

MIRADAS

A LA ECONOMÍA CUBANA

Elementos claves para la sostenibilidad

Compiladores

Ricardo Torres Pérez
Dayma Echevarría León



MIRADAS

A LA ECONOMÍA CUBANA

Elementos claves para la sostenibilidad

Ricardo Torres Pérez
Dayma Echevarría León
Compiladores

Prólogo
Mayra Espina



La edición de esta obra ha sido posible gracias al apoyo de la fundación Friedrich Ebert (FES), su contenido no refleja necesariamente los puntos de vista de la FES.

Edición y corrección: Dayron Roque y Guadalupe Pérez
Diseño de cubierta: Yadyra Rodríguez
Diseño de interior: Yadyra Rodríguez
Maquetación: Dayron Roque

© Colectivo de autores, 2021
© Sobre la presente edición:
Ruth Casa Editorial, 2021

ISBN (impreso): 978-9962-703-81-5
ISBN (digital): 978-9962-703-82-2

Estimado lector, le estaremos agradecidos si nos hace llegar su opinión acerca de este libro y de nuestras ediciones.

Ruth Casa Editorial
Calle 38 y ave. Cuba, Edif. Los Cristales,
oficina no. 6, Apartado 2235, zona 9A, Panamá
rce@ruthcasaeditorial.org

ÍNDICE

PRÓLOGO / IX

NOTA INTRODUCTORIA / 1

Ricardo Torres Pérez y Dayma Echevarría León

CAPÍTULO 1

Cuba 2020. El escenario económico externo y sus perspectivas /5

Antonio F. Romero Gómez

CAPÍTULO 2

Reflexiones sobre la nueva estrategia económica cubana /21

Juan Triana Cordoví y Humberto Blanco Rosales

CAPÍTULO 3

La necesaria complementariedad de las diferentes formas de propiedad. Un análisis /39

Ileana Díaz Fernández

CAPÍTULO 4

Desempeño exportador en Cuba. Hacia políticas más efectivas para el fomento de las exportaciones /53

Ricardo Torres Pérez

CAPÍTULO 5

La gestión de la deuda pública en Cuba. Los desafíos del endeudamiento externo /69

Marlén Sánchez Gutiérrez y Francisco Borrás Atienzár

CAPÍTULO 6

Seguridad alimentaria en Cuba. Una prioridad impostergable /83

Betsy Anaya Cruz y Anicia García Álvarez

CAPÍTULO 7

Reflexiones sobre los retos de la movilidad y el desarrollo sostenible. El caso Cuba en perspectiva/99

Jorge Peña, Joiselen Cazanave y Adrián González

CAPÍTULO 8

Pensar el turismo en Cuba en una etapa poscovid/115

Miguel Alejandro Figueras y David J. Pajón Espina

CAPÍTULO 9

Hacia una nueva estrategia de desarrollo de las manufacturas en Cuba. Reflexiones iniciales /131

Ricardo González Águila

CAPÍTULO 10

El sistema de salud y la salud pública en Cuba. Avances y tensiones /143

Luisa Íñiguez Rojas

CAPÍTULO 11

¿Son escasos los recursos laborales en Cuba? /159

Juan Carlos Albizu-Campos Espiñeira

CAPÍTULO 12

Trabajo informal en Cuba. Apuntes para su comprensión en un contexto de cambios /173

Dayma Echevarría León y Ángela Peña Farias

CAPÍTULO 13

La vivienda en Cuba. Evolución y perspectivas /189

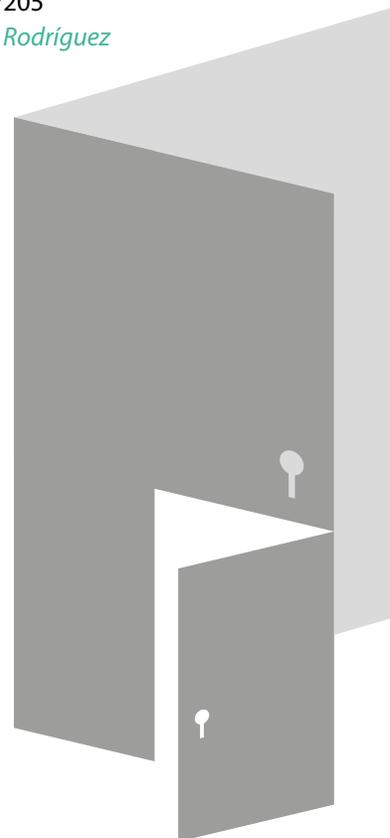
Carlos García Pleyán

CAPÍTULO 14

Participación ciudadana en redes sociales digitales. Algunas pistas para leer el escenario cubano en tiempos de la covid-19 /205

Willy Pedroso, Beatriz Pérez y Fidel A. Rodríguez

DE LOS AUTORES / 219



Miradas a la Economía: ciencias sociales y horizontes de acción para Cuba

El país vive una coyuntura de máxima dificultad para su proyecto político y para el ensanchamiento inclusivo de su oferta de bienestar y equidad.

Configuran la coyuntura diversos cauces entrecruzados y recursivos: la ya vieja crisis económica, con una curva de picos y alivios que nace en 1990; la hostilidad reforzada de la administración Trump en los últimos cuatro años; la emergencia sanitaria nacional y mundial, generada por la pandemia de la covid-19; las medidas de reforma, iniciadas hacia 2007 —exitosas algunas; fallidas, lentas o insuficientemente desplegadas en su potencial, otras—; la perdurabilidad y presumible incremento de una franja de pobreza y vulnerabilidad, junto al ensanchamiento de las desigualdades socioeconómicas, que tensionan y retan las finanzas y herramientas tradicionales de la política social; la diversidad de percepciones sociopolíticas y demandas, complementarias y/o en conflicto, cada vez más visibles y en debate, redes sociales mediante. El etcétera es largo, pero esta enumeración desordenada es suficiente para mostrarlo.

Como una de las vías de manejo de ese haz de variables, desde la presidencia del país se impulsa un modelo de gestión pública el cual propone promover una mayor capacidad de solución de problemas y participación ciudadana en la toma de decisiones, de cara a lo que se

considera un desarrollo socialista de alta calidad, basado en una economía dinámica y competitiva, de mayor eficiencia, equidad y sostenibilidad, sobre la base del uso del conocimiento y cuya principal fuerza motriz es la innovación.¹

Esta nueva entrega de *Miradas...*, la emblemática y esperada publicación anual del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC, en lo adelante), asume estos retos de la coyuntura y de sus tendencias de onda larga y reúne catorce textos, hilvanados por el hilo lógico de examinar los factores clave de la sostenibilidad, aquellos que permitirían superar las crisis superpuestas y prolongadas que el país ha vivido y recuperar una dinámica eficiente y posible de desarrollo, en las difíciles circunstancias del aquí y ahora.

