

CUBA

I. CONTEXTO JURÍDICO SOCIAL DE LAS REFORMAS	257
Primera reforma: de los seguros sociales a la seguridad social.	257
Segunda reforma: seguridad social para todos.	260
II. COMENTARIOS SOBRE LA LEY REFORMADA	
Y ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURO SOCIAL.	263
Estructura de la ley	263
Régimen de seguridad social	263
Disposiciones de carácter general	264
Condiciones de atribución de las prestaciones monetarias	266
Régimen de asistencia social.	270
Protección a la maternidad	271
Regímenes especiales	275
Organización administrativa.	275
El envejecimiento poblacional. Su impacto en la seguridad social y el empleo	276
Financiamiento del sistema de seguridad social	277
III. EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS	284
Consideraciones finales	289
IV. BIBLIOGRAFÍA	290

I. CONTEXTO JURÍDICO SOCIAL DE LAS REFORMAS

Primera reforma: de los seguros sociales a la seguridad social

De 1913 data la primera Ley de Seguro Social dictada en Cuba. Al triunfo de la revolución, en enero de 1959, funcionaban cincuenta y dos instituciones de seguro social, denominadas “cajas”, “fondos”, “cajas de retiro” o “seguros”, clasificados 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 se unieron otras censurables características: cobertura incompleta, prestaciones insuficientes, desigualdad de derechos, gestión confiada a hinchadas burocracias e inadecuado financiamiento. Con ser tan numerosas, el campo de aplicación de los seguros de invalidez, vejez y muerte sólo llegó a cubrir, en total, del 40% al 50% de los trabajadores asalariados.

Nunca se estableció el seguro de enfermedad. La asistencia médica, dispensada a través de 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.

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

En marzo de 1963 se promulgó la Ley 1100, que eliminó el conjunto de instituciones de seguro social hasta entonces vigente y estableció 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 traba-

jadores en los casos de maternidad, accidente común o profesional, incapacidad, vejez y muerte (*Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 1963).

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 (*Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 1963).

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.

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 sólo 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, corresponde a la sociedad brindar

a todos los habitantes del país, mediante diversas 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 cuestiones 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.
- Comprendió entre las contingencias cubiertas el accidente de trabajo y la enfermedad profesional, 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 a 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 la década de 1960— y por otra parte, la privatización creciente en Chile —en la década de 1980— (CIEDESS, 2002; 75).

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

TABLA 1
CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE PENSIONADOS
Y DE RECURSOS FINANCIEROS

<i>Años</i>	<i>Beneficiarios (miles de personas)</i>	<i>Gastos (millones de pesos)</i>
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.

Segunda reforma: 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 resolución sobre seguridad social en la que se recomendaba el examen de la legislación teniendo en cuenta las cuestiones 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 antiguo 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 1o. de enero de 1980 (*Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 1979).

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" (Constitución de la República de Cuba, 1992, artículo 9o.).

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 (primer 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 (Constitución de la República de Cuba, 1992, artículos 46, 47 y 48).

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 en la concesión de las prestaciones, y la consideración del gasto total como una partida del Presupuesto Nacional (Instituto Mexicano del Seguro Social, 1980).

II. COMENTARIOS SOBRE LA LEY REFORMADA Y ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURO SOCIAL

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 comprende 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 y comprende 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, y 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.

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, comprende 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.

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, comprenden 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.
- 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 periodos 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 periodo. 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 sobrecumplimientos 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 periodo de 12 meses consecutivos. Tal definición, tiene particular importancia en el trabajo cíclico, con respecto al cual se considera como año de servicio 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 sólo los periodos de tiempo 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 1o. de enero de 1980 en un registro establecido por el Comité Estatal de Finanzas 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 9o. 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 de otra parte, permitirá también que los trabajadores de alta calificación reciban prestaciones mayores que estarán 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 y la diferencia respecto de la enfermedad común sólo estriba en la cuantía del subsidio.

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 periodo de calificación para obtener el subsidio y sólo se requiere estar en servicio activo al momento de enfermarse o accidentarse.

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

	<i>Hospitalizado (% del salario)</i>	<i>No hospitalizado (% del salario)</i>
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 como mínimo 15 años de servicios; 65 años si es hombre y 60 años si es mujer.

