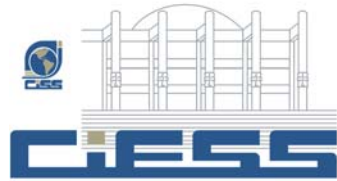


Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

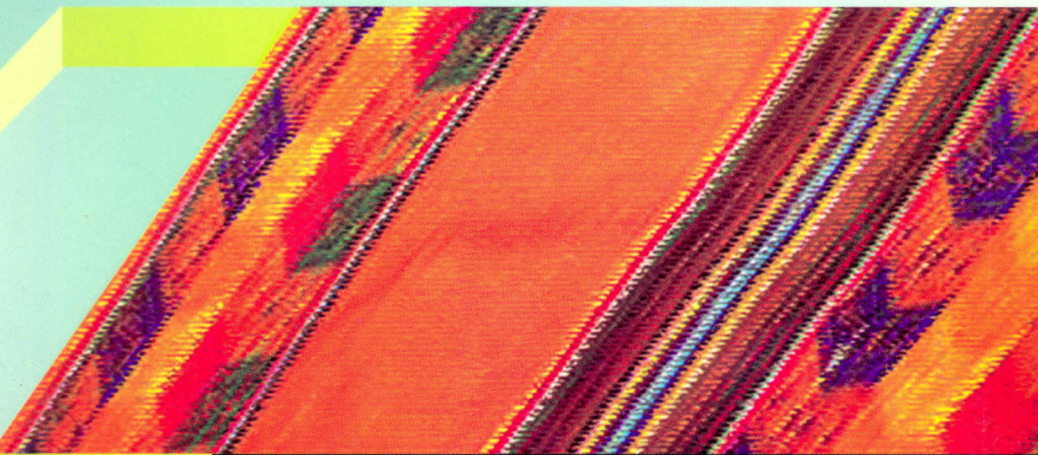
Orden económico y seguridad social

El futuro de la seguridad
social en América Latina

BIBLIOTECA CIESS

7

Orlando Peñate Rivero



ORDEN ECONÓMICO Y SEGURIDAD SOCIAL
El futuro de la seguridad social en
América Latina

ORDEN ECONÓMICO Y SEGURIDAD SOCIAL
El futuro de la seguridad social en
América Latina

ORLANDO PEÑATE RIVERO



SERIE BIBLIOTECA CIESS
NÚMERO 7

El contenido de este libro es responsabilidad exclusiva de su autor y no refleja necesariamente la posición del CIESS.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna, ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, óptico, de grabación o fotocopia con fines lucrativos sin permiso previo del editor.

Editor: Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social
San Ramón s/n esquina San Jerónimo, San Jerónimo Lídice, C.P. 10100,
México D.F., Tel. (5255) 5595-0011. Registro 3079.

© Derechos reservados. 2008. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

ISBN: 978-99922-40-97-7 original editado por Editorial Estudiantil Fénix / Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Guatemala, Guatemala.

ISBN: 978-968-6748-41-3 edición corregida y aumentada.

Coordinación editorial: Martín Gómez Silva

Diseño de portada: Coordinación General de Comunicación Social, IMSS

Formación: Noemí de la Cerda Rodríguez

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL
Órgano de docencia, capacitación e investigación de la
Conferencia Interamericana de Seguridad Social

JUAN MOLINAR HORCASITAS
Presidente de la CISS y de la Junta Directiva del CIESS

GABRIEL MARTÍNEZ GONZÁLEZ
Secretario General de la CISS

MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ PASTOR
Director del CIESS

DEDICATORIA

Dedico este trabajo en primer lugar a Fela, mi esposa,
y a mis hijos, y también a los compañeros que
durante muchos años han contribuido con su trabajo al
desarrollo de la seguridad social en Cuba.
Agradezco la cooperación que muchos me han brindado para la
elaboración de este libro, en especial a Any y Daily.

ORDEN ECONÓMICO Y SEGURIDAD SOCIAL
El futuro de la seguridad social en
América Latina

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	XI
ORLANDO PEÑATE RIVERO. TRAZOS DE UNA VIGOROSA TRAYECTORIA EN LA SEGURIDAD SOCIAL.....	XVII
INTRODUCCIÓN	XLV
I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	1
Seguridad social	7
Dificultades para precisar el concepto de seguridad social	9
Algunas definiciones de seguridad social	10
Delineación de un concepto	12
La seguridad social: un derecho humano	15
Principios de la seguridad social	18
Seguridad social y sistema económico	19
El Estado de Bienestar	22
La crisis del Estado de Bienestar	26
Situación y tendencias de los sistemas de seguridad social en el contexto de la crisis que atraviesa el Estado de Bienestar	27

II. SITUACIÓN Y TENDENCIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA	29
III. LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	35
Antecedentes históricos	35
Situación y tendencias actuales de la seguridad social en América Latina.....	42
IV. LA SEGURIDAD SOCIAL EN CUBA. PRIMERA EXPERIENCIA DE LA APLICACIÓN EN AMÉRICA DE UN MODELO SOCIALISTA DE SEGURIDAD SOCIAL	65
Antecedentes históricos	65
Los seguros sociales antes del triunfo de la Revolución	67
De los seguros sociales a la seguridad social	69
Seguridad social para todos.....	74
Retos de la seguridad social	101
La financiación de la seguridad social	107
Evaluación del sistema de seguridad social vigente	116
BIBLIOGRAFÍA	127

PRESENTACIÓN

Con el manifiesto propósito de ilustrar a cuantos se interesen en la seguridad social, incluso a quienes carecen de conocimientos sobre ella, el maestro Orlando Peñate nos ofrece esta obra didáctica, sencilla y comprensible. Tales características —contra lo que suelen sugerir las apariencias— no resultan fáciles de conjuntar, salvo para quienes han alcanzado un saber profundo sobre esta disciplina o, en su caso, sobre otra cualquiera. En efecto, la obra, especialmente útil para aquellos que se inician en el siempre apasionante mundo de la seguridad social y en su marco teórico, muestra cuán bien conoce el autor los problemas esenciales en esta materia y cómo puede, por lo tanto, centrar su análisis en ellos sin perderse en largas digresiones sobre otros asuntos que, aun con su gran trascendencia, desbordan el elenco de las cuestiones fundamentales y, en tanto tales, indispensables.

Nos parece atinado destacar tres ideas, que fluyen naturalmente de la lectura de la obra por constituir, en cierta forma, su *corpus* intelectual básico.

En primer término, el doctor Peñate señala una verdad incontestable e insiste en ella, seguramente para evitar la omisión o el olvido en que frecuentemente se incurre al respecto. La seguridad social constituye un elemento de enorme trascendencia *inserto dentro de la política social del Estado*, por lo que no puede prescindirse de la consideración de esta última en el análisis de aquélla, que tiene con la política social la relación de la parte con el todo. De allí la conclusión de que no hay un sistema de seguridad social, sino una diversidad de ellos, correlativos a diversos modelos de índole social, económica, política y jurídica. En el mismo orden, destaca la variedad de medios de que es preciso valerse, en el campo de la seguridad social, para alcanzar los objetivos deseados por una sociedad en un tiempo dado. De igual modo, y remitiéndose a la Carta de Buenos Aires, emanada de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1951), el autor resalta el papel ineludible del Estado en lo concerniente a la seguridad social.

Situada, pues, como un elemento configurativo de la política social, describe uno de los problemas capitales para nuestra disciplina, cual es el de la financiación.

En este campo destaca la diversidad de soluciones posibles, los instrumentos susceptibles de utilización y, naturalmente, las diferencias connaturales al carácter y definición política y social de un sistema: en sus extremos, las que existen entre un sistema capitalista y otro de naturaleza socialista. La evaluación que realiza del sistema de seguridad social vigente en Cuba, parte naturalmente de esta idea y está impregnada de ella.

El repaso que efectúa sobre los antecedentes históricos de la seguridad social, pasa revista a las condiciones y circunstancias en las que, en sus comienzos, se desarrolló el *seguro social* y cómo, trabajosamente, fue abriéndose camino con el tiempo la idea plena de la seguridad social, por cierto no consumada todavía. En ese sentido, describe los caracteres esenciales del llamado Estado de Bienestar, al

que vincula con el trasfondo de las situaciones sociales, políticas y culturales propias de diversas áreas geográficas. Examina la crisis de esa concepción, hasta llegar a la nueva etapa de auge del liberalismo económico, particularmente intenso en el plano teórico en América Latina, a partir de lo que dio en denominarse “el consenso de Washington”. Con las cifras que presenta, exhibe la discordancia entre las pretensiones proclamadas en su hora por quienes participaron en ese “consenso” y los resultados obtenidos, así como el ulterior retorno progresivo a una concepción de la seguridad social más equilibrada y abarcadora.

Gran parte de las ideas que el autor expone giran en torno al concepto de solidaridad como sustentador de la seguridad social, según los términos enunciados por la CISS en la declaración de México (1960), en el sentido de que debían crearse “las condiciones indispensables para estimular la solidaridad entre los hombres y entre los pueblos a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la seguridad social”.

Hasta aquí lo relativo al carácter de la seguridad social como una parte de la política social completa del Estado.

El segundo aspecto de este libro que nos interesa destacar es el carácter descriptivo que él muestra, manifiestamente con el objeto de explicar, de manera breve, los rasgos esenciales de un sistema de seguridad social, más allá de que —por las razones arriba expresadas— no todos ellos se encontrarán en todas partes; sin embargo, y aunque no existe un sistema de seguridad social único, ciertos rasgos estructurales y algunas de sus herramientas aparecerán por regla general, por lo cual ilustran apropiadamente sobre las características básicas de nuestra materia. Al efecto, el doctor Peñate se vale de algunas definiciones de autores reconocidos, examinando sus aciertos e insuficiencias; y seguidamente pasa revista tanto a los temas sustanciales de la seguridad social, como a los medios para alcanzar sus fines. Entre los primeros, que constituyen la parte medular de la disciplina, considera el siguiente elenco: las

personas protegidas, los riesgos o contingencias, las prestaciones, la financiación y la administración. A la hora de considerar los medios, vuelve sobre algunos pronunciamientos de la Organización Internacional del Trabajo, a menudo de pretensiones modestas, fruto de las limitaciones inherentes al carácter de la conducción plurisectorial e internacional en dicha institución. En lo tocante a los principios de la seguridad social, el doctor Peñate restringe al mínimo el número de tales principios. Aunque pueda discreparse con su convicción de que ellos son, sustancialmente, la solidaridad y la universalidad, resulta sin duda incuestionable que es precisamente en tales principios que reside la esencia filosófica de la seguridad social. Debe reputarse, por ello, que esa enunciación constituye el fruto del hondo conocimiento y madurez del autor.

A partir de la financiación tripartita, atributo típico del concepto de seguro social así como de las limitaciones que implica dicho seguro, en tanto parte de la consideración del trabajador como sujeto esencial de la respectiva relación jurídica (lo que en cierto modo deriva en la notoria preferencia hacia el proletariado urbano), el doctor Peñate nos ilustra sobre el origen y motivos de la persistente exclusión del trabajador del mundo agrario, lo mismo que de otros muchos trabajadores aun en el medio urbano, paralelamente a lo que ocurre con los trabajadores independientes, autónomos y ni qué decir, los informales, contingente éste que en América Latina alcanza proporciones impresionantes y constituye, hoy por hoy, el mayor desafío en términos de cobertura. En tal sentido, el autor vuelve sobre la multiplicidad de medios a emplear y sobre la diversidad de instrumentos financieros que podrían ser utilizados.

En tercer término, reviste interés particular el examen que la obra presenta sobre la seguridad social en América Latina. Allí se describen las crisis financieras, la insuficiencia de la cobertura, la ineficiencia y

dispendio administrativos, así como la escasa propensión a constituir un ahorro de origen nacional, entre las causas esgrimidas por las organizaciones y grupos vinculados con el antes aludido “consenso de Washington” a fin de promover las reformas denominadas “de carácter estructural”, las más de ellas —si no todas— consistentes en la incorporación de regímenes de capitalización individual. El doctor Peñate, por cierto un crítico radical de este tipo de regímenes, examina según se señaló con anterioridad, los resultados obtenidos y, de modo particular, la gran diferencia que la realidad exhibe entre aquello que se aspiraba alcanzar y lo que finalmente se obtuvo.

Parte fundamental de la obra es dedicada al sistema de seguridad social cubano. Aunque ilustrativo de una forma de entender y organizar la seguridad social en el marco de un sistema general distinto al que prevalece en el resto del subcontinente, la descripción se detiene en algunos aspectos de vivo interés: entre ellos la adición de la asistencia social a partir de enero de 1980, como un elemento que se fusiona, en forma armónica, con el sistema de seguridad social, perfilando una tendencia que se insinúa también, o incluso se consolida, en distintos países, sin que pese mayormente al efecto el sistema político y social adoptado por estos últimos.

El análisis del envejecimiento poblacional presenta originalidad y, además, un gran interés, por cuanto se refiere a una sociedad considerablemente envejecida, en la que la numerosa población de la tercera edad constituye, desde varios puntos de vista, una preocupación no ya en el corto plazo, sino plenamente actual. Ni qué decir si se extiende la mirada por los próximos diez o doce años. Este género de problemas, enfocados con precisión por el doctor Peñate, nos abre todo un campo de reflexiones. Por lo pronto, la distinción que retoma entre los conceptos de *esperanza de vida* y *esperanza de vida activa*, es ilustrativa y sugerente; también lo es la franqueza con que plantea la conveniencia de adoptar medidas como el eventual incremento de las edades de retiro

o la jubilación flexible, revelando en ello saber y valentía intelectual al mismo tiempo. Ojalá estas reflexiones del autor logren estimular a otros muchos estudiosos y los ayuden a saltar barreras psicológicas y prejuicios, que vuelven a este género de propuestas asuntos muy difíciles de abordar.

El doctor Orlando Peñate no es un profesor aséptico, suponiendo la existencia de esta categoría. Por lo demás, las ciencias sociales no dejan prácticamente espacio para ello. Peñate es un hombre comprometido con su tiempo, que cumplió tareas relevantes durante la mayor parte del periodo histórico inaugurado en Cuba por la revolución triunfante, a partir de 1959. Sus ideas no están exentas de pasión, pero en este libro, tal como ha ocurrido en toda su producción, afloran también el respeto, la prudencia y el equilibrio de que han de hacer gala todos aquellos que, sin desmentir sus convicciones, actúan en el campo de la ciencia, de la enseñanza y, en términos generales, en el terreno de la cultura. Celebramos por cierto la ocasión de escribir estas breves consideraciones con motivo de la publicación de un texto que, en su aparente sencillez, puede encubrir para el lector desprevenido el trasunto de muchos años de esfuerzos, pensamiento y maduración, por parte de uno de los grandes trabajadores de la cultura hispanoamericana en el campo de la seguridad social.

México, D.F. Febrero 2008.

Luis José Martínez Villalba

ORLANDO PEÑATE RIVERO.
TRAZOS DE UNA VIGOROSA TRAYECTORIA EN LA
SEGURIDAD SOCIAL

Orlando Peñate Rivero se graduó de Doctor en Derecho en la Universidad de la Habana en 1960 y del Curso de Dirección de Economía Nacional y Ramal en el Instituto Superior de Dirección de la Economía en 1983. Cursó estudios de posgrado sobre seguridad social en Checoslovaquia y en la Unión Soviética en 1974 y en la Universidad de La Habana en 1981. Es miembro de la Sociedad Cubana de Derecho Laboral y de la Unión Nacional de Juristas de la República de Cuba.

En 1975 es nombrado representante de la seguridad social cubana en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), iniciando lo que serían 30 años de dedicación y trabajo a la seguridad social americana, a través de los órganos de la CISS.

El 20 de marzo de 1980 se celebró la XXIV reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, que sesionó en la Sala de Gobernadores del Auditorio del Banco Central de la República Dominicana. Para integrar la Comisión Ejecutiva del Comité Permanente, se eligieron a las representaciones de la Secretaría de Estado de Seguridad Social de Argentina, del Comité Estatal de Seguridad Social

de Cuba, de la Caja de Seguro Social de Panamá y del Instituto Dominicano de Seguros Sociales.

A partir de esta fecha y hasta noviembre de 2005, Orlando Peñate Rivero ocupará siempre los puestos más importantes de la estructura de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, ya sea como Vicepresidente de la Conferencia, miembro de la Comisión Ejecutiva del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, miembro de la Junta Directiva del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, Vicepresidente de la Comisión Americana Jurídico Social, miembro de la Comisión Revisora de Finanzas de la CISS y Secretario Técnico de la Comisión Americana del Adulto Mayor.

Del 2 al 5 de junio de 1981, se llevó a cabo el VII Congreso Americano de Medicina de la Seguridad Social, Convocado por el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, con el tema central "La racionalización del costo de los servicios médicos en la seguridad social". El doctor Peñate, como miembro de la Comisión Ejecutiva del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, participó activamente en el desarrollo del tema sobre la extensión del campo de aplicación de los servicios médicos de la seguridad social a sectores marginados, urbanos y rurales.

Durante la XXVII Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, celebrada del 19 y 20 de septiembre de 1983, en la ciudad de Panamá, el doctor Peñate, como representante del Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social de Cuba, fue electo miembro de la Junta Directiva del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

En la XI Reunión de la Comisión Americana de Organización y Sistemas Administrativas, realizada en la Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria de la República Argentina, del 25 al 29 de noviembre de 1985, Orlando Peñate presentó un interesante trabajo acerca de la financiación de la seguridad social en Cuba.

Con la celebración de las reuniones de Managua, Nicaragua, en noviembre de 1986, se cumplió un ciclo más de actividades trienales de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, correspondiente al período 1984-1986.

Durante este período, la CISS acreditó un amplio espíritu de transformación e incorporó políticas y programas específicos, acordes con las circunstancias económicas y sociales que imponían situaciones y esfuerzos extraordinarios a las instituciones de seguridad social, así como a los organismos internacionales que determinaban la búsqueda de opciones prácticas y efectivas para consolidar los logros alcanzados y buscar la ampliación de las acciones a nuevos grupos de población que aún no gozaban de los beneficios de la seguridad social.

Durante estas reuniones, Orlando Peñate fue electo miembro de la Comisión Ejecutiva del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, para el trienio 1987-1989 y Vicepresidente de la Comisión Americana Jurídico Social.

En 1989, la Editorial de las Ciencias Sociales de La Habana, publicó el libro de Félix Argüelles Varcárcel *La seguridad social en Cuba*. En la presentación de Orlando Peñate a esta obra afirmó que aunque "Cuba fue reconocida antes del triunfo de la Revolución como uno de los primeros países latinoamericanos en establecer instituciones de seguro social, los programas, eminentemente sectoriales y caracterizados por la corrupción administrativa y la burocracia, carecían de medidas realmente sistemáticas y de beneficios universales.

"Hoy —indicaba— la seguridad social en Cuba es universal y garantiza la protección a cualquier ciudadano mediante un programa dual de seguridad social y asistencia social. Sin embargo, poco se ha escrito acerca del largo y escabroso proceso recorrido desde la promulgación de la primera Ley de Seguridad Social, en 1913, hasta la puesta en vigor, en mayo de 1963, de la Ley 1100, primera Ley

Revolucionaria de Seguridad Social y, con posterioridad, la Ley 24, de enero de 1980, que puso en vigor el sistema vigente actualmente."

En agosto de 1988, en la Ciudad de México, se realizó la I Asamblea General Extraordinaria de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en la que, con la participación directa de la Comisión Americana Jurídico Social, de la que el doctor Peñate era uno de los vicepresidentes, se aprobó el nuevo Estatuto de la CISS.

De conformidad con las elecciones llevadas a cabo en San José de Costa Rica, en noviembre de 1989, durante la xv Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, la Comisión Ejecutiva del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social quedó integrada por el Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social de Cuba, el Instituto Boliviano de Seguridad Social, la Caja de Seguro Social de Panamá y, en representación de los miembros asociados, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios del Uruguay. Las vicepresidencias para el trienio quedaron a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social, del Ministerio de Previsión Social del Brasil y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, confirmándose la Presidencia para el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Nuevamente Orlando Peñate fue parte de la Comisión Ejecutiva del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y ocupó, además, una Vicepresidencia de la Comisión Americana Jurídico Social.

En la ciudad de Montevideo, Uruguay, convocado por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y con la organización y auspicio de la Comisión Americana Jurídico Social y de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, de Profesionales Universitarios y de la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones, se llevó a cabo el II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social, del 8 al 12 de octubre de 1990.

El tema central, "Estructura y Organización Jurídica de la Seguridad Social", permitió el análisis de los regímenes legales con participación

privada, los servicios sociales, la descentralización, desconcentración y coordinación jurídicas de la seguridad social en América.

Durante este II Congreso, el doctor Peñate presentó un trabajo sobre "El sistema de Seguridad Social en Cuba", en el que indicó que "durante los últimos treinta años la vida cubana se ha desenvuelto bajo las condiciones y según los valores del sistema socialista. Obrando sobre las características socioeconómicas del pasado, este sistema ha determinado cambios profundos en el contenido, principios y líneas de organización de los distintos sectores de la política social. Las instituciones del trabajo, el empleo, el salario, la educación, la salud y la seguridad social han experimentado un viraje radical en sus objetivos y regulaciones. Como signo de tales cambios, la seguridad social se ha transformado en una función del Estado que asegura la organización y funcionamiento del Sistema de Seguridad Social con una gestión directa y una cobertura financiera a cargo del presupuesto estatal.

"El Sistema muestra la extensión de la asistencia a todos los miembros de la sociedad que no pueden participar en la producción social y de una amplia atención médico-hospitalaria, sin obligación de cotizaciones u otros pagos previos por el beneficiario.

"Su organización actual refleja el principio que preside la estructura funcional de los organismos de la administración central del Estado: el de la distribución coordinada de sus respectivas funciones para el desarrollo integral de la política económica y social. Esta distribución determina las interrelaciones del Sistema de Seguridad Social con el Ministerio de Salud Pública, rector del Sistema Nacional de Salud, y también con la Junta Central de Planificación, el Comité Estatal de Finanzas, el Banco Nacional de Cuba y el Banco Popular de Ahorro.

"De este modo, vista su organización, objetivos y principios, la seguridad social se desenvuelve en Cuba como parte integrante del programa único de desarrollo socioeconómico destinada a realizar una

de sus principales finalidades. El concepto que parte de este rasgo esencial se opone a la consideración de la institución como un fin en sí, como círculo cerrado de entidad gestora y cotizante regido por la práctica del *do ut des*.

"El mantenimiento de ese rasgo en medio de la tensa lucha sostenida durante tres decenios para dar solución a los problemas básicos de la población y contribuir a la formación de un nuevo modo de vida social, ha implicado dificultades y esfuerzos en el perfeccionamiento del Sistema de Seguridad Social.

"Los esfuerzos de la sociedad cubana, a pesar de su carácter firme y sostenido, no han llegado a eliminar totalmente en el aspecto socioeconómico las secuelas del subdesarrollo. Eran graves los problemas sociales heredados, grandes las dificultades provenientes de una deformada estructura económica y serias han sido, además, las agresiones externas desde el triunfo de la Revolución.

"La actual coyuntura económica mundial, caracterizada por un deterioro de los términos de intercambio entre los países industrializados y los llamados en vía de desarrollo, la práctica de políticas proteccionistas por parte de los países desarrollados, la deuda externa, amplían cada vez más la brecha entre los países desarrollados y el llamado Tercer Mundo. Cuba no está exenta de estas dificultades, a las que se unen, en su caso, los problemas derivados de los cambios ocurridos en los países del este de Europa y las actuales dificultades por las que atraviesa la URSS. El comercio y las relaciones económicas se desarrollaron en los últimos 30 años fundamentalmente con esos países y, por tanto, el país se ve obligado a realizar ajustes en sus programas de desarrollo económico-social que le permitan resistir y continuar avanzando.

"El desarrollo alcanzado, a partir de 1959, consecuencia directa de una política encaminada al equilibrio armónico de los avances económicos con los avances sociales, se ha basado objetivamente en la propiedad social de los medios de producción, que permite aplicar una

distribución más adecuada de los recursos creados por la sociedad, y ha tenido su apoyo decidido en la conciencia del pueblo, actor principal en la creación de la obra realizada. Los valores que hoy se conjugan en la realidad cubana garantizan la definitiva victoria frente a los obstáculos opuestos a la marcha progresiva del país, incluso frente a cualquier agresión foránea.

"Cuba afirma en este foro que proseguirá su intenso trabajo y que se propone, pese a la compleja situación económica que enfrenta, llevar adelante con carácter prioritario los programas que contribuyan al desarrollo de su economía como medio fundamental para mantener los logros alcanzados en el orden social y mejorarlos en lo posible".

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 30 del Estatuto de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, así como de los artículos 12, 13, 14, 15 y 16 del Reglamento de las Comisiones Americanas de Seguridad Social, se reunieron en la Ciudad de México, en las instalaciones de la CISS, los días 12 y 13 de agosto de 1993, los integrantes de la Junta Directiva de la Comisión Americana Jurídico Social, para constituirse en Comisión Especial para la elaboración del Proyecto de Reglamento de las Subregiones de la CISS.

A efecto de cumplir con lo acordado en la XVI Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), celebrada el día 21 de noviembre de 1992, en Acapulco, México, donde Orlando Peñate fue electo Vicepresidente de la CISS, los integrantes de la Junta Directiva de la Comisión Americana Jurídico Social (CAJS), constituidos en Comisión Especial, entre los que se encontraba el doctor Peñate como Vicepresidente también de dicha Comisión, elaboraron el Proyecto de Reglamento para las Subregiones de la CISS.

El doctor Peñate ocupó una de las vicepresidencias de la Comisión Americana Jurídico Social de 1986, como se ha indicado, hasta el 2005.

La xxxvii Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, celebrada en la Ciudad de México en octubre de 1994,

resultó muy fecunda: propició el intercambio de conocimientos y experiencias entre los 169 participantes, provenientes de 52 instituciones ubicadas en 31 países de América.

El Presidente de la CISS, Genaro Borrego Estrada, hizo énfasis en que la seguridad social vivía momentos cruciales: "Las condiciones económicas, demográficas y sociales han puesto a revisión sus estructuras en cada uno de los países. Ante esta coyuntura es indispensable conjuntar esfuerzos para darle viabilidad y seguir adelante en la importante misión en la que participamos. En esta perspectiva, no podemos perder de vista nuestros objetivos originales ni la circunstancia que nos rodea. Es por esta razón que debemos guiar nuestras acciones con criterios de equidad y de eficiencia."

Durante la sesión inaugural de la xxxvii Reunión del CPISS hizo uso de la palabra Orlando Peñate Rivero, Decano de la Conferencia desde varios años atrás:

"Ante todo, deseo expresar mi agradecimiento a las autoridades de la Conferencia por la invitación que me han hecho para que me dirija a los participantes de esta ceremonia inaugural de la xxxvii Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y de las reuniones ordinarias y técnicas de las Comisiones Americanas de Seguridad Social.

"La conferencia en su carácter de organismo internacional técnico y especializado ha contribuido a lo largo de sus más de 50 años de existencia al desarrollo de la seguridad social americana y a mejorar el funcionamiento de las instituciones de los países que la integran.

"Con el propósito de consolidar los logros alcanzados y buscar nuevas vías para mejorar su trabajo, la Conferencia y sus órganos de acción han venido introduciendo acciones innovadoras tanto en su estructura organizativa como en su estilo de dirección.

"En ese sentido constituye un importante paso de avance la desconcentración de actividades mediante la creación de las subregiones,

las cuales aunque lleven relativamente poco tiempo funcionando, se proyectan como un valioso instrumento para lograr una mejor atención de los intereses específicos de las subregiones.

"Iniciativas como la Reunión Conjunta de los presidentes de las Comisiones Americanas y de Coordinadores de las Subregiones, la búsqueda de soluciones a problemas reales de las instituciones a través del Programa de Cooperación Técnica Horizontal y las numerosas actividades realizadas por el CIESS durante 1993, muestran los primeros resultados de la dinámica de trabajo introducida por las actuales autoridades de la Conferencia encabezadas por los licenciados Genaro Borrego Estrada, como Presidente, Roberto Ríos Ferrer, como Secretario General y el doctor Álvaro Carranza Urriolagoitia como Director del CIESS.

"Ahora bien, considero propicia la ocasión para hacer algunas reflexiones sobre lo que se ha dado en llamar la crisis de la seguridad social.

"Para comprender la esencia de este fenómeno y buscar fórmulas que permitan superar las dificultades existentes debemos analizar las causas que las han provocado. Por supuesto, no pretendemos en esta breve intervención realizar un análisis, por lo que nos limitaremos a hacer algunas consideraciones sobre dos aspectos fundamentales que en una u otra forma gravitan sobre la problemática de la seguridad social americana: 1) la ampliación del campo de acción de la seguridad social y 2) la crisis económica de la región.

"1. Los seguros sociales de América en su mayoría se establecieron como un mecanismo de protección para los trabajadores y eventualmente para sus familias, siguiendo el esquema bismarquiano de financiamiento basado en la contribución obrero-patronal.

"En la medida en que se abre paso el concepto de la seguridad social como un derecho de toda la población y se mantiene prácticamente inmovible el esquema organizativo y de financiamiento establecido para la protección limitada a los trabajadores, se inicia un proceso que

ha afectado a la mayoría de todas las instituciones de seguridad social de la región, las cuales vieron ampliados, extraordinariamente, su compromiso al incluirse junto a los trabajadores asalariados, los independientes y también a quienes carecen de ingresos propios, situación que ha ido deteriorando progresivamente la capacidad económica de las instituciones para hacer frente a las nuevas obligaciones derivadas del crecimiento de la población beneficiaria, sin un correspondiente aumento de los recursos destinados al financiamiento de las mismas.

"2. La crisis económica que ha venido afectando la región con más crudeza a partir de la década de los ochenta, agravada por el impacto de la deuda externa y los injustos precios de los productos básicos que exportan nuestros países, es la causa en gran medida de las dificultades de la seguridad social y no a la inversa.

"Hacemos esta afirmación teniendo en cuenta que para enfrentar los efectos de la crisis económica, algunos países han puesto en práctica programas de ajustes que han producido, entre otros efectos, subempleo, pérdidas del poder adquisitivo de los ingresos e incremento de las tasas de desempleo, inevitablemente han tenido repercusiones directas en el equilibrio de los regímenes de seguridad social, los cuales, en general, están financiados mediante fórmulas que basan el cálculo de los ingresos en las nóminas salariales.

"Las limitaciones financieras que afectan a las instituciones de seguridad social en nuestro continente parecen ser un obstáculo insalvable para hacer realidad el principio de universalidad, que junto al de solidaridad constituyen los pilares básicos de la seguridad social.

"Sin embargo, debemos elaborar y aplicar fórmulas que nos permitan alcanzar la universalidad de la protección social dando un gran impulso a la transición del seguro social a la seguridad social, lo cual requiere transformaciones legislativas e institucionales profundas en los países de la región y reformas en los regímenes de financiamiento

de la cobertura social. Reformas de esa magnitud sólo pueden tener éxito si se basan en un amplio consenso social.

"Para poder extender la cobertura de la seguridad social a toda la población se requiere, entre otras cosas, voluntad política para priorizar los aspectos sociales en los programas de desarrollo, resaltando el impacto que estos programas tienen para mejorar la calidad de vida de los pueblos".

Durante la xxxvii Reunión del CPSS, el doctor Peñate fue nombrado miembro de la Comisión Revisora de Finanzas de la CISS.

El libro *Evolución actual de los regímenes de pensiones*, número 14 de la Serie Estudios de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, de 1994, publicó un artículo de Orlando Peñate, titulado "La experiencia cubana" en el que el autor hacía valiosas aportaciones que cabe traer a cuenta:

"El financiamiento de la seguridad social en Cuba ha sufrido diversas modificaciones a partir de 1959. Las instituciones de seguro existentes en esa fecha aplicaban el esquema clásico del seguro social: contribución del empleador y del asegurado y, eventualmente, algunas instituciones recibían subsidio estatal.

"En 1962 se suprimió la obligación de cotizar a los trabajadores asalariados, estableciéndose el principio de contribución exclusiva del empleador.

"Esta contribución equivale al 12% del importe del total de salario que se abona a los trabajadores y constituye uno de los capítulos de ingresos del presupuesto nacional, el cual asume como una obligación del Estado el pago de las prestaciones monetarias de la seguridad social, al igual que lo hace con el resto de los servicios sociales: salud, educación, etc.

"La contribución de los empleadores no determina el monto de los recursos financieros disponibles para la seguridad social ni condiciona la cuantía de las pensiones. Corresponde al plan único de desarrollo económico-social la determinación de la parte de la renta nacional,

que debe destinarse a la política social dentro de los límites que impone la situación económica.

"Al aplicar el criterio de que la seguridad constituye una obligación indeclinable del Estado y debe, por tanto, ser financiada por el presupuesto estatal, se parte de los supuestos siguientes:

- 1) El financiamiento de los regímenes de seguro social basado en la contribución de los trabajadores y subsidiariamente del Estado, no se corresponde con las aspiraciones y necesidades de la población, que tiene derecho a que la seguridad social dé cobertura total y no sólo a los trabajadores asalariados.
- 2) Los regímenes de seguros contributivos son un freno al desarrollo de la seguridad social, pues cuando se pretende extender sus beneficios a personas con poca o ninguna capacidad de pago, se afectan los derechos adquiridos de los asegurados, ya que con los mismos recursos se atienden a más personas, provocando una disminución relativa en la cantidad y calidad de las prestaciones.
- 3) Dado el incremento en el costo de los servicios de salud por la introducción de técnicas de alta complejidad si se pretende extender estos servicios a todos los que los requieran, habría que elevar el importe de las contribuciones a niveles tan altos que no podrían ser soportados por los asegurados.
- 4) La ecuación de equilibrio del sistema depende de una relación adecuada entre ingresos y gastos, por lo que el límite del desarrollo del sistema está determinado por la cantidad de recursos originados por las contribuciones.
- 5) Al tomar como base de las contribuciones el salario de los trabajadores, el sistema es muy vulnerable, ya que en época de crisis, al disminuir el empleo disminuyen los ingresos y aumentan los gastos, al producirse una demanda mayor de los beneficios que se derivan de la condición de asegurado.