Por supuesto, tal interrogante no se la ha formulado solo el CEEC; ni esta institución y sus colaboradores y colaboradoras concentran el monopolio de las respuestas. Son asuntos que atraviesan los debates políticos y de la sociedad civil cubana, y cuyo manejo se aborda en la estrategia de cambio y los correspondientes programas y políticas públicas formulados por las autoridades, las cuales aquí aparecen sometidos al escrutinio de la investigación.

Lo remarcable de las respuestas brindadas en la nueva *Miradas...* es que las conclusiones a las cuales arriban autoras y autores se basan en el contraste sistemático de los procesos de cambio en curso —impulsados por la reforma descentralizadora o el proceso de actualización del modelo, como se prefiera llamarle—, con la evidencia empírica de sus avances y efectos reales, en relación con los propósitos declarados, y en diálogo con los enfoques teóricos más avanzados para el tema del cual se trate. El resultado es una visión crítica–propositiva e innovadora, exploradora de senderos de transformación diversos, con la libertad de desprenderse de pautas cerradas y moldes estrechos y con la conciencia de que todo cambio entraña riesgos, cuyo único antídoto es, manteniendo la orientación estratégica, asumir una visión de apertura y flexibilidad suficientes para corregir rumbos, adaptarse a modificaciones del contexto, reconocer a tiempo caminos cerrados y oportunidades emergentes.

En el enfoque abierto del concepto de estrategia de desarrollo como «conjunto integrado y multivariable de decisiones cuya puesta en práctica permite alcanzar transformaciones en los ámbitos técnico, productivo,

económico, social y ambiental de un país que tributan a su desarrollo sostenible»;² propuesto por Juan Triana y Humberto Blanco, y compartido, de forma más o menos explícita, por el conjunto de los textos; percibo uno de sus valores fundamentales: el reconocimiento de la complejidad de los cambios sistémicos en curso y de las intervenciones para moldearlos en una u otra dirección deseada.

Descubro también (o quiero descubrir) su afinidad con el principio de «ecología de la acción», enunciado por Edgar Morin para establecer que toda acción emprendida en la práctica concreta escapa a sus intenciones preestablecidas, pues entra en un universo de interacciones y es absorbida por el entorno, al entrelazarse con factores azarosos, bifurcaciones, procesos emergentes, indeterminaciones. Para Morin, en estas condiciones la estrategia debe prevalecer sobre el programa, entendiéndose que «(...) el programa establece un orden de secuencias que es necesario ejecutar sin variaciones en un entorno estable»;³ mientras que la estrategia concibe un escenario de acción que examina certezas e incertidumbres de la situación, probabilidades e improbabilidades.

Como resulta obvio, reconocer la complejidad y la dimensión ecológica del cambio apunta hacia la necesidad de la valoración de opciones múltiples, adaptativas, flexibles e innovadoras, como mecanismo que permite elevar las posibilidades de éxito de un enfoque estratégico de gestión de reformas.

Miradas..., como ya es tradición, también rompe los límites disciplinares e institucionales y se desliza hacia un conocimiento multidisciplinar y colaborativo, el cual en este número incluye, en estado puro y contaminado, reflexiones producidas desde las herramientas de la economía, la sociología, la geografía, la demografía, la comunicación, el urbanismo. Y si bien es meta casi imposible construir un cuadro explicativo totalizador de las claves de la sostenibilidad del desarrollo de un país, la colección de textos nos ofrece lo que podríamos considerar un recorte de mínimos esenciales infaltables.

Haría demasiado extenso este prólogo un comentario particular para cada texto lo cual, además, no es necesario pues todos están escritos con argumentos claros, atentos a evidencias y expuestos con lucidez. Solo me concedo el privilegio de prologuista de enfatizar algunas ideas expuestas las cuales, en mi criterio, ilustran

1 Díaz-Canel, M. y M. Delgado. «Gestión del gobierno orientado a la innovación: contexto y caracterización del modelo». *Revista de Administración Pública*, enero 2021, La Habana.

2 Cfr. pág. 25 de este propio libro.

3 Morin, E. *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: Unesco, 2000 (pág. 46).

la indagación abierta de nichos de sostenibilidad económica y social.

Si bien cada artículo cierra su ciclo de intelección —diagnóstico, cierto estado del arte, propuestas— con relativa autonomía, el conjunto logra producir un cuadro de retos cruciales del momento cubano. Del mismo pueden inferirse cuatro grandes núcleos de sostenibilidad, cuyo margen de mejora es aun considerable y desaprovechado, bien porque el *tempo* de los cambios reales está por debajo de lo que exigen las soluciones y las pone en riesgo, o porque falla una visión sistémica y de totalidad que haga dialogar medidas diversas y fomente la complementariedad; o bien porque la rutina y la inercia burocrática favorecen herramientas tradicionales y descalifican otras de corte innovador. Estos cuatro núcleos son:

1. Resortes de eficiencia y generación de recursos a partir de cambios del modelo económico:

- Creación de un ambiente adecuado para la competitividad y la innovación, a través de incentivos positivos, más que de regulación obligatoria; activar como recursos de inversión para la reforma: las remesas, la inversión privada y el mercado interno; mejor uso del ahorro interno en manos del Estado —ingresos por exportaciones de servicios profesionales, por servicios de telefonía, entre otros— para potenciar sectores que generen exportaciones y permitan reducir importaciones; identificar los espacios vacíos o de muy pobre desarrollo del tejido empresarial del país —tanto estatal como no estatal— para fomentar la penetración de nuevas actividades y la búsqueda de complementariedad; fomento multisectorial del sector no estatal, al reconocer su papel estratégico en la transformación productiva del país; ampliar el mercado de la deuda interna y la emisión de bonos soberanos, con el fin de estimular su adquisición por la población —como modalidad de ahorro— y por el sistema empresarial —como un mecanismo para rentabilizar fondos ociosos—; aprobación de intereses inversionistas extranjeros con prontitud, para la creación de una masa crítica de negocios que mitigue eventuales cambios negativos en el entorno internacional.
- Rescate y dinamización de la demanda interna, como resorte para incentivar la reestructuración productiva. En relación con ello, establecer un balance equilibrado entre la demanda interna

y la exportación, para mejorar el lugar de la primera en el modelo económico.