Los trabajos se clasifican en dos categorías: la categoría I comprende 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 un 1% por cada año laborado en exceso de veinticinco en la pensión ordinaria, categoría I, y en 1.2 % 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 un 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 servicio activo. 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 años o más 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; 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 comprenden, 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 continúa 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.

Los principales programas que se desarrollan son 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.

Protección a la maternidad

Las disposiciones sobre la maternidad constituyen un elemento de los distintos servicios concedidos como protección a la mujer en su condición de madre y de trabajadora. La maternidad supone un proceso biológico durante el cual resulta necesario el descanso y surge la exigencia de prestar cuidados médicos y otorgar prestaciones monetarias en sustitución del salario dejado de percibir en el tiempo de reposo. Cuando se aplican consecuentemente estas medidas, la protección alcanza también al niño, para asegurar su desarrollo y reducir el porcentaje de la mortalidad infantil.

En Cuba, la mujer tiene asegurada una protección preferente que está establecida en la Constitución de la República a tenor de lo dispuesto en su artículo 44, que textualmente expresa:

Artículo 44. La mujer y el hombre gozan de iguales derechos en lo económico, político, cultural, social y familiar.

El Estado garantiza que se ofrezcan a la mujer las mismas oportunidades y posibilidades que al hombre, a fin de lograr su plena participación en el desarrollo del país.

El Estado organiza instituciones tales como: círculos infantiles, seminternados e internados escolares, casas de atención a ancianos y servicios que facilitan a la familia trabajadora, el desempeño de sus responsabilidades.

Al velar por su salud y por una sana descendencia, el Estado concede a la mujer trabajadora licencia retribuida por maternidad, antes y después del parto, y opciones laborales temporales compatibles con su función materna.

El Estado se esfuerza por crear todas las condiciones que propicien la realización del principio de igualdad.

La maternidad fue regulada por una Ley Especial, la 1263, del 14 de enero de 1974, cuyas disposiciones brindan una eficaz protección a la madre trabajadora y a sus hijos, dentro de los elementos proporcionados por el desarrollo de la vida cubana. Dos factores son de señalar en este punto: uno, el estimable aporte de la mujer a la construcción de la sociedad socialista con su creciente incorporación al trabajo, y otro, el amplio desarrollo de las posibilidades de atención integral a la madre y el niño. La Ley 24 de 1979 mantuvo la vigencia de la expresada Ley, al determinar en la Octava de sus disposiciones finales que “la protección a la maternidad de la trabajadora continuará brindándose por su legislación especial”

Las experiencias adquiridas y los estudios que se realizan referidos a la maternidad, paternidad y el cuidado de los hijos e hijas, aconsejaron introducir algunas modificaciones y adiciones a dicha legislación. Es por ello, que el Consejo de Estado dictó el Decreto Ley núm. 234 del 13 de agosto de 2003 que sustituyó la anterior disposición sobre maternidad. Los aspectos fundamentales contenidos en el Decreto Ley son los siguientes:

Situación protegida

La norma jurídica concede derechos a la mujer trabajadora y protege su maternidad, asegurando y facilitando su atención médica durante el embarazo, el descanso pre y posnatal, la lactancia materna y el cuidado de los hijos e hijas menores de edad; así como el tratamiento diferenciado en el caso de discapacidad de éstos o de fallecimiento de la madre.

Asimismo contribuye a propiciar la responsabilidad compartida de la madre y el padre en el cuidado y atención de los hijos, atendiendo a las condiciones particulares de trabajo que ambos desempeñan. Es de aplicación a la madre y a los padres adoptivos en todo lo que concierne a la protección de los hijos. La trabajadora gestante, cualquiera que sea la actividad que realice, está en la obligación de cesar en sus labores al cumplir las 34 semanas de embarazo o las 32 semanas en caso de

ser múltiple, y tiene derecho a disfrutar de una licencia retribuida por un término de 18 semanas, que comprende las 6 anteriores al parto y las 12 posteriores al mismo.

La trabajadora tiene garantizada una licencia posnatal de 6 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 4 primeras semanas de nacido. Si el fallecimiento ocurre con posterioridad a este término, la trabajadora tiene derecho a percibir la licencia posnatal hasta el vencimiento de las 12 semanas.