"El presupuesto del Estado constituye el plan financiero fundamental para la formación y utilización del fondo centralizado de recursos financieros, por medio del cual se distribuye y redistribuye una parte sustancial del ingreso nacional destinado al fomento de la economía nacional y el incremento del bienestar material y cultural de la sociedad. En la asignación de recursos para las distintas actividades que comprenden el plan único de desarrollo económico social se procura garantizar un equilibrio, en términos globales, entre las necesidades y las posibilidades de la economía nacional.

"El financiamiento mediante el presupuesto estatal ha permitido asignar las cifras necesarias para abonar puntualmente las pensiones y cumplir todas las obligaciones derivadas del sistema de seguridad social, no obstante las serias dificultades por las que atraviesa la economía cubana".

Durante la XVII Asamblea General de la CISS, realizada en Montevideo, Uruguay, en noviembre de 1995, Orlando Peñate, representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Cuba, fue electo, por tercera ocasión, Vicepresidente de la CISS.

En la reunión de la Comisión Americana de Actuaría y Financiamiento, celebrada en Montevideo, Uruguay, del 3 al 7 de noviembre de 1997, el actuario Ismael Lugo y el doctor Peñate presentaron el documento titulado *La seguridad social en Cuba. Retos y perspectivas*, en el cual comentaban:

"El sistema de seguridad social vigente es una de las conquistas fundamentales del socialismo en Cuba. Constituye un valioso instrumento de redistribución de la renta nacional; permite extender el ingreso a las personas cuando carecen de éste, por haber cesado en el trabajo o por cualquier otra causa, lo cual contribuye a mantener los niveles de consumo y evita la marginalidad social de estas personas, sobre todo en los períodos de recesión económica en que generalmente se reducen las oportunidades de empleo.

"La política de seguridad social se inserta en la concepción integral del desarrollo que aplica en el país, concibiendo éste como la unión indisoluble de los aspectos económicos y sociales, dirigido por medio de la acción estatal, sobre la base de una política social única.

"Existe la voluntad política de mantener el sistema de seguridad social, el cual ha continuado funcionando y cumpliendo todas las obligaciones contraídas con los beneficiarios, aún en las etapas más difíciles de la compleja situación económica que atraviesa el país.

"Consecuente con ese propósito, se examinan en el contexto del plan único de desarrollo, los posibles escenarios en que deberá desenvolverse la economía cubana en los próximos años. Como resultado de esos estudios se podrá disponer de los elementos necesarios para definir las modificaciones que deberán introducirse en el sistema de seguridad social, a fin de que, preservando los principios en que se sustenta, resulte viable en las condiciones actuales de la nación. Una evaluación preliminar permite apreciar que el sistema de seguridad social enfrenta dos retos fundamentales; uno, el proceso de envejecimiento de la población y dos, el financiamiento, dada la cantidad creciente de recursos financieros necesarios para garantizar el pago de las pensiones.

ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL

"La población cubana viene experimentando un proceso de envejecimiento, que ha elevado el número de personas mayores de 60 años de 536,000 en 1960 a 1'256,000 en 1990 aumentando la proporción de éstas del 7,9% al 11,8% del total de la población.

"En los resultados de la Proyección de la población económicamente activa (PEA) por sexo y edad de Cuba, período 1995-2015, derivada de la proyección de la población total del país en ese mismo período se destaca el notable cambio que experimentará la PEA

en su estructura etárea, pasando de 34,5 años a 41,6 en el período proyectado, comportamiento específicamente determinado por el envejecimiento que se está produciendo en la población cubana y que seguirá acentuándose en los últimos años del pronóstico, producto del comportamiento previsto en la fecundidad fundamentalmente y en la esperanza de vida.

"Se evidencia por tanto un cambio en la composición por edades que por supuesto, tendrá implicaciones directas en la PEA al crecer significativamente la proporción de ésta en las edades en torno a la jubilación, incluso en ambos sexos, esto implicará que en los últimos años proyectados se tendrá más fuerza de trabajo saliente que entrante.

"El proceso de envejecimiento de la población cubana es consecuencia, en gran medida de la política de desarrollo aplicada por la Revolución. Constituye uno de los más importantes logros de la política social del país y no puede considerarse sólo como una carga para el sistema de seguridad social.

"Si bien es cierto que el envejecimiento poblacional origina un incremento en el gasto del sistema de seguridad social por el aumento en el número de pensionados y la utilización más frecuente de los servicios médicos que hacen los adultos mayores, no es menos cierto que la prolongación de la vida con una mayor calidad, permite disponer de una fuerza de trabajo con amplia experiencia laboral y un buen nivel calificadorio capaz de mantener altos niveles de productividad después de alcanzada la edad de jubilación.

"El cambio que se viene produciendo en la estructura etárea de la PEA podría generar dificultades en la economía, ya que no estaría garantizado el relevo de los trabajadores que se jubilen en los años posteriores al 2015 y sobre todo en la década del 2020 al 2030 en que alcanzarán la edad de jubilación los nacidos durante la explosión demográfica de la década de los sesenta.

FINANCIAMIENTO

"Los esquemas financieros de las instituciones de seguros sociales, que existían en Cuba, se basaban en el régimen de capitalización por prima media general. Como se ha señalado anteriormente, estas instituciones presentaban una crisis financiera permanente, por lo que resultó necesario introducir modificaciones al esquema de financiamiento con el propósito de superar la situación y garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas. La primera modificación se estableció por la Ley 906 de 1960, que sometió las contribuciones por seguros sociales y maternidad a un procedimiento uniforme de cobro a cargo del Ministerio de Hacienda.

"En 1962 la Ley No. 998, Ley Fiscal, estableció 'que la seguridad social debe ser sufragada por las empresas'. La propia Ley estableció la contribución a la seguridad social por parte de los sujetos siguientes: empresas estatales; organismos presupuestados; cooperativas de cualquier tipo; empresas privadas; los empleadores no clasificados especialmente; los trabajadores por cuenta propia y los empresarios de empresas con ingresos brutos inferiores a 50,000 pesos anuales.

"Fueron derogadas todas las Leyes que establecían las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores asalariados, por lo que a partir del primero de Enero de 1962, fecha de promulgación de la citada Ley 998, los trabajadores y jubilados, quedaron exentos de cotizaciones u otras contribuciones a la seguridad social.

"Los gastos por concepto de prestaciones de la seguridad social devinieron una partida del presupuesto nacional, y las operaciones de pago fueron confiadas al Banco Nacional a través de su red de agencias en todo el país. Esta consolidación financiera redujo, por otra parte los gastos que antes pesaban, por la dispersión de las apuntadas labores de pago y recaudación, sobre el órgano ejecutor del seguro social.

"En la práctica el régimen financiero aplicado en la seguridad social cubana, desde 1962, se asimila al reparto anual, cuya característica esencial se basa en el equilibrio financiero de los ingresos y egresos anuales, sin reservas financieras, ni acumulación de capital.

"La única fuente de financiamiento de las pensiones es la contribución de las entidades laborales, que actualmente asciende al 12% del importe de la nómina salarial. Las prestaciones en servicio y en especie del régimen de seguridad social que se otorgan gratuitamente por el sistema nacional de salud a toda la población, así como las prestaciones del régimen de asistencia social, son financiados directamente por el presupuesto nacional, con ingresos provenientes de rentas generales".

En la ceremonia de clausura de la XLI Reunión del CPISS, celebrada en Montevideo, Uruguay, en noviembre de 1997, Genaro Borrego Estrada, Presidente de la Conferencia, manifestó: "Quiero decirles que para 1998 nuestro amigo cubano Orlando Peñate fungirá como Vicepresidente de la Conferencia, por su experiencia, por su autoridad moral es para nosotros un gran honor que nos acompañe como Vicepresidente de la misma; bienvenido."

Durante la XVIII Asamblea General de la CISS, celebrada en noviembre de 1998, en Santiago de Chile, el doctor Peñate fue electo de nuevo Vicepresidente de la CISS y miembro de la Comisión Ejecutiva del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.

En la revista "Seguridad Social", número 216, enero-febrero de 1999, el doctor Peñate publicó un artículo con el título "¿Sustituir o perfeccionar el sistema de seguridad social? La opción cubana", donde afirmó que:

"En casi todos los países del mundo la organización de la protección social es objeto de debates y polémicas. Particularmente en América Latina, a partir de la implementación del modelo chileno en 1981,

se han intensificado las críticas a los sistemas públicos de pensiones a los que se califica de 'económicamente insuficientes' y 'socialmente injustos'.

"A favor de estos criterios se expresan, entre otros, los siguientes argumentos. Que los regímenes públicos de pensiones son insostenibles, ya que la deuda implícita que representan las pensiones, o sea, todo lo que se debe a los jubilados por el importe total de pensiones en curso de pago y a los trabajadores que han acumulado derechos con vista a futuras pensiones, es impagable. Como ejemplo de esta situación se plantea que en los países miembros de la OCDE, la deuda por estos conceptos oscila entre el 100% y más del 200% del PBI y que las actuales tasas de contribución sobre la masa salarial no son suficientes para pagarlas.

"Asimismo, se afirma que los regímenes públicos de pensiones, basados en el régimen financiero de reparto, no pueden soportar la carga que representa el incremento del gasto como consecuencia del envejecimiento demográfico que genera un aumento del número de pensionados.

"Otros señalamientos que se hacen a los regímenes públicos de pensiones son que en éstos no existe una relación directa entre las cuantías de las prestaciones y el nivel de las contribuciones que hacen los trabajadores; así como, que en ellos se produce una redistribución regresiva del ingreso, pues como los trabajadores con altos ingresos viven más tiempo, cobran sus pensiones por largos períodos, por lo que los trabajadores pobres que viven menos, son los que contribuyen a financiar las pensiones de quienes menos lo necesitan.

"Basándose en estas y otras deficiencias que se les imputan, el Banco Mundial ha elaborado la tesis de que tanto en el plano social como en el económico, los sistemas públicos de pensiones han fracasado y por tanto deben ser reemplazados por regímenes de ahorro obligatorio.

"Esta tesis del Banco Mundial no es compartida por la mayoría de los países; existen numerosos ejemplos de sistemas públicos de pensiones, sobre todo en países desarrollados, que han logrado disminuir notablemente la pobreza de las personas de edad, otorgando a los trabajadores un grado adecuado de reemplazo de los ingresos durante la vejez ajustando las prestaciones en concordancia con los salarios o los precios, y funcionando muy eficientemente con costos administrativos bien inferiores a los registrados en cualquier régimen sujeto a la gestión privada.

"Los países cuyos sistemas de seguridad social han alcanzado su plena madurez, es cierto que tienen una deuda implícita representada por la pensiones en curso de pago y los derechos acumulados por los trabajadores en activo, pero dado el carácter de esas obligaciones, sujetas a pagos periódicos, en ningún momento se producirá la situación de que un Estado tenga que abonarla de una sola vez o en un corto plazo, salvo que el Estado decida acabar con el régimen de pensiones.

"Respecto al envejecimiento poblacional cualquiera que sea el sistema de financiamiento que se utilice (reparto o capitalización), dará lugar a tasas de dependencia más altas, pues más pensionados consumirán la producción de menor número de trabajadores.

"Aunque en los países con población envejecida la relación entre trabajadores en activo y pensionados es relativamente pequeña, siempre será más favorable que si se adoptara un sistema de capitalización individual ya que en éste cada asegurado será previsiblemente el jubilado o pensionado, es decir que el sistema de capitalización individual lleva inmediatamente la situación de uno a uno, o sea, un asegurado por un pensionado.

"Como en la mayoría de los países de la región los trabajadores no tienen garantizado el empleo el ciento por ciento de su vida activa (la densidad de cotización ha fluctuado entre el 70% y el 80% en los diferentes países), una gran cantidad de los asegurados podrían

encontrarse al final de su vida con que su relación fue de 0.8 activo por un pasivo.

"Por otra parte, para la determinación de la 'carga' causada por el aumento de la cantidad de ancianos, debe tenerse en cuenta la proporción total de dependencia, o sea, la proporción entre todos los dependientes y los trabajadores, pues si bien es cierto que en los países de poblaciones envejecidas ha aumentado la cantidad de ancianos, no es menos cierto que ha disminuido el número de dependientes con edades inferiores a la edad de trabajar, lo cual en cierta medida representa un efecto compensatorio en la 'carga' real sobre los trabajadores.

"La vía fundamental para resolver el problema del envejecimiento poblacional es el aumento de la productividad social que impulsa el crecimiento económico y una adecuada redistribución de la riqueza creada, lo cual se logra, entre otras vías, mediante los sistemas de pensiones basados en la solidaridad y financiados en todo o en parte por los presupuestos nacionales.

"Adicionalmente, para hacer frente al envejecimiento demográfico, los regímenes de reparto han utilizado el método de aumentar la edad de jubilación gradualmente a lo largo de muchos años, causando poco impacto sobre los derechos en curso de adquisición y ninguno en las personas ya jubiladas.

"El aumento de la edad de jubilación contribuye a una utilización más adecuada de los trabajadores con amplia experiencia laboral y en muchos casos con alta calificación, cuya sustitución no está garantizada por el número relativamente pequeño de jóvenes que forman parte de la población económicamente activa, en los países cuyas poblaciones han envejecido como resultado del aumento de la esperanza de vida y las bajas tasas de fecundidad.

"La falta de un vínculo directo entre la cuantía de las prestaciones y el nivel de las contribuciones no es tan absoluto, como señalan los críticos de los sistemas públicos de pensiones ya que en todos ellos, la

cuantía de las pensiones es proporcional al salario y en el caso de los trabajadores con bajos salarios reciben una tasa de reemplazo mayor, como una expresión de solidaridad de los trabajadores con mayores ingresos, lo cual resulta socialmente justo.

"En América Latina se han sustituido los regímenes públicos de pensiones por regímenes basados en la capitalización individual en Chile, Perú, Argentina, Colombia, Uruguay, México, El Salvador y Bolivia; y se estudia su aplicación en otros países.

"Aunque existen diferentes matices en la organización y aplicación de estos regímenes en cada uno de los países, el rasgo común que los caracteriza es la creación de entidades financieras de carácter privado que administran los fondos acumulados por el ahorro obligatorio de los trabajadores. En este modelo, el papel del Estado en la seguridad social se reduce a dictar las normas reguladoras del sistema y velar porque las entidades encargadas de la administración de los fondos, las cumplan.

"No es posible hacer conclusiones sobre los resultados de estos sistemas basados en la capitalización individual dado el poco tiempo que llevan funcionando. Con frecuencia se cita como resultado positivo el que la capitalización de los fondos de pensiones ha aportado cuantiosos recursos al mercado de capitales, pero se omite la contraparte, es decir, la enorme carga fiscal que han debido asumir los Estados para hacer frente al proceso de transición al nuevo sistema y la responsabilidad de garantizar las pensiones mínimas a los trabajadores que con sus ahorros no acumulen fondos suficientes para obtener sus pensiones.

"En los países de la OCDE y de Europa Central y Oriental se mantienen los regímenes públicos de pensiones financiados mediante sistemas de reparto. Los europeos en particular son contrarios a la obligación de capitalizar las pensiones públicas, debido a su experiencia pasada de períodos inflacionarios que entrañaron una descapitalización de las reservas.

"El debate sobre la seguridad social es muy amplio y se manifiestan criterios contradictorios al analizar los mismos problemas. La opción del régimen de seguridad social que se considera válido para un país depende en gran medida de su historia, su cultura, sus condiciones económicas y esencialmente del modelo de sociedad en que quiere vivir, por lo que obviamente no existen modelos de seguridad social de validez universal.

"Las medidas de corte neoliberal aplicadas en los procesos de cambios estructurales que tienen lugar en América Latina han permitido alcanzar discretos niveles de crecimiento en los indicadores macroeconómicos de algunos países de la Región, pero han empeorado dramáticamente las condiciones sociales de sus pueblos. Esto se pone de manifiesto, entre otros aspectos, en una alta tasa de desempleo en el sector moderno de la economía; en el incremento acelerado del sector informal; en el aumento de la pobreza y la polarización de las desigualdades entre ricos y pobres.

"En esas circunstancias, se hace evidente que hoy más que nunca, resulta necesario fortalecer la seguridad social y procurar la extensión de sus beneficios a toda la población. La estrategia de sustituir los sistemas públicos de pensiones, que a pesar de todas sus limitaciones han brindado un nivel de protección aceptable, por regímenes de ahorro obligatorio, en los que pueden presentarse en igual medida o aún más rotundamente los mismos problemas que se atribuyen a los sistemas públicos, implica un grado de riesgo inaceptable para los trabajadores y los pensionados, así como una pesada carga para las actuales generaciones de trabajadores, ya que al romperse el compromiso intergeneracional implícito en los sistemas públicos de pensiones, deberán asumir, en el proceso de transición del anterior régimen al nuevo, el pago de las pensiones vigentes y el de sus propias pensiones futuras.

"La naturaleza dinámica de las necesidades sociales impone un proceso permanente de perfeccionamiento de la seguridad social, la

cual ha demostrado su capacidad de adaptación para enfrentar los retos derivados de los cambios socioeconómicos que han atravesado la generalidad de los países donde han funcionado y funcionan los sistemas públicos de pensiones basados, entre otros, en los principios de solidaridad y universalidad y financiados mediante el régimen de reparto....

"En 1973 el XIII Congreso de la Central de Trabajadores de Cuba, aprobó una resolución en la que se recomendaba la revisión de la legislación de seguridad social con vista a continuar su proceso de perfeccionamiento.

"En cumplimiento de la recomendación hecha por el referido Congreso, se inició un amplio análisis de la legislación de seguridad social que culminó con la elaboración de una Ley, que conforme a la tradición revolucionaria, fue sometida en su fase de anteproyecto al conocimiento y discusión de los trabajadores y aprobada por éstos.

"La necesidad de su promulgación se argumentó en los siguientes términos:

La sociedad socialista, en la búsqueda incesante encaminada a satisfacer cada día en mayor medida las necesidades materiales y espirituales del pueblo, ofrece protección social, en la que se destacan la preservación de la salud, la educación y la seguridad social, aspectos que constituyen una responsabilidad y un objetivo primordial del Estado.

A partir del triunfo de la Revolución se han venido destinando importantes recursos y esfuerzos para viabilizar esa protección social, dándole a la seguridad social, en el lapso transcurrido, un nuevo sentido y un mayor alcance, expresados fundamentalmente en la Ley No. 1100 de 27 de marzo de 1963, la cual además de darle uniformidad jurídica al régimen de prestaciones vigente y extender su campo de aplicación a nuevos sectores de la población trabajadora, incorporó al mismo, múltiples beneficios que fueron posteriormente ampliados por medio de regímenes complementarios y planes asistenciales, en un proceso

que ha materializado en la seguridad social cubana, por etapas progresivas, principios propios de la nueva sociedad que se construye.

"Las experiencias adquiridas y los cambios operados en el país durante los últimos años aconsejan, en correspondencia con el nivel de desarrollo alcanzado por nuestro Estado socialista, la ampliación y el perfeccionamiento del sistema de seguridad social actualmente en vigor, con lo cual se reafirma su proyección progresista, a la vez que se incrementan los recursos financieros dedicados a las prestaciones sociales y se determina una redistribución más equitativa de los fondos destinados a esos fines.

"Las modificaciones y mejoras que esta Ley introduce responden a las directivas sobre seguridad social y asistencia social trazadas por el Primer Congreso del Partido y desarrollan los principios plasmados en la Constitución de la República en lo concerniente a dichas instituciones.

"La modificación conceptual más importante que se introduce con esta nueva legislación se refiere al alcance que habría de darle al campo de aplicación de la seguridad social. La Ley 1,100 de 1963 comprendía al trabajador y su familia, pero la nueva Ley definió la seguridad social como un sistema que garantiza la protección con la más amplia cobertura para el trabajador y su familia, así como para aquella parte de la población cuyas necesidades esenciales no estuvieran aseguradas o que por sus condiciones de vida o de salud requiera protección y no pudiera solucionar sus dificultades sin ayuda de la sociedad. Respondiendo a ello, el sistema se integra por dos regímenes, el de seguridad social y el de asistencia social que, en conjunto, forman un todo armónico capaz de garantizar, como lo expresa la Constitución de la República, que 'no haya persona incapacitada para el trabajo que no tenga medios decorosos de subsistencia'.

"La extensión que la Ley fija a la seguridad social tiene su apoyo en los preceptos de la Constitución que definen concretamente el cometido del Estado en esta área específica de la política social".

La Editorial de las Ciencias sociales de la Habana publicó en el año 2000, el libro *La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina*, cuyos autores, Luis Gutiérrez Urdaneta y Orlando Peñate Rivero, nos muestran las siguientes conclusiones:

"En el necesario proceso de análisis de la seguridad social no se plantea la desaparición del actual sistema público de pensiones, sustentado en la solidaridad y financiado por la vía del reparto, sino las medidas que deben adoptarse para continuar perfeccionándolo y garantizar su viabilidad en las nuevas condiciones de la economía cubana.

"El nivel de perfeccionamiento que puede alcanzarse por el Sistema de Seguridad Social en esta etapa dependerá de elementos de la macroeconomía y de elementos inherentes al propio sistema.

1. La creación de nuevas fuentes de trabajo que propicien el incremento del empleo. Dada la amplia cobertura del sistema, el incremento del empleo aumenta el potencial asegurado y, por tanto, los ingresos financieros, mejorando la relación entre el número de trabajadores activos y pensionados.
2. El aumento de la productividad social del trabajo. Si bien este elemento no modifica la relación de dependencia entre trabajadores en activo y pensionados, contribuye a elevar la disponibilidad de recursos financieros para la seguridad social, aunque no se incremente el número de trabajadores.

"Entre los segundos resultan fundamentales:

1. La ampliación de las fuentes de financiamiento mediante la contribución de los trabajadores a la seguridad social o el establecimiento de impuestos destinados a ese fin.

2. La reducción del ritmo de incremento de los pensionados y, por ende, del gasto mediante un proceso gradual de elevación de la edad de jubilación.
3. La culminación del proceso, ya comenzado, de fortalecimiento de la administración de la seguridad social con la implantación de un sistema descentralizado de gestión dotado de modernas técnicas computacionales que garantice un servicio más eficiente a los beneficiarios y un adecuado control de los recursos destinados al pago de las pensiones.

"La economía cubana ha iniciado la etapa de recuperación económica que se refleja en modestos incrementos del ingreso nacional, en la reducción del índice de desempleo y en el aumento de la productividad del trabajo.

"La evolución del ingreso nacional y la voluntad política del Estado de preservar la justicia social alcanzada determinarán la proporción que debe dedicarse a un gasto social que resulte económica y políticamente sostenible.

"En la actualidad, se examinan en el contexto del plan de desarrollo económico-social los escenarios en que deberá desenvolverse la economía cubana en los próximos años. El resultado de esos estudios determinará la oportunidad y el alcance de las modificaciones a introducir en la seguridad social.

"La aplicación de esas modificaciones requerirá de un consenso nacional resultante de una amplia discusión con los trabajadores, como se ha venido realizando con todos los cambios introducidos en la sociedad cubana para hacer frente a las dificultades por las que atraviesa la economía del país".

A partir de 1998, el doctor Peñate, como Vicepresidente de la Comisión Americana Jurídico Social es electo Presidente de la Comisión Revisora del Estatuto de la CISS, para realizar los cambios que varias

instituciones de seguridad social habían sugerido. Dicha Comisión llevó a cabo sus trabajos hasta el año 2005.

En noviembre de 2001, en Fortaleza, Brasil, durante XIX Asamblea General de la CISS y en noviembre de 2004, en República Dominicana, durante la XX Asamblea General, el doctor Peñate, como representante de la seguridad social cubana, fue electo para una de las vicepresidencias de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y para la Secretaría Técnica de la Comisión Americana del Adulto Mayor.

La cronología de estos acontecimientos y análisis de los documentos nos muestran a un Orlando Peñate comprometido íntimamente con la seguridad social de Cuba y de América que, sin duda, han sido la razón de su existencia. Treinta años que han dejado en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social una huella de experiencia acumulada y un reto para encontrar nuevos caminos para el bienestar de la población americana.

Antonio Ruezga Barba

INTRODUCCIÓN

Los antecedentes *formales* más remotos de la seguridad social moderna fueron los seguros sociales establecidos en Alemania en el último cuarto del siglo XIX, en tiempos del Canciller Bismarck, como contraofensiva política al auge y expansión de los movimientos obreros socialistas. De ninguna manera fueron una consecuencia *natural* y benéfica del desarrollo y extensión del modo capitalista de producción, en todo caso, una respuesta del capital fuera del ámbito estrictamente económico.

Con la expansión de la producción capitalista y, por consiguiente, con la incorporación creciente de contingentes de trabajadores asalariados en las actividades industriales, públicas y de servicios —y su correspondiente sindicalización— los sistemas de seguros sociales se fueron implantando paulatinamente en los países industrializados de manera que a principio del siglo XX en más de la mitad de estos se aplicaban programas de seguro social.

Por otra parte, con el triunfo de la revolución de 1917 en Rusia, se implanta en ese país un modelo de desarrollo socialista, basado en la propiedad social de los medios de producción, lo que dio lugar a la introducción de nuevas concepciones acerca del contenido y alcance de los seguros sociales.

Los cambios en el orden económico mundial ocurridos como consecuencia de la desintegración de la Unión Soviética y la desaparición del campo socialista europeo, han contribuido a impulsar el proceso de globalización de la economía.

La globalización es un fenómeno objetivo, una etapa del capitalismo durante la cual la velocidad de traslación del capital se multiplica en la misma medida en que los adelantos técnicos han mejorado las comunicaciones.

La exportación del capital y la interrelación de la economía no es un fenómeno nuevo, ha estado presente en el contexto económico internacional desde las etapas iniciales del capitalismo, pero nunca como ahora con la existencia de las computadoras, el fax, los aviones de reacción, el enlace de las empresas vía satélite y la aplicación a escala mundial de las políticas neoliberales.

Es importante destacar este último aspecto, pues la globalización que se ha venido aplicando, es la globalización neoliberal, la cual constituye la forma de manifestación ideológica hoy dominante y que provoca graves efectos, entre otros, en la política social de los Estados en sentido general y más específicamente, en los sistemas de seguridad social de los diferentes países.

Aunque los efectos de la globalización neoliberal en la seguridad social se manifiestan en mayor o menor medida en todos los países, es innegable que su mayor impacto negativo se evidencia en los llamados países en vías de desarrollo. En América Latina, por ejemplo, en gran parte de los países se han aplicado reformas estructurales en el campo de la economía, con el declarado propósito de revertir la situación económica imperante a partir de los años ochenta, en la llamada *década perdida*. Estas reformas económicas impulsadas por el neoliberalismo han contribuido a agravar la crisis de la seguridad social en la región.

Con el pretexto de que la seguridad social encarece los costos de producción, y por ello se convierte en un obstáculo a la competencia,

ya que los países con costos más bajos son más competitivos que los que tienen costos más altos, los teóricos del neoliberalismo iniciaron una ofensiva contra los sistemas públicos de seguridad social a los que califican de económicamente insuficientes y socialmente injustos.

Para abundar en la necesidad de sustituir los sistemas públicos de seguridad social se utilizan diversos argumentos: que los regímenes públicos son insostenibles, ya que la deuda implícita, representada por las pensiones, o sea, todo lo que se debe a los jubilados por el importe total de las pensiones en curso de pago y a los trabajadores que han acumulado derechos con vista a futuras pensiones, es impagable. Asimismo, se afirma que los regímenes públicos, basados en el sistema financiero de reparto, no pueden soportar la carga que representa el incremento del gasto como consecuencia del envejecimiento demográfico que genera un aumento del número de pensionados.

Otro señalamiento que se hace a los regímenes públicos de seguridad social es la ausencia de una relación directa entre las cuantías de las prestaciones y el nivel de las contribuciones. También se sostiene que la administración pública es ineficiente, y debe ser sustituida por entidades privadas.

Al poner el énfasis en los aspectos técnicos referidos a las modalidades de financiación (reparto o capitalización) y forma de gestión (pública o privada), se omite el hecho de que en materia de seguridad social el punto fundamental es de orden político y cultural. Se trata de la elección de métodos para regular procesos socioeconómicos y ello implica elegir un sistema social que condiciona el contenido y alcance de la protección social y las fuentes de financiación.

Los sistemas de seguridad social funcionan en países concretos y están condicionados por el orden político, económico y social imperante en el país de que se trate, por lo que su éxito o fracaso es, en gran medida, una consecuencia del éxito o fracaso del orden político, económico y social en que se desenvuelven. La opción del sistema de

seguridad social que se considera válido para un país depende de su historia, su cultura, sus condiciones económicas y, esencialmente, del modelo de sociedad en que quiere vivir, por lo que obviamente no existen modelos de seguridad social de valor universal.

En el texto pretendo desarrollar algunas consideraciones sobre el papel que ha desempeñado, desempeña y desempeñará el orden político, económico y social imperante a nivel internacional y en los respectivos países, en el surgimiento y desarrollo de los sistemas de seguridad social, así como la responsabilidad ineludible de los Estados de garantizar a todos los habitantes de sus países el derecho a la seguridad social, consagrado en la Declaración de los Derechos Humanos, aprobadas por la Organización de Naciones Unidas en 1948.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos:

- I. Antecedentes históricos de la seguridad social.
- II. La seguridad social en Europa.
- III. La seguridad social en América Latina. Retos y perspectivas.
- IV. La seguridad social en Cuba. Primera experiencia de la aplicación en América de un sistema socialista de seguridad social.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Sin pretender un estudio exhaustivo sobre el surgimiento y desarrollo de la seguridad social, he considerado necesario señalar algunos antecedentes históricos del largo y complejo camino que a partir del siglo XVIII, se ha recorrido de la asistencia pública hasta la consideración de la seguridad social como un deber del Estado y no un acto de gracia.

El siglo XVIII está signado por dos acontecimientos trascendentales: la Revolución Industrial, que daría nacimiento al proletariado y la Revolución Política iniciada en 1789.

Los acontecimientos de 1848, en Francia y Alemania y, particularmente, “la Comuna de París” de 1871, serían los jalones de un avance violento hacia la concepción de que los problemas de la sociedad tenían que ser resueltos por el Estado, no en acto de gracia sino de justicia. Pero antes hizo que el drama social buscara su propia expresión y su defensa en los anticipos utópicos de los Fourier, Owen y tantos otros; en el dramatismo científico del marxismo y en la organización militante de las internacionales socialistas. De hecho, el

último paso estaría dado por el conflicto entre la social democracia alemana y Bismark, quien convencido de que la represión no era la vía mejor pese a sus resultados positivos para el orden público, consideró necesario dictar medidas sociales anunciadas en su mensaje del 17 de noviembre de 1881, al que siguieron las leyes de 1883, 1884 y 1889, por las cuales se establecieron los seguros de enfermedad, accidentes de trabajo e invalidez-vejez.¹

Bismark consideró a los seguros sociales como un elemento de seguridad nacional, que permitirían otorgar a los pobres un nivel de subsistencia adecuado, con el fin de evitar que, a falta de éste, se produjeran movimientos sociales que pudieran llevar a la caída del sistema. Al respecto expresó: “Un hombre que tiene asegurados su porvenir, su vejez tranquila, el bienestar de sus familiares, no es un anarquista ni atenta contra la vida del emperador; démosle ahora a los pobres aquello a lo que tienen derecho antes de que nos lo arrebaten por la fuerza”.²

En su libro *Desafíos de las reformas del seguro social en México*, al comentar la necesidad de la seguridad social, Antonio Ruezga expresa que “La gran depresión económica sobrevenida después del año 1873, trajo consigo la duda y la desconfianza en la autorregulación del mercado por las fuerzas que operan en el mismo. Esta desconfianza generó a su vez, decepción en la lucha individual contra la pobreza, la miseria y la explotación.

¹ José Manuel Almansa Pastor. *Derecho de la seguridad social*, t. I, Editorial Tecnos, Madrid, 1973, pp. 82-83.

² Carlos Soto Pérez. “Los derechos humanos en la seguridad social. La participación del actuario”. En *Derechos humanos y seguridad social*, CISS, Serie Estudios 20, México, octubre 1995, p.44.

Se planteaba así una nueva situación que era aprovechada por fuerzas sociales que deseaban agudizar los conflictos con reformas sociales concretas.

La industrialización y las consiguientes migraciones hacia zonas urbanas; la separación de la sociedad agraria que propiciaba una relativa seguridad, el retroceso de la importancia de la familia como garantía contra las necesidades, eran razones suficientes e indispensables, para que se buscaran soluciones que evitaran el estallido y la confrontación sociales.

Por ello, no hay que asociar el nacimiento de los seguros sociales públicos con determinado estado de desarrollo económico-social. Si esto hubiera sido así, no habrían nacido en Alemania, sino en Inglaterra.

Se ha llegado a afirmar que las consideraciones políticas fueron las que dieron prioridad a la creación de los seguros sociales; no eran las condiciones sociales en las que se encontraban los trabajadores las que impulsaron su implantación. Estas últimas eran el origen de la situación política.