2. Cambios estructurales de mayor calado, al menos:

- Recolocación de la manufactura en un nivel de prioridad mayor al hasta ahora concedido, con la introducción de un patrón de fomento manufacturero el cual supere la carencia de recursos de inversión mediante la identificación y aprovechamiento de ventajas comparativas ocultas y de objetivos microeconómicos de baja inversión, alta productividad, eficiencia y competitividad, los cuales a su vez estimulen un proceso de acumulación originaria.
- Modificación del patrón de crecimiento extensivo y altas inversiones en torno al producto de sol y playa, seguido hasta hoy por el sector turismo, con *cuasi* monopolio del sector estatal, hacia la diversificación de la oferta y el acceso creciente de otros actores, aprovechar el potencial del sector privado, con capacidad de oferta elástica e innovadora. Aprovechar las ventajas que permiten convertir a Cuba en un enclave de turismo médico exitoso.
- Política agropecuaria de incentivos a productores, para destrabar los nudos que obstaculizan la producción nacional de alimentos y de los insumos necesarios para ello, con un enfoque integral y de cadena de valor, la cual enlace acciones para garantizar la disponibilidad, el acceso físico y económico y el consumo real. Implementar programas focalizados para grupos con situaciones de vulnerabilidad específicas que limitan su acceso a alimentación de calidad.
- Modificación del marco institucional y regulatorio del comercio exterior para una política de fomento exportador: corrección de desequilibrios internos —lograr un régimen cambiario funcional y convertibilidad de la moneda doméstica, superar escasez crónica de productos—; habilitar mayor autonomía de los sujetos económicos y para relacionarse entre sí y constituir cadenas productivas; clausura del monopolio del comercio exterior y de la separación entre la empresa comercializadora y los productores; implementar programas sectoriales concentrados en áreas

con ganancias a corto plazo, a partir de competitividad probada; encauzar la exportación de servicios profesionales —en especial los servicios médicos, que se presentan como los de mayores posibilidades de expansión de la demanda en el contexto mundial pospandemia— desde el modelo de negocios basado en el suministro —envío de profesionales— hacia un modelo de presencia comercial, con mayores oportunidades de ganancias.

3. Dimensiones sociales y mejoras de inclusión, en articulación estrecha con los cambios estructurales: el acceso a trabajo e ingresos, vivienda y hábitat, educación, nutrición de calidad y salud, funcionan como bisagras en el engranaje economía-sociedad, constituyen ejes básicos de acceso a bienestar y derechos, a la vez que aseguran el principal recurso de la economía.

- Las políticas sociales respectivas necesitan: mapear con realismo las situaciones de desventaja socioeconómica, entre ellas la informalidad laboral —ignorada de manera particular—, la brecha urbano-rural multidimensional, la precariedad del hábitat, y conocer los grupos que las padecen para priorizar sus demandas y cortar la reproducción de tales situaciones; diseñar la oferta de servicios de cara a la alta heterogeneidad socioestructural del país y su correspondiente diversidad de necesidades, demandas y condiciones de acceso, las cuales no pueden satisfacerse con ofertas homogéneas. Implementar acciones focalizadas hacia las desventajas.
- Políticas para el manejo de nuevas desigualdades, como aquellas que surgen del desigual acceso y uso del ciberespacio: 14,5 % de la población no tiene cobertura de telefonía móvil, por residir en entornos rurales o municipios periféricos, los costos del acceso a internet son altos en comparación con el salario medio nacional, solo el 32 % de los municipios está cubierto por la red de 4G.
- Elevación de la capacidad del modelo económico de absorción de fuerza de trabajo y de ofrecer empleo digno y variado. Frente a la extendida creencia de que el país experimenta una crisis de escasez de recursos laborales —debido, entre otros factores, al envejecimiento demográfico— los datos develan una reserva: la presencia de un potencial de

más de 200 personas activas por cada 100 dependientes.

- Construir un sistema de transporte y movilidad urbana, el cual permita el acceso inclusivo a los recursos naturales y sociales contenidos dentro de la estructura urbano-territorial que soporta la vida cotidiana.
4. Gestión pública de la economía y las políticas y programas sociales:
- Superación de la gestión pública vertical sectorial, basada en funciones, e implementación de un enfoque sistémico reticular, que entiende el desarrollo como transformación colaborativa entre actores articulados. Se requiere, como mínimo, un proceso simultáneo de ensanchamiento real de autonomías y márgenes de acción —empresarial, municipal, de sujetos económicos privados y cooperativos— a la vez que se crean espacios y mecanismos de concertación intersectoriales, institucionales y territoriales.
 - Municipalización de las políticas sociales y vínculo con el desarrollo local, en el sentido de que la autoridad de la localidad tenga competencias para combinar estrategias nacionales vinculantes a iniciativas autónomas locales.
 - Ensanchamiento de opciones de participación ciudadana, con un diseño interactivo del gobierno digital. Democratización del acceso a información, con el fortalecimiento del ciberespacio inclusivo, y opciones de colocación de opinión y rendición de cuentas de las autoridades a la ciudadanía. Atender y dar espacio a debates emergentes, posiciones «minoritarias» y a la representatividad no clásica que se visibiliza en las redes sociales, como elementos de micropolítica y ciudadanía activa.

Con probabilidad, la función más relevante de las ciencias sociales sea, tanto en su plano teórico como en el práctico propositivo —o más bien en la intersección de ambos planos y en el diálogo multidisciplinar— la de identificar horizontes, poner a disposición de la sociedad la mayor diversidad posible de rumbos de acción y contribuir a develar, desde conocimiento y ética, las consecuencias y oportunidades de tomar uno u otro, ofrecer herramientas de evaluación y reacomodo de las decisiones y a encontrar el límite de la carga de riesgo que

soporta la estrategia, sin modificar propósitos fundamentales legítimos.

Este *Miradas...* se compromete, con claridad, con esa función, con conciencia del momento y responsabilidad histórica, al tiempo que aporta el ingrediente, en rigor no visible, pero a mi juicio sustantivo, de no ver el toro desde la barrera, habida cuenta de que la mayor parte de los autores y autoras se han involucrado, por convocatoria de las autoridades, en espacios de acompañamiento técnico a decisiones relacionadas con la formulación del nuevo marco normativo e institucional del país y sus diversas políticas públicas en proceso de modernización.

Saludo esta nueva edición de *Miradas...*, realista y soñadora, comprometida con los destinos del país, en especial con la creación de oportunidades para sus grupos en desventaja, y agradezco el bonito regalo de ser su primera lectora. ■

La Habana, 8 de marzo de 2021.

Día Internacional de la Mujer.

Mayra Espina Prieto

NOTA INTRODUCTORIA

RICARDO TORRES PÉREZ Y DAYMA ECHEVARRÍA LEÓN

La economía cubana muestra un patrón histórico de crisis económicas recurrentes derivadas de choques externos negativos conjugados con errores internos. Ante este comportamiento sistemático, desde la producción de conocimientos y desde el hacer político, se requiere profundizar en el análisis de los diversos aspectos de fondo que condicionan el desarrollo del país, y su resiliencia ante las crisis. La novena edición de *Miradas a la Economía Cubana* invita a reflexionar sobre estas estrategias, su sostenibilidad en el tiempo e implicaciones en el desarrollo del país.