En caso de fallecimiento de la madre, mientras disfruta del periodo de licencia posnatal, el padre del niño o niña, si es trabajador, tiene derecho a una licencia retribuida de duración equivalente al tiempo que falte para que expire el referido periodo de licencia. Asimismo, le corresponde el disfrute de la prestación social retribuida y las licencias complementarias a que la madre hubiera tenido derecho.

El padre, que por circunstancias plenamente justificadas no puede asumir esta responsabilidad, puede delegar expresamente el disfrute de esta licencia y la prestación social en la abuela, abuelo, hermana o hermano maternos o paternos u otro pariente de los obligados a dar alimentos al menor de edad que sean trabajadores, hasta que el niño o niña arribe al primer año de vida.

Cuantía de las prestaciones

La trabajadora en el periodo 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.

Si en el periodo establecido para el cálculo, la trabajadora gestante cobró subsidio por enfermedad o accidente o garantía salarial, se le acredita como salario el que le hubiera correspondido de haber laborado ese tiempo.

A partir del vencimiento de la licencia posnatal, 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.

Una vez concluida la licencia posnatal, así como la etapa de lactancia materna que debe garantizarse para propiciar el mejor desarrollo de niños y niñas, la madre y el padre pueden decidir, cuál de ellos cuidará el hijo o hija, la forma en que lo distribuirán hasta el primer año de vida y quién devengará la prestación social.

El periodo en que la madre o el padre o algunos de los parientes señalados se encuentre percibiendo la prestación social remunerada para el cuidado del niño, es considerado como tiempo de servicios a los efectos de la seguridad social.

La protección durante el embarazo y la lactancia

Durante el embarazo, y hasta las 34 semanas del mismo o 32 semanas si es múltiple, la trabajadora gestante tiene derecho a disfrutar de 6 días o 12 medios días de licencia retribuida a los fines de su atención médica y estomatológica anterior al parto.

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 trabajadora que se incorpore a su actividad laboral al vencimiento del periodo de licencia posnatal, 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.

Las administraciones de los centros de trabajo autorizan por razones especiales en cumplimiento de criterio médico, el cambio de puesto de trabajo a la trabajadora gestante que no pueda permanecer en el mismo por considerarse perjudicial para el normal desarrollo del embarazo, con la garantía de la totalidad de su salario. En los casos en los que no sea posible la reubicación laboral se le abona a la trabajadora una prestación económica ascendente al 60% del promedio de los salarios percibidos en los seis meses anteriores al cese de su labor, que se extinguirá en la fecha de inicio de la licencia prenatal sea ésta retribuida o no.

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 3 años.

Como puede apreciarse, el Decreto Ley toma en cuenta que la familia, como célula fundamental de la sociedad, es un ámbito de gran importancia en el desarrollo integral de los niños y las niñas, donde no sólo desempeñan un papel relevante las relaciones paterno filiales sino también, las del parentesco en general, por lo que desde esa concepción incluye en su articulado disposiciones que propician una integración mayor de sus miembros, para el apoyo que puedan necesitar la madre y el padre trabajadores en la atención y cuidado de sus hijos e hijas menores de edad (Travieso, Francisco, 2003, 13-16).

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 comprendidos 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.

Organización administrativa

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 centralizó 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 distribu-

ción 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 Comité Ejecutivo 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, del 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, el que 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 1o. 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.

El envejecimiento poblacional. Su impacto en la seguridad social y el empleo

El país se encuentra en una etapa avanzada de la transición demográfica que se refleja en un mayor grado de envejecimiento de la población. Según las cifras preliminares de la proyección de la población cubana para el periodo 2000-2030, las

personas mayores de 60 años de edad pasarán de 1,256,000 en 1990 a 1,945,000 en el año 2010, aumentando la proporción del 11.8% al 16.9% de la población, mientras que las personas comprendidas entre 0 y 14 años de edad, que en 1995 ascendían al 22% de la población, descenderán al 17.7% en el 2010.