Algunos comentaristas estiman que el motor que hacía posible la puesta en práctica de los seguros sociales en Alemania, antes de 1914, era el temor a la destrucción del Estado y de la sociedad por el movimiento obrero. Se concebía el seguro social como el instrumento adecuado para otorgar bienes materiales y seguridad ante la incertidumbre.³

Antes de la creación de los seguros sociales ya funcionaba el seguro contractual o privado el cual se basa en la libertad contractual y la autonomía de la voluntad de las partes. Se basa en el criterio de que todos los riesgos—hechos futuros más o menos inciertos— que pueden provocar daños a las cosas o a las personas, son asegurable.

³ Antonio Ruezga Barba: *Desafíos de la reforma de la seguridad social en México*, Biblioteca CIESS, México, 2005, p. 14.

Por supuesto, la forma de aseguramiento y de los respectivos contratos dependerá de la naturaleza de los riesgos de que se trate, considerando especialmente la mayor o menor probabilidad de su ocurrencia. En consecuencia, la prima que habrá de pagar el asegurado será mayor mientras más grave sea el riesgo que se pretende asegurar. También influye en el precio de la prima la formación más o menos numerosa de la comunidad de riesgo.

Este tipo de seguro puede ofrecer sus servicios para dar cobertura a riesgos provenientes del trabajo y para ello debe adecuar sus procedimientos y normas contractuales al más bajo nivel de ingreso de los trabajadores.

A pesar de la extensión y desarrollo alcanzado por los seguros sociales, el seguro contractual o privado no ha desaparecido, por dos razones fundamentales: 1) personas que quedan fuera del seguro social y, 2) insuficiencia de las prestaciones.

El seguro social obligatorio creado en Alemania constituye una adaptación de la técnica del seguro privado, para proteger a los trabajadores asalariados frente a los que hoy se denominan riesgos o contingencias sociales, que en su concepción original son aquellos que pueden obligar a un obrero a cesar en su trabajo, temporal o definitivamente. Se trata pues, por una parte, de riesgos fisiológicos comunes a todas las personas (la enfermedad, la invalidez, la vejez, la muerte) y por otra parte, ciertos riesgos que provienen de la actividad profesional (el paro, el accidente de trabajo, la enfermedad profesional). Si tenemos en cuenta que los seguros sociales surgieron como un elemento de la legislación obrera y que esa legislación protegía al obrero antes de su ingreso a la vida laboral, mediante las reglas sobre el aprendizaje del oficio o la formación del contrato de trabajo, del mismo modo que lo defendía, en el curso de su vida laboral, por medio de disposiciones sobre la duración de la jornada, o sobre la higiene en el

trabajo, esa legislación lo defendía también contra los riesgos que pudieran forzarlo a abandonar el trabajo.

De esta concepción original se deriva una consecuencia natural. La noción de riesgo social venía indirectamente determinada por el ámbito mismo de la legislación obrera. Por tanto, no iba más allá de riesgos susceptibles de afectar a obreros asalariados que realizaban un trabajo manual, con exclusión de aquellos otros que afectarían a otro tipo de trabajadores y, con más razón, a empresarios. Por otra parte, como esa legislación era propia de la industria, la noción de riesgo social desdeñaba los riesgos que podían aparecer en otras actividades profesionales y, concretamente, en el trabajo agrícola.

Esa noción originaria resulta de extraordinaria importancia en la teoría de la seguridad social. Son los riesgos sociales, definidos de ese modo los que, en principio, quisieron indemnizar los *seguros sociales y todavía hoy, esos riesgos forman el núcleo esencial de los sistemas de seguridad social*. Cuando la ley americana de 1935 empleó por primera vez la expresión seguridad social, fue para aplicarla a dos riesgos tradicionales: el paro y la vejez.⁴

Como se destacó en los párrafos precedentes, el seguro social obligatorio se creó en beneficio de los trabajadores dependientes, quienes debían crear un fondo colectivo de dinero para financiar las prestaciones estipuladas cuando se produzcan las contingencias previstas. Ante la imposibilidad de los trabajadores asalariados de pagar el precio del seguro, se estableció la obligación del empleador de contribuir a su financiamiento con un aporte equivalente a un porcentaje del salario abonado a sus trabajadores. Como en no pocas ocasiones los fondos constituidos por la doble cotización de obreros y empleadores no

⁴ Paul Durand. *La política contemporánea de seguridad social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, p. 57.

resultaron suficientes para cubrir las obligaciones del seguro, se hizo cada vez más necesario que el Estado aportara recursos financieros adicionales para garantizar el pago de las prestaciones a los asegurados dando lugar a la llamada contribución tripartita (trabajadores, empleadores y Estado) presente hoy en un importante número de regímenes de seguro social, aunque en no todos los países, el Estado participa en la financiación, y en otros su aporte resulta insuficiente.

El seguro social se basa en la mancomunidad de riesgos. Los asegurados, al contribuir a un fondo común, se encuentran amparados y tienen derecho a las prestaciones otorgadas por el sistema, si cumplen con los requisitos establecidos. Si bien el seguro social resultó un paso de avance respecto al seguro privado, sigue teniendo un carácter limitado, ya que solo protege a los trabajadores que reciben sus ingresos de una prestación de servicios subordinados, esto es, de una relación de trabajo que les permite generar las contraprestaciones necesarias para poder acceder a los beneficios del seguro, por lo que quedan fuera del sistema los que se suelen llamar trabajadores “no asalariados” y aquellos sectores sociales depauperados, vinculados a una existencia precaria por las circunstancias sociales, geográficas y económicas en que se mueven. De esa manera se plantea la grave contradicción de que los sujetos más necesitados de asistencia, carezcan de ella.⁵

A partir de la implantación de la legislación alemana sobre el seguro social, diversos países europeos organizaron sistemas similares aunque en algunos solo abarcaban ciertas ramas de seguros y otros, por el contrario, incluían nuevos seguros como el del paro, no incluido en el modelo alemán.

⁵ Néstor de Buen Lozano. *Seguridad Social*, Porrúa México, 1995, p. 8.

Seguridad social

La expresión seguridad social, usada durante la década de los años treinta del siglo xx en algunas legislaciones anglosajonas, se difundió universalmente en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial para designar las nuevas ideas surgidas en el campo de la previsión social. Entre los hechos más notables de nuestro tiempo figura ciertamente el conjunto de sistemas, leyes, planes, programas, organismos y asociaciones que, empleando esta expresión, tienen por finalidad proteger al hombre frente al riesgo social.

El informe presentado por William Beveridge al parlamento inglés en noviembre de 1942 es, cronológicamente, el primer documento que desarrolla un plan de seguridad social concebido como la garantía de una protección completa, de acuerdo con la fórmula “de la cuna a la tumba”. Es un plan, según expresa el Informe, para “obtener la liberación de la miseria por el mantenimiento de los ingresos”. Para lograr ese objetivo, es necesario la conjugación de diversos medios: el seguro social, la asistencia social, los seguros voluntarios, las asignaciones para los niños, los servicios de salud y rehabilitación, el mantenimiento del empleo y la seguridad en todo tiempo de un ingreso suficiente.

Como puede apreciarse, en la concepción del Plan elaborado por Beveridge, la seguridad social es el resultado de la aplicación, por parte de la sociedad, de una política integral de bienestar social para todos sus miembros.

Para hacer viable esta concepción, resulta necesario la voluntad y decisión políticas por parte de los Estados. Un antecedente histórico de esta concepción de la seguridad social como resultado de una política de Estado, se vislumbra en la famosa frase del Libertador Simón Bolívar cuando expresó: “El sistema de gobierno más perfecto es aquel que

produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política.”⁶

La Seguridad Social concebida en el Plan Beveridge excede los límites de la acción reparadora dentro de los cuales funcionó antes el seguro social. Dos años después la Organización Internacional de Trabajo (OIT), reunida en Filadelfia, atribuyó a la seguridad social un campo más restringido, definiéndola como “conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada una protección suficiente contra ciertos riesgos a los cuales se hallen expuestos”. Más adelante la Declaración de Filadelfia precisa los límites de dicha organización, al definir que se “consideran como instituciones de seguridad social exclusivamente las que corresponden a un régimen de atribución de prestaciones a los ciudadanos para la prevención de las enfermedades y el tratamiento de los enfermos, así como toda clase de prestaciones destinadas a socorrerles cuando se vean privados de sus medios de existencia y a restituirles su capacidad de ganancia”. Los principios de esta Declaración sirvieron de orientación a las recomendaciones 67 y 69 aprobadas en la antes citada reunión.

El 5 de junio de 1952, con la adopción del convenio número 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima), la xxxi Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo ofrece implícitamente una definición que determina el alcance, hoy generalmente reconocido a esta rama de la política social, al menos en el ámbito de las legislaciones positivas. En *La seguridad social, manual de educación obrera*, publicado por la OIT, se fija precisión a este alcance considerando la seguridad social

⁶ Simón Bolívar. Discurso pronunciado en el Congreso de Angostura, 15 de febrero de 1819. En *Obras Completas*, t. IV, Fondo Intergubernamental para la Descentralización, Caracas, 2006, pp. 333-345.

como “el conjunto de medidas de carácter público tendientes a preservar del estado económico en que la población o una gran parte de la misma podría hallarse cuando dejen de percibirse salarios por razón de enfermedad, desempleo, invalidez, vejez o como resultado de un fallecimiento...”.

Dificultades para precisar el concepto de seguridad social

No resulta tarea simple formular un concepto de la seguridad social. Es un hecho cierto que los límites de ésta varían en los diferentes países y que sus modalidades cambian con el sistema económico de cada nación. Los principios que la inspiran traducen las manifestaciones del dominio en las relaciones de producción y la ideología del Estado. En este sentido, tiene importancia la diferencia filosófica entre *forma* y *contenido*.

Diversos autores hacen coincidir las dificultades para precisar el concepto de seguridad social en la multiplicidad de criterios aplicados a este fin. El Informe Beveridge y las declaraciones internacionales aprobadas con posterioridad a dicho Informe enfocan la seguridad social desde uno de estos puntos de vista: el amplio, como en el citado Informe, o el estricto, como en el Convenio 102 de la OIT. Del mismo modo, las definiciones de los autores se formulan sobre una de estas bases: la consideración de los medios, como la de Walter Leen, o de los fines, como la de Altmeyer. Finalmente, algunos, como González Posada, reducen el concepto al ordenamiento jurídico que en cada país regula el sistema de prestaciones.

Sin embargo, el supremo impedimento para ofrecer un concepto universalmente válido de la seguridad social, consiste en la profunda escisión que en ella opera con motivo de la actual lucha ideológica. Muchas de las definiciones que se exponen seguidamente reflejan una

clara posición idealista. Los rasgos que ella apunta no reflejan completamente la realidad objetiva y dejan de tener por tal motivo el carácter de conocimiento científico. Unas veces envuelven meras aspiraciones y siempre ocultan el contenido de la seguridad social, aquel que viene determinado en cada sistema por los intereses de la clase dominante.

Algunas definiciones de seguridad social

“La seguridad social es el conjunto de medidas e instituciones destinadas a conferir a aquellos que se procuran una renta por su trabajo asalariado un derecho a la obtención de ciertas prestaciones, cuando ellos se encuentren en circunstancias determinadas que tengan por consecuencia privarles de todo o parte de su salario o de imponerles cargas que le sean difíciles de soportar.”

Walter Leen
Doit de la sécurité sociales
Bruselas, 1943.

“Se entiende por sistema de seguridad social de un país el conjunto de disposiciones legales que tutelan su población, en base a la cual todo sujeto, al verificarse determinados eventos que crean una condición de necesidad, tiene derecho, bajo ciertas condiciones, a determinadas prestaciones que tiendan a eliminar las causas y a reparar o atenuar las consecuencias de dichos eventos, a fin de garantizar en cada caso, al lado de la cura física médica y reeducativa, un nivel mínimo y decoroso de vida, completándose tal ordenamiento con el conjunto de iniciativas

dirigidas a prevenir aquellos eventos hacia los cuales sea posible desenvolver la obra de previsión.”

Bruno Biondi,
La scurezza sociale nel mondo
Trento, 1954.

“La seguridad social es el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro.”

Arthur Altmeyer,
“Cooperación internacional para desarrollar la seguridad social”, *Boletín de CTSS*, agosto 1943.

“Es la abolición del estado de necesidad asegurando a todo ciudadano la renta suficiente en todo momento para eliminar las cargas que pesan sobre él.”

William Beveridge,
Social Insurance and Allied Services
Londres, 1942.

“El objeto de la legislación de seguridad social es crear en beneficio de los trabajadores un conjunto de garantías que los amparen frente a un cierto número de eventualidades susceptibles de reducirles o suprimirles su actividad por la imposición de cargas suplementarias.”

N. Netter,
Notions essentielles de sécurité sociale

“La seguridad social es la parte de la ciencia política que, mediante Instituciones técnicas adecuadas de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender y propulsar la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros.”

José Pérez Leñero,
La seguridad social como concepto

“La seguridad social es el conjunto de medidas que un Estado moderno emplea para liberar a los ciudadanos del peligro de la indigencia”.

Carlos González Posada,
Los seguros obligatorios en España
Madrid, 1943.

Delineación de un concepto

Para definir la seguridad social resulta necesario el examen de los factores que pueden ser observados y analizados con referencia a cualquier grupo social en que se haya establecido un sistema de prevención. En todo sistema es posible el examen de cinco aspectos siempre presentes. Tales son: las personas protegidas, los riesgos cubiertos, las prestaciones, la financiación y la administración.

La esencia de la seguridad social se revela en las manifestaciones y tendencias de los sistemas nacionales y de los planes y programas propuestos para su desarrollo. De acuerdo con ello —y excluido el trasfondo ideológico que late en cada sistema— la seguridad social encierra un concepto nuevo en su denominación y alcance. Representa, en verdad, una superación del seguro social.

Examinada en los cinco aspectos antes señalados, la seguridad social presenta los rasgos siguientes:

- a) *Personas protegidas*: tiende a garantizar a toda la población los medios de subsistencia y servicios médicos cuando falta el empleo o aumentan las cargas familiares.
- b) *Riesgos o contingencias*: extiende la noción de riesgo, que no consiste solo en la pérdida de empleo, sino también en la reducción del nivel de vida. En la tarea de determinar el campo de acción de la seguridad social, algunos planes incluyen materias que corresponden a la política social en su totalidad, tales como: el pleno empleo, el nivel de salarios, la política educacional, la vivienda, la seguridad y salud en el trabajo y una variada red de servicios sociales. Tenga o no este alcance en el campo de los conceptos, es cierto que la plena realización de una seguridad social con esa amplitud requiere un cambio de la base económica en que la sociedad capitalista se asienta, como lo ha dicho Paul Durand dentro del mismo terreno burgués, una seguridad social que “precipite la evolución del régimen civil, la sociedad política y la estructura sociológica de la sociedad”, una verdadera revolución.

El examen de los riesgos o contingencias es particularmente importante en la formulación del concepto de la seguridad social.

“La seguridad social —escribe Guy Perrin— ha llegado a determinar su campo y a integrarse en un marco ampliamente permitido, al fundar su investigación, de acuerdo con las recomendaciones 67 y 69 de la Conferencia Internacional del Trabajo, sobre un conjunto coherente de eventualidades determinadas que suponen un riesgo, bien para la salud, bien para los medios de existencia. Así, las principales eventualidades relacionadas con la seguridad social, según han sido fijadas en el Convenio 102 de la OIT, relativo a la “norma mínima”, constituyen actualmente el mayor

denominador común de las diversas concepciones de la seguridad social sobre la cual se haya conseguido un acuerdo internacional.

- c) *Prestaciones*: hay una tendencia generalizada a hacer que el beneficio corresponda al nivel de ganancias y la aceptación del reconocimiento del derecho a la salud como parte de la seguridad social. En orden a la indemnización de los riesgos sociales, la seguridad social tiende a una organización coherente y completa de reparación.
- d) *Financiación*: el sostenimiento de los sistemas de seguridad social se funda en el principio de solidaridad. Los recursos destinados a garantizar el funcionamiento del sistema tienen su origen en cotizaciones o impuestos.
- e) *Administración*: debe caracterizarse por integrar, en una forma armónica, un solo sistema de prestaciones y un mismo procedimiento, situando a todos los trabajadores en igualdad de condiciones.

La Oficina Internacional del Trabajo ha señalado como medios establecidos por el Estado para la consecución de los fines de la seguridad social, los siguientes:

- a) El seguro social “en virtud del cual los miembros de ciertas clases de población están obligados a pagar, o pagan voluntariamente, o debe pagarse en su nombre cotizaciones que les conceden derechos, una vez cumplidos los requisitos necesarios, a prestaciones cuyo importe y contingencias determina la Ley”.
- b) Un servicio público, por el cual, plantea la misma Oficina, los miembros de ciertas clases de la población, en las condiciones

previstas por la Ley, tienen derecho a prestaciones de un importe determinado, que son sufragados por la colectividad.

- c) La asistencia social, definida asimismo por la OIT, como el medio por el cual “los miembros de cierta clase de la población tienen derecho, previo examen de recursos económicos, a prestaciones determinadas por la Ley, que son costeadas por la comunidad y que se otorgan ante las contingencias previstas por la legislación”.

A partir de la existencia de rasgos y medios comunes existentes en la generalidad de los sistemas establecidos por el Estado para la consecución de los fines de la seguridad social mediante las tres instituciones señaladas por la Oficina Internacional del Trabajo, antes descritas, se pudiera llegar al concepto siguiente:

“La seguridad social es la parte de la política social constituida por el conjunto de instituciones que crea el Estado y que se sufragan con cotizaciones, impuestos u otras vías, mediante las cuales se organiza la protección económico social de la población frente a las circunstancias que privan de ingresos, aumentan las cargas económicas o afectan la salud, con el objetivo de reparar o atenuar sus consecuencias”.⁷

La seguridad social: un derecho humano

La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual constituye la base del sistema de derechos

⁷ Félix Argüelles Varcárcel. *Curso básico de seguridad social*. La Habana, 2003. (inédito).

humanos vigente en la actualidad. En su articulado se consignan los derechos básicos y las libertades fundamentales a las que tienen derecho en cualquier parte todas las personas sin distinción alguna. Los derechos y libertades reconocidas se refieren a dos categorías de derechos:

- Los derechos civiles y políticos, que comprenden, entre otros, el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas.
- Los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los cuales se contempla el derecho a la seguridad social, el derecho al trabajo, el derecho al descanso y el derecho a un nivel de vida adecuado.

Con respecto a la seguridad social, la Declaración consagra en el artículo 22 que “Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

En el artículo 25 se reconoce que “Toda persona tiene derecho a un modo de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

Al examinar el contenido de la Declaración, se aprecia que la Asamblea General implícitamente reconoce que el orden social e

internacional establecido no garantiza que los derechos proclamados se hagan efectivos y por ello en su artículo 28 expresa: “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”.

Con el propósito de tratar de lograr la efectiva aplicación de los derechos proclamados por la Declaración, se iniciaron trabajos para preparar la redacción de normas sobre derechos humanos con estructura de tratado internacional. La tarea se encomendó a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, la cual inició sus labores en 1948.

En 1966, 18 años después de la Declaración Universal, se aprueban dos pactos: el de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entran en vigor en ese propio año y cuyo objetivo inicial era el de transformar los deberes morales (recomendaciones), que impone la Declaración, en deberes convencionales, es decir, en obligaciones jurídicamente exigibles.

Los Estados Partes en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, reconocen derechos tradicionales del individuo, o sea, las obligaciones del Estado hacia sus ciudadanos.

Los Estados Partes en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen la existencia de los que, en ese entonces, se denominaron nuevos derechos, como son el derecho al trabajo y al goce de condiciones equitativas de trabajo; derecho de libre sindicación y de huelga, derecho a la protección de la familia; derecho a un nivel de vida adecuado; derecho a la educación y derechos culturales. En su artículo 9, los Estados Partes reconocen el derecho de todas las personas a la seguridad social, incluso al seguro social.

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *compromete* a los Estados Partes a tomar medidas tanto por separado, como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de recursos de

que dispongan para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos.

A partir de la aprobación de la Declaración de los Derechos Humanos en 1948 y el Pacto de Derechos Económicos y Sociales en 1966, o incluso antes, en la Constitución de numerosos países se ha consagrado la seguridad social como un derecho fundamental que el Estado tiene que garantizar. Sin embargo, en la práctica, sobre todo en los países en vías de desarrollo, los sistemas de seguridad social vigentes funcionan de acuerdo con la concepción del seguro social, por lo que solo protegen a los trabajadores dependientes y quedan excluidos de sus beneficios los trabajadores del llamado sector informal, los autónomos y el resto de la población.

Principios de la seguridad social

No existe unanimidad respecto a los principios en que se basa la seguridad social, aunque generalmente se aceptan como básicos el de universalidad y el de solidaridad:

Universalidad: la seguridad social abarca la totalidad de los habitantes de la nación. Toda persona, por el hecho de serlo, debe estar asegurada contra todos los riesgos.

Los regímenes de seguridad social influyen en las estructuras económica, política y social de los Estados; generan consecuencias importantes en la redistribución de la renta nacional, que pueden impulsar la economía nacional y el bienestar social, y hasta las relaciones sociales. La lucha de los Estados por la justicia social, meta indiscutida y ansiosamente perseguida por todos, encuentra en la seguridad social el mejor de sus instrumentos.

Solidaridad: todos los integrantes de una sociedad adquieren la responsabilidad del destino de la misma y de la suerte de cada uno de ellos.

Los miembros de una sociedad nacional deben enfrentarse, unidos, a los problemas que la vida social impone. Adquieren, solidariamente, la responsabilidad de compartir luchas y triunfos. La enfermedad, la invalidez, la vejez sin protección, la falta de trabajo y la miseria son los principales retos de una sociedad solidariamente organizada. En esas circunstancias, la solidaridad, además de un deber social y moral, se manifiesta como un deber económico y jurídico. Mediante los programas de seguridad social, el Estado puede organizar todo un sistema solidario de protección social. La solidaridad social, como deber, se transforma en el principio que da solidez al sistema. Los programas de seguridad social han llegado a ser los más completos esfuerzos colectivos para lograr el mejoramiento social de los habitantes de un Estado.

“Reconocida la existencia de una estructura desigual de los ingresos, y la falta de protección de ciertas capas de la población, la vigencia de la solidaridad social en el sistema implica que los sectores de mayores ingresos, afiliados o no, deben contribuir en mayor medida a fin de que los sectores protegidos de menor nivel contributivo tengan acceso a beneficios dignos y para que estos beneficios se extiendan a los sectores no cubiertos.”⁸

Seguridad social y sistema económico

Después de concluida la Primera Guerra Mundial en 1918 se acentuó el desarrollo de los seguros sociales en Europa, como consecuencia, en

⁸ Antonio Ruezga Barba. *Ob. Cit.* p. 5.

gran medida, de la presión de las organizaciones obreras que habían reclamado su creación durante el curso de la guerra. En los países capitalistas europeos la generalización de los seguros sociales en esta etapa estuvo muy influida por el modelo alemán.

Por otra parte, el triunfo de la Revolución de Octubre de 1917 en Rusia marca el inicio de la construcción en ese país de un nuevo orden político, económico y social, sustentado en las ideas del socialismo, como opción al capitalismo imperante en el mundo de esa época. El modelo de desarrollo socialista, basado en la propiedad social de los medios de producción, dio lugar a la introducción de nuevas concepciones acerca del contenido y alcance de los seguros sociales. El 31 de octubre de 1918 se promulga, firmado por Lenin, el “Reglamento de la previsión social de los trabajadores”, en el que queda establecido por primera vez, un sistema de previsión social, a expensas del Estado, administrado por los órganos del poder estatal y con prestaciones que se extienden a todos los trabajadores.

“El sistema de seguros sociales en la URSS, configura una tipología peculiar difícilmente comparable a los sistemas de los países capitalistas, en donde la propiedad privada y la apropiación individual de los medios de producción siguen siendo la nota dominante. Allí los seguros sociales constituyen una de las vías de todo un sistema político, económico y administrativo, considerado en su conjunto.”⁹

Si se lo mira desde un punto de vista estrictamente técnico, el sistema soviético debe ser considerado como el auténtico precursor de los sistemas modernos de seguridad social, a los que prefigura por su amplio campo de aplicación, por la cobertura sistemática de los

⁹ E. Vessilier, “Les assurances sociales en URSS”, en *Aspects financiers de assurances sociales*, 1951. p. 435. En Paul Durand, *Ob. cit.*, p. 123.

diferentes riesgos, por la extensión que en él reviste la protección que otorga y por el recurso que hace a la financiación a través del impuesto.¹⁰

El sistema se fue formando progresivamente con el curso mismo de la evolución del régimen soviético. Desde las etapas iniciales de la Revolución, el gobierno decidió instituir un régimen completo de seguros sociales, que debía aplicarse a toda la población y extenderse a todos los riesgos sociales: enfermedad, accidentes, invalidez y vejez. Se otorgaría asistencia médica gratuita a los obreros y a los miembros de su familia. La carga financiera se imponía enteramente a los empleadores sin participación alguna en ella por parte de los obreros.

La Constitución Soviética de 1936 reconoció entre los derechos fundamentales de los ciudadanos “el estar asegurados materialmente en su vejez, así como en caso de enfermedad o pérdida de su capacidad de trabajo” y este derecho quedó garantizado “por medio de un vasto desarrollo de los seguros sociales a favor de los obreros y empleados a cargo del Estado, así como de la asistencia médica gratuita para los trabajadores y la puesta a su disposición de una amplia red de establecimientos de cuidados médicos”.

Los medios para cubrir los gastos de los seguros sociales provenían de distintas fuentes y se acumulaban en los llamados fondos de consumo social, los cuales constituyeron una forma especial de distribuir la renta nacional de la Unión Soviética. Estos medios eran invertidos por el Estado para financiar bienes y servicios gratuitos o con facilidades a la población con vista a satisfacer las necesidades sociales de todos los ciudadanos del país, sin excepción, independiente de su aporte laboral, y en primer lugar, de los que no trabajaban (niños, ancianos e inválidos).

¹⁰ Thommson, “*Les lois d’assurances sociales du gouvernement soviétique*, *Com. nat. d’ études*”, Núm. 17, marzo de 1920. En Paul Durand, *Ob. cit.*, p. 123.

Los fondos reducían las diferencias en ingresos de las diversas capas sociales de la población y hacían accesibles a todos, los bienes y servicios cuyo uso, desde el punto de vista del socialismo, no deben depender del ingreso individual.

A partir de la implantación del régimen socialista en Rusia, el contenido y alcance de la seguridad social queda condicionado al régimen económico social, diverso, en el capitalismo y el socialismo, porque la seguridad social constituye esencialmente, una organización económica distinta en uno y otro régimen.

El Estado de Bienestar

En los años inmediatos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en varios países de Europa Oriental que constituyeron el llamado campo socialista, se establecen sistemas de seguridad social similares al de la Unión Soviética, en tanto en los países capitalistas centrales, especialmente de Europa Occidental, se comienza a aplicar una política económica que constituyó la base del llamado Estado de Bienestar, el cual ha sido definido “como el conjunto de actuaciones públicas tendentes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia (entendido en términos sociales y no estrictamente biológico)¹¹.

El Estado de bienestar se basa en la teoría macroeconómica de Keynes que plantea “el manejo de la demanda agregada para regular el ciclo económico y tratar de proporcionar seguridad colectiva para los

¹¹ Rafael Muñoz (comp). *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza, España, 1989, p. 26.

desajustes sociales inherentes a los ciclos económicos. El manejo de la demanda agregada, vía política fiscal y monetaria, está orientada a corregir el desempleo”¹². (La teoría económica keynesiana sustenta el aumento de los gastos corrientes del Estado en ámbitos como la seguridad social, apoya la distribución a favor del salario social como instrumento de las políticas anticíclicas y permite el cambio del esquema de los seguros sociales basados en la capitalización por el de la seguridad social apoyada en el método de reparto). Los sistemas de cobertura cambian de funcionalidad, pues de ahorro forzoso (seguros sociales de capitalización) se convierten en estabilizadores del consumo o del ahorro de la población. La socialización de los sistemas de protección social debía repercutir en un mayor consumo presente de la población al mismo tiempo que aseguraba el consumo futuro).¹³

“A la luz de la doctrina keynesiana de la planificación económica, el Estado de Bienestar llegó a concebirse no tanto como una carga impuesta a la economía, sino como un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones”.¹⁴

Según señala Lothar Witte, “entre los países capitalistas industrializados hay varios tipos de regímenes de bienestar que corresponden a la institucionalidad de su sistema económico: el tipo conservador cooperativista de los países de Europa continental; el tipo

¹² René Villarreal. *Liberalismo social y reforma del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p.116.

¹³ Mario Paganini y R. Lo Vuolo: “La seguridad social y algunas ideas económicas”, Zeus, Rosario, 1-2-1, 990. pp. 2-6 *cit pos* Mario O. Paganini. “Las políticas de previsión y el Estado benefactor” en *La seguridad social y el Estado Moderno*, IMSS, Fondo de Cultura Económica, ISSSTE, México 1992, pp. 15-36.

¹⁴ Claus Offe. *Contradicciones del Estado de Bienestar*. CONACULTA, 1993, México, p. 137. *Cit pos* Antonio Ruezga Barba: ob. cit. p. 7.

socialista o socialdemócrata de los países escandinavos y el liberal de los países anglosajones”.

A cada uno de estos *World of Welfare* le corresponde un principio “filosófico” en el cual se basa el derecho a la seguridad social:

- Mérito individual (concepto liberal).
- Pertenencia a un grupo social, por ejemplo a un grupo o sector laboral (concepto cooperativista).
- Concepto ciudadano (modelo socialista).

En la realidad, sin embargo, se encuentran variaciones en cada tipo de régimen de bienestar. Así, los de tipo socialista de los países escandinavos presentan, en parte, elementos de tipo liberal (sobre todo Dinamarca); mientras que los de tipo conservador corporativista de Europa Continental presentan rasgos socialistas y liberales (por ejemplo, los Países Bajos). Por otra parte, en Inglaterra e Irlanda los atributos del régimen liberal son menos definidos que en otros países anglosajones”.¹⁵

Las causas que influyeron decisivamente en el surgimiento y desarrollo del Estado de Bienestar en los años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, son de orden político y de orden económico.¹⁶

¹⁵ Lothar Witte. “La seguridad social en perspectiva: Europa-América Latina-Cuba. Introducción”. En *Seguridad Social en Cuba. Diagnósticos, retos y perspectivas*. Nueva Sociedad, Caracas, 2003. p. 8.

¹⁶ Los comentarios referidos al surgimiento, desarrollo y crisis del Estado de Bienestar se apoyan fundamentalmente en la contribución del Partido Comunista de Cuba al debate del documento central del IX Encuentro del Foro de Sao Paulo, *Cuba Socialista*, La Habana, No 17, 2000. pp. 47-49.

Desde el punto de vista político, la extensión del socialismo por Eurasia obligaba a los países capitalistas a una competencia ideológica, ya que los países que adoptaron el modelo de desarrollo socialista e integraron, junto con la Unión Soviética, el campo socialista europeo, aunque emergieron de la guerra en una situación caótica como consecuencia de la destrucción producida por la ocupación alemana y la lucha desarrollada para expulsar al invasor, fueron capaces de crear en un tiempo relativamente breve, sin contar con apoyo exterior, un sistema de protección social del ciudadano y de su familia por parte del Estado. “Este sistema integral se financiaba con recursos públicos mediante transferencias presupuestarias que cubrían su costo. Si se quiere establecer un parámetro de referencia ulterior, podemos decir que ese sistema era no contributivo, de reparto puro y administrado públicamente.”¹⁷

Desde el punto de vista económico, la política que sustenta el Estado de Bienestar fue favorecida por el hecho de que la destrucción masiva de las fuerzas productivas ocasionada por la guerra abrió un período de dos décadas de crecimiento económico expansivo y sin interrupción, sin la amenaza inminente de una gran crisis de superproducción. Estas condiciones generan un incremento constante de la demanda de la mercancía fuerza de trabajo, lo que provoca un incremento de su valor y por consiguiente un incremento de los salarios, los que a su vez juegan un papel fundamental en la demanda de mercancías y servicios, es decir, ensanchan el horizonte del mercado y contribuyen a la reproducción ampliada del capital.

¹⁷ Álvaro Castro. *Beneficios y problemas de los regímenes actuales de la seguridad social vs Beneficios y costos de transición de los nuevos regímenes de seguridad social*. Ponencia presentada en la Tercera Conferencia de Actuarios a nivel internacional. Trinidad-Tobago, 1-3 de julio de 1998.

Además de la competencia ideológica contra el socialismo en medio de la Guerra Fría, la asimilación de demandas sociales y el desarrollo de servicios públicos extensivos tiene también una fundamentación económica: en una prolongada e intensa etapa de expansión económica es lógico que la burguesía encargue al Estado que, con los impuestos recaudados de toda la sociedad, desarrolle programas dirigidos a la reproducción de una fuerza de trabajo cuya demanda se incrementa de manera constante pues, de no existir tales programas, los capitalistas se verían obligados a aumentar aún más los salarios, es decir, que el propio capital está interesado en que el Estado asuma los costos de la capacitación de los obreros, la salud, la educación de sus hijos y otros. El Estado de Bienestar respondió a las necesidades del capitalismo monopolista de Estado en las condiciones de la posguerra.