Un análisis de las principales etapas de crisis del país permite identificar algunas de sus causas e implicaciones. En los primeros 30 años posteriores al triunfo de la Revolución en 1959, los problemas en balanza de pagos se identifican como factores primordiales para explicar el origen de las recesiones y su profundidad. Este perfil se mantuvo pero los efectos fueron atenuados por el apoyo externo de la Unión Soviética y otros países socialistas.

Después de 1990, el país ha atravesado enormes dificultades económicas, con visibles implicaciones sociales, agravadas por las medidas coercitivas unilaterales de Estados Unidos. No obstante, desde la primera década del siglo XXI, los continuos problemas económicos y las insuficiencias de las políticas domésticas han contribuido a resaltar los factores internos asociados a estas crisis. En la actualidad, se observa el fuerte impacto

de la emergencia sanitaria internacional derivada de la covid-19, una situación sin precedentes cercanos.

En el caso específico de Cuba, la crisis actual se enmarca en un contexto interno y externo desfavorable, que ya imponía desafíos notables antes de la recesión internacional. Diversos autores han destacado la combinación de aspectos coyunturales con otros de más largo recorrido para dar cuenta de los desafíos socioeconómicos del país. De cierta forma, los condicionantes estructurales actúan como catalizadores de los trastornos del corto plazo. La pandemia de la covid-19 ha puesto a prueba muchas de nuestras certezas y creado nuevas incertidumbres. Es difícil suponer que todo regresará a la normalidad en el mediano plazo.

La emergencia de salud se ha transformado con rapidez en una crisis económica y social a nivel mundial, con notables pérdidas irrecuperables de producción, riqueza y vidas humanas. No todos viven estos tiempos de la misma manera, ni todos los países avanzan en la recuperación a igual velocidad. Los diferentes ritmos de vacunación resaltan las dificultades de acceso de los países en desarrollo, aunque también las diferencias en las estrategias nacionales.

Cuba enfrenta con un éxito relativo a la pandemia de la covid-19, pero soporta un duro golpe en su economía el plano económico. Su estructura económica la ha hecho especialmente vulnerable a la pandemia: dependencia del turismo internacional y las remesas, elevada penetración de las importaciones en la provisión de alimentos, retraso en las redes de conectividad y las tecnologías de la información y comunicación (TIC, en lo adelante), esquemas arcaicos de distribución y comercio al detalle. La emergencia sanitaria ha actuado sobre una estructura ya debilitada y una economía que se venía ralentizando desde 2016.

Una forma de encontrar vías para salir de la crisis y prevenir futuras estrategias para afrontarlas, se relaciona con identificar áreas de política y sectores clave que pueden funcionar como elementos catalizadores del cambio.

Para el presente texto hemos considerado como sectores y elementos clave aquellos que, por su carácter sistémico y su interrelación con otros, su participación en las exportaciones, la generación de empleo calificado, la distribución espacial en el territorio, entre otros criterios, tienen una mayor fuerza sobre las potencialidades socioeconómicas.

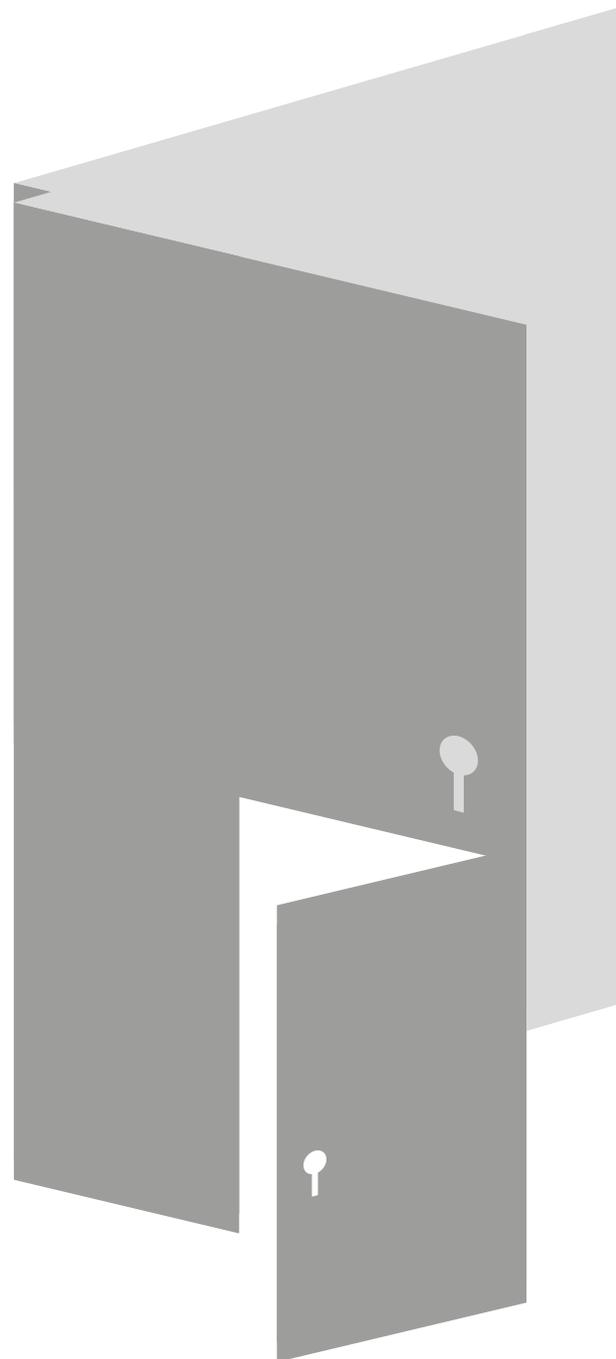
Se incluyen trabajos sobre el contexto externo e interno, en este último se hizo énfasis en el proceso de actualización, las transformaciones de los actores económicos, la movilidad urbana, el sector de salud, las exportaciones, la agricultura, la manufactura, el turismo, la deuda, la vivienda, el trabajo informal, la demografía y la participación en las redes sociales. Sin embargo, a pesar de insistentes esfuerzos de quienes coordinamos la publicación, no se pudo contar con artículos que abordaran áreas tan relevantes como la energía o el sector biofarmacéutico. Estas son deudas que quedan para próximas ediciones.

Este *Miradas...* continúa la tradición de las últimas entregas, al incorporar un enfoque de análisis no solo multidisciplinario, sino transversal e intersectorial. El Centro de Estudios de la Economía Cubana, institución depositaria formal de la serie, y quienes la compilamos, entendemos que la economía solo puede comprenderse cuando se interpreta a la luz de sus múltiples interacciones y vínculos con el resto de los sistemas de la sociedad.