En los resultados de la proyección de la población económicamente activa (PEA) por sexo y edad de Cuba, periodo 1995-2015 derivada de la proyección de la población total del país, se destaca el notable cambio que presenta la PEA en su estructura etárea pasando de un promedio de edad de 34.5 años a 41.6 años en el periodo proyectado. Este comportamiento se encuentra determinado por el envejecimiento que se está produciendo en la población y que seguirá acentuándose en los últimos años del pronóstico como resultado del comportamiento previsto en la fecundidad, fundamentalmente, y en la esperanza de vida.

La prolongación de la esperanza de vida, hasta el actual nivel de más de 76 años, entre las más altas del mundo, debe continuar aumentando discretamente, como expresión del desarrollo alcanzado. Este proceso de envejecimiento de la población incidirá en el incremento del gasto por concepto de pensiones, ya que una cifra superior de personas recibirá pensiones durante mayor cantidad de años, considerando las actuales edades de jubilación. Por otra parte, el cambio que se viene produciendo en la estructura de la PEA, pudiera 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 la década de los sesenta del siglo pasado.

Teniendo en cuenta que la generalidad de los trabajadores al alcanzar las edades de jubilación conserva la capacidad para desarrollar una vida activa y llevar a cabo un trabajo productivo, sin dificultad física ni de salud significativa, se evalúan diversas alternativas tanto en el campo de la política de empleo como en el de la seguridad social, con el propósito de estimular la permanencia en la actividad laboral de los trabajadores de altas edades.

Financiamiento del sistema de seguridad social

El financiamiento del Sistema de Seguridad Social presenta algunos matices diferentes, según se trate de las pensiones o del régimen de asistencia social y las pres-

taciones en servicios y en especie. A continuación se exponen las modalidades de financiamiento aplicadas en cada uno de esos casos.

Pensiones: como se conoce, los sistemas de pensiones pueden ser plenamente financiados o sin financiamiento previo. En los plenamente financiados (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, es decir, los beneficios se pagan con las contribuciones del mismo periodo, por lo que requieren establecer actuarialmente una tasa de reparto que garantice el equilibrio contable cada año.

Ambos métodos de financiamiento 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 un 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 empleadores y trabajadores, para su sostenibilidad es necesario 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 y limita la posibilidad de ampliar la cobertura a nuevos sectores de la población.

En Cuba, la aplicación del Sistema de Seguridad Social se apoya en un régimen de financiamiento radicalmente distinto del vigente al triunfo de la revolución. En el país había imperado antes el régimen contributivo, con aportación obrero-patro-

nal. La contribución estatal, cuando la Ley la establecía, era insuficiente e inequitativa.

La Ley 998 de 1962 produjo un significativo viraje que había sido preparado ya por otra Ley de 1960. Ésta última, unificó el cobro de las contribuciones al seguro social del sector público, el Banco de los Seguros Sociales y el Seguro de Maternidad y dispuso su pago en las oficinas fiscales del Estado, mientras que la citada Ley 998 suprimió la obligación de cotizar a los trabajadores asalariados. En adelante, la forma de pago a cargo del empleador sería la transferencia de las cantidades correspondientes a la cuenta del Presupuesto Estatal.

Ya en el Presupuesto de 1963, la seguridad social figura como una partida de egreso comprendida en el financiamiento de la cultura, las investigaciones y los servicios sociales.

La incorporación de los gastos de la seguridad social como una partida del presupuesto nacional cambió el significado que el financiamiento tuvo en el pasado. Entonces, el financiamiento suponía una forma de equilibrio matemático que limitaba el importe total de los beneficios al monto global de los ingresos, condicionando la prestación individual del beneficiario a las cotizaciones realizadas a su nombre; pero, al ser asumida por el Estado cubano la responsabilidad de pagar según sus planes de política social, las señaladas limitaciones quedaron abolidas. Ahora los gastos son previstos de acuerdo con las necesidades que ha de atender la seguridad social y los beneficios se conceden a los trabajadores asalariados sin condicionarlos a las contribuciones realizadas por sus empleadores.

El Decreto Ley 192, de la Administración Financiera del Estado, dictado el 8 de abril de 1999, establece en su artículo 1o. que: “La Administración Financiera del Estado se define como el conjunto de principios, normas, sistemas, 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” (*Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 1999; 323).