La crisis del Estado de Bienestar

A finales de la década de los sesenta del pasado siglo, agotado el período de crecimiento expansivo abierto por la Segunda Guerra Mundial, se agudizan tres tendencias destructivas del capitalismo, estrechamente unidas entre sí: la superproducción de mercancías, la superproducción de capitales y la superproducción de población con respecto a las demandas del capital. Estos males son agravados por la capacidad productiva alcanzada por las potencias industrializadas y el limitado ensanchamiento del mercado mundial, provocado por el cambio de dirección de los flujos de capital ocurrido durante ese mismo período, es decir, la reorientación de los capitales que antes se exportaban a las colonias y neocolonias, pero que en la posguerra se destinan, primero a la reconstrucción europea (Plan Marshall) y, después, a sacar provecho de la bonanza relativamente prolongada de las potencias imperialistas.

Con la sobresaturación de los mercados de bienes, capitales y fuerza de trabajo, en el transcurso de la década de los setenta se hace evidente el agotamiento de las condiciones económicas que sustentaban el Estado de Bienestar. Si durante la posguerra el aumento del salario había sido el motor de la economía mediante el estímulo de la demanda, ahora sucumbía ante la necesidad de aumentar la cuota de plusvalía. Paralelamente, al descender la demanda de la mercancía fuerza de trabajo y reducirse su valor, los capitalistas ya no tenían el incentivo de antaño para que el Estado asumiera los costos de su reproducción mediante *generosos* programas sociales, sino que necesitan que tales recursos sean transferidos al sector privado, mediante recortes impositivos, privatizaciones y subsidios. De esta manera se crean las condiciones económicas y, en buena medida, las condiciones políticas para el paso del Estado de Bienestar al neoliberalismo.

El capitalismo neoliberal es el capitalismo de nuestros días cuya existencia depende de la continuidad y aceleración del proceso de concentración transnacional de la riqueza, la producción y el poder político.

Situación y tendencias de los sistemas de seguridad social en el contexto de la crisis que atraviesa el Estado de Bienestar

Teniendo en cuenta que existen grandes diferencias entre el nivel de desarrollo alcanzado por los países centrales industrializados y los periféricos en vías de desarrollo, al comentar la situación y tendencias de la seguridad social, se exponen algunas consideraciones referidas a los países europeos y otras a los países de América Latina, a fin de evitar generalizaciones que no se correspondan con la realidad.

II. SITUACIÓN Y TENDENCIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA

El desarrollo y formación de sistemas sociales se ha producido en cada uno de los países bajo condiciones totalmente diferentes desde el punto de vista histórico y socioeconómico. Sin embargo, en general se puede observar en los países capitalistas de Europa una protección mínima estatal con respecto a los riesgos sociales que el sistema condiciona para los afectados. Al tratar de establecer las semejanzas entre los países capitalistas, resulta muy difícil que sean comparables sistemas sociales que han evolucionado en condiciones históricas totalmente diferentes. No existe un modelo de Estado social que se pueda atribuir unívocamente al capitalismo, pues si bien todos tienen de común que se asientan sobre las bases de la moderna sociedad burguesa, aunque ésta se halle en unos sitios más desarrollada que en otras, su institucionalidad varía de un país a otro.

Los sistemas sociales garantizan una protección mínima con respecto a los riesgos sociales individuales que engendra el sistema económico. El origen de esta dependencia es el trabajo asalariado. A

partir de la pérdida del trabajo asalariado y, por consiguiente, de los ingresos por el trabajo, surgen cargas individuales específicas del sistema. Estos riesgos son el desempleo, la vejez, la enfermedad y la incapacidad laboral. La absorción de estos riesgos sociales, los cuales no han sido provocados por el afectado y los cuales tampoco pueden estar cubiertos financieramente con los propios medios de los ciudadanos, se logra, sobre todo, mediante el seguro estatal de desempleo, jubilación y enfermedad.

En sentido general, aunque con diversas modalidades, la financiación de los sistemas estatales de seguridad social se basa en las cotizaciones de los trabajadores y los empleadores sobre los ingresos provenientes del trabajo: el monto de los salarios y los sueldos. A éstos se añaden los recursos financieros procedentes del presupuesto nacional.

En principio, en la financiación rige el llamado método de desplazamiento: los gastos corrientes son financiados a partir de los ingresos corrientes por concepto de aportaciones. La generación de los trabajadores activos con sus ingresos por salarios y sueldos, hace las contribuciones a partir de las cuales recibe sus pagos la generación que está jubilada. Este método de desplazamiento se considera útil y apropiado a escala de toda la economía, ya que, por una parte, se resta ingresos de la producción de valores (producción de ingresos) y de esa forma se afectan las posibilidades del consumo privado y, por otra parte, las contribuciones fluyen rápidamente de nuevo hacia la economía nacional mediante los receptores de servicios sociales con un alto por ciento de consumo.

El financiamiento de este sistema solidario ha entrado en crisis en los últimos años. Las causas fundamentales a las que se atribuye la crisis son el débil desarrollo económico, así como el alto número de desempleados registrados. El creciente desempleo origina una merma de los ingresos por concepto de contribuciones, lo que representa una sobrecarga para los sistemas de seguridad social basados en los salarios.

A la sobrecarga por el débil crecimiento económico y el aumento del desempleo se suman los cambios en la estructura de edades. Se observa que es cada vez mayor el número de personas que no trabajan por razón de su edad, en tanto disminuye el número de contribuyentes jóvenes en edad laboral.

El envejecimiento poblacional se genera básicamente por una baja fecundidad que reduce el número de nacimientos, y un incremento en la expectativa de vida, lo que trae por consecuencia que aumente el número de jubilados y una prolongación de la duración de las pensiones, así como una disminución en el número de contribuyentes a la seguridad social.

Según plantea Lothar Witte¹⁸, lograr altos niveles de empleo y de justicia social sin poner en peligro las finanzas públicas es *el trilema* que las sociedades europeas y sus gobiernos están enfrentando. En ese sentido, los resultados más recientes confirman una situación adversa: el desempleo es alto y la distribución del ingreso ha empeorado. El gasto social ha contribuido a limitar la inequidad pero a costa de las finanzas públicas.

El gasto social como porcentaje del producto interno bruto subió significativamente en la mayoría de los países europeos, tanto en los años de alto crecimiento económico, entre 1970 y 1980, cuando se expandieron los beneficios del Estado de Bienestar, como en las últimas dos décadas, cuando se incrementó el gasto para pensionados y desempleados. Sin embargo, algunos países como Alemania, Austria y los Países Bajos por ejemplo, han empezado en esta última fase a reducir la participación del gasto social en el PIB.

Se puede decir que el modelo social europeo —por llamarlo así a pesar de sus muchas variedades— se caracteriza por una serie de

¹⁸ Lothar Witte. *Ob. cit.*, p. 9.

deficiencias que hace cada vez más difícil su sostenibilidad. No obstante el problema prioritario es distinto en cada región, dependiendo del régimen de bienestar específico:

Para los países de Europa Continental (Alemania, Francia, Italia, España), el desempleo es el problema socioeconómico más grave. Para los países anglosajones, Inglaterra e Irlanda, el principal problema es la iniquidad. De cierta forma, este problema forma parte del régimen de tipo liberal y corresponde a su lógica.

Los países nórdicos, por su parte, han logrado combinar altos niveles de empleo con una distribución de ingresos equitativa. Pero el precio que pagan es alto, lo que se refleja en la alta tasa impositiva sobre el capital, el trabajo y el consumo.

“Hay que destacar que la crisis de la seguridad social de los países desarrollados es esencialmente de tipo financiero. El equilibrio entre ingresos y egresos oscila, o bien se mantiene merced a intervenciones extraordinarias del erario público y a una acentuación constante de la presión contributiva o fiscal. Al mismo tiempo se teme que la evolución demográfica junto con los cambios estructurales que registra el mercado de trabajo hará insostenible, para el futuro, la ecuación del equilibrio financiero.

La crisis no ha sido precedida por una evolución previa de orden ideológico o conceptual ni procede de una reivindicación de la base: no son los ciudadanos los que reclaman reformas, son los gobiernos los que plantean que los cambios estructurales que registra el mercado de trabajo y la evolución demográfica caracterizada por el envejecimiento poblacional, harán insostenibles los actuales sistemas de seguridad social”.¹⁹

¹⁹ Giovanni Tamburi. “La problemática de las pensiones al acercarse el nuevo siglo: un pasado inconciliable y un futuro incógnito. Panorama internacional”, en *Seguridad social*, CISS, México, No 200, 1996, p. 157.

En la búsqueda de soluciones para la problemática de la seguridad social algunos analistas plantean que lejos de reducir los actuales sistemas de protección social, los Estados deberían adoptar una política de redistribución de la renta nacional que garantice la cobertura general de los riesgos en beneficio de toda la población, partiendo del hecho objetivo de que es siempre la economía del país la que soporta la carga de la protección social y por ello hay que reconocer que la seguridad social constituye un nuevo servicio público cuya carga se debe cubrir año por año mediante un reparto entre todos los elementos de la población, como ocurre con la carga que suponen otros servicios públicos.

La cobertura general de riesgos en beneficio de toda la población, mediante la redistribución de la renta nacional en el marco de una política de Estado, permitiría la aplicación de los dos principios fundamentales de la seguridad social: solidaridad y universalidad. En el contexto de esa política sería poco relevante que los recursos destinados a garantizar el funcionamiento del sistema de seguridad social tengan su origen en cotizaciones o en recursos fiscales. La elección dependería de las condiciones económicas, políticas y sociales imperantes en cada país.

Sin embargo, los teóricos del neoliberalismo sostienen la necesidad de aplicar una política social totalmente diferente basada en el criterio de que el Estado debe reducir al mínimo absoluto la redistribución de la renta nacional a favor de los jubilados, porque compete al individuo igual que a la sociedad el adoptar un comportamiento de *previsión*. Lo ideal sería, según la doctrina neoliberal, que el trabajador ahorre individualmente para el retiro, confiando sus ahorros al *mercado* que los hará fructificar para el bien común.

No obstante, parece difícil que los países capitalistas desarrollados generalicen la aplicación, al menos en el corto plazo, de las políticas sociales propuestas por los teóricos del neoliberalismo, ya que a pesar de las dificultades económicas por las que atraviesan, aún disponen de altas rentas nacionales, que les permitirían sostenerse sus instituciones

de protección social, aplicando algunos ajustes coyunturales como pudieran ser la reducción de determinados beneficios, el aumento de las tasas impositivas y mayores aportes del erario público.

La crisis del Estado de Bienestar confirma la evidencia teórica y práctica de que es imposible mantener un esquema de redistribución social de riqueza que esté subordinado a un esquema de reproducción del capital, cuya base es la concentración aguda y acelerada.

III. LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Antecedentes históricos

Los primeros regímenes de seguridad social²⁰ en América Latina fueron establecidos a principios del siglo xx en Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay.

A partir de los años treinta del propio siglo, se crearon regímenes similares en Ecuador (1935), Perú (1936), Venezuela (1940), Panamá y Costa Rica (1941), México y Paraguay (1943); Colombia y Guatemala (1946); República Dominicana (1947), El Salvador y Bolivia (1949); Honduras (1952) y Nicaragua (1955).

Los regímenes de seguridad social establecidos en Latinoamérica se basaron, en prácticamente todos los países, en el *modelo* de seguro

²⁰ Aunque en su primera etapa, y aún en el presente, la mayoría de los sistemas en América son de seguros sociales, usaré indistintamente los términos *seguros sociales* y *seguridad social* para referirme a los regímenes de protección social existente en la región. El término sistema de pensiones lo utilizaré para referirme a las prestaciones económicas de la seguridad social.

social aplicado en Alemania en época del canciller Bismark a finales del siglo XIX.

Como este modelo fue concebido para proteger a los trabajadores asalariados del sector industrial y urbano, su aplicación en América Latina excluyó de sus beneficios a los trabajadores agrícolas, que en no pocos de los países de la región, constituyen un importante sector laboral.

Para tener una referencia histórica acerca de la seguridad social en América Latina, sobre todo en el orden doctrinal, examinaremos brevemente algunas de las declaraciones de principios emitidas por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en las cuales se han resumido los avances logrados en la seguridad social de la región y las tendencias registradas en las diferentes épocas vividas, comenzando por la Declaración de Santiago de Chile, aprobada en la I Conferencia de 1942, la cual establece las bases de la seguridad social americana.

En ella se consagra el principio de solidaridad entre las naciones y entre los hombres de cada nación para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida. Asimismo, destaca que el objeto económico no basta por sí solo para consolidar una abierta y generosa cooperación si no se identifica con el de un orden social justo, en el que se distribuyan equitativamente los rendimientos de la producción.

Señala que cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la seguridad social; una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.

Un aspecto importante de la Declaración de Santiago de Chile es que, además de exponer los principios doctrinales de la seguridad social, trató de precisar el alcance del seguro social como expresión de la seguridad social, concentrado en los siguientes aspectos: organizar la prevención de los riesgos cuya realización priva al trabajador de su

capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia: restablecer, lo más rápida y completamente posible, la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de enfermedad y accidentes y procurar los medios de existencia necesarios en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de cesantía, de vejez o de muerte prematura del jefe de familia.

Desde su inicio, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social destacó la estrecha relación entre economía y seguridad social. Así, por ejemplo en 1951, en la III Reunión de la Conferencia, en Buenos Aires, Argentina, se afirmó que la seguridad social, como parte integrante de la economía nacional, no puede ser estudiada sin conocer las posibilidades de que dispone un país para otorgar la mínima protección individual necesaria ante las contingencias de la vida y el trabajo.

En esta reunión se aprobó la Carta de Buenos Aires. En ella se proclama que la libertad y la dignidad, atributos inalienables de la personalidad humana, constituyen principios ineludibles de la seguridad social, por lo que para los pueblos americanos nada debe tener mayor primacía que procurar el bienestar del hombre, salvaguardando su libertad y dignidad.

La Carta atribuye al Estado un importante papel en el desarrollo de la seguridad social al proclamar que ésta debe organizarse por un conjunto de normas jurídicas que garanticen, como función ineludible del Estado, la coordinación de la política social, económica y sanitaria a fin de procurar: el equilibrio entre los principios de libertad y solidaridad mediante la integración de los derechos individuales con los derechos sociales; la elevación del nivel económico de vida mediante el pleno empleo y la justa redistribución, así como la elevación del nivel sanitario mediante la protección biológica integral, orientada a mantener a la población en las mejores condiciones de salud y de capacidad de trabajo.

Declara que la acción del Estado, en materia de seguridad social, debe basarse en el derecho que tiene el hombre a ser protegido por la sociedad ante la necesidad, así como también, en el derecho al bienestar que se reconoce a todo trabajador como consecuencia de su participación en la formación de la riqueza nacional.

La VI Conferencia Interamericana, celebrada en Ciudad de México en 1960, constituyó un importante momento de reflexión colectiva en el que se hizo un balance del camino recorrido desde la fundación de la Conferencia, reconociéndose que aunque ha habido avances en el fortalecimiento de la seguridad social en América, “todavía existen difíciles y persistentes problemas que obstaculizan la lucha por superar la miseria, la insalubridad, la enfermedad, el desamparo, la ignorancia, la inestabilidad del trabajo, la insuficiencia del empleo, la inequitativa distribución del ingreso nacional, la deficiencia del desarrollo económico y las desigualdades en la relación del intercambio internacional”.

Estima que los esfuerzos crecientes, cada vez más positivos, para fortalecer el desarrollo económico, elevar los niveles de vida, ampliar y mejorar los sistemas educativos, garantizar los derechos de los trabajadores, elevar el poder adquisitivo de sus salarios, la cuantía de sus percepciones, la conveniente utilización de los recursos naturales, la creciente industrialización, el aumento de la producción y de la productividad, las medidas de carácter integral que se aplican para solucionar las severas limitaciones de la vida en el campo, la extensión de los mercados internos y externos y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, permiten expresar que ha llegado la hora de impulsar, en forma más activa, los sistemas generales de seguridad social que garanticen un bienestar cada vez más creciente en beneficio de los pueblos americanos.

La Conferencia alienta nuevas y firmes ambiciones para procurar que la seguridad social cuente con más poderosos medios para ensanchar sus sistemas de acción y de protección y para lograr el acceso a un nivel

satisfactorio de existencia de sectores más numerosos de la población americana, en las ciudades y en los campos, ante los riesgos del desempleo, de la enfermedad, de la invalidez, de la vejez y de la muerte.

Espera que será cada vez más factible, en la medida que lo permitan las circunstancias propias de cada nación y de cada pueblo, ampliar la protección comprendida en el marco tradicional de los seguros clásicos, para hacer más importantes las prestaciones sociales en beneficio de la infancia, de la juventud, de las mujeres y de los hombres, que aumenten los resultados de una preparación eficaz, de una capacidad más consistente, de una labor más útil en el sentido individual, familiar y colectivo, a fin de prevenir los riesgos antes de que estos acontezcan, por un fortalecimiento de las condiciones generales y de los medios para luchar venturosamente por la vida.

A partir de las consideraciones anteriores la Conferencia declara que, en la medida propia de la esfera de acción de los gobiernos, las facultades que les conceden sus instituciones políticas y de la competencia de las instituciones, la seguridad social deberá procurar:

- Garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad.
- Fortalecer el ejercicio real de las libertades, mediante un combate sistemático en contra de la miseria, de la ignorancia, de la insalubridad, de la necesidad, del abandono y del desamparo.
- Crear las condiciones indispensables para estimular la solidaridad entre los hombres y entre los pueblos a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la seguridad social.
- Contribuir para que la distribución del ingreso nacional sea cada vez más equitativa según la capacidad de las personas, su responsabilidad

individual y social y su aportación al bienestar colectivo y para que su redistribución se realice inspirada en la satisfacción general.

- Constituir un amparo eficaz contra los riesgos, previéndose en la medida de lo posible, y luchar con los mejores recursos contra la enfermedad, la invalidez, el desempleo y el subempleo, proteger la maternidad y el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte.
- Estimular la conciencia de cooperación, de ayuda mutua, de solidaridad para las tareas que exigen el desarrollo de las comunidades y los pueblos, y hacer énfasis en la acción para transformar la vida del campo, y hacer el trabajo del campesino más remunerador, atenderlo en las contingencias de su trabajo, en sus enfermedades y en los riesgos de la subocupación, de la desocupación, de la vejez y de la muerte.
- En consecuencia, ampliar en la medida que lo permitan la circunstancias políticas, económicas y jurídicas, el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral y de la seguridad general, alentando los nuevos factores de bienestar que sea posible, en un ambiente de paz social, que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social, destino último de esta Declaración.

El surgimiento y desarrollo de muchos sistemas de seguridad social en América Latina coincide con el auge del Estado de Bienestar, unido a una situación económica, relativamente estable e incluso con algún crecimiento. Este contexto favorable, se refleja en el contenido de las resoluciones emanadas de la Conferencia, la mayoría de las cuales están dirigidas en unos casos, a ampliar el campo de la aplicación de la

seguridad social y, fundamentalmente, en el caso de las declaraciones, a desarrollar la base teórica de la misma.

Las legislaciones de los países de la región, influidas por estos criterios contienen conceptos claves relacionados con la solidaridad entre los grupos sociales y entre las sucesivas generaciones, así como también los enfoques de justicia social, equidad en la distribución de la riqueza y una protección por parte de la sociedad, diferenciada a favor de los sectores más desprotegidos.

Sin embargo, el incipiente crecimiento de la economía regional no pudo sostenerse y en la década de los ochenta entró en una crisis.

Todas las disponibilidades financieras se vieron afectadas por la disminución del empleo en el sector formal, su desplazamiento a los sectores no estructurados y por la elevación general de los costos en todos los insumos y servicios.

Por otra parte, la situación económica desfavorable ha redundado en un aumento de la demanda de protección, tanto por parte de la población cubierta como de la hasta ahora excluida de la protección social, sin que se haya podido avanzar al respecto.

En noviembre de 1992 al celebrar el cincuenta aniversario de la fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, la XVI Asamblea General, aprobó la Declaración de Acapulco, la que retomó y confirmó en grandes líneas los principios básicos que, desde su origen y a lo largo de cincuenta años, surgieron y maduraron en el ámbito de la Conferencia, para desde allí influir en el pensamiento político y plasmarse en las convicciones sociales de muchos pueblos y gobiernos. Pero también la actualización de percepciones y de compromisos, frente a las consecuencias de la globalización neoliberal que, en mayor o menor medida, afectan a todos los países.

Llama la atención acerca de que los programas de salud y prevención de los medios de subsistencia, son elementos prioritarios en todo proceso de desarrollo y, por consiguiente, de inclusión obligada

en cualquier política de cambio estructural, no solo en las etapas de transición, sino inclusive en los períodos de crecimiento sostenido de las economías.

La seguridad social, por tanto, lejos de disminuir deberá crecer en extensión y calidad. Tendrá que buscar el incremento de su cobertura tanto en el sector formal como en el sector no estructurado de la economía.

También se hizo mención explícita de los grupos más vulnerables de la sociedad como destinatarios obligados: minusválidos, poblaciones indígenas y tribales, y la población de ingresos medios que han sufrido el mayor impacto en años recientes.

De especial trascendencia fue la afirmación de que “es irrenunciable la responsabilidad de los Estados en la estructuración de los programas de seguridad social”.

Situación y tendencias actuales de la Seguridad social en América Latina

De los antecedentes expuestos, puede apreciarse que en América Latina la aplicación de los regímenes de seguridad social fue relativamente tardía, como lo fue la extensión del modelo capitalista de producción. Con toda certeza puede afirmarse que con el inicio de la llamada *estrategia de sustitución de importaciones* comenzó también en la región la implantación de los sistemas de seguridad social. En la medida que tomaba fuerza el proceso de industrialización, se fue ampliando el grupo de países con sistemas de seguridad social.

El proceso, como en los países capitalistas desarrollados, estuvo en el centro de las luchas sociales, aunque adquirió formas diferentes en cada país. En la mayoría de la literatura se aceptan dos tipos de trayectorias generales en el desarrollo de los sistemas de seguridad social.

En un grupo de países, como en el caso de Chile —uno de los pioneros— fue precedido directamente por demandas de la clase obrera organizada, canalizadas mediante los órganos de representación política.²¹ En otros, como en Brasil, la implantación de los sistemas de seguridad social, desde un Estado autoritario y relativamente autónomo, formó parte de las medidas proactivas de la burguesía nacional industrial en su táctica de buscar apoyo en sectores de trabajadores asalariados frente a la vieja oligarquía (ver Sonia Miriam Draide. *The System of Social Protection in Brazil*, mimeo, también de Sonia Miriam Draide, Ma Helena Guimarães de Castro y Beatriz Azeredo: *The sistem of social protection in Brazil*, en Working Paper, No 3, Kellogg Institute, Indiana, 1995). Pareció, entonces, una derivación “modernizadora” del Estado. Fue en todos los casos, sin embargo, una conquista de la clase trabajadora —aunque en muchas ocasiones manipulada por la burguesía y el propio Estado en la búsqueda de apoyo de segmentos de trabajadores o propiciando su división—. El surgimiento y extensión fragmentados de los sistemas de seguridad social dio lugar a la multiplicidad de instituciones en muchos países.

La administración tradicional de los planes de seguridad social ha sido pública, generalmente mediante institutos de seguro social y múltiples instituciones sectoriales con escasa autonomía del Estado. Los métodos de financiación de las pensiones en los países —antes de la reforma— se atenían a dos variantes: en unos se aplicaba la capitalización parcial colectiva y en otros el sistema de reparto, pero en ambos los beneficios eran definidos.

²¹ Dagmar Raczynski. “Social Policies in Chile. Origin, Transformations and Perspectives”, en *Working Paper*, No 4, Kellogg Institute, Indiana, 1994. En Luis Gutiérrez y Orlando Peñate. *La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina. La alternativa cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2000, p. 4.

En el método de reparto –también llamado de equilibrio presupuestario (*pay-as-you-go*)– existe equilibrio en el año entre los pagos de pensiones y las contribuciones de los afiliados –generalmente del trabajador, el empleador y el Estado– y solo se establecen mínimas reservas para contingencias. Por ello, la generación actual financia directamente a la anterior.

En la capitalización parcial –un método intermedio entre el reparto y la capitalización plena– de las contribuciones se separan reservas que son invertidas. Así, con los retornos de los fondos invertidos, aportados en períodos anteriores, y las contribuciones de los afiliados en el año que transcurre se financian las prestaciones del año en curso. En la práctica, ambos sistemas –aunque teóricamente no tiene que ser así– fueron de beneficios definidos: las pensiones eran concebidas sobre la base de la historia laboral del trabajador –un porcentaje de los ingresos de los últimos años de vida laboral activa– sin una relación exacta con la magnitud de las contribuciones realizadas ni –en el caso de la capitalización parcial– del rendimiento de las reservas invertidas. Por último, la aplicación real de ambos sistemas contenía elementos redistributivos,²² como la fijación de pensiones mínimas y la garantía de pensiones durante todo el período de jubilación, lo cual beneficiaba, en particular, a las mujeres por su más alta esperanza de vida y compensaba, en parte, con un mayor retorno sobre los aportes, la histórica discriminación laboral de la fuerza de trabajo femenina.

El otro método, la capitalización plena e individual, generalizado en la mayoría de los procesos de reforma pensional en los años noventa luego del *éxito* chileno es el extremo opuesto al de reparto. En la

²² Significamos que el término de redistribución lo aplicamos aquí en el sentido de que algunos participantes obtienen un retorno sobre las contribuciones mayor que el promedio, a expensas de otros que obtienen un retorno más bajo. Luis Gutiérrez y Orlando Peñate: *Ob. cit.*, p. 7.

capitalización plena las contribuciones se registran en una cuenta individual y se invierten en el mercado financiero. La magnitud de la pensión depende de la cuantía de los aportes realizados a la cuenta y de los rendimientos obtenidos por las inversiones. Es a la vez un sistema de contribuciones definidas, pues la tasa de aportes —en principio— se asume invariable y la magnitud de los beneficios se desconoce hasta que llega el momento de la jubilación.²³

Aunque desde el período 1971-1980, en prácticamente todos los países de la región existían planes de jubilación, lo cierto es que aún en la actualidad tan solo alrededor del 50% de los países cubre la mayoría de la fuerza de trabajo. Esta insuficiente cobertura se debe a varias causas —todas derivadas de las condiciones sociales, económicas y políticas del desarrollo del “capitalismo tardío” en el subcontinente.

En primer lugar, por la propia génesis del seguro social, la protección se limitó a los sectores de trabajadores con poder de ejercer demandas directas o a aquellos privilegiados por el Estado y el capital con *concesiones* preventivas o en busca de apoyo. En segundo lugar, la industrialización y la formación de otros sectores “modernos”, a diferencia de la experiencia de las economías desarrolladas, se extendió solo a una parte del tejido económico, coexistiendo con sectores *atrasados* fundamentalmente en el campo, pero también en el medio urbano —el llamado sector *informal*—, por lo cual el proceso de absorción de nuevos contingentes de asalariados fue limitado. En tercer lugar, la preeminencia en muchos países de regímenes autoritarios y el asimétrico poder

²³ En una buena parte de la literatura se utilizan como términos intercambiables, reparto/beneficios definidos y, por oposición, capitalización plena/contribuciones definidas. Sin embargo, vale aclarar que existen otras modalidades, tanto en beneficios, como de contribuciones definidas. Larry Willmore. *Public versus Private Provision of Pensions* (mimeo), Naciones Unidas, Nueva York, octubre de 1998. En Luis Gutiérrez y Orlando Peñate: *Ob. cit.*, p. 7.

político de las clases dominantes —pese al ropaje democrático— limitó la organización de sectores de trabajadores o bloqueó la ampliación de beneficios sociales para los excluidos.

De acuerdo con la evolución de la cobertura, durante la sustitución de importaciones, los sistemas de seguridad social fueron parcialmente incluyentes y como otras políticas sociales tenían un carácter preventivo ante la pobreza; en realidad, lograron su reducción sin necesidad de aplicar políticas asistenciales en gran escala.²⁴ Por supuesto que ello en nada justifica una evaluación complaciente y, menos aún, una mirada nostálgica hacia la articulación de las políticas sociales en ese período. En ellas se reflejaba la posición subordinada de las clases trabajadoras y, por tanto, los ritmos y sectores abarcados no dependían de las necesidades sociales, sino de la dinámica de la acumulación capitalista.²⁵ De manera que el sistema era a la vez excluyente para un residuo de estratos inferiores de la sociedad. Como reconocía Prebish en 1982: “en veinte años, la cifra absoluta de la exclusión, con grandes diferencias de país a país, no ha cambiado. Es la misma cifra de 120 millones de personas que han quedado al margen del sistema”.²⁶

*El experimento chileno:*²⁷ Como preámbulo de la reforma de la seguridad social en Chile, la dictadura militar realizó importantes modificaciones en el sistema público vigente: se avanzó en la unificación de los regímenes existentes —a finales de los años setenta, habían más

²⁴ Carlos M. Vilas. “Después del ajuste: la política social entre el estado y el mercado” en *Estudios y políticas sociales después del ajuste*, UNAM-Nueva Sociedad, México, 1995, pag 19. La población pobre se redujo entre 1960 y 1980 del 51% 33% en la región. PREALC: *Deuda social ¿Qué es, cuánto, y cómo se paga?*, (s.e), Santiago de Chile, 1988. En Luis Gutiérrez y Orlando Peñate. *Ob. cit.*, p. 8.

²⁵ Carlos M Vilas. *Ob. cit.*, p. 8.

²⁶ Raúl Prebish. “La crisis del capitalismo y la crisis de las teorías económicas”. En *En torno al Estado y al desarrollo*, Editorial Nueva Imagen, México, 1982. pp. 46-47.

²⁷ Luis Gutiérrez y Orlando Peñate. *Ob. cit.*, p.27.

de cien planes diferentes—; se suprimieron beneficios como la pensión de antigüedad, y se ajustó la edad de jubilación a 65 años par los hombres y 60 para las mujeres.

En 1981 entró en vigor el Decreto Ley 3500 de 1980, con el cual comenzó el experimento de dismantelar el sistema público vigente y sustituirlo por uno de administración privada. Hasta esa fecha regía en Chile un sistema público, basado actuarialmente en la capitalización colectiva, con una amplia cobertura —una de las más extensas en América Latina— el cual fue sustituido por un sistema de capitalización individual, operado por administraciones privadas, excepto para los sectores de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional.

“El actual sistema constituye, en el hecho, un seguro privado, aún cuando contiene aspectos que lo acercan ligeramente a un seguro social. Tiene como éste, carácter obligatorio para todo trabajador dependiente, y con relación a las prestaciones por invalidez y sobrevivencia, éstas se calculan en función de la remuneración imponible. Sin embargo, financieramente consiste en la acumulación individual de fondos destinados, en calidad de primas de seguro, al pago de futuras rentas vitalicias. Los aportes o cotizaciones periódicas (mensuales) al fondo individual son de cargo personal, de manera que no hay contribución directa del empleador ni aporte fiscal, excepto cuando ellos no alcanzan para obtener una pensión definida legalmente como mínima, caso en el cual el Estado complementa la cantidad faltante.

Los fondos de pensiones son administrados por instituciones privadas que los invierten en el mercado financiero, de acuerdo a regulaciones establecidas por la ley, con el propósito de producir intereses y utilidades que vayan incrementándose constantemente. Los ahorros acumulados en las cuentas personales que constituyen los fondos de pensiones son individuales y de propiedad del afiliado, aun cuando éste no pueda utilizarlos sino en aquellos fines que autoriza la ley, esto es rentas previsionales. Existe por tanto una relación directa entre el

fondo individual de pensión y el valor de la prestación futura, calculada de acuerdo a las reglas del mercado de los seguros privados”.²⁸

En síntesis, los rasgos fundamentales de la reforma chilena son los siguientes:

- Sustitución del sistema basado en la capitalización colectiva por uno obligatorio, totalmente financiado, de contribuciones definidas (capitalización individual plena) para las pensiones por vejez, mientras los riesgos de invalidez y muerte se cubren por firmas privadas de seguro, excepto para el sector de las fuerzas armadas y la policía.
- Durante los primeros cinco años, los afiliados podían seleccionar entre el sistema público de reparto y el nuevo de capitalización plena. Los nuevos trabajadores debían afiliarse obligatoriamente al nuevo sistema.
- En el sistema de capitalización plena, a cada afiliado se le abre una cuenta individual en la cual se depositan las contribuciones más los rendimientos de los fondos invertidos, que pueden ser disfrutados por el trabajador al jubilarse según diferentes modalidades: retiro programado, renta vitalicia y renta temporal con renta vitalicia diferida.²⁹

²⁸ Eduardo Miranda Salas y Eduardo Rodríguez Silva. *Análisis del sistema de fondos de pensiones*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1995, p. 24.

²⁹ En el retiro programado el trabajador al retirarse mantiene su cuenta en la Administración de Fondos de Pensiones (AFP), y se retiran fondos mientras haya saldo. En la renta vitalicia, el trabajador contrata los servicios de una firma de seguro de vida que garantiza mensualidades hasta el fallecimiento. La renta temporal con renta vitalicia es una mezcla de las otras dos; un retiro programado durante un período y una pensión vitalicia a continuación. Augusto Iglesias y Rodrigo Acuña. *Chile: Experiencia con un régimen de capitalización*, Colección Estudios Políticos y Sociales, Santiago de Chile, 1991. En Luis Gutiérrez y Orlando Peñate: *Ob. cit.*, p.27.