Invitamos a quienes lean este material a examinar de manera crítica el contenido, y les alentamos a dejarnos saber sus opiniones de forma personal, o a través de las redes sociales. El compromiso de la serie *Miradas a la Economía Cubana* es el mismo desde su primera edición: hacer una contribución relevante al examen crítico de los desafíos socioeconómicos del desarrollo en Cuba. ■

CAPÍTULO 1

Cuba 2020. El escenario económico externo y sus perspectivas



Cuba 2020. El escenario económico externo y sus perspectivas

ANTONIO F. ROMERO GÓMEZ

Introducción

El presente capítulo, tiene como objetivo central realizar un análisis resumido de los principales elementos que caracterizan el entorno internacional de Cuba en los últimos tiempos y, al mismo tiempo, sugerir ciertas recomendaciones que pudieran incorporarse en el necesario rediseño de la política económica externa del país. Ello resulta trascendente para enfrentar los desafíos que se derivan del patrón cubano de inserción económica internacional, el cual exhibe elevados niveles de vulnerabilidad en un contexto de crisis global.

Para cumplir el anterior propósito, el capítulo se estructura en tres epígrafes. En el primero de ellos se sintetizan los principales cambios en el entorno económico externo de Cuba en el período más reciente. El segundo presenta un análisis sobre la situación económica de América Latina y el Caribe, en el cual se realizan algunas comparaciones de indicadores claves entre países de la región —incluida Cuba— con la intención de señalar elementos diferenciadores que marcan el peculiar punto de partida de nuestra nación para enfrentar las adversidades del entorno. Por último, en el tercer epígrafe se plantean algunos elementos que pudieran considerarse por los formuladores de política en el proceso de diseño e implementación de la estrategia para la inserción económica externa de Cuba. Al final, se recogen las ideas fundamentales, a modo de resumen y conclusiones.

Los cambios en el entorno económico externo en los últimos tiempos

En los últimos años, se ha observado un marcado agravamiento del entorno internacional, el cual ha tenido implicaciones muy adversas para Cuba. La condición de «economía pequeña»¹ junto a las complejas distorsiones macro y microeconómicas, así como los elevados niveles de ineficiencia del sistema productivo nacional, hacen al país en extremo vulnerable a lo que la literatura convencional califica como «*shocks* externos».

Tres elementos fundamentales sintetizan el notorio cambio que ha experimentado el panorama de la inserción externa cubana en los últimos tiempos:

1. El acentuado incremento de las sanciones económicas y la hostilidad de la administración del expresidente de Estados Unidos, Donald Trump (2017-2021) contra Cuba, lo cual tuvo importantes implicaciones extraterritoriales, e intentó perjudicar la presencia y protagonismo cubano en mercados e instituciones internacionales.²
2. La metamorfosis ocurrida en el espectro político dominante en América Latina y el Caribe en años recientes —agotamiento de gobiernos progresistas y de izquierda, desgastante crisis en el caso de Venezuela; consolidación de estrategias y políticas económicas de corte «neoliberal» y estancamiento y crisis de los procesos de cooperación e integración regional—. La llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador en México (diciembre de 2018), el retorno del

1 Las «pequeñas economías» —sobre todo las de naciones en desarrollo— enfrentan desventajas específicas derivadas de la interacción de diversos factores de naturaleza estructural: i) poblaciones pequeñas y, por consiguiente, mercados internos de dimensión reducida; ii) fragilidad asociada a recurrentes eventos ocasionados por desastres naturales; iii) alta dependencia de las exportaciones casi siempre de productos primarios o con muy bajo nivel tecnológico; iv) elevado coeficiente de importaciones; v) disponibilidad muy limitada de recursos económicos para financiar las inversiones productivas y de infraestructura y en general; vi) reducida base de generación de ingresos.

2 Dentro de estas, pudieran, entre otras, destacarse: i) los intentos por deslegitimar la cooperación médica cubana en la Organización Panamericana de la Salud y la oposición de Estados Unidos a que Cuba fuese elegida como parte de su Comité Directivo; ii) la activación del Título III de la Ley *Helms-Burton* y iii) la prohibición a ciudadanos y compañías estadounidenses de realizar ninguna transacción con la empresa American International Services (AIS), especializada en las transferencias de remesas familiares a Cuba.

peronismo al gobierno en Argentina en diciembre de 2019, la reciente victoria electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia; la exoneración judicial de los cargos interpuestos contra el expresidente de Brasil, Lula Da Silva, lo cual implica la restitución de sus derechos políticos, y la casi permanente crisis social de los últimos dos años en Chile que determinó la celebración del referéndum que aprobó el inicio del proceso de reforma constitucional; pudieran percibirse como inicio de un reequilibrio en el ciclo político latinoamericano.

3. Agravamiento del panorama económico a nivel mundial y severo cuestionamiento del sistema de reglas regentes del sistema multilateral.

La evolución más reciente de la economía mundial, sobresale dentro de estas rupturas, que tienen importancia capital en cualquier análisis sobre la coyuntura actual y perspectivas de la economía y sociedad cubanas.

En su último informe, el Fondo Monetario Internacional (FMI, en lo adelante) reconoce que la economía global enfrenta en la actualidad la crisis más devastadora de salud pública y su peor recesión en décadas. Todas las naciones industrializadas —y la inmensa mayoría de los países en desarrollo— operaron muy por debajo de su capacidad potencial en 2020 y también lo harán en 2021. Además, existen severos riesgos que pudieran agravar la situación en el corto y mediano plazo. En este contexto, hay solo una prioridad política con dos dimensiones interconectadas: asegurar los ingentes recursos que requieren los sistemas nacionales de salud y tratar de limitar, en la medida de lo posible, el enorme daño económico que está provocando la crisis (International Monetary Fund, 2021, pág. 20).

Como se observa en la tabla 1, las últimas estimaciones del FMI registran una caída en la producción global, en 2020 superior al 3%. Todas las agrupaciones de países registraron un marcado deterioro en sus niveles de actividad, lo cual manifiesta el altísimo sincronismo cíclico de la actual coyuntura internacional.

Es de destacar el acentuado retroceso que experimentaron las economías de América Latina y el Caribe, y las naciones desarrolladas. De todas formas, esta espectacular caída en los ritmos de actividad económica, se da en un contexto de desaceleración tendencial del dinamismo económico desde hace ya varios años. Antes que la epidemia de la covid-19 se expandiera, la economía internacional ya se encontraba en recesión. El año 2019 fue el tercero en orden consecutivo, de

una progresiva reducción en el ritmo de crecimiento económico mundial, y el de menor aumento del nivel de actividad desde la Gran Recesión —o crisis financiera global— de 2009, que marcó el inicio de una década de relativo «estancamiento económico».