En el Título II, del Sistema Presupuestario, se dispone que en el presupuesto del Estado se consigna el estimado de los recursos 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 periodo y como gastos del ejercicio, todos aquellos que se devengan en el periodo, 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, el cual debe contener además del Presupuesto del Estado y el Presupuesto Central, el Presupuesto de la Seguridad Social por el importe total de sus recursos financieros y gastos.

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.

Como puede apreciarse, el sistema de seguridad social cubano, aunque teóricamente pudiera asimilarse al de reparto puro anual, por no existir un fondo de pensiones (por lo que no hay capitalización) y no tener el sistema ni siquiera una reserva de contingencia, en la realidad funciona muy alejado de esa concepción teórica, pues su viabilidad no depende del equilibrio financiero entre sus ingresos y egresos, sino de la capacidad de la economía nacional para cubrir las obligaciones asumidas por el Presupuesto del Estado, el que en su proceso de elaboración se vincula con el Plan de la Economía y con el comportamiento previsible de las distintas variables macroeconómicas relacionadas con el Presupuesto.

Al poner el énfasis en las cuestiones técnicas referidas a las modalidades de financiamiento (reparto o capitalización), se omite el hecho de que la cuestión fundamental en materia de seguridad social es de orden político y cultural. Se trata de la elección de métodos para regular procesos socioeconómicos y ello implica elegir un sistema social, el que condiciona la protección social y sus fuentes de financiamiento. El caso de la seguridad social cubana ilustra esta afirmación.

El presupuesto del Estado para el año 2004 ha planificado un total de gastos de 20,661 millones de pesos que representa un incremento del 13% con respecto al año 2003. Se aprobó para la seguridad social un presupuesto de 2159 millones de pesos, un 5.3% superior a lo presupuestado en el 2003, el que garantiza las prestaciones a más de un millón cuatrocientos cincuenta mil jubilados y pensionados. Se planifican ingresos por concepto de contribución a la seguridad social de 1,500 millones de pesos, cifra que representa el 69.4% del gasto proyectado. El equilibrio financiero entre ingresos y gastos está garantizado por las transferencias del Presupuesto Central.

Con vistas a ampliar las fuentes de financiamiento de las pensiones, se prevé llevar a la práctica en el momento adecuado, la contribución a la seguridad social por parte de los trabajadores, principio general de política que ya fue aprobado por la Asamblea Nacional del Poder Popular al adoptarse en 1994 el programa para el saneamiento financiero interno. En ese sentido, la Ley 73 del Sistema Tributario, dictada el 4 de agosto de 1994, en su artículo 56, expresa: “se establece en princi-

pio 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 especial que sobre esta base se dicte” (*Gaceta Extraordinaria*, 1994; 29).

Actualmente, la contribución especial prevista en la citada Ley 73 de 1994, sólo 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 el 5% del ingreso total percibido por el trabajador por 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 al sostenimiento de los gastos del Presupuesto de la Seguridad Social.

En el futuro, se seguirá el mismo principio para ir extendiendo paulatinamente la aplicación de la contribución especial a la seguridad social a aquellos trabajadores que resulten beneficiados por formas y sistemas de pago que impliquen un incremento de su capacidad económica.

El total de trabajadores que actualmente contribuyen a la seguridad social es alrededor de 100,000, por lo que su peso específico en el financiamiento de las pensiones es muy reducido.

Régimen de asistencia social y prestaciones en servicios y en especie. Todas las prestaciones del régimen de asistencia social y las prestaciones en servicios y en especie del régimen de seguridad social, que se otorguen gratuitamente por el Sistema Nacional de Salud, son financiadas directamente por el Presupuesto Nacional con ingresos provenientes de rentas generales.

En el año 2004, a la asistencia social se destina un total de 580 millones de pesos. Ello permitirá:

- El funcionamiento de más de 300 centros para este fin.
- La cobertura a los diferentes programas de asistencia social que abarcan 358,769 beneficiarios. Se incluye la continuación del programa de atención a los discapacitados y a las madres con hijos con discapacidad severa.
- La incorporación de alrededor de 13,500 nuevos trabajadores sociales correspondientes a las graduaciones de 2003 y 2004.

Al sistema de salud se destinaron en el 2004 2270 millones de pesos, que representan un incremento del 12% en relación con el 2003. Si se adicionaran los gastos asociados a la construcción, reparación, remodelación y ampliación de policlínicos y hospitales, así como la adquisición de equipamiento médico moderno, el total de los gastos relacionados con la salud pública es de 2550 millones de pesos, lo que representa el 12% del total de los gastos del presupuesto.