- La operación de inversión en los diversos instrumentos financieros se realiza mediante operadoras privadas de fondos de pensiones que cobran una comisión por el servicio, las cuales compiten entre sí por la captación de afiliados.
- Para disfrutar los beneficios en el nuevo sistema el trabajador debe cumplir con la edad de jubilación además de haber aportado durante 20 años. No obstante, el trabajador puede acceder a la pensión anticipada de vejez si se cumple que la acumulación en la cuenta individual sea suficiente para financiar una pensión igual o superior al 50% del promedio de las rentas imponibles durante los últimos diez años y que sea mayor al 110% de la pensión mínima garantizada por el Estado.
- Si el saldo acumulado de la cuenta individual es insuficiente para garantizar una pensión mínima —y el afiliado cumple con la edad de jubilación y el período contemplado de aportes— los fondos se completan con el aporte del Estado, que también garantiza el pago de pensiones vitalicias en caso de quiebra de las compañías de seguro. El Estado además regula y supervisa la creación y operación de las administradoras de fondos de pensiones (AFP), y establece normas para la evaluación y diversificación de las inversiones.
- Durante la transición —en la cual coexisten el sistema de reparto remanente y el nuevo de capitalización— el Estado deja de recibir las contribuciones pero continúa concediendo las prestaciones a quienes permanecieron en el sistema público, lo cual ha significado una enorme carga para las cuentas fiscales que repercutió de manera negativa —en un esfuerzo de ahorro— en la composición del gasto social del Estado.

La aplicación de la reforma chilena en 1981, no tuvo una repercusión inmediata en el resto de la región latinoamericana, la cual aún se debatía en los estertores de la industrialización sustitutiva, enfrascada en los

procesos de ajuste y estabilización. Pocos habrían previsto en esa fecha que uno de los principales pilares del Estado de Bienestar “restringido”, instaurado en varios países de la región –con su más acabada expresión en el cono sur– iba a ser sometido con posterioridad a un cuestionamiento tan radical.

EL CONSENSO DE WASHINGTON: CONSECUENCIAS SOCIALES PARA AMÉRICA LATINA DE LA APLICACIÓN DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS BASADAS EN LA IDEOLOGÍA NEOLIBERAL

En 1989 se convocó una reunión por el Instituto de Economía Internacional, con sede en Washington, con el objetivo de diseñar las reformas necesarias para sacar a la América Latina de la crisis de la deuda externa que padecía y además recuperar el crecimiento que la región no tuvo en la “década perdida” de los años ochenta. Con el fin de divulgar las conclusiones del cónclave al que asistieron diez países de la región, se redactó por John Williamson, del mencionado Instituto, un artículo exponiendo lo que a su juicio era un acuerdo de casi todos los participantes. Por eso se le llamó Consenso de Washington.

Se trataba de diez medidas para reformar la política económica que se estaba aplicando en la mayoría de los países de América Latina. El contenido de las medidas se puede sintetizar en los siguientes términos: establecer una estricta disciplina fiscal que mantuviera controlado el déficit presupuestario; una reordenación del gasto público con vistas a su reducción; una amplia reforma tributaria; la liberalización de las tasas de interés; un tipo de cambio intermedio entre un tipo de cambio fijo y uno en libre flotación; la liberalización del comercio; la liberalización de la inversión extranjera directa; la privatización de los activos públicos; la desregulación de los flujos de entrada y salidas de

medios por la frontera de un país; proporcionar derechos de propiedad al sector informal de la economía.

La publicación del “Consenso de Washington” ocurrió en el año de la caída del muro de Berlín, del inicio de la desaparición del campo socialista europeo, que culminó a fines de 1991 con la desintegración de la Unión Soviética. Ese fue el momento en que Francis Fukuyama proclamó “el fin de la historia”, lo que equivalía al triunfo definitivo del capitalismo como sociedad ideal para los seres humanos.

Ante lo que se concebía como la derrota histórica del socialismo, el Consenso de Washington se identificó con la ideología neoliberal. Se promocionó como la única política económica que conduciría al desarrollo de las naciones y al bienestar de los pueblos.³⁰

La aplicación de las medidas de corte neoliberal, recomendadas por el Consenso de Washington, han generado una indiscriminada desprotección y desregulación de los mercados laborales, comerciales y financieros; la reestructuración de los Estados nacionales con el objetivo de subordinar lo público al interés privado y, en particular, lo público nacional a lo privado-transnacional.

“Las consecuencias en el terreno social de la aplicación del ajuste estructural para acceder al mercado mundial de mercancías, dinero y capitales han sido desastrosas, como puede apreciarse de los siguientes datos disponibles en las estadísticas oficiales: en 1980 el número de pobres en la región era de unos 136 millones. En 1990, después de la crisis de la deuda externa, y el tránsito regional por el camino del “Consenso de Washington”, la cifra alcanzó 198 millones y en 1994 eran 210 millones. El ajuste neoliberal creó, en solo 14 años, 74 millones de pobres.

³⁰ Fidel Vascós González. “Réquiem por el Consenso de Washington” en *Granma*, 3 de febrero de 2006, p. 8.

Los indigentes eran 62 millones en 1980 y en 1994 ya sumaban 98 millones, por lo que el neoliberalismo se anotó 36 millones de indigentes.

El desempleo en 1990 era de 5,9% y en 1998 fue de 8,4%. En 1999 la OIT estimó que el desempleo llegaría a 9,5% y superaría el peor momento de la crisis de la deuda externa, cuando alcanzó 8,7% en 1983.

Este desempleo es inferior al de Europa, pero con la desventaja para América Latina de que en ella el 57% del empleo es informal – otra conquista neoliberal– y apenas existe seguro de desempleo”.³¹

Con respecto a la seguridad social el modelo neoliberal minimiza el papel del Estado en cuanto a la protección de los individuos a quienes transfiere la responsabilidad de autoprotegerse ante los diferentes riesgos de la vida. Sostiene que el desarrollo de la economía y el incremento constante de la productividad se traducen en una elevación de la remuneración del trabajo, lo que permite a los individuos ahorrar para resolver sus propias necesidades y, por tanto, deben asumir el financiamiento de sus prestaciones.

La calidad y cuantía de las prestaciones para resolver las necesidades están en función de los ingresos, de manera que solo los rezagados de esta dinámica económica requieren la contribución solidaria de la sociedad. Desde esta perspectiva no resultaría necesario establecer sistemas de seguridad social, pues cada individuo sería capaz de generar los recursos necesarios para cubrir las necesidades sin requerir el auxilio de la sociedad. Sin embargo, los teóricos del neoliberalismo fundamentan la necesidad de mantener sistemas de seguridad social, en el hecho de que no siempre las personas son previsoras y por ello no ahorran durante su etapa de vida activa y pueden

³¹ Osvaldo Martínez. “El neoliberalismo en su laberinto” en *Neoliberalismo, ALCA y Libre Comercio*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2005, p. 60.

demandar la protección de la sociedad cuando terminen su actividad laboral. Para evitar esta situación, el Estado debe imponer a los individuos la obligación de ahorrar. Éste es en esencia el fundamento del régimen de capitalización individual o de ahorro individual obligatorio, establecido en Chile en 1981 y extendido a otros países de la región a partir de la década de los años noventa.

LAS REFORMAS

Las medidas de ajuste estructural aplicadas en América Latina siguiendo los criterios neoliberales han repercutido negativamente en la seguridad Social de la región, lo que ha provocado un amplio proceso de reformas de los sistemas públicos de seguridad social. Este proceso comenzó en la década de los noventa y tomó como referente la reforma chilena de 1981.

Las reformas *estructurales* implantadas en otros países latinoamericanos han incorporado, en mayor o menor grado, elementos de aquella: la modificación de las edades de jubilación y el endurecimiento de las condiciones para el disfrute de los beneficios; la introducción de la capitalización individual plena; la operación de firmas administradoras de los fondos de pensiones, y la asunción de nuevas funciones del Estado: la regulación y supervisión de las operadoras de los fondos de pensiones y la garantía de pensiones mínimas.³²

³² Este último elemento no ha sido suficientemente advertido por la literatura sobre las reformas pensionales. Es una de las garantías —no transparentes— al sector privado, y de hecho, una espada de Damocles sobre los presupuestos fiscales de las economías latinoamericanas. Para una profundización sobre la importancia de las políticas quasifiscales en el contexto de la región ver: CEPAL: “*El Pacto Fiscal*”, Santiago de Chile, 1998. En Luis Gutiérrez y Orlando Peñate: *Ob. cit.*, p.26.

En el debate sobre la llamada crisis de la seguridad social, la corriente del pensamiento dominante, en la cual confluyen el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos internacionales, el gobierno de los Estados Unidos y, por supuesto, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y las élites empresariales “globalizadas”, se han destacado entre los principales problemas presentes en los sistemas públicos de pensiones existentes en la región y que imponían la necesidad de aplicar reformas radicales, los siguientes:

- La crisis financiera
- La insuficiente cobertura
- La ineficiencia administrativa
- El problema del ahorro

Sin pretender un análisis exhaustivo del resultado de las reformas, que no constituye el objetivo de este trabajo, a continuación expongo algunas consideraciones acerca de los mencionados problemas, los cuales persisten o se han agravado en los sistemas reformados.

LA CRISIS FINANCIERA

Entre los motivos inmediatos de la crisis financiera se señala la llamada “transición demográfica”—reducción de la tasa de fecundidad y aumento de la esperanza de vida— con la consiguiente caída de la relación activos/pasivos; la evasión y mora de los aportes de los empleadores y acumulación de deudas en las contribuciones estatales; el incremento de los beneficios y de la población cubierta sin las debidas contribuciones o elevaciones de las tasas de aporte, así como los incrementos compulsados de los valores reales de las pensiones a causa de la erosión generada por la inflación.

También se admite como factor agravante de la crisis, la situación del empleo, cuyas principales características en los últimos años son: la persistencia del desempleo y el deterioro de la calidad de la ocupación.

Tomando en cuenta los elementos antes señalados, no parece posible mantener la viabilidad financiera de los sistemas de seguridad social financiados por los métodos de reparto o de capitalización, porque para ello se requiere un crecimiento sustancial del empleo y los salarios, supuesto irreal en el capitalismo de hoy, en el que el desempleo se ha convertido en un problema estructural, incluso en los países más desarrollados. Por otra parte, el énfasis colocado de manera estrecha en la viabilidad financiera para los incluidos en la protección, aunque se imaginara el mejor de los escenarios posibles, dejaría a un lado un problema central: el de la población excluida.

Para lograr la inclusión de los excluidos, en las condiciones de un creciente desempleo que repercute negativamente en los ingresos de los sistemas financiados por los métodos de reparto o capitalización, sea ésta colectiva o individual, sería necesario un cambio radical en el método de captación de los recursos financieros destinados a la seguridad social a fin de vincularlo al sistema fiscal y garantizar, mediante los recursos asignados por el presupuesto nacional, el cumplimiento de las obligaciones del sistema de seguridad social.

En un sistema financiado por el presupuesto nacional se podría valorar la posible implantación de una contribución general a la seguridad social, no condicionada a una relación laboral.

Dos premisas serían necesarias para el establecimiento de esta modalidad de financiación: 1) que exista la voluntad política y la decisión por parte del Estado de asumir su responsabilidad como garante del sistema de seguridad social y, 2) la extensión de los beneficios del sistema a la población excluida, pues de lo contrario aumentaría el actual grado de iniquidad de los sistemas de seguridad social al imponer a todos la obligación de contribuir al financiamiento y beneficiar solo a una parte de los contribuyentes.

LA TASA DE SOSTENIMIENTO Y LA CAPITALIZACIÓN PLENA

A veces se afirma que con la capitalización plena se “inmunizan” los sistemas de retiro ante el problema de la caída en la tasa de sostenimiento —por el envejecimiento de la población o la reducción de los niveles de empleo— tan presente en el método de reparto.

Bajo cualquier método financiero, si se reduce la tasa de sostenimiento, ello implica que son menos los trabajadores activos para mantener a la parte de la población jubilada. Ningún método puede eludir este problema.

El envejecimiento poblacional, cualquiera que sea el sistema de financiación que utilice (reparto o capitalización, sea ésta individual o colectiva) dará lugar a tasas de dependencias más altas, pues más pensionados consumirán la producción de menor número de trabajadores.

Aunque en los países con población envejecida, la relación entre los trabajadores en activo y pensionados es relativamente pequeña, siempre será más favorable en el sistema de reparto que en el de capitalización individual, ya que en este último cada asegurado será el previsiblemente jubilado o pensionado, es decir que el sistema de capitalización individual lleva inmediatamente a la situación de uno a uno, un asegurado por pensionado.

Como en la mayoría de los países de la región los trabajadores no tienen garantizado el empleo el ciento por ciento de su vida activa (la densidad de cotización ha fluctuado entre el 70% y el 80% en los diferentes países), una gran cantidad de los asegurados podrían encontrarse al final de su vida con que la relación fue de 0.8 activo por un pasivo.

Por otra parte, para la determinación de la “carga” causada por el aumento de la cantidad de ancianos, debe tenerse en cuenta la proporción total de dependencia, es decir la proporción entre todos

los dependientes y los trabajadores, pues si bien es cierto que en los países de poblaciones envejecidas ha aumentado la cantidad de ancianos, no es menos cierto que ha disminuido el número de dependientes en edades inferiores a la edad de trabajar, lo cual en cierta medida representa un efecto compensatorio en la “carga” real sobre los trabajadores.

La vía fundamental para resolver el problema de la “carga” que pudiera derivarse del envejecimiento poblacional es el aumento de la productividad social que impulse el crecimiento económico y una adecuada redistribución de la riqueza creada. Esto último se logra, entre otras vías, mediante los sistemas de seguridad social basados en la solidaridad y financiados en todo o en parte por los presupuestos nacionales.

EL PROBLEMA DE LA COBERTURA

El problema de la cobertura es la debilidad mayor de las reformas implantadas. Es “curioso” que el Banco Interamericano de Desarrollo, en *Progreso Económico y Social de América Latina. Informe de 1996*, mientras no escatima argumentos para atacar la insuficiente cobertura de los sistemas tradicionales en la región, cuando se detiene a analizar las dificultades y perspectivas de los sistemas pensionales reformados, ignora este problema.

El hecho es que, mientras en el diagnóstico la denuncia de la insuficiente cobertura fue un elemento utilitario para allanar el camino de las propuestas, las soluciones brindadas —privatización, capitalización plena y ajuste de beneficios “hacia abajo”— dejaban el problema social a un lado mientras se enfocaban sobre los aspectos financieros.

¡Aún peor, luego de la reforma la cobertura real se ha reducido! El problema en los sistemas reformados, no solo se ha manifestado en la persistencia de la insuficiente afiliación —no hay ninguna respuesta

sería en las reformas para la protección de los trabajadores independientes— mientras, un alto porcentaje de los afiliados no contribuyen —y por lo tanto no acumulan fondos para el retiro— por lo cual la cobertura efectiva se ha deteriorado. El caso de Chile, prueba de forma palpable esta aseveración.

EL PROBLEMA DE LA EFICIENCIA

Con relación a la eficiencia productiva —producción a costo mínimo— no parece haber dudas de que la operación de fondos de pensiones por firmas privadas genera más gastos por varias razones:

- La competencia por el mercado de potenciales contribuyentes obliga a las compañías privadas a incurrir en importantes gastos de ventas.
- La gestión de múltiples firmas privadas elimina las potenciales economías de escala que se obtendrían de un sistema público centralizado.
- Los costos de regulación —asunto muchas veces obviado en el debate— son significativos.
- Al menos durante la transición —en que coexisten el sistema público y las firmas privadas— los costos totales de administración aumentan por la duplicidad de regímenes.

De manera que la crítica a los excesivos gastos administrativos de los sistemas públicos tradicionales lejos de resolverse se agudiza con la reforma. El caso de Chile es bien representativo.

EL PROBLEMA DEL AHORRO

Aunque la incidencia en el ahorro nacional de los métodos de financiación de los regímenes de pensiones es un tema que se remonta a la década de los setenta en los Estados Unidos,³³ en América Latina la potencial contribución de la capitalización plena al ahorro entró como un tema central en la propaganda pro-reforma sobre todo después de la crisis financiera mexicana del 94 y el consecuente efecto “tequila”.³⁴ El argumento es que es preciso reducir la dependencia del ahorro externo para el crecimiento económico, mediante la sustitución del capital financiero internacional de corto plazo especulativo por un esfuerzo de ahorro nacional.³⁵

Sin embargo, desde el punto de vista teórico, no hay resultados concluyentes sobre la relación métodos de financiación—ahorro. El asunto del ahorro, uno de los más recurrentes en el debate sobre la reforma, es raramente tratado de manera adecuada: en unas ocasiones se soslayan los contraargumentos, en otras se desconocen y en las más se presentan de forma dispersa. Larry Willmore, en su artículo *Social Security and Provision of Retirement Income*, realiza un muy completo inventario de los argumentos y contraargumentos en la discusión reforma—ahorro.³⁶

³³ Aquí sobresale el trabajo de Martin Feldstein, “Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital”, en *Journal of Political Economy*, Vol 82, Núm 5, The University of Chicago Press, Estados Unidos, Sep-Oct de 1974.

³⁴ Michael Gavin, Ricardo Hausmann y Ernesto Talvi. “Ahorro, crecimiento y vulnerabilidad macroeconómica: la expansión de Asia y América Latina”. En *Políticas de desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 1996; y *Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México DF, 31 de mayo de 1995.

³⁵ En este acápite no nos detendremos en la relación ahorro-inversión productiva. Para una discusión del asunto ver: Juan Arancibia. “La reforma del sistema de pensiones y ahorro interno”, *Seguridad o inseguridad social*. En *Los Riesgos de la Reforma*, UNAM, México, 1997.

³⁶ Larry Willmore. *Social Security and the Provision of Retirement Income*, The Pensions Institute, Londres, 1998.

La discusión se hace mucho más clara cuando se aborda “contablemente” la sustitución de un sistema de reparto o de capitalización parcial —con cobertura relativamente extendida— por uno de capitalización plena. Si bien es cierto que las contribuciones obligatorias al nuevo sistema de capitalización incrementarían el ahorro en cuentas privadas, el desahorro que ocurrirá en el sistema público al cesar las contribuciones mientras se continúan pagando los beneficios³⁷, anulará totalmente el aumento del ahorro en las cuentas individuales, e incluso el efecto final puede ser negativo. Esta conclusión es —a la luz de la reforma chilena— prácticamente consensual.

Por supuesto que si el objetivo de política fuera incrementar el ahorro interno, difícilmente pueda justificarse la capitalización plena: es en realidad un pretexto ingenuo. Simplemente, con un incremento de impuestos o una política de gasto público restrictiva se reduciría el consumo. Incluso, también se podría elevar el ahorro nacional realizando cambios en los sistemas tradicionales: incrementando las contribuciones o ajustando los beneficios que se otorgan y las condiciones de acceso.

EL FUTURO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Según cifras oficiales, el crecimiento de América Latina en el año 2006 fue del 5,3%, impulsado por una favorable coyuntura externa para las exportaciones de alimentos y productos primarios, así como el alto crecimiento de la República Bolivariana de Venezuela que creció el 10% y Argentina que lo hizo al 8,5%. CEPAL calificó el período 2003-2006

³⁷ Patricio Arrau. “El nuevo régimen previsional chileno”, en *Regímenes pensionales*, FAUSO-CIID-FESCOL, Colombia, 1992; Mario Marcel y Alberto Arenas. *Reformas a la seguridad social en Chile*, BID, Washington DC, 1991; Norbert Eichler, y Miguel de Cárdenas. *La reforma pensional en Chile*, FESCOL, Colombia, 1992.

como el de mejor desempeño económico y social de la región en los últimos 25 años.

A pesar de esos aparentes éxitos económicos y sociales que reflejan las cifras oficiales, la realidad demuestra que ese crecimiento no hizo más que alterar levemente algunas de las catástrofes que el ciclo neoliberal implantó en la región. Así por ejemplo, América Latina sigue siendo la región del mundo con la más regresiva distribución del ingreso, con 41 millones de niños menores de 12 años sumidos en la indigencia y 22 millones de ellos que trabajan agotadoras y largas jornadas; 53 millones de hambrientos y 42 millones de adultos analfabetos. Con respecto al índice de pobreza, mientras en 1980 el 40,5% de los latinos eran pobres, ahora lo son el 39,8%.

El neoliberalismo necesitó 25 años para volver a alcanzar prácticamente el mismo nivel de pobreza que tenía la región en la década perdida de los años ochenta. Sin embargo, el número absoluto de pobres es muy superior al de entonces: 209 millones ahora frente a 136 millones en 1980 y 81 millones de indigentes con relación a 62 millones en aquel año.³⁸

Después de más de 17 años de aplicación de las recetas neoliberales del Consenso de Washington para solucionar la crisis económica de América Latina, los resultados no han sido los esperados, como puede apreciarse de los datos oficiales consignados en los párrafos anteriores. Es visible el deterioro social que sufren los pueblos donde se aplicaron esas recetas, registrándose un aumento del desempleo.

Es tan abrumadora la realidad de los hechos que ahora han surgido nuevas teorías para intentar una rectificación. Las están formulando los mismos centros que impulsaron el Consenso. Lo primero ha sido tratar

³⁸ Osvaldo Martínez. "Intervención de la Comisión de Asuntos Económicos sobre los temas del Plan de la Economía Nacional y el Presupuesto del Estado" en *Granma*, La Habana, 25 de diciembre de 2006, pp. 4-5.

de diferenciar las supuestas bondades del diseño teórico de la errónea aplicación del recetario recomendado. Se puntualiza que la equivocada implantación de las reformas y la mala administración de los responsables de su aplicación, son las causas del fracaso experimentado y no la concepción neoliberal que lo sustenta.

Por otro lado, se identifican las medidas diseñadas en 1989, como una “reforma de primera generación” y se proclama la necesidad de continuar con una “reforma de segunda generación”. Con esta nueva envoltura lingüística se recomienda, entre otras medidas, velar por evitar aspectos sociales como el aumento de la pobreza y la mayor disparidad en los ingresos de la población. ¡Cómo si esto fuera posible dentro del modelo neoliberal!

El propio John Williamson ha elaborado un nuevo programa de medidas para enmendar el desaguado. Pero en una clara alusión al fracaso del Consenso con respecto al nuevo programa que propone, ha dicho sin ambages: “Espero que este programa no sea rotulado ‘Consenso de Washington II’. No es obra de quienes trabajan en Washington. No intenta comunicar un consenso (ni siquiera llegamos a un consenso entre nosotros).”³⁹

Ante tan contundente reconocimiento del fracaso del Consenso, sobran los comentarios.

El futuro de la seguridad social en América Latina dependerá en gran medida de las políticas que adopten los Estados para enfrentar la crisis generada por la aplicación del modelo neoliberal. Resulta necesario crear una verdadera política social del Estado, en el que este asuma su responsabilidad ineludible e indelegable como garante de la seguridad social de todos los integrantes de la sociedad.

³⁹ Fidel Vascós González: *idem*.

En la actualidad, en varios países de la región se han iniciado procesos de profundas transformaciones económicas y sociales a partir de la decisión de dismantelar el modelo neoliberal y aplicar políticas destinadas, entre otros aspectos, a lograr la recuperación de sus recursos naturales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos. En este contexto de transformaciones estructurales se introducen cambios en las políticas sociales de dichos países, los cuales deberán influir de manera positiva en el desarrollo de nuevas concepciones acerca del contenido y alcance de la seguridad social, así como en la organización y funcionamiento de los sistemas de seguridad social que se vienen aplicando.

Un ejemplo de las transformaciones que comienzan a gestarse en la región lo constituye el proyecto de reforma previsional presentado por el gobierno argentino, aprobado por el legislativo de ese país en 2007, que habilita la libre opción entre el sistema de capitalización y el de reparto, pero además pone un techo a las comisiones de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP), ordena que los trabajadores que no optan por ninguno de los dos regímenes pasan a aportar al Estado y cambia de raíz la forma en que las empresas de jubilación aseguran a sus afiliados. Otros dos artículos relevantes son los que mejoran la base de cálculo para los haberes que pagará el Estado, que en la práctica serán más altos, y el que dispone de las AFJP estarán “obligadas a invertir un 20% de los fondos administrados en proyectos productivos de la economía real a largo plazo”.

Cada una de estas medidas tiene su complejidad técnica y su alcance definitivo depende de la redacción final de la ley y su reglamentación, pero el espíritu del proyecto apunta a corregir deficiencias e iniquidades profundas del actual sistema. La más notoria es la prohibición actual para dejar una AFJP y volver al reparto, para jubilarse por el sistema estatal.

Se pone en evidencia que en la situación de creciente desempleo, informalidad, depauperación de los salarios y aumento de la pobreza

que predomina en América Latina después de aplicar las reformas estructurales de la economía propugnadas por el Consenso de Washington y varios organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los sistemas tradicionales de seguridad social, a pesar de las reformas aplicadas, no han podido superar sus problemas y resultan insostenibles.

Una opción ante la mercantilización y privatización de la seguridad social debe ser colocada en una propuesta sistémica. Pero, ante todo, habría que aclarar qué se entiende por esa opción. Si como tal asumimos un proyecto de sociedad en que todos quepan, no solo los presentes de hoy, sino que también se garantice la perdurabilidad de la vida humana en el planeta, tal proposición no parece encontrarse en los marcos del capitalismo, pues como estrategia —en una concepción bien amplia— implicaría la supresión de la hegemonía del capital que caracteriza ese sistema económico.

Para lograr un cambio que haga realidad el carácter de derecho humano fundamental, con que se conoce a la seguridad social en la Declaración de los Derechos Humanos proclamada por la Organización de Naciones Unidas en 1948, se requiere un nuevo orden económico, sustentado no en el crecimiento, sino en el desarrollo, en una perspectiva multidimensional, que erija a mujeres y hombres y no al dinero, como el principal sujeto de ese proceso; propicie las condiciones para el crecimiento estable y sostenido; impulse cambios estructurales; la equidad en la distribución de la riqueza; garantice igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios sociales; preserve el medio ambiente y respete la realidad pluricultural y multiétnica de nuestros pueblos.

IV. LA SEGURIDAD SOCIAL EN CUBA. PRIMERA EXPERIENCIA DE LA APLICACIÓN EN AMÉRICA DE UN MODELO SOCIALISTA DE SEGURIDAD SOCIAL

Antecedentes históricos

Con el triunfo de la Revolución en 1959 comienza en Cuba un proceso en el que las medidas de liberación nacional adoptadas inicialmente prepararon las condiciones para la posterior etapa socialista y al cual, las circunstancias históricas concretas han impreso rasgos peculiares.

El Programa del Moncada, esbozado en 1953 por el doctor Fidel Castro en su histórico alegato conocido como “La historia me absolverá”, fue la base para la elaboración de la política económica predominante entre 1959 y 1960, pues la dimensión social del subdesarrollo se expresaba en el desempleo y subempleo, la desigual distribución del ingreso, la insuficiente cobertura de la seguridad social y la asistencia social y los elevados índices de analfabetismo. A ello se sumaba el bajo nivel de escolaridad de la población y los escasos servicios educacionales, las altas tasas de mortalidad infantil y morbilidad de enfermedades curables, junto a la reducida extensión de los servicios médicos y de los

índices de esperanza de vida, a lo que se unía un gran déficit habitacional, la mala calidad de la vivienda —sobre todo en las zonas rurales— y el elevado peso relativo del alquiler en los gastos del presupuesto familiar.⁴⁰

La Reforma Agraria, junto a las nacionalizaciones, confiscaciones e intervenciones dispuestas en los años 1959 y 1960, determinaron el cambio cualitativo de la estructura económico-social. Esta primera etapa de la política económica propició al mismo tiempo la elevación de los ingresos de la población y dio origen a su distribución sobre la base de eliminar las desigualdades y marginaciones del pasado. Medidas adoptadas con respecto a las rentas de las viviendas urbanas, las tarifas eléctrica y telefónica contribuyeron a la reducción del costo de la vida entre el 15 y el 20%. Una política semejante se prosiguió en los años subsiguientes.

Conforme a la índole del sistema social cubano, su dirección presupone la existencia de una compleja planeación basada en el estudio de los problemas sociales y la sistemática aplicación de soluciones ligadas al análisis de la economía nacional. Tales directrices han orientado constantemente la acción del gobierno, cuyos planes han comprendido siempre los índices referentes a las condiciones y factores del nivel de vida de la población. Esa concepción integral del desarrollo conduce a la realización de tareas que garantizan, en servicio del pueblo los objetivos expresados en la Constitución de la República, en su Artículo 9, incisos b) y c): “que no haya hombre o mujer, en condiciones de trabajar que no tenga oportunidad de obtener un empleo con el cual pueda contribuir a los fines de la sociedad y la satisfacción de sus propias necesidades; que no haya persona incapacitada para el trabajo que no tenga medios decorosos de subsistencia; que no haya enfermo que no

⁴⁰ José Luis Rodríguez. “El desarrollo económico y social en Cuba: resultados de 30 años de Revolución” en *Cuba Socialista*, N° 39, mayo de 1989, p. 36.

tenga atención médica; que no haya niño que no tenga escuela, alimentación y vestido; que no haya joven que no tenga oportunidad de estudiar; que no haya persona que no tenga acceso al estudio, la cultura y el deporte”. Asimismo el Estado trabaja por lograr que no haya familia que no tenga una vivienda confortable.

Para el logro de los expresados fines se ha desarrollado una política social tendiente a elevar persistentemente el nivel de vida de la sociedad, apoyada en una amplia participación popular. Merced a esa política, basada en los cambios de las relaciones de producción iniciados en 1959, la desigual distribución del ingreso —consustancial a las economías subdesarrolladas— se enfrentó con éxito.

El gobierno revolucionario impulsó una redistribución del ingreso mediante la reducción del gasto, por una parte, y el aumento del ingreso, por otra parte. Las leyes de Reforma Agraria y Reforma Urbana llevaron el mayor peso en esa redistribución. Los nuevos ingresos encontraron sus fuentes en la política de empleo, salarios y seguridad social iniciada en el mismo año 1959; y el mejoramiento de los ingresos encontró su apoyo en la estructura de los precios al consumidor, el aseguramiento de bienes de consumos básicos a bajos precios y una variedad de servicios esenciales ofrecidos gratuitamente o a reducidas tasas.

Los seguros sociales antes del triunfo de la Revolución

De 1913 data la primera Ley de Seguro Social dictada en Cuba. En ella se establecieron los beneficios de jubilación a favor de los militares y a ésta siguieron los regímenes de protección para empleados de comunicaciones en 1915; los funcionarios del poder judicial en 1917; los empleados de la administración pública y los maestros en 1919 y la policía en 1920. En 1921 se creó el retiro ferroviario y ocho años después el retiro marítimo. Entre 1940, fecha de promulgación de una nueva

Constitución de la República, y 1958, se crearon 38 instituciones de seguro social.

La situación de los seguros sociales fue analizada por Peter Thullen, experto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), enviado a Cuba por ese organismo internacional a solicitud del Gobierno. En su informe publicado en 1956, el Dr. Thullen expresa “la situación que confrontan los seguros sociales cubanos es grave, porque se hallan en estado deficitario, no ya respecto de los derechos en vías de adquisición, sino respecto de las prestaciones en curso de pago, es decir, las jubilaciones y pensiones concedidas, pues las reservas existentes no igualan en la casi totalidad de los casos, los capitales constitutivos para garantizarlas, debido, entre otras razones, al hecho de que con ausencias de evaluaciones estadísticas-actuariales se han reconocido ilimitados tiempos de servicios no contributivos, se han fijado edades demasiado bajas para la jubilación por vejez, se han introducido prácticas viciosas en la concesión de jubilaciones por invalidez; se conceden prestaciones demasiado altas en proporción a las primas o cotizaciones, especialmente para las pensiones en caso de muerte; se llaman a familiares más allá del cónyuge viudo, hijos y padres, a veces ascendientes y descendientes sin límite de grado, y aun colaterales, a veces sin límites de edad para las hijas o demasiado altas; política errónea de las inversiones; administraciones deficientes y costosas, lo que en gran parte se deriva de la multiplicación excesiva de las cajas sin coordinación entre sí; diversidad de la naturaleza y cuantía de las prestaciones y las tasas de cotización que fluctúan entre el 3 y el 6%; diversidad de condiciones básicas para su concesión aun para trabajadores de análoga situación social; todo lo anterior representa la existencia de privilegios y una carga financiera en estado de crecimiento de tal peso que en un futuro será materialmente imposible sufragar, pues los campos impositivos terminarán por saturarse y no resistirán los sectores afectados los descuentos crecientes y las incesantes y siempre mayores exacciones

que resultarán indispensables establecer para mantener los niveles teóricos de los regímenes en vigor. Al final será necesario reducir las prestaciones a cuantías irrisorias sin valor real alguno”. Ya no bastaba una reforma, sino que era necesario un cambio radical.

Al triunfo de la Revolución en enero de 1959, funcionaban 52 instituciones de seguro social, denominadas “cajas”, “fondos”, “cajas de retiro” o “seguros”, clasificadas por la Junta Nacional de Economía en “jubilaciones y pensiones del Estado”, “seguros profesionales” y “seguros de los trabajadores”.

A los efectos negativos de esa multiplicidad de instituciones enumerados en el informe de Peter Tullen se unieron otras censurables características: cobertura incompleta, prestaciones insuficientes, gestión confiada a hinchadas burocracias e inadecuado financiamiento. Con ser tan numerosas estas instituciones, el campo de aplicación de los seguros de invalidez, vejez y muerte, solo llegó a cubrir, en total, del 40 al 50% de los trabajadores asalariados.

Nunca se estableció el seguro de enfermedad. La asistencia médica, dispensada mediante establecimientos hospitalarios públicos, sociedades mutualistas y clínicas privadas, resultó siempre insuficiente. Situados en los centros urbanos, los hospitales privaban de sus servicios a una buena parte de la población, particularmente la rural.