Tabla 1. Crecimiento de la actividad económica mundial (en porcentaje)

Área	Promedio					
	2002-2011	2017	2018	2019	2020*	2021**
Mundo	4.1	3.8	3.5	2.8	-3.5	5.5
Países desarrollados	1.7	2.5	2.2	1.6	-4.9	4.3
Economías en desarrollo y emergentes	6.5	4.8	4.5	3.6	-2.4	6.3
Asia	8.6	6.7	6.3	5.4	-1.1	8.3
América Latina y Caribe	3.6	1.4	1.1	0.2	-7.4	4.1
Oriente Medio y Asia Central	5.6	2.6	2.1	1.4	-3.2	3.0
África Subsahariana	5.9	3.1	3.3	3.2	-2.6	3.3

Fuente: International Monetary Fund (2020, pág. 141 y 2021, pág. 4).

(*) Estimado para 2020. (**) Pronóstico para 2021.

Además del sincronismo cíclico observado,³ la actual recesión es única porque, a diferencia de las anteriores, el crecimiento de los sectores orientados hacia los servicios acusa un desplome mucho más profundo, que el correspondiente al sector manufacturero. La respuesta de salud pública necesaria para reducir la transmisión del virus, junto a los cambios en el comportamiento social, han implicado que los servicios que descansan en gran medida en interacciones directas entre personas —el comercio mayorista y minorista, hoteles, restaurantes, las artes y el entretenimiento— registren contracciones más profundas que la manufactura (International Monetary Fund, 2020, pág. 2).

Debe resaltarse también como característica de la actual crisis, la implementación de programas masivos de apoyo por parte de los gobiernos como nunca antes ha ocurrido, sin los cuales los registros de caída en los niveles de actividad hubiesen sido mucho más elevados. De acuerdo al FMI, las medidas discrecionales de ingresos y gastos anunciadas y aplicadas por

3 En 2020 se registró el mayor porcentaje de países que experimentó una recesión de manera simultánea (90%) desde que se tienen estimaciones.

las economías industrializadas representan montos de recursos superiores al 9% del Producto Interno Bruto (PIB, en lo adelante) generado por ese grupo de países, y otro 11% del PIB en forma de apoyo a la liquidez —compras de activos, inyecciones de capital, préstamos y garantías de créditos—. La respuesta por parte de las autoridades de los gobiernos de naciones en desarrollo, aunque menor, ha sido también excepcional: alrededor del 3% del PIB en medidas presupuestarias discrecionales y 2% en términos de apoyo de liquidez (International Monetary Fund, 2020, págs. 4-5).

A continuación, se presentan los ritmos de crecimiento económico de un grupo de países que resultan muy importantes dentro de la matriz geográfica de intercambios externos de Cuba.

Tabla 2. Países seleccionados. Crecimiento del PIB real (según tasas de crecimiento anual, en porcentaje)

Área	Promedio					
	2002-2011	2017	2018	2019	2020*	2021**
Canadá	2.0	3.2	2.0	1.9	-5.5	3.6
Zona Euro	1.1	2.6	1.8	1.3	-7.2	4.2
España	1.6	2.9	2.4	2.0	-11.1	5.9
China	10.7	6.9	6.7	6.0	2.3	8.1
Rusia	4.8	1.8	2.5	1.3	-3.6	3.0
Venezuela	3.2	-15.7	-19.6	-35.0	-25.0	-10.0
Estados Unidos	1.8	2.3	3.0	2.2	-3.4	5.1

Fuente: International Monetary Fund (2020, págs. 141, 145 y 146 y 2021, pág. 4).

(*) Estimado para 2020. (**) Pronóstico para 2021.

Con excepción de la economía de China, la cual se estima creció en 2.3% el año 2020, todas las demás naciones recogidas en la tabla anterior —las cuales constituyen las más importantes contrapartes en cuanto al comercio de bienes, servicios (incluido turismo), inversiones y remesas de Cuba— experimentaron caídas muy pronunciadas en sus niveles de actividad en 2020. Resalta en especial el caso de Venezuela, con una caída acumulada de más del 90% en su PIB entre 2017 y 2020, pero también España y Canadá con retrocesos respectivos de más del 11% y 5% en 2020. Estos tres países se han mantenido dentro de los cinco principales socios externos de Cuba en la última década.

El FMI estima que después del esperado rebote en la actividad económica para 2021, el crecimiento global se reducirá para registrar una tasa del 4% anual en el mediano plazo. Aunque pudiera parecer un escenario

optimista, implicará un retroceso en la proyectada mejora en los estándares de vida, y revertiría el progreso en curso desde la década de los noventa en cuanto a reducción de la pobreza a nivel mundial, lo cual provoca además un incremento en los ya elevados niveles de desigualdad.

El panorama económico a mediano plazo, visualiza un significativo incremento en los *stocks* acumulados de deuda soberana, por lo cual el bajo dinamismo económico proyectado, conllevará a una perceptible reducción en la base impositiva y pudiera generar dificultades adicionales para el cumplimiento de las obligaciones del servicio de la deuda en muchas economías del mundo.

Sin embargo, no pueden desdeñarse los severos riesgos de que múltiples factores, empeoren los resultados económicos estimados. Si continúan los rebrotes de la covid-19 en distintas naciones y áreas geográficas del globo como ha ocurrido desde finales de 2020, y el progreso en términos de tratamiento médico y de vacunas efectivas es más lento de lo anticipado, o el acceso de los diferentes países a dichos progresos es desigual; la actividad económica pudiera ser menor a la estimada, debido a la esperada restitución de medidas de distanciamiento físico y un más riguroso confinamiento. Si se considera la severidad de la recesión y la probable reducción o eliminación de las medidas de apoyo de emergencia en algunos países, el aumento en las bancarrotas empresariales generaría mayores pérdidas de empleos e ingresos. El deterioro del sentimiento financiero pudiera provocar la súbita detención del nuevo financiamiento a varias economías en extremo vulnerables. La acumulación de efectos adversos derivados de una demanda del exterior más debilitada, pudiera amplificar el impacto negativo de los «*shocks* externos» en diversos países.

En este escenario los formuladores de políticas y los gobiernos, además de combatir la aguda recesión en el mediano plazo, enfrentarán desafíos muy complejos para enrumbar las economías hacia una senda de mayor crecimiento en términos de productividad mientras garantizan que las ganancias se distribuyan de la manera más equitativa posible y la deuda se mantenga en niveles sostenibles.

La irrupción de la pandemia de la covid-19 ha tenido un impacto en extremo negativo sobre los flujos de comercio mundial. El FMI estima que, en 2020, el volumen del comercio mundial cayó en más de 10%, y prevé que la reducción de la demanda externa fue más marcada para los países desarrollados —dada la mayor reducción en sus niveles de actividad económica—

que para las naciones en desarrollo y emergentes. No obstante, dentro de esta última agrupación, América Latina y el Caribe es la región más afectada.