Para este propio año 2004, se aprobó destinar 12,155 millones de pesos equivalentes al 59% del total del presupuesto nacional a educación, salud pública, seguridad social y asistencia social, cultura, vivienda, ciencia y técnica, servicios comunales y deportes.

Esta cifra representa el 37% del PIB, superior en casi tres veces a la media que los países de América Latina destinan a esos sectores.

El presupuesto del Estado aprobado por la Asamblea Nacional del Poder Popular para el año 2004, se corresponde con las condiciones objetivas en que habremos de dar continuidad a nuestro desarrollo económico y social en el presente año. El mismo cumple con la política de respaldar los compromisos vinculados a las conquistas sociales de nuestra revolución y los nuevos programas para el desarrollo del potencial humano que reafirme los principios de equidad y justicia social y creen la base para un desarrollo cualitativamente superior de nuestra sociedad (Barreiro, Georgina, 2003; 4-5).

III. EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS

Las profundas transformaciones introducidas en la seguridad social cubana a partir de 1959, han requerido la elaboración de una base jurídica que ha permitido su correcta aplicación.

La máxima expresión de esa base jurídica es la Constitución de la República que reconoce la seguridad social como un derecho fundamental y, consecuentemente, la obligación del Estado de garantizarlo.

La aplicación de la Ley 24 de 1979 desde el 1o. 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 viabilizan 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. Al cabo de 24 años de vigencia, el balance ofrece positivos resultados que se relacionan con las normas más características del régimen contenido en esta Ley, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Reafirmó la efectiva aplicación del principio de universalidad en la política de previsión social del país, con la cobertura del 100% de los trabajadores y del resto de la población.
- Ratificó el principio acogido con anterioridad en la legislación cubana de que el inicio de la relación laboral hace surgir el derecho del trabajador a su protección, sin formalidades de afiliación no obligación por su parte de abonar cotización alguna.
- Estableció las bases para el aseguramiento de la prueba del tiempo de servicios y sobre ellas fueron establecidos procedimientos que han logrado reunir en el expediente laboral de cada trabajador las certificaciones y resoluciones acreditativas de sus tiempos laborales e ir anotando los salarios percibidos y tiempos de servicios prestados, en un registro que —a ese fin— llevan las entidades laborales.

- A su amparo, se otorgan 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.
- Mejoró 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.
- Reconoció 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 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 segu-

ridad 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» (INIE y CIEM, 1997; 2).

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

Aunque el país haya aplicado, y continúe aplicando determinados cambios en su economía para enfrentar las consecuencias de la desintegración de la Unión Soviética, la desaparición del campo socialista y el recrudecimiento del bloqueo de Estados Unidos, esos cambios están conducidos y están dirigidos 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 el 2003, un total de 1 142 309 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. Tampoco, ningún trabajador ha quedado desamparado ante el impacto que ha tenido la economía las circunstancias apuntadas.

Al cierre del año 2003 el total de beneficiarios de la seguridad social ascendía a 1 464,000.

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

TABLE 3
RELACIÓN PORCENTUAL DEL GASTO DE EDUCACIÓN, SALUD
Y SEGURIDAD SOCIAL, RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO (1)(PIB)

<i>Años</i>	<i>Educación %</i>	<i>Salud %</i>	<i>Seq. Social %</i>	<i>Total %</i>
1998	6.5	5.8	7.3	19.5
1999	7.3	6.2	7.2	20.7
2000	7.9	6.4	6.7	21.0
2001	8.7	6.6	6.8	22.0
2002	10.0	7.0	7.2	24.2
2003	11.3	7.2	7.4	25.9

(1)PIB A precio constante de 1997.

Fuente: Banco de Datos de la Dirección de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, La Habana, 2004.