La financiación del seguro social se basaba principalmente en la cotización de los trabajadores. El empleador aportaba menos y la contribución estatal fue insuficiente e inequitativa.

De los seguros sociales a la seguridad social

Con la instauración del Estado revolucionario comienza una etapa de transformación de los seguros sociales. Se elaboró un programa de medidas que incluyó en sus objetivos inmediatos la atención financiera

de las instituciones existentes para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones sin interrupción y, a más largo plazo, la cobertura de todos los riesgos, la extensión de la protección a todos los trabajadores, la concesión de prestaciones suficientes, la racionalización y unidad administrativa, la gratuidad del sistema y la creación del seguro de enfermedad.

Inmediatamente fueron dotadas de fondos las distintas cajas de retiro para el pago de prestaciones sin prorratio ni dilación. Se elevó el mínimo de las jubilaciones y pensiones. Este aumento benefició al 88,8% de las prestaciones concedidas hasta diciembre de 1959.

El propósito era aplicar medidas encaminadas a iniciar una justa protección y redistribución del ingreso en concordancia con la línea económica social que caracteriza la acción inmediata del Estado. El país enfrentó situaciones que, aun significando un crecimiento importante del gasto social, era preciso realizar sin aplazamiento.

Una vez concluida la reorganización administrativa y financiera de los seguros sociales, se inició el proceso de elaboración de una nueva Ley de seguridad social que culminó en marzo de 1963 con la promulgación de la Ley 1100 que sustituyó la multiplicidad de instituciones de seguros sociales existentes, financiadas por el régimen de capitalización colectiva con contribuciones por parte de los trabajadores y empleadores y, eventualmente del Estado, por un régimen de seguridad social acorde con las concepciones sobre política social de la sociedad socialista que recién comenzaba a construirse en el país.

En ese sentido, en uno de los fundamentos de la mencionada Ley se expresa: "El objetivo fundamental de la sociedad socialista es satisfacer de forma creciente, conforme lo vaya permitiendo el desarrollo económico del país, las necesidades materiales y sociales de los trabajadores y dentro de ese objetivo, la seguridad social constituye la forma de distribuir el producto social destinado a proteger a los

trabajadores en los casos de maternidad, accidente común o profesional, incapacidad, vejez y muerte”.⁴¹

Los principios de universalidad, solidaridad, unidad e integridad en los cuales se sustenta el Sistema de Seguridad Social que la Ley establece, así como la responsabilidad del Estado de garantizar su funcionamiento, quedan recogidos en la fundamentación siguiente:

“El Gobierno Revolucionario considera uno de sus principales deberes promulgar una legislación que dentro de las realidades actuales de nuestra nación, garantice de la mejor forma posible a los trabajadores contra riesgos naturales y los que puedan ocurrir en la producción y que unifique toda la seguridad social en una forma armónica, con un solo sistema de prestaciones, un mismo procedimiento, y establezca jubilaciones y pensiones decorosas y subsidios adecuados a la labor y el salario de los trabajadores, ofreciendo asistencia médica y hospitalaria en los casos que fuera necesario, garantizando la seguridad social para todos los trabajadores, situándolos en igualdad de condiciones para lo cual se debe tomar en consideración como elemento fundamental para brindar la prestación, el trabajo realizado en cualquier actividad útil para la sociedad; proteger al trabajador no solo contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte, sino además contra la enfermedad y accidente común o profesional, y eliminar la burocracia innecesaria en la tramitación y pago de las prestaciones, al pasar la seguridad social a constituir una de las principales obligaciones del Estado”.⁴²

La Ley aseguró a todos los trabajadores y sus familias el amparo social en las contingencias de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional, vejez y muerte.

⁴¹ *Gaceta Oficial de la República de Cuba*. La Habana, marzo de 1963.

⁴² *Íbidem*.

No se estableció subsidio de desempleo, pues se optó por la creación de empleos, en lugar de crear fondos para proteger a los desempleados, ya que el pleno empleo es un principio del socialismo que se sustenta en el criterio de que el trabajo no solo representa para el hombre un medio para obtener los ingresos que le permiten satisfacer sus necesidades materiales y espirituales, sino que es una importante vía de realización personal, al sentirse útil y reconocido por su esfuerzo.

Sin embargo, no siempre es posible obtener los ingresos por la vía del trabajo, es el caso de los niños, ancianos, inválidos e individuos impedidos para desempeñar una actividad laboral. En esas circunstancias, el Estado brinda a todos los habitantes del país, mediante el sistema de seguridad social y otras modalidades de protección social creadas a este fin, la seguridad de que podrán continuar disfrutando de un nivel de vida acorde con la dignidad humana.

Sobre las prestaciones familiares se consideró que la protección integral a la familia debía prestarse en cuatro ámbitos fundamentales: educación, salud, alimentación y vivienda, por ser estos los rubros de mayores gastos en el presupuesto familiar.

Esta protección se garantiza con la educación gratuita, incluidos los materiales escolares y un amplio programa de becas; con los servicios de salud —también gratuitos— a toda la población, y la alimentación subsidiada. Respecto de la vivienda, inicialmente se redujo el alquiler en un 50% y, posteriormente, se propició su adquisición, por lo que los arrendatarios se convirtieron en propietarios al disponer la Ley de Reforma Urbana que las cantidades que venían abonando por alquiler se destinaran al pago del precio fijado a cada vivienda. En la actualidad, el 85% de las familias son propietarias de las viviendas que habitan.

La Ley garantizó prestaciones monetarias en todos los riesgos y, cuando fueran necesarias, prestaciones en servicios y en especie.

En síntesis, los aspectos fundamentales contenidos en la Ley 1100 fueron los siguientes:

- Reafirmó la responsabilidad del Estado en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Sistema de Seguridad Social y exoneró a los trabajadores y jubilados del pago de cotizaciones u otras contribuciones.
- Amplió la protección al 100% de los trabajadores asalariados, incluyendo a los asalariados del campo y sus familiares.
- Estableció un régimen coherente de prestaciones, articulándolas para asegurar su disfrute sin interrupción.
- Incluyó el accidente de trabajo y la enfermedad profesional entre las contingencias cubiertas, abandonando la antigua teoría del “riesgo profesional” y adoptando un criterio social en la prevención, asistencia y rehabilitación.
- Abarcó la maternidad.
- Incluyó en el cuadro de prestaciones la enfermedad común y el accidente de origen común, cuyo seguro social no existía antes en Cuba.
- Reconoció a los fines de la seguridad social, los tiempos de servicios prestados en cualquier actividad laboral en todo tiempo.

Por su contenido y alcance, el régimen de seguridad social establecido por la Ley 1100 de 1963 constituyó la primera reforma estructural de la seguridad social en América Latina, como fue reconocido en el Primer Seminario Internacional de Seguridad Social celebrado en Santiago de Chile en 1992, al considerar que las dos reformas más radicales y opuestas realizadas en la región han sido, por

una parte la estatización total en Cuba —en el decenio de 1960— y por otra parte, la privatización creciente en Chile —en el decenio de 1980.⁴³

Los resultados alcanzados por la aplicación del régimen establecido en la Ley 1100 durante el período de su vigencia (1963-1979) pueden sintetizarse en los datos siguientes:

CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE PENSIONADOS Y DE RECURSOS FINANCIEROS

Años	Beneficiarios (miles de personas)	Gastos (miles de pesos)
1959	154,4	114,3
1965	241,3	249,8
1979	645,9	523,0

Fuente: Banco de Datos de la Dirección de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, La Habana, 1999.

Seguridad social para todos

El XIII Congreso Obrero convocado por la Central de Trabajadores de Cuba en diciembre de 1973, sometió a un amplio análisis la política laboral y salarial entonces vigente, con el objetivo de atemperarla a las nuevas realidades que iban surgiendo como resultado del desarrollo socioeconómico del país. En el mencionado Congreso, se aprobó una

⁴³ *Estrategias para el desarrollo de un modelo integrado de seguridad social*. Primer Seminario Internacional de Seguridad Social. CIEDESS. Santiago de Chile, 1992. p. 75.

Resolución sobre Seguridad Social en la que se recomendaba el examen de la legislación teniendo en cuenta los puntos siguientes:

- Estimular la permanencia en la actividad laboral de aquellos trabajadores que cumplan los requisitos de edad y tiempo de servicios para la jubilación por edad, concediéndoles un incremento mayor por los años que en lo sucesivo laboren.
- Incrementar la cuantía de las jubilaciones en los casos de trabajadores que acumulen méritos excepcionales a lo largo de su vida laboral.
- Regular la autorización a trabajar a los jubilados por edad.
- Establecer una pensión extraordinaria para aquellos trabajadores que alcancen una edad avanzada con poco tiempo de servicio.
- Establecer un tiempo mínimo de servicios para acreditar el derecho a la pensión por invalidez total, en relación con la edad alcanzada al momento de contraer la enfermedad, excepto a los que se invaliden por accidente de trabajo o enfermedad profesional.
- Abonar un porcentaje de la diferencia entre el salario anterior y el actual a los trabajadores que, por motivo de presentar una invalidez parcial, deban ser reubicados en otro puesto de trabajo con disminución del salario.
- Estudiar sobre la base de la experiencia alcanzada —y como complemento de la Ley de Seguridad Social— las medidas tendentes a mejorar la asistencia social.

Atendiendo a las recomendaciones del XIII Congreso Obrero, se hizo un profundo examen y evaluación de los resultados del régimen general de seguridad social vigente entonces, con el fin de armonizarlo plenamente con las exigencias del desarrollo económico y social alcanzado. Como resultado de ese examen, se tomó la decisión de reestructurar la seguridad social en correspondencia con las características que el proceso de institucionalización imprimió a la vida nacional.

El 28 de agosto de 1979 la Asamblea Nacional del Poder Popular aprobó la Ley 24 de Seguridad Social, que fue puesta en vigor el primero de enero de 1980.⁴⁴

La modificación conceptual más importante que se introduce con esta nueva legislación se refiere al amplio alcance dado al campo de aplicación de la seguridad social. Si bien la Ley 1100 de 1963 comprendía al trabajador y su familia, la nueva Ley define la seguridad social como un sistema que garantiza la protección con la más amplia cobertura para el trabajador y su familia, así como para aquella parte de la población cuyas necesidades esenciales no estuvieran aseguradas o que por sus condiciones de vida o de salud requiera protección y no pudiera solucionar sus dificultades sin ayuda de la sociedad. Respondiendo a ello, el sistema se integra por dos regímenes: el de seguridad social y el de asistencia social, que en su conjunto, forman un todo armónico capaz de garantizar, como lo expresa la Constitución de la República que: “no haya persona incapacitada para el trabajo que no tenga medios decorosos de subsistencia”.⁴⁵

⁴⁴ *Gaceta Oficial de la República de Cuba* No. 27. la Habana, 29 de Agosto de 1979, pp. 345-360.

⁴⁵ *Constitución de la República de Cuba*. (Artículo 9). En *Gaceta Oficial Extraordinaria*. La Habana, 1ro de agosto de 1992, p. 34.

La extensión que la Ley fija a la seguridad social tiene su apoyo en los preceptos de la Constitución, que definen concretamente el cometido del Estado en esta tarea específica de la política social: el Estado desempeña una suprema función garantizadora. Ya la Reforma Constitucional del 20 de diciembre de 1960 había confiado al Estado la administración y gobierno de la seguridad social; ahora la Constitución —en vigor desde el 24 de febrero de 1976 y modificada en 1992— expresa en su Capítulo VII *Derechos, Deberes y Garantías fundamentales*, lo siguiente:

Artículo 45- (1er párrafo)- “El trabajo en la sociedad socialista es un derecho, un deber y un motivo de honor para cada ciudadano”.

Artículo 47- “Mediante el sistema de seguridad social, el Estado garantiza la protección adecuada a todo trabajador impedido por su edad, invalidez o enfermedad. En caso de muerte del trabajador garantiza similar protección a su familia.”

Artículo 48- “El Estado protege, mediante la asistencia social, a los ancianos sin recursos, ni amparo y a cualquier persona no apta para trabajar que carezca de familiares en condiciones de prestarle ayuda”.⁴⁶

El importante paso de avance que representó la implantación del Sistema de Seguridad Social, regulado en la Ley 24 de 1979, fue destacado en su oportunidad por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que señaló: “Puede considerarse que Cuba tiene, en este hemisferio, el único sistema de seguridad social que ha evolucionado desde la vieja fórmula de la mutualista independiente hasta un régimen estatal de cobertura nacional. Cuba es el único país de la región que posee un régimen estatal de cobertura nacional, que además tiene la característica de no ser contributivo. Es por ello que el desarrollo de su seguridad social ha tratado de poner en práctica tres principios básicos: la unidad administrativa, la participación de los trabajadores

⁴⁶ *Constitución de la República de Cuba*. (Artículos 46, 47 y 48). *Ob. cit.*, p. 39.

en la concesión de las prestaciones, y la consideración del gasto total como una partida del Presupuesto Nacional.”⁴⁷

ESTRUCTURA DE LA LEY

La Ley 24 de 1979 reúne las normas pertenecientes tanto al régimen de seguridad social, que ampara a los trabajadores asalariados, como al régimen de asistencia social. Consta de tres títulos, con 136 artículos; completan el contenido de estos títulos cinco disposiciones especiales; una adicional, ocho disposiciones transitorias y diez finales.

El primer título está conformado por tres artículos, en los cuales se afirma la función garantizadora del Estado mediante el Sistema de Seguridad Social y se definen los regímenes de seguridad social y asistencia social. El segundo está destinado a normar el régimen de seguridad social e incluye en nueve capítulos el tratamiento de las personas protegidas, las prestaciones, el tiempo de servicios, la invalidez temporal, la invalidez parcial y la total, la pensión por edad, la pensión por causa de muerte, las causas de modificación, suspensión y extinción de las prestaciones y el procedimiento para la concesión de las prestaciones monetarias.

El título tercero norma el régimen de asistencia social. Sus disposiciones se encuentran distribuidas en cinco capítulos que tratan de las personas protegidas, las prestaciones monetarias y las causas de modificación, suspensión y extinción de las prestaciones concedidas en este régimen.

⁴⁷ *Progreso y avances de la seguridad social en América Latina*. Documento elaborado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, presentado en la Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. República Dominicana. Marzo, 1980.

En cuanto a la maternidad, la Disposición Final Octava de esta Ley estableció que la protección de la maternidad de la mujer trabajadora continuaría brindándose por la Ley 1263, del 14 de enero de 1974.

RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL

El régimen de seguridad social establecido en la Ley 24 de 1979, abarca en su campo de aplicación a todos los trabajadores asalariados y cubre los riesgos de enfermedad común, accidente de origen común, accidente del trabajo, enfermedad profesional, maternidad, invalidez total, invalidez parcial, vejez y muerte. Su contenido armoniza el régimen de prestaciones con las condiciones del desarrollo socioeconómico del país y asegura una distribución más justa de los fondos destinados a la seguridad social. Por otro lado, confirma la exención al trabajador de toda cotización y refleja la unidad administrativa del régimen.

PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL

Los principios fundamentales en que se basa el régimen de seguridad social son los siguientes:

Solidaridad: entre generaciones, en virtud de la cual los trabajadores en activo financian el pago de las pensiones de las generaciones anteriores, y entre trabajadores con distintas cuantías de salarios, garantizando un nivel de protección social relativamente mayor a quienes reciben salarios más bajos.

Universalidad: abarca prácticamente a toda la población.

*Comprehensividad**: protege a los trabajadores en caso de enfermedad y accidente de origen común o profesional; maternidad; invalidez total o parcial o vejez y, en caso de muerte del trabajador, protege a la familia.

Integridad: las cuantías de las prestaciones son proporcionales al aporte social de los trabajadores cuantificado por el tiempo de servicios prestados y el nivel de los salarios devengados.

DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

Examinando el contenido de la Ley, se observa primeramente un conjunto de disposiciones de carácter general relacionadas con las prestaciones monetarias. Tales disposiciones aparecen en los capítulos II y III.

- *Sobre la definición y clasificación de las prestaciones.* Las prestaciones se definen como los beneficios a que tienen derecho el trabajador y su familia, y se clasifican en monetarias, en servicios y en especie. Las primeras, incluyen los subsidios otorgables en casos de enfermedad o de accidente y las pensiones; las segundas, la asistencia hospitalaria, médica y estomatológica y también la rehabilitación física, psíquica y laboral; y las últimas los medicamentos y alimentación del trabajador hospitalizado, los aparatos ortopédicos, las prótesis en los casos de accidente del trabajo o de enfermedad profesional, así como los medicamentos en el accidente del trabajo o la enfermedad profesional que no requieran hospitalización.

* En seguridad social este término se utiliza para señalar el conjunto de riesgos protegidos por el sistema.

- *Prestaciones de maternidad.* Son parte de la atención prioritaria que el Estado brinda a la mujer en su condición de madre y trabajadora. Esta protección incluye al niño y la niña para asegurar su desarrollo y reducir la tasa de mortalidad infantil.

Desde la promulgación de la Ley 1100 en 1963, la protección a la maternidad se incluyó como una de las prestaciones de la seguridad social; posteriormente se dictó la Ley 1263 de 1974, Ley de la Maternidad de la Trabajadora, que amplió el contenido y alcance de esta protección.

El 13 de agosto de 2003 se dictó por el Consejo de Estado el Decreto-Ley 234, como parte del proceso de perfeccionamiento de la atención a la mujer y al niño.

El Decreto-Ley concede derechos a la mujer trabajadora y protege su maternidad, asegurando y facilitando su atención médica durante el embarazo, el descanso pre y postnatal; la lactancia materna y el cuidado de los hijos menores de edad, así como el tratamiento en el caso de la discapacidad de estos o el fallecimiento de la madre.

La trabajadora gestante, cualquiera que sea la actividad que realice, está en la obligación de recesar en sus labores al cumplir las 34 semanas de embarazo o las 32 semanas en caso de embarazo múltiple, y tiene derecho a disfrutar de una licencia retribuida por un término de 18 semanas, que comprende las seis anteriores al parto y las 12 posteriores al mismo.

Durante el embarazo, y hasta las 34 semanas de éste o 32 semanas si es múltiple, la trabajadora gestante tiene derecho a disfrutar de seis días o 12 medios días de licencia retribuida a los fines de su atención médica y estomatológica anterior al parto.

La trabajadora tiene garantizada una licencia postnatal de seis semanas necesarias para su recuperación, cuando por circunstancias adversas de accidente o enfermedad congénita o adquirida, fallezca el

hijo o hija en el momento del parto o dentro de las cuatro primeras semanas de nacido. Si el fallecimiento ocurre con posterioridad a este término, la trabajadora tiene derecho a percibir la licencia postnatal hasta el vencimiento de las 12 semanas.

La trabajadora en el período de licencia retribuida por maternidad, recibe una prestación económica igual al 100% del promedio de ingresos que, por concepto de salarios, haya percibido en los 12 meses inmediatos anteriores al inicio de su disfrute.

A partir del vencimiento de la licencia postnatal, la madre trabajadora puede optar por incorporarse al trabajo o por cuidar al hijo o hija devengando una prestación social ascendente al 60% de la base de cálculo de la licencia retribuida por maternidad. Esta prestación se abona a las trabajadoras que cumplan los requisitos establecidos para obtener la prestación económica por maternidad hasta que el hijo o hija arribe a su primer año de vida o antes de esa fecha si la madre se incorpora al trabajo, sin perjuicio de su derecho a acogerse nuevamente a su disfrute, siempre que el niño o niña no haya cumplido el primer año de vida.

La madre trabajadora que se incorpore a su actividad laboral al vencimiento del período de licencia postnatal, tiene derecho a que se le conceda una hora diaria para la lactancia de su hijo o hija, hasta que arribe al primer año de edad. La hora de lactancia es concedida, preferentemente, al inicio o al final de la jornada, según acuerden la administración y la trabajadora y se considera como tiempo de trabajo, remunerándose como salario.

Al efecto de garantizar el cuidado y tratamiento del niño o niña durante su primer año de vida, se establece el derecho de la madre o padre incorporado al trabajo, a disfrutar de un día de licencia retribuida cada mes para concurrir al centro asistencial pediátrico.

La madre o padre trabajadores de un menor de edad que presenta una discapacidad física o mental, amparada por dictamen médico y previo

análisis de la situación socioeconómica del núcleo familiar, que determine se requiera de su atención especial, puede acogerse a una licencia no retribuida a partir del primer año de vida del niño o niña y hasta que cumpla los tres años.

- *Sobre el salario promedio.* Algunas de estas disposiciones generales se refieren a los factores que intervienen en el cálculo de las prestaciones monetarias. Conciernen al salario y al tiempo de servicios, y reflejan el principio socialista “a cada cual según su trabajo”. La regla general para la determinación del salario promedio dispone que se proceda a sumar los salarios devengados en los distintos períodos de actividad laboral que para cada caso fija la Ley y dividir su resultado entre la cantidad de días, meses o años que integre el período. Más adelante, al ser reguladas la incapacidad temporal, la invalidez y la vejez, esta regla se aplica con las particularidades que reconoce esta Ley en dichos riesgos al objeto de determinar el salario base. Un artículo recoge la norma que considera como salario el total de lo efectivamente percibido por el trabajador por razón de su actividad laboral. A ese fin, el artículo enumera todos los posibles componentes del salario: su parte fija, consistente en la cantidad recibida en concepto de tarifa; y su parte variable, consistente en los pagos complementarios efectuados con cargo al fondo de salarios por sobre-cumplimientos de la norma; trabajo extraordinario; doble turno; vacaciones; primas; días de descanso y cualesquiera otras remuneraciones adicionales de carácter salarial.
- *Año de servicios.* Otro artículo, al definir el “año de servicios”, envuelve un concepto básico para la atribución del derecho a las pensiones. Año de servicios es el tiempo normal de trabajo, de acuerdo con el sector o actividad de que se trate, comprendido en el período de 12 meses consecutivos. Tal definición, tiene particular importancia

en el trabajo cíclico, con respecto al cual se considera como año de servicios la duración del ciclo. Elemento significativo también presenta el artículo al reconocer los servicios prestados en cualquier sector o actividad laboral en todo tiempo, ya sea civil o militar, excluyendo solo los períodos simultáneos.

- *Medios probatorios del tiempo de servicios.* Las actuales regulaciones sobre la prueba del tiempo de servicios están contenidas en el Reglamento de la Ley 24 de 1979 por expresa remisión de esta última en una de sus disposiciones de carácter general. Tales regulaciones tienen como finalidad asegurar dicha prueba mediante la incorporación al expediente laboral de cada trabajador, de la documentación relativa a los servicios prestados hasta el 31 de diciembre de 1979 y la formal anotación del tiempo laborado a partir del primero de enero 1980 en un registro establecido por el Comité Estatal de Finanzas (actual Ministerio de Finanzas y Precios) como parte de la documentación contable que han de llevar las entidades empleadoras.

Para la computación del tiempo de servicios, la Ley considera diversas situaciones en que por motivos involuntarios el trabajador no realiza una actividad laboral y es justo, ante ellas, considerar que se ha encontrado en servicio activo. Son la inactividad por enfermedad, accidente, maternidad, descanso retribuido, movilizaciones militares, estudios del trabajador o su preparación profesional, desempeño de funciones electivas, reclutamiento de los jóvenes en el servicio militar activo, licencias retribuidas, declaración de disponibilidad, prisión preventiva sin resultar en definitiva sanción, despido injustificado si recae resolución que ordena su reposición, invalidez parcial cuando el trabajador es sometido a tratamiento de rehabilitación o recibe curso de calificación o de recalificación, o por causa no imputable al trabajador que, sin embargo, ha recibido salario.

- *Cobro de las prestaciones.* Tres artículos (13, 14 y 15) se refieren al cobro de las prestaciones. El artículo 13 remite al Reglamento la regulación de cuando concierne al comienzo del pago de las pensiones y demás beneficios de la seguridad social. El Reglamento destina su capítulo III (artículos 16 al 26) a esta regulación, y salva así la omisión que en este punto padeció la Ley 1100 de 1963.

El artículo 14 establece la prescripción del derecho a las cuotas cuando éstas no se cobran dentro de los tres meses siguientes al mes en que se puede efectuar su cobro. En el caso de la pensión por invalidez parcial, el término de prescripción se extiende a 180 días hábiles. El artículo 15 regula el derecho a la transmisión de las cantidades no cobradas por el causante a favor de los parientes.

- *Límite máximo de las prestaciones.* La Ley 1100 de 1963 establecía, como límites, cantidades absolutas. La Ley 24 de 1979 elimina esa pauta y señala en su artículo 9 una cantidad relativa, consistente en el 90% del salario promedio, para todas las prestaciones monetarias. El establecimiento de este porcentaje brinda a los trabajadores la oportunidad de recibir prestaciones elevadas, y también que los trabajadores de alta calificación reciban prestaciones mayores que estén más en correspondencia con su aporte laboral.
- *No simultaneidad de pensiones.* El artículo 16, que prohíbe la simultaneidad de pensiones, es una consecuencia de la coordinación y unidad del régimen de seguridad social. La excepción de su segundo párrafo, que permite a quien tenga derecho a dos o más pensiones pequeñas, cobrarlas hasta un determinado límite, constituye otra medida encaminada a la protección de los beneficiarios de bajos ingresos.

CONDICIONES DE ATRIBUCIÓN DE LAS PRESTACIONES MONETARIAS

Prestaciones monetarias en caso de enfermedad o accidente: además de la atención médico-hospitalaria gratuita, los trabajadores reciben las prestaciones monetarias denominadas “subsidios” que reemplazan los salarios dejados de percibir, como consecuencia de la incapacidad temporal. Esta incapacidad puede provenir de enfermedad común, enfermedad profesional, accidente de origen común o accidente del trabajo.

La rama de los llamados “riesgos profesionales” se integra al régimen general de seguridad social de los trabajadores asalariados. Se diferencia de la enfermedad común en que no existe período de carencia para disfrutar del subsidio y la cuantía de este es mayor.

Subsidio: el subsidio consiste en la cantidad que resulta de aplicar el porcentaje establecido en la Ley al salario promedio diario percibido por el trabajador en los últimos seis meses. La tasa depende del origen de la incapacidad y de que el trabajador se encuentre hospitalizado o no. No se exige período de calificación para obtener el subsidio y solo se requiere estar en servicio activo al momento de enfermarse o accidentarse.

Las tasas establecidas para el pago del subsidio son las siguientes:

	Hospitalizado (Porcentaje del salario)	No hospitalizado Porcentaje del salario)
Enfermedad común o accidente de origen común	50	60
Enfermedad profesional o accidente del trabajo	70	80

El salario promedio se calcula aritméticamente teniendo en cuenta los salarios devengados por el trabajador en los seis meses anteriores a la fecha de la invalidez. El subsidio se paga hasta que se produzca el alta médica o la jubilación en caso de trabajadores contratados por tiempo indeterminado, y hasta la terminación del contrato en los trabajadores contratados por tiempo determinado.

Pensión por invalidez: en caso de incapacidad para desempeñar una actividad laboral, el trabajador tiene derecho a recibir pensión y gratuitamente las prestaciones en servicios y en especie que su estado requiera, incluso, el servicio de rehabilitación. La gravedad de esta incapacidad da lugar a los dos grados de invalidez que la Ley de Seguridad Social denomina “total” y “parcial”. La invalidez, sea total o parcial, es determinada por la Comisión de Peritaje Médico Laboral correspondiente.

Invalidez total: es la disminución de la capacidad física o mental que le impide al trabajador continuar trabajando o reduce de manera notoria su capacidad residual de trabajar, impidiéndole desempeñar con asiduidad un empleo y sostenerse económicamente. Se establece como requisito para obtener la pensión por invalidez total un tiempo mínimo de trabajo en relación con la edad alcanzada al momento de presentar la enfermedad o lesión incapacitante; se exceptúa de este requisito a los trabajadores incapacitados por accidente del trabajo o enfermedad profesional.

El tiempo mínimo de trabajo exigido en la invalidez de origen común está fijado en una escala que determina los años de servicios en proporción a la edad del trabajador. El más joven requiere, lógicamente, menos años de servicios.

La escala fluctúa entre 0 y 15 años de trabajo en los hombres y es más beneficiosa para la mujer. A ella se le exige como máximo diez años.

La base para el cálculo de la pensión es el salario promedio anual que resulte de los mayores salarios devengados por el trabajador durante

cinco años naturales, seleccionados entre los diez últimos años, igualmente naturales, anteriores a la solicitud de la prestación.

Invalidez parcial: es la disminución de la capacidad física o mental en un grado que impide al trabajador continuar en su puesto de trabajo, pero le permite laborar en otro de menor salario y —excepcionalmente— mantenerse en su propia plaza con una jornada reducida. Al regular esta contingencia, la ley distingue cinco situaciones, que originan el derecho a recibir una pensión y las prestaciones en servicio y especie que demande el estado del trabajador:

1. Si es reubicado en un puesto de trabajo que tenga fijado un salario inferior al que percibía en su anterior puesto.
2. Si se le reduce el horario de trabajo en su propio puesto y, consecuentemente, disminuye su salario.
3. Si requiere someterse a tratamiento de rehabilitación intensivo o de larga duración.
4. Si requiere recibir cursos de calificación o recalificación.
5. Si está pendiente de reubicación por causas no imputables a él.

Pensión por edad: las regulaciones sobre los tipos de pensión por edad, las reglas para calcular la prestación y los límites cuantitativos de ésta última, fueron elaborados a partir de la distinción entre pensión ordinaria y pensión extraordinaria.

Para la pensión ordinaria se requiere que el trabajador acredite 25 años de servicios como mínimo y tenga 60 años de edad si es hombre y 55 años, si es mujer.

Para la pensión extraordinaria, se requiere que el trabajador acredite como mínimo 15 años de servicios; y 65 años de edad si es hombre y 60 años si es mujer.

Los trabajos se clasifican en dos categorías: la categoría I incluye los trabajos realizados en condiciones normales y la categoría II abarca los trabajos realizados en condiciones en que el gasto de energías físicas, mentales, o ambas, es de tal naturaleza que origina una reducción de la capacidad laboral en el organismo, no acorde con el que corresponde con la edad del trabajador. Los trabajadores de la categoría II tienen derecho a jubilarse a los 55 años de edad los hombres y 50 años las mujeres, acreditando 25 años de servicios como mínimo.

La cuantía de la pensión por edad es equivalente al 50% del salario promedio anual que resulte de los mayores salarios devengados por el trabajador durante cinco años naturales seleccionados entre los últimos diez años, igualmente naturales, anteriores a la solicitud de la pensión.

El mencionado porcentaje se incrementa en 1% por cada año laborado en exceso de veinticinco en la pensión ordinaria, categoría I, y en 1,5% en la categoría II.

En la pensión extraordinaria se aplica al salario base el 40% por los primeros quince años de servicios y se incrementa la pensión en 1% por cada año laborado en exceso de quince.

Pensión por causa de muerte: surge el derecho a pensión en esta contingencia cuando el trabajador, al fallecer o desaparecer, se encontraba en activo servicio. Los familiares del trabajador desvinculado laboralmente tienen derecho a pensión siempre que el fallecimiento ocurra dentro de los seis meses posteriores a su desvinculación del trabajo.

Son familiares con derecho a pensión: la viuda de matrimonio formalizado o reconocido judicialmente; el viudo de matrimonio formalizado o reconocido judicialmente de 60 o más años de edad, o

incapacitado para el trabajo; los hijos de uno u otro sexo, incluido los adoptivos. En el caso de los menores pensionados que al arribar a los 17 años se encuentren estudiando, si su núcleo familiar carece de ingresos económicos o estos son insuficientes, tienen derecho a una prestación de asistencia social hasta que concluyan sus estudios.

Pensión provisional: tiene por objeto la protección inmediata de la familia del trabajador o pensionado fallecido. Se abona en las cuantías y por los términos siguientes:

- Si fallece un trabajador en activo, el 100% del salario por los primeros treinta días contados a partir de la fecha de su fallecimiento y el 50% del salario por los siguientes sesenta días.
- Si fallece un trabajador subsidiado, una cuantía equivalente a la que venía recibiendo como subsidio, por el término de noventa días contados a partir de la fecha de su fallecimiento.
- Si fallece un pensionado por edad o invalidez total, una cuantía equivalente a la prestación que venía percibiendo por el término de tres meses contados desde el mes siguiente al del fallecimiento.

Pensión definitiva: es la prestación económica a la familia del trabajador con carácter estable que subsigue al pago de la pensión provisional. La cuantía de la pensión definitiva se determina de acuerdo con el número de beneficiarios y el importe de la pensión que correspondía, o hubiera podido corresponder, al causante y se distribuye por partes iguales entre los parientes que concurren a ella.

RÉGIMEN DE ASISTENCIA SOCIAL

La Ley 24 de 1979 define el régimen de asistencia social y regula su campo de aplicación y sus prestaciones; asimismo, da coherencia al Sistema de Seguridad Social al reunir en un solo cuerpo legal tales disposiciones, eslabonándolas adecuadamente para garantizar el objetivo de proteger a toda la población.

Las características de este régimen, complementario del régimen de seguridad social, pueden ser resumidas del modo siguiente: la protección se ofrece ante el estado de necesidad del núcleo familiar y con carácter subsidiario cuando no haya familiares obligados a dar alimentos o éstos carezcan de recursos suficientes para cumplir esta obligación; se realiza una evaluación de los ingresos del núcleo familiar para el otorgamiento de las prestaciones y los Órganos Locales del Poder Popular son los encargados de la atención de los beneficiarios y la concesión de las prestaciones.