Tabla 3. Indicadores del comercio mundial (en porcentaje)

Indicadores	Promedio					
	2002-2011	2017	2018	2019	2020*	2021**
Volumen del comercio mundial	5.7	2.3	3.9	1.0	-10.4	8.3
Importaciones						
Países desarrollados	4.1	2.0	3.6	1.7	-11.5	7.8
Países en desarrollo y emergentes	9.9	2.8	5.0	-0.6	-9.4	11.3
Exportaciones						
Países desarrollados	4.5	1.9	3.5	1.3	-11.6	7.0
Países en desarrollo y emergentes	8.7	2.9	4.1	0.9	-7.7	9.5
Términos de intercambio						
Países desarrollados	-0.2	0.4	-0.5	0.1	0.6	0.3
Países en desarrollo y emergentes	1.6	-0.7	1.2	-1.1	-2.6	0.3
Precios internacionales						
Manufacturas	2.7	-1.1	1.9	0.4	-3.1	-1.3
Petróleo	15.6	-7.7	29.4	-10.2	-32.1	12.0
Productos básicos (excl. Petróleo)	11.6	-2.0	1.3	0.8	5.6	5.1

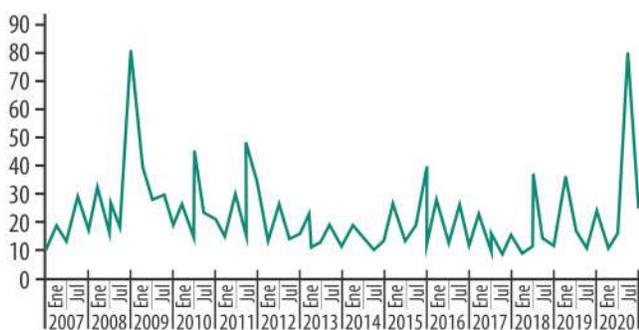
Fuente: International Monetary Fund (2020, pág. 170).

(*) Estimado para 2020. (**) Pronóstico para 2021.

De acuerdo al FMI, la caída en las exportaciones e importaciones de los países industrializados en 2020, superaría el 10%; mientras que para el caso de las naciones en desarrollo y emergentes, la reducción de sus compras del exterior sería de 9.4% y las ventas externas de casi un 8%. Obsérvese, además, los impactos esperados en cuanto al comportamiento de la relación de términos de intercambio donde, como es obvio, el deterioro se concreta entre los países en desarrollo. Lo anterior es reflejo directo de la estructura diferenciada —aunque muy heterogénea al interior de este grupo— de los perfiles de especialización internacional y, por ende, de la composición material del intercambio comercial de los diferentes países.

El agudo impacto de la crisis sobre las transacciones internacionales de bienes y servicios, se produjo en un contexto de debilitamiento del comercio mundial lo cual se arrastra desde la crisis financiera entre 2008 y 2009. Mientras que entre 1990 y 2007 el volumen del comercio de bienes se expandió a una tasa media del 6.2% anual, entre 2012 y 2019 lo hizo apenas a 2.3% anual. Asimismo, la participación de las exportaciones de bienes y servicios en el PIB mundial, que alcanzó su máximo histórico del 31% en 2008, desde 2015 se ha ubicado en torno al 28% (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020, pág. 6).

Ilustración 1. Volatilidad en los mercados financieros (entre el 1 de enero de 2017 y el 24 de julio de 2020)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020, pág. 35).

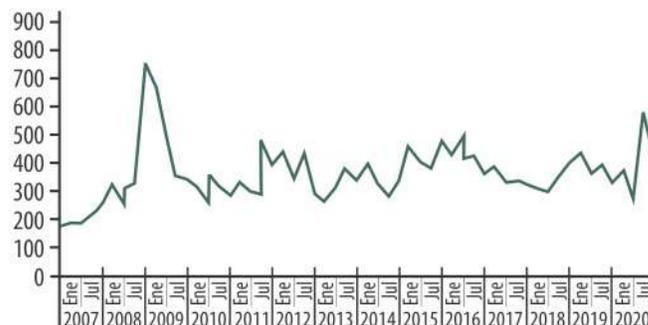
Las condiciones financieras a nivel mundial experimentaron en 2020, un deterioro comparable —incluso mayor en algunos indicadores— al evidenciado durante la crisis financiera mundial de 2008-2009. La volatilidad de los flujos aumentó de manera considerable, al tiempo que se registraron salidas masivas de capitales desde los países en desarrollo y mercados emergentes; se observó una depreciación de la mayor parte de las monedas respecto del dólar y fuertes aumentos en los niveles de riesgo soberano.⁴

De igual forma, los mercados bursátiles de todo el mundo experimentaron fuertes caídas reflejo de la preocupación por los efectos de la pandemia en la situación financiera de las empresas. Debe resaltarse que los mercados financieros se han visto muy afectados por el efecto de la pandemia mundial, debido a que se habían venido acrecentando desde hace ya tiempo, vulnerabilidades muy peligrosas. Dentro de estas, sobresale el hecho de que la acumulación de deuda ha superado el

4 Con la excepción de los países considerados como refugio para los que huyen los inversores en busca de seguridad, y en los que, por el contrario, alcanzaron mínimos históricos.

crecimiento del ingreso mundial y ha alcanzado niveles récord.⁵ Más importante aún, el aumento de la deuda fue acompañado por normas de préstamos más laxos y mayor aceptación de riesgo por parte de los inversores en busca de rendimiento.

Ilustración 2. Economías emergentes y en desarrollo: riesgo soberano según el EMBIG (entre el 31 de enero de 2007 y el 30 de junio de 2020, en puntos básicos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020, pág. 34).

Aunque el incremento en los niveles de deuda se ha producido en todos los sectores prestatarios (hogares, sector corporativo no financiero, gobierno y sector financiero), genera serias preocupaciones en la actualidad que gran parte de la acumulación de deuda desde la crisis financiera mundial se ha dado en el sector corporativo no financiero, donde la interrupción de las cadenas de suministro y la reducción del crecimiento global implican menores ganancias y una mayor dificultad para afrontar el servicio de la deuda (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020, págs. 9-10).

No obstante, hay que destacar que a partir del segundo trimestre de 2020, se inicia un proceso de desacople entre la mejoría que comienzan a experimentar ciertos mercados financieros y la situación de la economía real. Esto incluso se manifestó en la reversión observada en las salidas netas de capital desde los países en desarrollo y mercados emergentes a partir de fines de abril e inicios de mayo de 2020 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020, pág. 4).