TABLA 4
RELACIÓN PORCENTUAL DEL GASTO DE EDUCACIÓN, SALUD
Y SEGURIDAD SOCIAL, RESPECTO A EL PRESUPUESTO DE GASTO DE LA NACIÓN

<i>Años</i>	<i>Educación %</i>	<i>Salud %</i>	<i>Seg. Social %</i>	<i>Total %</i>
1998	11.6	10.3	13.0	34.9
1999	13.0	11.1	12.7	26.8
2000	13.4	10.8	11.5	35.7
2001	15.0	11.4	11.8	38.2
2002	16.0	11.2	11.5	38.8
2003	17.5	11.1	11.5	40.1

Fuente: Banco de Datos de la Dirección de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, La Habana, 2004

Con el propósito de avanzar en el proceso continuo de perfeccionamiento de la protección social, se han instrumentado en los últimos años numerosas acciones, entre las cuales se destacan:

- La formación de más de 15 mil 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 clinicogenético 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 107 302 estudiantes de los cursos de superación integral para jóvenes desvinculados, de los cuales ya 30 000 cursan estudios superiores.
- 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 (Martínez, Osvaldo, 2003; 4-5).

La aplicación de este conjunto de medidas ha impactado 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 menos de 3%, tasa que internacionalmente se reconoce como pleno empleo.

Existe la voluntad política de continuar perfeccionando el sistema de seguridad social, preservando su carácter de servicio público, basado en los principios de universalidad y solidaridad, y financiado por el presupuesto del Estado.

Con el propósito de materializar ese objetivo, en el contexto del plan de desarrollo económico-social, se determinará la oportunidad y el alcance de las modificaciones que se considere necesario introducir en la seguridad social, así como la proporción que corresponde a un gasto social que resulte sostenible económica y políticamente.

Consideraciones finales

Las radicales transformaciones introducidas en la seguridad social, cuyos hitos en el orden jurídico han sido la Ley 1100 de 1963; la Constitución de la República de 1976 y la Ley 24 de 1979, han dado apropiada respuesta a las realidades surgidas en diferentes etapas del desarrollo de la sociedad cubana. Ellas constituyen un reconocimiento a la naturaleza dinámica de las necesidades sociales, y demuestran la capacidad nacional para responder a los cambios y seguir brindando a toda la población mediante un adecuado Sistema de Seguridad Social, el máximo de justicia social posible.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ARGÜELLES, Félix, *La seguridad social en Cuba*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1989.
- BARREIRO, Georgina, “Debemos lograr el máximo efecto posible con el menor gasto posible”, presentación a la Asamblea Nacional del Poder Popular del Presupuesto del Estado para el 2004, *Periódico Juventud Rebelde*, La Habana, 1926, 26 de diciembre de 2003.
- Constitución de la República de Cuba*, *Gaceta Oficial Extraordinaria*, La Habana, 1o. de agosto de 1992.
- CIEDESS, *Estrategias para el desarrollo de un modelo integrado de Seguridad Social. Primer Seminario Internacional del Seguridad Social*, Santiago de Chile, 2002.
- Gaceta Oficial Ordinaria*, núm. 27, La Habana, 29 de agosto de 1979.
- Gaceta Oficial Extraordinaria*, núm. 8, La Habana, 5 de agosto de 1994.
- Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año XCVII, núm. 20, La Habana, 12 de abril de 1999.
- GUTIÉRREZ, Luis y PEÑATE, Orlando, *La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina: La alternativa cubana*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 2000.
- INIER, CIEM *Efectos de políticas macroeconómicas y sociales sobre niveles de pobreza. El caso de Cuba en los años 90*, PNUD, diciembre de 1997.
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, *Progresos y avances de la Seguridad Social en América Latina*, documento elaborado por el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto Dominicano de Seguro Social, presentado en la Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, República, Marzo, 1980.
- MARTÍNEZ, Osvaldo, “Estamos aprobando instrumentos no sólo para el desarrollo económico y social sino para colaborar a hacer inderrottable nuestra defensa”, intervención en la Asamblea nacional del Poder Popular sobre los temas del

Plan de la Economía Nacional y el Presupuesto del Estado, *Periódico Granma*, La Habana, año 39, núm. 306, 24 de diciembre de 2003.

PEÑATE, Orlando y LUGO, Ismael, *La seguridad Social en Cuba. Retos y perspectivas*, La Habana, Asociación de Economistas de Cuba, 1997.

TRAVIESO, Francisco, *Sistema de seguridad social en Cuba*, La Habana, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2003.