El régimen garantiza prestaciones en servicios, en especie y monetarias. Las prestaciones en servicios incluyen, entre otros, el servicio de alimentación y cuidado en el hogar a adultos mayores; ingreso en hogares de ancianos y en hogares de impedidos; asistencia cultural y recreativa a los beneficiarios; ingreso en círculos infantiles, seminternados y otras instituciones.

Las prestaciones en especie consisten en artículos entregados gratuitamente para cubrir necesidades. Las prestaciones monetarias son cantidades que se otorgan en forma continua o eventual a personas o núcleos familiares protegidos.

Además de las prestaciones anteriores, existen programas sociales dirigidos a grupos vulnerables de la población, los cuales tienen como objetivo satisfacer las necesidades económicas y sociales que presentan las mencionadas personas, intensificándose las acciones en el ámbito de su propia comunidad.

Entre otros importantes programas se desarrollan los siguientes:

- Programa nacional de servicios sociales comunitarios al adulto mayor.
- Programa de trabajo social con madres solas.
- Programa de atención a madres de hijos con discapacidad severa.
- Programa de atención a menores en desventaja social.
- Programa de atención e integración social en la comunidad a personas con discapacidad.
- Programa de atención a otros grupos vulnerables.

REGÍMENES ESPECIALES

Componen el Sistema de Seguridad Social, además del régimen general contenido en la Ley 24 de 1979, seis regímenes especiales, que protegen a trabajadores que se dedican a actividades en las que por su naturaleza o por la índole de sus procesos productivos, requieren adecuar los beneficios de la seguridad social a sus condiciones específicas.

Están incluidos en estos regímenes: trabajadores independientes; trabajadores de determinadas actividades artísticas; militares; combatientes del Ministerio del Interior; miembros de las Cooperativas de Producción Agropecuaria y creadores de artes plásticas y aplicadas.

El sistema de seguridad social de la población rural y de los miembros de las cooperativas de producción agropecuaria

Población rural: la situación de la población rural antes del triunfo de la Revolución era desastrosa. A ella se refirió Fidel Castro en 1953 en su histórico alegato, *La historia me absolverá*, cuando al definir el concepto de pueblo, entre otros aspectos señaló: “(...) nosotros llamamos pueblo, si de lucha se trata (...) a los quinientos mil obreros del campo que habitan los bohíos miserables, que trabajan cuatro meses al año y pasan hambre el resto compartiendo con sus hijos la miseria, que no tienen una pulgada de tierra para sembrar y cuya existencia debería mover más a compasión si no hubiera tantos corazones de piedra”.⁴⁸

En 1957, la Agrupación Católica Universitaria “aplicó una encuesta entre la población rural de Cuba, cuyos resultados fueron publicados en un folleto titulado: *Por qué Reforma Agraria*. Entre esos resultados se destacan los siguientes: la población trabajadora agrícola, que se podía calcular en trescientos cincuenta mil trabajadores y dos millones cien mil personas, sólo tenía un ingreso anual equivalente al 10% de los ingresos nacionales a pesar de constituir el 34% de la población; el índice de desnutrición entre los pobladores rurales era del 91%. Solo el 3,36% de los entrevistados comía pan; menos del 1% pescado; solo el 4% carne; el 2,12% huevos. En otros aspectos, presuntamente el 14% de los encuestados padecía o había padecido de tuberculosis; un 36% declaró que estaba parasitado y solo un 8% recibía atención gratuita del Estado”.⁴⁹

⁴⁸ Fidel Castro. *La historia me absolverá*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2004. pp. 36-37.

⁴⁹ Luis Sexto. “Dos visiones de una misma feria”. En *Juventud rebelde*, 11 de noviembre de 2006. p. 2.

En esas difíciles circunstancias, puede considerarse que la primera y más importante expresión de la política social de la Revolución con respecto a la población rural fue la Ley de Reforma Agraria, dictada el 17 de mayo de 1959, la cual contribuyó decisivamente a crear las bases necesarias para la elevación sistemática del nivel de vida de la familia campesina. Los objetivos inmediatos consistieron en incorporar al trabajo en forma estable a todos los trabajadores asalariados, prestar atención técnica a los pequeños agricultores y conceder los créditos necesarios para acometer la explotación intensiva de las tierras adjudicadas.

A partir de 1963, con la puesta en vigor el 1ro de mayo de ese año de la Ley No. 1100 —“Ley de Seguridad Social”— quedaron incluidos por primera vez en la historia de Cuba todos los trabajadores asalariados del campo en iguales condiciones y con los mismos requisitos que el resto de los trabajadores y, por tanto, con derecho a obtener las prestaciones correspondientes ante los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte; además de la protección a la mujer trabajadora del campo en caso de maternidad.

Con fecha 13 de octubre de 1967, el Ministro de Trabajo dictó la Resolución No. 202 con la cual se otorgó el derecho a jubilación a más de 7 000 trabajadores inmigrantes antillanos introducidos en Cuba por los propietarios de los centrales azucareros en los años próximos a 1920, trabajadores que desde hacía mucho tiempo habían dejado de trabajar por su avanzada edad o por incapacidad para el trabajo y vivían en la más espantosa miseria.

El primer antecedente en Cuba de prestaciones monetarias al sector campesino no asalariado aparece en la Resolución No. 266, dictada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria con fecha 24 de agosto de 1961. En ella se dispone la indemnización del pequeño propietario de finca afectado por la Ley de Reforma Agraria, siempre que el único medio de subsistencia hubiera sido la renta proveniente de la mencionada finca.

Con posterioridad, la Resolución No. 178, de 30 de noviembre de 1967 –también del Instituto Nacional de Reforma Agraria–, modificó la Resolución No. 266 de 1961 e introdujo reglas sobre los aspectos siguientes:

- Pago de la indemnización en plazos mensuales no mayores de 60 pesos y durante un período que no excediera los cinco años a partir de la fecha de su concesión.
- Faculta el otorgamiento de la indemnización con carácter vitalicio en los casos de edades avanzadas o incapacitados para el trabajo.
- Dispone la conversión en cantidades vitalicias de las indemnizaciones ya asignadas a beneficiarios con avanzada edad o que estuvieran incapacitados para el trabajo; dispone que las cantidades vitalicias en caso de fallecimiento del beneficiario puedan ser transferidas a los familiares siguientes: cónyuges y compañera(o) o en su ausencia a los demás familiares que carecieran de medios de subsistencia y hubieran vivido al abrigo y protección del beneficiario fallecido.

La existencia de propietarios de fincas rústicas que por tener avanzada edad o estar totalmente incapacitados para el trabajo no pueden atender debidamente la producción agropecuaria es un fenómeno que comenzó a manifestarse desde los primeros tiempos de aplicación de la Primera Ley de Reforma Agraria. Con objeto de garantizar una protección social adecuada a estas personas ancianas o incapacitadas para el trabajo y evitar que permanecieran ociosas las tierras de su propiedad se dictó por el Instituto Nacional de Reforma Agraria la Resolución No. 120, de 20 de abril de 1966, por la que se estableció el procedimiento para la adquisición por parte del mencionado organismo de toda finca rústica que su propietario voluntariamente ofreciera su venta.

En los casos de avanzada edad o incapacidad para el trabajo, se estableció el derecho del campesino vendedor a optar por una cantidad vitalicia cuya cuantía se fija teniendo en cuenta el valor de la finca y las necesidades familiares y situación económica del vendedor.

Con posterioridad, por la Resolución No. 177, del 30 de noviembre de 1967, del propio Instituto, se dispuso que estas cantidades vitalicias podrían ser transmitidas en caso de fallecimiento del beneficiario al cónyuge o compañero(a) y en su ausencia a los demás familiares incapacitados con determinadas condiciones.

El otorgamiento de cantidades vitalicias, como forma de pago en la compra de fincas, constituye para los propietarios la garantía de obtener una prestación monetaria por parte del Estado cuando no puedan trabajar por razones de edad o invalidez y para los familiares mantener la pensión en caso de fallecimiento.

La Ley No. 1258, del 5 de diciembre de 1973, estableció un régimen especial con cargo a los fondos de la seguridad social para los campesinos cuyas tierras habían sido afectadas por la Segunda Ley de Reforma Agraria y que al término del pago de la indemnización, fijada de acuerdo con el valor de sus tierras, se encontrasen en estado de necesidad y no estuvieran aptos para el trabajo en razón de edad o enfermedad. Esta Ley considera como no aptos para el trabajo por razón de la edad a los hombres de 60 años o más, a las mujeres de 55 años o más y a los menores que no hubieran arribado a la edad laboral. Estos mismos requisitos se establecieron para los familiares en caso de muerte del beneficiario.

Con la promulgación de la ley No.24, de 28 de agosto de 1979, se mantuvo el principio de protección a todos los trabajadores asalariados y, por tanto, los trabajadores agropecuarios están protegidos ante los riesgos de enfermedad, invalidez, accidente y vejez. Sus familiares son igualmente amparados en caso de muerte del sostén de la familia y la mujer trabajadora del campo está comprendida en los beneficios del

Decreto - Ley 234 de 13 de agosto de 2003, que regula la protección de la maternidad de la mujer trabajadora. Como los demás asalariados, los trabajadores agrícolas y sus familiares están protegidos ante los distintos riesgos y contingencias. Trabajadores y familiares se benefician de un sistema completo y coherente de prestaciones en servicios, en especie y monetarias, cuya organización y financiación garantiza el Estado.

A los miembros de las unidades básicas de producción cooperativa se les aplica el régimen de seguridad social establecido por la Ley No. 24 de 1979, teniendo en cuenta que estas cooperativas se formaron con trabajadores asalariados procedentes de unidades agrícolas estatales que estaban amparados por el mencionado régimen.

En cuanto a los agricultores independientes, se mantiene la protección mediante las prestaciones ya explicadas. Por esta vía se han concedido prestaciones a largo plazo con cargo a los fondos de la seguridad social a más de 50 000 campesinos propietarios de tierras.

Miembros de las cooperativas de producción agropecuaria: el establecimiento de un régimen de seguridad social para los miembros de las cooperativas de producción agropecuaria (CPA) contribuyó a fortalecer el movimiento cooperativista en el campo al brindar una adecuada protección a este sector campesino.

Así, con fecha 18 de enero de 1983, se promulgó el Decreto Ley No. 65,⁵¹ “Decreto Ley de Seguridad Social de los Cooperativistas”, que brindó con carácter excepcional y por una sola vez la oportunidad de obtener pensión a aquellos campesinos que se incorporaran a las cooperativas de producción agropecuaria en un plazo de cinco años a partir de su vigencia. Al amparo de esta legislación se otorgaron en los tres primeros años de su aplicación 35 303 pensiones por edad, invalidez y muerte.

⁵¹ *Gaceta Oficial de la República*, La Habana, enero de 1983.

Vencido el plazo de cinco años señalado anteriormente y vista la experiencia de la aplicación de este régimen, se promulgó el Decreto Ley No. 127, del 23 de marzo de 1991, “Decreto Ley de Seguridad Social de los Miembros de Cooperativas de Producción Agropecuaria”,⁵² que confirmó los puntos esenciales del Decreto Ley No. 65 de 1983 y lo adecuó a las condiciones existentes en ese momento.

El 8 de febrero de 2001 se dictó por el Consejo de Estado el Decreto-Ley 217, de la Seguridad Social de los miembros de Cooperativas de Producción Agropecuaria, que entre otras modificaciones al Decreto-Ley de 23 de marzo de 1991, estableció como requisitos para obtener la pensión por edad de los miembros de las CPA el tener 60 años de edad los hombres y 55 las mujeres, y no menos de 25 años de servicios. Con esta modificación se homologaron los requisitos establecidos para los miembros de las CPA y los trabajadores asalariados.

Su campo de aplicación incluye a los cooperativistas, definidos como miembros o socios de las cooperativas y que laboran en ellas con regularidad, reciben un anticipo diario de acuerdo con el cumplimiento de sus normas y participan en la distribución de las utilidades al finalizar el año. Abarca, igualmente, a los miembros de la familia determinados en el Decreto Ley.

Financiación: la seguridad social de las cooperativas de producción agropecuaria se financia igual que todo el Sistema mediante el presupuesto estatal; pero, en virtud de la naturaleza y características de ese sector, determinadas por la propiedad colectiva y la repartición de las utilidades entre sus integrantes, se consideró conveniente que las cooperativas aportaran al presupuesto del Estado, como contribución a la seguridad-social, 5% del valor de sus ventas.

⁵² *Gaceta Oficial de la República*, La Habana, marzo de 1991.

En resumen, podemos señalar que actualmente la población rural cubana presenta la composición siguiente: trabajadores asalariados incorporados a las empresas estatales y a las cooperativas y trabajadores miembros de las unidades básicas de producción cooperativa, protegidos todos por el régimen general de seguridad social regulado por la Ley No. 24 de 1979; trabajadores miembros de las cooperativas de producción agropecuaria protegidos por el Decreto-Ley 217 de 2001; propietarios de pequeñas fincas rústicas o miembros de las cooperativas de créditos y servicios que reciben sus beneficios mediante las regulaciones que les permiten, cuando no pueden continuar trabajando por razón de edad o enfermedad, acogerse a una pensión vitalicia cuya cuantía depende del valor de la finca, sujetas a las mismas normas de suspensión, modificación o extinción dispuestas por el régimen general de seguridad social.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Para ordenar y orientar el funcionamiento de la seguridad social, con la amplitud que el Sistema presenta hoy, ha sido indispensable establecer instrumentos administrativos idóneos.

Inicialmente, se centralizaron en el Ministerio del Trabajo las funciones de dirección y ejecución del régimen de seguridad social, que el expresado organismo cumplió por medio de la Dirección de Seguridad Social a nivel nacional y de sus oficinas provinciales y regionales.

En 1976 se aprobó la Constitución de la República y la nueva división político-administrativa del territorio nacional, lo que determinó cambios en la distribución y el tratamiento metodológico de las funciones atribuidas a cada ministerio y a sus dependencias.

En cada una de las catorce provincias y 169 municipios del país, se constituyeron las Asambleas del Poder Popular, las cuales son, dentro de su territorio, los máximos órganos de gobierno. Para el ejercicio de sus actividades cuentan con un Consejo de Administración del cual dependen sus respectivas direcciones administrativas y en cada una de estas direcciones, tanto en el municipio como en la provincia, se creó el Departamento de Seguridad y Asistencia Social. En estas condiciones, las funciones relativas a la seguridad social en provincias y municipios, han dependido en lo administrativo de sus respectivas asambleas y en lo funcional, de Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

El Decreto-Ley 220 del 22 de junio de 2001 creó el Instituto Nacional de Seguridad (INASS), subordinado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con filiales provinciales y municipales. Dicho Instituto asumió las funciones de administración que en materia de seguridad social desarrollaban los órganos locales del Poder Popular.

El INASS tiene como objeto social garantizar un adecuado y eficaz servicio a la población beneficiaria de la seguridad social y la correcta planificación, administración y control de los recursos financieros, materiales y humanos destinados a ese fin.

La legislación sobre seguridad social, vigente desde el primero de enero de 1980, está orientada en el sentido de dar a las administraciones de las entidades laborales un papel activo y responsable en los procesos de concesión y pago de las prestaciones monetarias. Sus funciones se relacionan con la prueba de tiempos de servicios; el pago de subsidios; el pago provisional de la pensión por causa de muerte o por invalidez parcial, y el pago, ajuste y control de ésta última pensión cuando se otorga con carácter estable; la formación y presentación de los expedientes de pensiones; la reincorporación del jubilado al trabajo y la incrementación, en el caso del jubilado que se reincorpora al trabajo. Esta participación en las funciones gestoras de la seguridad social

obedece al propósito de facilitar al trabajador la prueba de sus derechos y la recepción de las prestaciones donde labore o resida.

Retos de la seguridad social

En el contexto internacional, se plantea como causa fundamental de la llamada crisis de la seguridad social la imposibilidad de garantizar la financiación de los sistemas de pensiones mediante los métodos de reparto o capitalización, debido a dos factores concurrentes que los impactan de forma negativa: 1) el creciente desempleo que afecta prácticamente a todos los países capitalistas, aun los más desarrollados, provocando una disminución de los ingresos por concepto de contribuciones sobre los salarios y 2) el envejecimiento poblacional que aumenta el número de pensionados por vejez y alarga el período de vigencia de las pensiones y por consiguiente su costo.

En el caso de Cuba, aunque no está presente el fenómeno del desempleo, sí se manifiesta un proceso de envejecimiento poblacional que, por supuesto, repercute en la seguridad social y el empleo, así como en otros aspectos de la sociedad.

A continuación expreso algunas consideraciones sobre el envejecimiento poblacional y la financiación de la seguridad social en las condiciones específicas de Cuba.

EL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL. SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD SOCIAL Y EN EL EMPLEO

Al examinar la problemática del envejecimiento poblacional se aprecia que los aspectos demográficos siempre han sido objeto de atención por parte de los responsables y analistas de la seguridad social. Durante muchos años, los altos índices de natalidad que daban lugar a una

creciente población infantil y adolescente, constituyeron uno de los problemas más preocupantes para los sistemas de seguridad social. Se consideraba que los trabajadores en activo no podían sostener la carga que representaban los menores, pues si bien la tasa de dependencia de los ancianos (número de personas de 60 años en adelante, dividido entre el número de personas de 15 a 59 años) era baja, la tasa de dependencia total (número de personas de 0 a 14 años, más la de 60 años en adelante, dividida por el número de personas de 15 a 59 años), era muy alta.

Como consecuencia de la aplicación de políticas de planificación familiar y de control de la natalidad, en numerosos países se logró la reducción de la natalidad y consecuentemente de la tasa de dependencia de los menores con respecto a los trabajadores en activo. Esta tendencia no influyó de forma importante en la tasa de dependencia total, ya que la prolongación de la esperanza de vida, derivada del mejoramiento de las condiciones de salud, sobre todo en los países desarrollados, y también en algunos en vías de desarrollo, compensó en cierta medida los efectos de la disminución de la natalidad, por lo que, para los países cuyos sistemas de seguridad social se financian con la contribución sobre los salarios, el problema de la tasa de dependencia de la población pasiva con respecto a los trabajadores en activo se mantuvo presente y se ha agravado a partir del incremento del desempleo, que afecta hoy a prácticamente todos los países de economía de mercado. El creciente desempleo es la causa principal de la crisis financiera de la seguridad social y no el envejecimiento poblacional.

Aunque resulta innegable el impacto de los cambios demográficos en los sistemas de seguridad social, no puede desconocerse que la estructura de la relación de dependencia se ve afectada por otros factores no menos importantes como son la tasa de desempleo, la participación de hombres y mujeres en la fuerza de trabajo y las edades reales en que los trabajadores se jubilen. Como ejemplo podemos citar que el 70%

del incremento de la relación de dependencia, considerando todos los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), se debe a modificaciones en la edad de ingreso al mercado de trabajo y de jubilación, mientras que solo el 30% se debe a cambios en la estructura de edad de la población.

En lo que respecta al empleo, para enfrentar el fenómeno del envejecimiento, la sociedad tiene que organizarse a los efectos de utilizar racionalmente a los trabajadores con altas edades, para lo cual hay que estimular la promoción y conservación de su capacidad de trabajo, así como establecer mecanismos dirigidos a facilitar el acceso a las prestaciones de seguridad social de forma progresiva. Tal sería el caso de reducir la jornada de trabajo a determinadas edades, lo que ha dado en llamarse la jubilación flexible. Para ello, la organización del trabajo deberá realizar ajustes teniendo en cuenta esta situación.

“Al examinar el fenómeno del envejecimiento poblacional y sus posibles efectos en el sistema de seguridad social es importante tener en cuenta que en sentido general, la reducción de los índices de mortalidad y el aumento de la supervivencia son resultado de mejores condiciones de salud. De una manera paralela a la esperanza creciente de la vida total, hay también otro fenómeno importante, que es un período relativamente más largo, al que debemos llamar ‘esperanza de vida activa’, el cual es un poco más alto que el promedio de crecimiento de la esperanza de vida total.

De hecho, el crecimiento de los índices de supervivencia de la población no conduce a lo que se denomina ‘envejecimiento de la población’, sino, en lugar de ello, al crecimiento del período de madurez de vida. Esto significa el aumento del período de vida en el cual las personas conservan la capacidad para desarrollar una vida activa y llevar a cabo un trabajo productivo.

Este fenómeno es muy importante, ya que mientras siga creciendo la esperanza de vida, también debe estar creciendo paralelamente la esperanza de vida activa, lo cual significa que el número promedio de años en los cuales los trabajadores pueden desempeñar una actividad productiva se incrementa con el tiempo, y en consecuencia también es posible para trabajadores de edad avanzada una productividad creciente, aun varios años después de las edades comunes establecidas en los sistemas de pensiones en la actualidad.”⁵³

El resultado principal de esta dinámica demográfica es que en muchos países, entre los que figura Cuba, las edades de jubilación establecidas ya han sido superadas, como lo demuestra el hecho de que un número importante de pensionados por vejez desempeñan actividades remuneradas.

Cuba se encuentra en una etapa avanzada de la transición demográfica que se refleja en un mayor grado de envejecimiento de la población. Las personas mayores de sesenta años que en 1985 constituían el 11,3% de la población, en el año 2005 representaban el 15,8%.

El envejecimiento de la población en general también repercute en la población económicamente activa (PEA). En los resultados de la proyección de la PEA, período 1995-2015, se destaca el notable cambio que presentan la PEA en su estructura etárea, pasando de un promedio de edad de 34,5 a 41,6 años en el período proyectado. Se evidencia por tanto, un cambio en la composición por edades que, por supuesto, tendrá implicaciones directas en la PEA, al crecer significativamente su proporción en las edades en torno a la jubilación, incluso en los dos

⁵³ Alejandro Hazas G. “¿El envejecimiento de la población o crecimiento del período de madurez y de vida activa?” en *Perfiles: Boletín Informativo Anual de la Comisión Americana Jurídico Social de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, México, Año 8, número 1, 2003.

sexos. Esto implicará que en los últimos años del período proyectado se tendrá más fuerza de trabajo saliente que entrante.

El cambio que se viene produciendo en la estructura etárea de la PEA podría generar dificultades en la economía para garantizar el relevo de los trabajadores que se jubilen en los años posteriores al 2015 y, sobre todo, en la década del 2020 al 2030, en que alcanzarán la edad de jubilación los nacidos durante la explosión demográfica de los años sesenta.

Desde hace varios años el Estado cubano ha venido aplicando una estrategia dirigida a consolidar los logros alcanzados en la atención a los adultos mayores y seguir avanzando en el propósito de mejorar la calidad de vida de este importante segmento de la sociedad, propiciando su plena incorporación social y su participación en el desarrollo del país.

Como un elemento importante de esa estrategia pudiera valorarse la conveniencia de establecer una edad mínima de jubilación, que se corresponda con el incremento de la esperanza de vida activa alcanzada por los trabajadores en la actualidad y su incremento previsible en los próximos años, resultante del desarrollo económico-social del país.

A ese efecto podría aplicarse un proceso gradual de incremento de la edad mínima de jubilación que no causaría impacto a los trabajadores ya jubilados y con un impacto mínimo en los trabajadores próximos a las actuales edades de jubilación. De aprobarse el incremento gradual de la edad de jubilación el proceso debería concluir antes del 2020, para reducir los efectos no deseables que sobre la seguridad social y la fuerza de trabajo ocupada se derivarían de producirse un incremento masivo del número de jubilados como consecuencia de la llegada a las actuales edades de jubilación de los trabajadores nacidos durante la explosión demográfica ocurrida en la década de los sesenta.

La aplicación de esta política permitiría brindar oportunidades adecuadas de trabajo a los adultos mayores, garantizar la fuerza de trabajo necesaria para los planes de desarrollo del país en las condiciones de

una población envejecida y reducir el ritmo de incremento de los recursos financieros destinados al pago de las pensiones.

Si las edades de jubilación se incrementaran de modo tal que en el 2020 el incremento fuera de cinco años respecto de las edades actuales, la tasa total de dependencia sería en ese año de 49,5 dependientes por cada 100 personas en edad laboral. Esa proporción sería la más favorable a partir del año 1959 como puede apreciarse en los cálculos que a continuación aparecen:

Relaciones de dependencia (RD) para Cuba con las fórmulas siguientes:

$$1. \text{ RDI} = \frac{\text{Población 0-14} + 60 \text{ ó más}}{\text{Población 15-59 años}}$$

$$2. \text{ RDII} = \frac{\text{Población 0-14} + 65 \text{ ó más}}{\text{Población 15-64 años}}$$

Años	RDI	RDII
1959	75.2	68.5
1960	74.5	64.4
1965	80.0	69.7
1970	85.6	75.6
1975	87.0	76.9
1980	71.8	63.2
1985	59.3	52.0
1990	53.5	46.3
1995	53.4	46.1
2000	53.2	45.2
2005	52.4	44.6
2010	53.0	44.3
2015	54.8	46.2
2020	59.2	49.5
2025	69.5	51.9

Fuente: Centro de Estudios de Población y Desarrollo del Ministerio de Economía y Planificación. La Habana, 1999.

LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Se entiende por financiación de la seguridad social el conjunto de medidas adoptadas por el sistema a fin de proveerse de los fondos o recursos financieros necesarios para su funcionamiento.

Como se conoce, los sistemas de seguridad social pueden ser plenamente financiados o sin financiación previa. En el primer caso, (sean de capitalización individual o colectiva) con anterioridad al pago de las prestaciones se deben hacer reservas que acumulen intereses. En los segundos, llamados de reparto, se establece un fondo de pensiones y se financian sobre la marcha, por lo que requieren establecer actuarialmente una tasa de reparto que garantice el equilibrio contable cada año.

Ambos métodos de financiación parten del criterio de que los sistemas de seguridad social deben operar como circuitos cerrados, ajenos al universo en que ellos se desenvuelven, en lo subjetivo y en lo económico, y funcionar como una fuente de ingresos que se distribuyen únicamente hasta el punto de equilibrio entre los mismos que los produjeron.

Bajo esta concepción, para que el sistema de seguridad social sea viable, debe lograr el equilibrio financiero, o sea, que los ingresos del sistema sean suficientes para cubrir los egresos derivados de sus obligaciones. Como la fuente principal de esos ingresos es la contribución sobre el salario hecha por los trabajadores y los empleadores, para su sostenibilidad es necesaria la existencia del pleno empleo.

Sin embargo, lo que ocurre en la realidad es que el desempleo aumenta y se ha convertido en un fenómeno estructural presente en la generalidad de los países de economía de mercado, aun los más industrializados, por lo que la base de sustentación financiera de los sistemas de seguridad social de esos países, es cada vez más limitada. La

pérdida de millones de empleos en la economía mundial es la causa fundamental de la crisis que afecta a los sistemas de seguridad social que operan bajo el esquema tradicional de equilibrio financiero actuarial, los cuales enfrentan la disyuntiva de elevar las cotizaciones para aumentar los ingresos o disminuir los beneficios para reducir los gastos. Cualquiera que sea la decisión que se tome ante esta disyuntiva tendrá un fuerte impacto negativo para los actuales beneficiarios del sistema e impide la posibilidad de ampliar la cobertura a nuevos sectores de la población.

En el análisis de la problemática de la financiación es necesario tener en cuenta que la seguridad social es una variable del desarrollo económico de cada país. No se pueden buscar soluciones a sus problemas al margen de ese desarrollo, pues si existen dificultades económicas estas tendrán incidencia en la seguridad social.

Por otra parte, la financiación de la seguridad social difiere según se trate de países capitalistas o socialistas, ya que el modo de producción imperante, condiciona la distribución de los ingresos creados en cada país.

En el modo de producción socialista no se atribuyen condiciones de producción al capital por lo que el resultado del trabajo, después de descontar lo necesario para continuar y ampliar el proceso productivo, así como otros factores de la esfera no productiva, se distribuye entre los productores, directamente por medio del salario e indirectamente mediante parte del ingreso neto centralizado de la sociedad que se concentra en manos del Estado para aplicar a las necesidades de la población.

La seguridad social en Cuba se financia, acorde con su sistema socialista, mediante el Presupuesto del Estado que constituye el plan financiero fundamental para la formación y utilización del fondo centralizado de los recursos financieros del Estado, mediante el cual se distribuye y redistribuye una parte sustancial del ingreso nacional destinado al fomento de la economía nacional, al incremento del

bienestar material y cultural de la sociedad, a la defensa nacional y la financiación de los órganos y organismos del Estado.

El carácter socialista de la economía cubana imprime a la ecuación básica actuarial particularidades especiales. La seguridad social no tiene su fundamento económico en las contribuciones clásicas trabajador-patrón-Estado. Por tanto, el problema no es buscar la igualdad entre los egresos y los ingresos dentro del propio sistema de seguridad social, sino la relación que más convenga entre los gastos que ocasiona el sistema y los recursos que el país puede disponer de acuerdo con las condiciones económicas existentes y la política social que se haya trazado.

Es por ello que el estudio de la financiación exige, como premisa, un examen previo de la economía nacional. La propiedad social sobre los medios de producción condiciona la existencia de la planificación a nivel de toda la economía, de modo que al proyectarse la distribución de la riqueza que la sociedad produce, se defina adecuadamente qué parte de ella debe ser dirigida a la seguridad social y en qué cuantía, relacionándola con las demás actividades que el país debe desarrollar.

Un elemento fundamental de la planificación de la economía es la determinación de las proporciones que se consideren más adecuadas entre los recursos destinados a la acumulación y los destinados al consumo. Tales proporciones tienen como finalidad satisfacer las necesidades materiales y culturales de la sociedad. Esto confiere a la seguridad social cubana un carácter conceptual diferente al resto de los países de la región: la seguridad social abandona su estricta dependencia de las contribuciones aportadas en formas especializadas o en bloque con destino a su sostenimiento y resulta, por el contrario, una responsabilidad del Estado que dispone para cumplirla de parte de los recursos financieros creados por la economía nacional. En la creación de esos recursos, una parte importante corresponde a las entidades propiedad de todo el pueblo.

Las obligaciones que se contraen por el Estado cubano al implantar un régimen de seguridad social, o al introducirle modificaciones, son vistas en perspectiva, y al momento de establecerlas se tienen en cuenta las posibilidades de la economía para enfrentarlas de inmediato y en el largo plazo, sin que la existencia de la contribución a pagar por los trabajadores o los empleadores resulte un factor determinante de la extensión de la cobertura del régimen, ni del nivel de las prestaciones.

En la práctica, el sostenimiento de la seguridad social se garantiza asignando en el Presupuesto del Estado las cantidades necesarias para abonar las prestaciones. No hay acumulación de capitales, ni inversión, ni ninguno de los otros mecanismos empleados en las instituciones de seguridad social para la búsqueda y ampliación de sus ingresos; esta característica separa claramente la seguridad social en los países de diferentes sistemas económicos. La seguridad social puramente contributiva, propia de los países capitalistas, tiene como límite de su crecimiento la resultante entre los ingresos que recibe el sistema por concepto de cotizaciones e inversiones y los gastos derivados de las obligaciones contraídas. En tanto, en el socialismo, el volumen de recursos a dedicar a la seguridad social está en dependencia del nivel de desarrollo económico social alcanzado por el país en un momento dado.

Aunque desde 1962 el Presupuesto del Estado recibe, como parte de sus ingresos, una contribución abonada por las entidades empleadoras, consistente en un porcentaje del importe de la nómina salarial que abonan a sus trabajadores, ello no debe conducir al criterio de que la sostenibilidad del sistema de seguridad social depende de esa contribución. Se puede, incluso, en un plano teórico, eliminar la contribución de los empleadores sin que esto afecte la estabilidad del sistema. En ese sentido, considero importante el comentario hecho por Ernesto Che Guevara en relación con los descuentos que se hacían en la antigua URSS a los ingresos de las empresas para contribuir a la financiación de los seguros sociales, sin deducir cantidad alguna de los

salarios de los obreros y empleados, en el que señala: “Es innecesario hacer descuentos a las empresas pues el Estado puede hacerse cargo directamente de los fondos y reasignarlos de acuerdo con informes técnicos de las empresas”.⁵⁴ Son aspectos de método, aspectos prácticos en la gestión económica del país, los que han determinado que entre los ingresos generales del presupuesto figuren las contribuciones a la seguridad social, lo cual en nada compromete los fundamentos del sistema de financiamiento vigente en Cuba.

Esta observación también es válida con respecto a la contribución de los trabajadores. Una evidencia en la práctica de que la sostenibilidad del sistema de seguridad social cubano depende de la capacidad de la economía nacional para satisfacer las obligaciones asumidas por el Presupuesto del Estado y no de las contribuciones de los empleadores y trabajadores, lo constituye la política aplicada durante la crisis económica de los años noventa, cuyos efectos aún no han sido totalmente superados. En esa oportunidad, como parte de la política de saneamiento financiero interno de la economía, previa discusión y aprobación por parte de los trabajadores en miles de asambleas, se aprobó por la Asamblea Nacional del Poder Popular la Ley 73, del Sistema Tributario, dictada el 4 de agosto de 1994, la cual en su artículo 56 expresa: “Se establece en principio una contribución especial a los trabajadores beneficiarios de la seguridad social. La base imponible y los tipos impositivos de esta contribución serán establecidos por la legislación que sobre esta base se dicte.”⁵⁵

⁵⁴ Ernesto Che Guevara. *Apuntes críticos a la Economía Política*, Centro de Estudios Che Guevara/Ocean Press, Melbourne, 2006. p.172.

⁵⁵ *Gaceta Oficial de la República de Cuba*. Extraordinaria No. 8, La Habana, 5 de agosto de 1994, p. 35.

No obstante el tiempo transcurrido desde la promulgación de esta ley en 1994, la contribución prevista en su Artículo 56 solo se aplica a los trabajadores de las entidades incorporadas al perfeccionamiento empresarial, que cobran las escalas salariales autorizadas, y a los trabajadores de las Actividades de la Flota, según lo dispuesto por la Resolución 16 del 2 de julio de 1999, dictada por el Ministro de Finanzas y Precios. La tasa de contribución fijada es del 5% del ingreso total percibido por el trabajador en razón de su actividad laboral.

En ambos casos, se tuvo en cuenta que estos trabajadores han sido beneficiados con medidas salariales que han significado un incremento de su capacidad económica que les permite contribuir a la financiación de los gastos del presupuesto de la seguridad social.

La política de no aplicar la contribución a la totalidad de los trabajadores ha sido posible porque en ese período, a pesar de las enormes dificultades económicas por las que ha atravesado el país, el presupuesto del Estado ha garantizado sin interrupción el pleno financiamiento del sistema de seguridad social.

En Cuba, la política de proporcionar mediante el presupuesto del Estado los recursos financieros necesarios para garantizar los servicios públicos de educación, salud pública y seguridad social se corresponde con el hecho objetivo de que es la economía nacional la que asume el importe de la inversión social. Los recursos para la financiación de los servicios públicos de educación y salud proceden de ingresos generales. Para la financiación de las prestaciones monetarias de la seguridad social (pensiones y subsidios), los empleadores contribuyen con un porcentaje de la nómina salarial que abonan a sus trabajadores y el presupuesto, con recursos procedentes de ingresos generales, aporta la diferencia entre ingresos y gastos, actuando el mencionado aporte fiscal como una variable de ajuste que garantiza anualmente el equilibrio del sistema.

Teniendo en cuenta los resultados positivos alcanzados por la aplicación de esta modalidad de financiamiento, parece recomendable mantenerla en el futuro, siempre, desde luego, que ello no comprometa la sostenibilidad del sistema, ni la política fiscal de control del déficit presupuestario. De resultar necesaria la ampliación de las fuentes de financiación de la seguridad social, además de la posible aplicación del Artículo 56 de la mencionada Ley 73, podrían valorarse otras opciones, como, por ejemplo, un incremento del impuesto establecido sobre las ventas y el impuesto especial a productos, o el establecimiento de impuestos que no graven directamente al salario como pudieran ser un impuesto al valor agregado, o un impuesto sobre el consumo.

La utilización de impuestos no relacionados directamente con el salario facilita una redistribución más amplia del ingreso, ya que no hay una relación directa entre la persona que da y la que recibe. Los que dan y los que reciben no son los mismos y la solidaridad nacional, precisamente, tiende a que los que perciben ingresos menores reciban una protección social relativamente mayor.

Debe tenerse en cuenta que, con independencia de la modalidad de financiación que se adopte, siempre que el Estado aporte a la seguridad social, todos los habitantes del país participan directa o indirectamente en su financiamiento, porque el Estado obtiene sus recursos financieros mediante el sistema tributario.

Dado que en Cuba prácticamente toda la población está protegida por el sistema de seguridad social, es válido que contribuya a su sostenimiento como una expresión del principio de solidaridad que caracteriza a nuestra sociedad socialista. La aplicación real de este principio le impone a la seguridad social un amplio contenido social, en el sentido de que responsabiliza solidariamente a todos los miembros de la sociedad en cuanto a la atención de sus contingencias.

Por último, algunos analistas plantean que las contribuciones sobre el salario afectan un solo factor de la producción. Asimismo, sostienen que la financiación del sistema por impuestos no es dependiente del nivel de empleo, sino de la marcha de la economía en general; no afecta de manera desigual a las empresas y se pueden emplear en esta materia criterios de política económica.

LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

Con el propósito de dotar al Estado de un sistema que imprima un mayor grado de transparencia, ordenamiento y organicidad a todo el proceso de planificación, ejecución y control de los recursos financieros públicos, con miras a lograr un uso eficaz y eficiente de ellos en función de los objetivos y políticas que éste decida, se dictó el Decreto Ley No. 192, de la Administración Financiera del Estado el 8 de abril de 1999.⁵⁶

El Decreto-Ley define a la Administración Financiera del Estado, como el conjunto de principios, normas, sistemas e instituciones y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos financieros públicos y su aplicación a la consecución de los objetivos del Estado, procurando la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad.

La Administración Financiera del Estado está integrada por sistemas interrelacionados entre sí. Ellos son: Sistema Tributario; Sistema Presupuestario; Sistema de Crédito Público; Sistema de Tesorería y Sistema de Contabilidad Gubernamental.

En el Título II, del Sistema Presupuestario, se dispone que en el presupuesto del Estado se consigna el estimado de los recursos

⁵⁶ *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, La Habana, 12 de Abril de 1999. p. 323.

financieros y gastos previstos por el Estado para el año presupuestario, destinados al desarrollo económico social y al incremento del bienestar material. Los recursos financieros y los gastos figuran por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí.

Los recursos financieros del ejercicio presupuestario se definen como aquellos que se prevé recaudar en dicho período y como gastos del ejercicio, todos aquellos que se devengan en el período, se traduzcan o no, en salidas de dinero en efectivo de caja.

Corresponde al Consejo de Ministros definir anualmente las directivas y prioridades fundamentales a partir de las cuales el Ministerio de Finanzas y Precios confecciona las directivas específicas para la elaboración del anteproyecto del presupuesto del Estado. A tal fin, se lleva a cabo la vinculación del Presupuesto del Estado con el plan de la economía y con el comportamiento previsible de las distintas variables macroeconómicas relacionadas con el presupuesto.

Sobre la base de los lineamientos generales y específicos establecidos en la política fiscal, los órganos, organismos, asociaciones, organizaciones y entidades vinculadas al presupuesto central y el Consejo de Administración de las Asambleas Provinciales del Poder Popular, elaboran sus respectivas propuestas de anteproyecto de presupuesto y lo presentan al Ministerio de Finanzas y Precios.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social confecciona la propuesta de anteproyecto del presupuesto de la seguridad social y lo presenta al Ministerio de Finanzas y Precios.

El Ministerio de Finanzas y Precios, sobre la base de las propuestas de anteproyectos recibidos y, con los ajustes que resulten necesarios introducir, confecciona el anteproyecto del presupuesto del Estado, del presupuesto central y del presupuesto de la seguridad social.

El Consejo de Ministros presenta el Proyecto de Ley del Presupuesto del Estado para su aprobación en la Asamblea Nacional del Poder Popular por el total de sus recursos financieros y gastos. El

presupuesto del Estado está constituido por un sistema de presupuestos que incluyen: el presupuesto central, el presupuesto de la seguridad social y los presupuestos provinciales.

El presupuesto de la seguridad social constituye un presupuesto independiente dentro del presupuesto del Estado, con recursos financieros y gastos específicos. Sus recursos proceden de dos fuentes fundamentales, las contribuciones de los empleadores y las transferencias del presupuesto central para cubrir el desbalance entre ingresos y gastos.

Los empleadores contribuyen con el 14% de la nómina salarial; el 12,5% para la seguridad social a largo plazo y las prestaciones de maternidad, y el 1,5% restante del referido tipo impositivo, queda a disposición de las entidades laborales, las que lo destinan al pago de las prestaciones a corto plazo (subsidio por enfermedad y accidente).

Los gastos se corresponden con las prestaciones monetarias a las que tienen derecho los trabajadores y sus familias, de acuerdo con la legislación de seguridad social vigente. No se incluyen las prestaciones en servicios ni en especie del régimen de seguridad social que se otorgan gratuitamente a toda la población por el Sistema Nacional de Salud, ni las prestaciones del régimen de asistencia social, todas las cuales son financiadas directamente por el presupuesto central con recursos provenientes de rentas generales.

EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL VIGENTE

La aplicación de la Ley 24 de 1979, vigente desde el primero de enero de 1980, ha reflejado una efectiva contribución al bienestar de la sociedad cubana. Su contenido, el ámbito administrativo en que se aplica y los recursos financieros que hacen viable el otorgamiento y pago de los beneficios sin limitaciones, se enlazan armónicamente en un sistema progresivo cuyas realizaciones confirman en la práctica la amplia

protección establecida jurídicamente a favor de los trabajadores y del resto de la población. En el contenido de la Ley y sus realizaciones se destacan, entre otros aspectos, los siguientes:

- La efectiva aplicación del principio de universalidad en la política de previsión social del país, con la cobertura del ciento por ciento de los trabajadores y del resto de la población.
- El aseguramiento de la prueba del tiempo de servicios mediante procedimientos que han logrado reunir en el expediente laboral de cada trabajador las certificaciones y resoluciones acreditativas de sus tiempos laborados e ir anotando los salarios percibidos y tiempos de servicios prestados, en un registro que —a ese fin— llevan las entidades laborales.
- El otorgamiento de pensiones en cuantías diferenciadas, más favorables al que realiza un mayor aporte social.
- Ofrece mayores incrementos a quienes se mantienen en la actividad laboral después de cumplir la edad mínima.
- Determina un espectro más amplio en años laborados al disponer que se seleccionen a los fines del cálculo los cinco años de mejor salario dentro de los últimos diez.
- Su concepto del salario, los incrementos establecidos y las fórmulas para el cálculo en cada contingencia han determinado la elevación de la pensión media.
- Mejora el ingreso al trabajador enfermo o lesionado elevando las tasas de subsidios.

- Facilita el acceso a la pensión de las personas que se incorporaron tardíamente a la actividad laboral o tuvieron que interrumpirla, como la mujer compelida a ello por la necesidad de cuidar a sus hijos.
- Permite el trabajo de los jubilados por edad con derecho a cobrar simultáneamente la pensión y el salario, éste en su totalidad cuando se desempeñan determinadas actividades.
- Reconoce el derecho de la viuda trabajadora al cobro simultáneo de su salario y su pensión, lo que le permite continuar en la actividad laboral con mayor ingreso.
- Sus normas de procedimiento facilitan la rápida tramitación de los expedientes al establecer que las solicitudes de pensión se realicen en la misma entidad laboral, que guarda la historia laboral del trabajador.

Otras disposiciones jurídicas inciden directa o indirectamente en los resultados del sistema de seguridad social, tales como el Decreto-Ley 234 del 13 de Agosto de 2003, que amplía la protección a la maternidad, así como el Decreto-Ley 192, de la Administración Financiera del Estado del 12 de Abril de 1999, cuyas normas sobre la planificación y control de los recursos financieros públicos, coadyuvan a garantizar el soporte financiero del sistema.

Al evaluar el resultado de las profundas transformaciones introducidas en la seguridad social cubana a partir de 1959 debe tenerse en cuenta, como se ha señalado anteriormente, que los sistemas de seguridad social funcionan en países concretos y están condicionados por el modelo económico imperante en el país de que se trate. La opción del régimen de seguridad social que se considera válido para un país depende —en gran medida— de su historia, su cultura, sus

condiciones económicas, y esencialmente del modelo de sociedad en que quiere vivir, por lo que, obviamente, no existen modelos de seguridad social de validez universal.

El Sistema de Seguridad Social vigente en Cuba responde al modelo económico socialista establecido en el país. Este modelo, basado en el predominio de la propiedad social sobre los medios fundamentales de producción, tiene como premisas el acceso universal y el aseguramiento de las necesidades básicas de la población, por lo que la protección del hombre frente a las contingencias que supriman o disminuyan su capacidad de ingreso-consumo, resulta una responsabilidad ineludible del Estado, que la cumple, entre otros mecanismos, mediante el Sistema de Seguridad Social.

La política de seguridad social se inserta en “la concepción integral del desarrollo que se aplica en el país, según la cual el desarrollo supone una interacción entre los aspectos económicos y sociales. El hombre y su desarrollo son el sujeto y el objeto de este proceso. Implica cambios en las formas de distribución de lo producido y de superación de las desigualdades económicas y sociales que el subdesarrollo y la pobreza suponen”⁵⁷.

En esta concepción, se reconoce la importancia fundamental de la economía en el proceso de desarrollo, pero ella no constituye el fin en si misma, el fin es el hombre.

En la década de los noventa del pasado siglo, el país debió enfrentar la más grave crisis de su economía desde el triunfo de la Revolución en 1959, consecuencia de la desaparición del campo socialista europeo y de la desintegración de la Unión Soviética en 1991. Con este conjunto de países, y especialmente con la URSS se realizaba el 85% de nuestro comercio exterior. Al propio tiempo, se intensificó por parte de los

⁵⁷ INIE y CIEM. *Efectos de políticas macro económicas y sociales sobre los niveles de pobreza. El caso de Cuba en los años 90*, PNUD, Diciembre, 1997. p. 2.

Estados Unidos el bloqueo económico y comercial mediante la aplicación de diversas medidas entre las que figuran la Ley Torricelli y la Helms Burton.

Para enfrentar la crisis, el Estado cubano diseñó una estrategia de lucha consistente en la introducción de cambios graduales dentro del socialismo, mediante un proceso de transformaciones basado, entre otros, en los principios siguientes: 1) negativa a aplicar el ajuste neoliberal, cuyo costo social resultaría impagable; 2) voluntad política de preservar los avances sociales alcanzados en educación, salud, seguridad social, deporte y recreación, etc; 3) abrir espacio al mercado, pero sin permitir que este fije las reglas del juego; mantener el principio de la regulación del mercado. En este contexto se produjeron diferencias sociales, pero sin una polarización riqueza-pobreza; 4) inserción en la economía mundial y apertura de la inversión extranjera; 5) utilización del turismo como elemento importante del desarrollo por tratarse de un sector dinámico que produce ingresos directos y contribuye a la expansión de otros sectores; 6) cambio del modelo agrícola y una ampliación del sector cooperativo; 7) crecimiento y desarrollo desde dentro. Nada de aislamiento, pero tratar de no diluirnos en el proceso globalizador.

La aplicación de esta estrategia para superar la crisis y continuar avanzando en el proceso de construcción del socialismo no ha estado exenta de dificultades y contradicciones, pero sus resultados han sido positivos tanto en los aspectos económicos como sociales.

Los cambios introducidos han estado conducidos por la idea esencial de preservar el socialismo y sus conquistas fundamentales entre las cuales figura el Sistema de Seguridad Social.

La responsabilidad indeclinable del Estado de garantizar a la población su derecho a la seguridad social, se ratificó en la Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba, celebrado en octubre de 1997, la cual señala al respecto:

La garantía y defensa de los logros sociales, incluido el alto grado de equidad expresado en la igualdad de oportunidades para el acceso a servicios como la educación, la salud, la seguridad social, el deporte y la cultura, continuarán siendo responsabilidad del Estado socialista, el que seguirá llevando adelante políticas en esos sectores básicos. Al hacerlo, en la específica realidad cubana, se asegura la elevación del consumo real y la calidad de vida de la población por encima de los niveles determinados por el ingreso monetario.

Consecuente con esos principios, el país ha garantizado sin interrupción el pleno funcionamiento del Sistema de Seguridad Social. No se ha limitado el derecho de los trabajadores a promover sus pensiones, concediéndose entre 1990 y 2006, un total de 1411345 nuevas pensiones y ningún pensionado ha dejado de recibir puntualmente el pago de sus prestaciones, como una significativa expresión de la justicia social que constituye la esencia de la revolución socialista cubana. Ningún trabajador ha quedado desamparado ante el impacto que ha tenido para la economía las circunstancias apuntadas. Al cierre del año 2006 el total de beneficiarios de la seguridad social ascendía a 1533260.

Resulta obvio señalar que, no obstante los esfuerzos realizados por el Estado para preservar al más alto nivel posible el funcionamiento del Sistema de Seguridad Social, la mencionada crisis económica, cuyos efectos aún no han sido totalmente superados, se reflejó necesariamente en el sistema: en el caso de las pensiones, su valor real se deterioró en alguna medida, situación que se atenuó por la aplicación de una política de protección a las personas de más bajos ingresos, cuyas pensiones se incrementaron de forma puntual para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de estas personas.

Igualmente, aunque se garantizó la atención médica gratuita a toda la población, e inclusive se mejoraron indicadores de salud fundamentales como la esperanza de vida, la tasa de mortalidad infantil

y materna y no se cerró ninguna institución del sistema de salud, los efectos de la crisis económica se hicieron sentir fundamentalmente, en la falta de determinados medicamentos y el deterioro físico de las instalaciones médicas.

En todos estos años de crisis, el Presupuesto del Estado ha garantizado la financiación de los gastos de la seguridad social y de la asistencia social, de la salud, la educación y todos los programas sociales que se han desarrollado como expresión financiera de la política seguida por la Revolución, de que ante situaciones de crisis, la inversión que se realice en capital humano, es la única garantía para sentar las bases de un desarrollo económico acelerado y sostenible, logrando una calidad de vida superior para todos.

Continuar respaldando el sostenimiento de los sectores vinculados a las conquistas sociales de la Revolución, así como impulsar el desarrollo económico y social del país, sigue siendo el propósito primordial del presupuesto del Estado, que para el año 2007 destina al pago de las pensiones a los beneficiarios de la seguridad social 3900 millones de pesos, 330 millones más que lo estimado para el 2006, lo que da respuesta al incremento natural de sus beneficiarios.

Para la asistencia social se planifican 1 203 millones de pesos que permiten la atención a 588 097 beneficiarios de la asistencia social, así como el sostenimiento de 382 centros, como son los hogares de ancianos, casas de abuelos y hogares de impedidos físicos y mentales.

Los gastos asociados a los sectores de educación, salud, cultura, deporte, seguridad social y asistencia social, representan el 69% del total de gastos corrientes de la actividad presupuestada.⁵⁸

⁵⁸ Georgina Barreiro. "Presentación a la Asamblea Nacional del Poder Popular del Proyecto del Presupuesto del Estado para el año 2007". En *Granma*, 26 de diciembre de 2006. p. 3.

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL CUBANA

En los últimos años la economía cubana ha iniciado un modesto, pero sostenido crecimiento, por lo que, consecuente con el propósito de asegurara la elevación del consumo y la calidad de vida de toda la población, comenzando por los sectores de menores ingresos, se tomó la decisión de incrementar a partir del 1° de mayo del 2005 todas las pensiones cuyas cuantías eran menores de 300 pesos mensuales, así como las prestaciones de todos los beneficiarios de la asistencia social. La cuantía mínima de las pensiones se fijó en 150 pesos mensuales. En diciembre de 2005 se incrementó la pensión mínima de 150 a 164 pesos y a los pensionados que recibían 190 pesos se le incrementó a 202 pesos.

Los incrementos beneficiaron inicialmente a un millón 945 mil 153 personas, el 97% de los pensionados del régimen de seguridad social y el 100% de los beneficiarios del régimen de asistencia social. Su costo asciende a mil 412 millones 581 mil 788 pesos en un año. Estos incrementos, además del beneficio que representan para cada uno de los pensionados, constituyen un reconocimiento a quienes en su vida laboral aportaron al desarrollo de la sociedad.

Los gastos por concepto de educación, salud y seguridad social han crecido ininterrumpidamente como puede apreciarse en los siguientes datos:

Relación porcentual del gasto de educación, salud y seguridad social, respecto al Producto Interno Bruto

Producto Interno Bruto* (MMP)		Salud		Educación		Seguridad Social	
Años	Valor	Gastos	%	Gastos	%	Gastos	%
2000	30 531	1 683.8	5.52	2 094.6	6.86	1 964.4	6.43
2001	31 446.9	1 796.6	5.71	2 368.6	7.53	2 073.5	6.59
2002	32 012.9	1 923	6.01	2 751.6	8.60	2 382.8	7.44
2003	33 229.4	2 028.1	6.10	3 296.9	9.92	2 535.2	7.63
2004	35 023.8	2 089.1	5.96	3 601.0	10.28	2 768.7	7.91
2005	39 172.2	3 168.8	8.09	4 819.4	12.30	3 912.9	9.99
2006**	44 064.6	3 091	7.01	4 696.0	10.65	4 747.1	10.77

Relación porcentual del gasto de educación, salud y seguridad social, respecto al Presupuesto del Estado

Presupuesto del Estado (MMP)		Salud		Educación		Seguridad Social	
Años	Valor	Gastos	%	Gastos	%	Gastos	%
2000	15 587.4	1 683.8	10.80	2 094.6	13.44	1 964.4	12.60
2001	15 771	1 796.6	11.39	2 368.6	15.02	2 073.5	13.15
2002	17 193.2	1 923.0	11.18	2 751.6	16.00	2 382.8	13.86
2003	18 622.4	2 028.1	10.89	3 296.9	17.70	2 535.2	13.61
2004	20 241.4	2 089.1	10.32	3 601.0	17.79	2 768.7	13.68
2005	27 156.4	3 168.8	11.67	4 819.4	17.75	3 912.9	14.41
2006**	31 742.4	3 091	9.74	4 696.0	14.79	4 747.1	14.95

* Precios constantes 1997, en miles de millones de pesos cubanos.

** Panorama Económico Social. Cuba 2006. Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)

Fuente: ONE. Anuario Estadístico de Cuba 2005 <http://www.one.cu>

Con el propósito de avanzar en el proceso continuo de perfeccionamiento de la política social, se han instrumentado, entre otras, las siguientes acciones:

- La formación de miles de trabajadores sociales quienes desarrollan un trabajo solidario de atención a personas de la tercera edad que viven solas o tienen bajos ingresos; niños con carencias nutricionales; jóvenes no vinculados al estudio o al trabajo.
- La realización de un estudio único en su tipo, acerca de las personas discapacitadas, y otro, también único, de carácter psicopedagógico y clínico-genético de las personas con retraso mental, encaminado a mejorar la calidad de vida y la integración social de estas personas.
- La consideración del estudio como una forma de empleo, que beneficia a estudiantes de los cursos de superación integral para jóvenes desvinculados.
- El incremento de los servicios sociales, los cuales, además de su impacto positivo en la elevación de la calidad de vida de la población en general, constituyen nuevas fuentes de empleo para miles de jóvenes.
- El desarrollo de programas de empleos permanentes en todo el país, dirigidos prioritariamente a jóvenes y mujeres, con especial énfasis en las provincias orientales y —específicamente— en determinados municipios donde las tasas de desocupación superaban la media nacional.

La aplicación de este conjunto de medidas ha trascendido positivamente en la elevación de la calidad de vida de importantes segmentos de la población, y ha contribuido a reducir la tasa de desempleo del país a 1,9%, tasa que internacionalmente se reconoce como pleno empleo.

Las radicales transformaciones introducidas por la Revolución en la seguridad social, cuyos hitos en el orden jurídico han sido la Ley 1100 de 1963, la Constitución de la República en 1976 y la Ley 24 de 1979, han dado apropiada respuesta a las necesidades surgidas en diferentes etapas del desarrollo del país. Ellas constituyen un reconocimiento a la naturaleza dinámica de las necesidades sociales y demuestran la capacidad nacional para responder a los cambios y seguir garantizando a toda la población su derecho a la seguridad social.

Tomando en cuenta los resultados positivos alcanzados en la aplicación del Sistema de Seguridad Social, existe la voluntad política de continuar perfeccionándolo, preservando su carácter de servicio público, garantizado por el Presupuesto del Estado y basado en los principios de solidaridad, universalidad, comprensividad e integridad.

La oportunidad y el alcance de las medidas a aplicar en ese proceso de perfeccionamiento estarán en dependencia del desarrollo económico social que logre el país en los próximos años. La evolución del ingreso nacional y la voluntad política del Estado de continuar garantizando a toda la población el máximo de justicia social posible, determinará la proporción que en la redistribución de la renta nacional deberá dedicarse a una inversión social que resulte política y económicamente sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

Almansa Pastor, José Manuel. *Derecho de la seguridad social*, t. I, Editorial Tecnos, Madrid, 1973.

Arancibia Juan. “La reforma del sistema de pensiones y ahorro interno”, *Seguridad o inseguridad social*, en *Los Riesgos de la Reforma*, UNAM, México, 1997.

Argüelles Varcárcel, Félix. *Curso básico de seguridad social*, La Habana, 2003. (inédito).

Arrau Patricio. “El nuevo régimen provisional chileno”, en *Regímenes pensionales*, FAUSO-CIID-FESCOL, Colombia, 1992.

Barreiro, Georgina. “Presentación a la Asamblea Nacional del Poder Popular del Proyecto del Presupuesto del Estado para el año 2007”. En *Granma*, 26 de diciembre de 2006.

Bolívar, Simón. Discurso pronunciado en el Congreso de Angostura, 15 de febrero de 1819. En *Obras Completas*, t. IV, Fondo Intergubernamental para la Descentralización, Caracas, 2006.

Bonilla García, Alejandro: "Reformas a los sistemas de pensiones". En Seguridad Social. México, No. 196, sep-oct 1995.

Campos, Hugo. *Seguridad Social y Neoliberalismo*. Ponencia en el II Encuentro Interamericano de Derecho Laboral y Seguridad Social, La Habana, 1996.

Castro, Álvaro. *Beneficios y problemas de los regímenes actuales de la seguridad social vs Beneficios y costos de transición de los nuevos regímenes de seguridad social*. Ponencia presentada en la III Conferencia de Actuarios, Trinidad-Tobago, 1-3 de julio de 1998.

Castro, Fidel. *La historia me absolverá*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2004.

CIEDESS. *Estrategias para el desarrollo de un modelo integrado de seguridad social*, CIEDESS, Santiago de Chile, 1992.

CISS: *La seguridad social en Cuba*, Serie Monografías 6, CISS, México D.F, 1994.

Constitución de la República de Cuba. Gaceta Oficial Extraordinaria, La Habana, 1 de agosto de 1992.

Cuba Socialista. La Habana, No. 17, 2000.

De Buen Lozano, Néstor. *Seguridad social*, Porrúa México, 1995.

Durand, Paul. *La política contemporánea de seguridad social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991.

Eichler Norbert y Miguel de Cárdenas. *La reforma pensional en Chile*, FESCOL, Colombia, 1992.

Feldstein Martin. "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital", en *Journal of Political Economy*, Vol 82, Núm 5, The University of Chicago Press, Estados Unidos, 1974.

Gaceta Oficial de la República de Cuba. Ordinaria No. 27. La Habana, 29 de agosto de 1979.

Gaceta Oficial de la República de Cuba. Extraordinaria No. 8. La Habana, 5 de agosto de 1994.

Gaceta Oficial de la República de Cuba. No. 20. La Habana, 12 de abril de 1999.

Guevara, Ernesto "Che": *Apuntes críticos a la Economía Política*, Centro de Estudios Che Guevara/Ocean Press, Melbourne, 2006.

Gavin Michael, Ricardo Hausmann y Ernesto Talvi. "Ahorro, crecimiento y vulnerabilidad macroeconómica: la expansión de Asia y América Latina". En *Políticas de desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 1996; y *Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México, 31 de mayo de 1995.

Gutiérrez, Luis y Orlando Peñate Rivero. *Public versus Private Provision of Pensions* (mimeo), Naciones Unidas, Nueva York, 1998.

- Gutiérrez, Luis y Orlando Peñate Rivero. *La Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina: la alternativa cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2000.
- Hazas G. Alejandro. “¿El envejecimiento de la población o crecimiento del período de madurez y de vida activa?” en *Perfiles: Boletín Informativo Anual de la Comisión Americana Jurídico Social de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, México, Año 8, número 1, 2003.
- Iglesias Augusto y Rodrigo Acuña. “Chile: Experiencias con un régimen de capitalización”, Colección Estudios Políticos y Sociales, Santiago de Chile, 1991. En Luis Gutiérrez y Orlando Peñate: *Ob. cit.*
- INIE y CIEM: *Efectos de políticas macro económicas y sociales sobre los niveles de pobreza. El caso de Cuba en los años 90*, PNUD, La Habana, 1997.
- Leone, Richard C. “El debate sobre las pensiones en EE.UU. contra la privatización”. En *Política Exterior*, 59, XI – Sep-Oct 1997.
- Lugo Machado Ismael: *Hacer o no hacer reformas. El caso cubano*. Ponencia en la III Conferencia Internacional de Actuarios, Trinidad y Tobago, 1-3 de julio de 1998.
- Marcel Mario y Alberto Arenas. *Reformas a la seguridad social en Chile*, BID, Washington DC, 1991.
- Martínez, Osvaldo. *Neoliberalismo, ALCA y Libre Comercio*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2005.

- Martínez, Osvaldo. “Intervención de la Comisión de Asuntos Económicos sobre los temas del Plan de la Economía Nacional y el Presupuesto del Estado”. En *Granma*, La Habana, 2006.
- Miranda Salas, Eduardo y Eduardo Rodríguez Silva. *Análisis del sistema de fondos de pensiones*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1995.
- Muñoz, Rafael (comp). *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza, España, Madrid, 1989.
- Offe Clauss. *Contradicciones del Estado de Bienestar*. CONACULTA, 1993, México. *Cit pos* Antonio Ruezga Barba: *ob cit.*
- Paganini, Mario O. “Las políticas de previsión y el Estado benefactor”. en *La seguridad social y el Estado Moderno*, IMSS, Fondo de Cultura Económica, ISSSTE. México 1992.
- Partido Comunista de Cuba. “El capitalismo contemporáneo y el debate sobre la alternativa”. En *Cuba Socialista*, La Habana, No 17, 2000.
- Peñate Rivero Orlando e Ismael Lugo Machado: *La seguridad social en Cuba, retos y perspectivas*. Ponencia en el II Forum de Economía de Ciudad de La Habana, La Habana, 1997.
- Peñate Rivero, Orlando: *Globalización neoliberal y seguridad social. Algunas consideraciones sobre el sistema cubano de seguridad social*. Ponencia en el III Encuentro Interamericano de Derecho Laboral y Seguridad Social, La Habana, 1998.

Prebish Raúl. “La crisis del capitalismo y la crisis de las teorías económicas”, en *En torno al Estado y al desarrollo*, Editorial Nueva Imagen, México, 1982.

Raczynski Dagmar. “Social Policies in Chile. Origin, Transformations and Perspectives”, en *Working Paper*, No. 4, Kellogg Institute, Indiana, 1994.

Rodríguez, José Luis. “El desarrollo económico y social en Cuba: resultados de 30 años de Revolución”, en *Cuba Socialista*, N° 39, 1989.

Ruezga Barba, Antonio. *Desafíos de la reforma del seguro social en México*, Biblioteca CIESS, México, 2005.

Sexto, Luis. “Dos visiones de una misma feria”. En *Juventud rebelde*, 11 de noviembre de 2006.

Soto Pérez, Carlos. “Los derechos humanos en la seguridad social. La participación del actuario”. En *Derechos humanos y seguridad social*, CISS, Serie Estudios 20, México, octubre 1995.

Tamburi, Giovanni. “La problemática de las pensiones al acercarse el nuevo siglo: un pasado inconciliable y un futuro incógnito. Panorama internacional”. En *Seguridad Social*, CISS, México, No 200, 1996.

Thommsom, “Les lois d’assurances sociales du gouvernement sovietique, Com. nat. d’ études”, núm. 17, marzo de 1920. En Paul Durand, *Ob. cit.*

Vascós González, Fidel: “Réquiem por el Consenso de Washington”, en *Granma*, 3 de febrero de 2006.

Vessilier E. “Les assurances sociales en URSS”, en *Aspects financiers de assurances sociales*, 1951. En Paul Durand, *Ob. cit.*

Vilas Carlos M. “Después del ajuste: la política social entre el estado y el mercado”, en *Estudios y políticas sociales después del ajuste*, UNAM-Nueva Sociedad México, 1995.

Villarreal, René. *Liberalismo social y reforma del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Willmore Larry. *Social Security and the Provision of Retirement Income*, The Pensions Institute, Londres, 1998.

Witte, Lothar (edit): *Seguridad Social en Cuba. Diagnósticos, retos y perspectivas*. Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

Orlando Peñate Rivero

Doctor en Derecho por la Universidad de La Habana. Egresado del Curso de Dirección de Economía Nacional y Ramal en el Instituto Superior de Dirección de la Economía (La Habana). Ostenta la categoría de Experto en el Sistema de Trabajo, otorgada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Miembro fundador de la Unión de Juristas de Cuba y de la Sociedad Cubana de Derecho Laboral y de Seguridad Social. Se desempeñó como Director Nacional de Seguridad Social (1973-1995), Asesor del Ministro de Trabajo y Seguridad Social (1995-2001) y Metodólogo en el Centro de Formación y Desarrollo de Cuadros del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2001-2005). Ha participado en el proceso de elaboración de múltiples normas jurídicas entre las que destaca la Ley 24 de 1979 que estableció el Sistema de Seguridad Social actualmente vigente en Cuba y colaboró en la elaboración del primer Código de Trabajo de la República de Cuba.

Representante de Cuba durante 30 años en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), organismo en el que ha desempeñado, entre otras, las siguientes funciones: Vicepresidente de la Conferencia; miembro de la Junta Directiva del CIESS, miembro

del Comité Permanente (CPISS) y de su Comisión Ejecutiva y Vicepresidente de la Comisión Americana Jurídico Social.

En 2006, la XXII Asamblea General de la CISS le otorgó un "Reconocimiento por su dedicación y compromiso permanente a la seguridad social americana durante 30 años a través de los órganos de la CISS".

Autor de numerosos artículos sobre seguridad social y coautor del libro *Las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina. La alternativa cubana* (Editorial Ciencias Sociales 2000).

Miembro de Número de la Asociación Iberoamericana de Juristas del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social "Doctor Guillermo Cabanellas". Profesor invitado en el CIESS y en la Universidad de San Carlos (Guatemala).

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) le otorgó en 2004 la distinción como "Protagonista de la historia de la seguridad social en la región iberoamericana".