Además de los elementos apuntados, debe tenerse en cuenta que la profunda crisis productiva impuesta por la covid-19 tendrá importantes implicaciones de largo plazo para el sistema internacional, el cual puede llevar a cambios significativos en la organización de la

5 En el cuarto trimestre de 2019, el monto de la deuda mundial superó los 255 millones de millones de dólares, más del 322% del PIB mundial (International Monetary Fund, 2020).

producción a nivel mundial (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020):

- Ha quedado en evidencia la vulnerabilidad de las redes internacionales de producción ante fenómenos imprevistos de gran magnitud.
- La crisis ha obligado a las empresas a adecuar su funcionamiento interno a las medidas de distanciamiento físico.
- La pandemia de la covid-19 ha profundizado el debilitamiento de la cooperación internacional y del multilateralismo el cual se observaba hace ya algunos años. En un escenario de acortamiento de las redes internacionales de suministro, es probable que los esfuerzos de los principales actores del comercio mundial se vuelquen hacia los acuerdos regionales en detrimento de los multilaterales.⁶
- Es de esperar que la pandemia refuerce tendencias que ya se registraban hacia un menor nivel de interdependencia productiva y comercial entre las principales economías del mundo.

Los elementos anteriores dan cuenta de un previsible aporte, en lo esencial negativo, de la «demanda externa» en el corto y mediano plazos sobre el proceso de reproducción, y con modificaciones estructurales en la organización de los flujos productivos y comerciales a nivel mundial; lo que resulta relevante para el modelo de inserción cubana en la economía internacional. Este patrón de inserción externa de Cuba está basado todavía en lo esencial en la exportación de materias primas —níquel, azúcar y en meses recientes ciertos montos de plomo y zinc—, algunas producciones de bajo contenido tecnológico —ron, tabaco torcido, carbón vegetal— y turismo de sol y playa.⁷ Por otra parte, aunque el país tiene una extensa red de relaciones políticas, diplomáticas y de cooperación a nivel mundial, su matriz de relaciones económicas externas está muy concentrada en unos pocos mercados y países.⁸ Asimismo, la nación acumula cada año déficits en sus

saldos externos de bienes lo cual está en la base de su crónica escasez de divisas; como recién se ha evidenciado, cuando el agravamiento de la situación económica nacional, ha ido de la mano del incumplimiento de compromisos financieros externos derivados del proceso de renegociación de la deuda externa con el llamado Club de París, y la acumulación de deudas con inversionistas extranjeros y proveedores externos. Ello ha impactado —otra vez— de manera desfavorable en la credibilidad externa de Cuba, variable clave si se pretende disponer de mayores grados de autonomía, con vistas a enfrentar los efectos de la crisis global.

La crisis en América Latina y el Caribe. Algunas diferencias nacionales

La pandemia de la covid-19 impactó a América Latina y el Caribe en un momento de profunda debilidad de su economía y de marcada vulnerabilidad macroeconómica. En el decenio posterior a la crisis financiera mundial (2010-2019), la tasa de crecimiento del PIB regional disminuyó del 6% al 0.2%; y el período 2014-2019 fue el de menor crecimiento desde la década de 1950 (0.4%) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020, pág. 1).

En análisis reciente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020, pág. 2) concluía: i) se intensificó la crisis económica en la región de América Latina y el Caribe, por lo cual el PIB real registró la peor contracción de los últimos 100 años; ii) se observó un aumento significativo de la tasa de pobreza, que alcanza un 37.3% del total de la población; iii) se incrementó la tasa de desocupación, que se prevé llegue hasta el 13.5%, y iv) hay un reforzamiento considerable de la desigualdad.

Así, se asiste entonces de nuevo a una década perdida en términos económicos para nuestra región; en tanto el PIB per cápita de América Latina y el Caribe en 2020, vuelve a los niveles que tenía en 2010; mientras que el nivel de pobreza sería similar al registrado en 2006, o lo que es lo mismo, casi un decenio y medio perdido en términos sociales.

Todo indica, además, que la dinámica de recuperación será lenta y los costos económicos y sociales de esta crisis podrían seguir aumentando a lo largo de 2021. Esta crisis económica y social ha puesto de manifiesto las debilidades estructurales de vieja data que históricamente han aquejado a nuestras economías. Aunque varios países latinoamericanos y caribeños han hecho esfuerzos fiscales

6 Ello conllevaría a un comercio mundial más fragmentado y con mayor ocurrencia de conflictos.

7 La excepción a este perfil lo constituye la exportación de servicios profesionales y ciertos productos de la industria médico-farmacéutica. En el caso de los servicios profesionales, los ingresos en divisas por este concepto dependen, sobre todo, de acuerdos intergubernamentales de cooperación internacional, los cuales en ocasiones resultan vulnerables a cambios políticos en los países donde laboran los profesionales cubanos.

8 Esto es fuente de vulnerabilidad externa, tal y como lo ha demostrado la historia económica de Cuba.

y monetarios significativos para mitigar los efectos sociales y económicos de la pandemia, en algunas naciones estos se han visto limitados por la disponibilidad y el acceso al financiamiento, las limitaciones desde el punto de vista fiscal y la restricción externa. Para que se tenga una idea, la menor disponibilidad de flujos de financiación se tradujo en América Latina y el Caribe en una perceptible ralentización de los flujos de capitales del exterior —una disminución de casi 80 000 millones de dólares respecto de 2019— y salidas netas en los flujos de cartera y otra inversión por parte de no residentes, durante la primera mitad de 2020. A su vez, los efectos de la pandemia se han magnificado como consecuencia de la fragilidad de los sistemas de salud y de protección social de los países de la región, además de la alta informalidad en los mercados de trabajo.

La pandemia de la covid-19 ha impuesto retos desconocidos a las economías y sociedades de América Latina y el Caribe, al configurar un contexto caracterizado por una aguda contracción económica que alcanzaría niveles records en términos históricos, con una previsible muy lenta recuperación, y un alto grado de incertidumbre producto de la incierta evolución de la pandemia.

Lo anterior obliga hoy, al tiempo que se atiende la emergencia sanitaria, pensar en la modificación radical de las estrategias de desarrollo en los países de nuestra región, para superar sus debilidades estructurales. De acuerdo a CEPAL, cinco elementos esenciales deberían estar en el centro de esta nueva estrategia: i) el crecimiento de la producción y el empleo es imprescindible y debe ser prioridad de las políticas y la estrategia económica; ii) consolidar el desarrollo e implementación de nuevas tecnologías para apoyar el avance en términos de eficiencia y productividad; iii) consensuar un nuevo pacto social y fiscal para alcanzar un Estado de bienestar; iv) diseñar y generar políticas para impulsar la sostenibilidad con igualdad, y v) reforzar y expandir los esquemas de integración productiva regional (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020, pág. 36).

Hay elementos comunes que caracterizan a las distintas naciones que conforman nuestra región; pero también hay importantes diferencias —no solo entre países, sino también al interior de los mismos— que deben siempre considerarse en los análisis de la realidad latinoamericana y caribeña.

A continuación, se presentan algunos indicadores económicos fundamentales, para evaluar la evolución y las diferencias en términos de punto de partida para enfrentar los desafíos derivados de la crisis; de varias

naciones latinoamericanas y caribeñas. Se abordarán indicadores asociados a cuatro dimensiones específicas: i) dinámica del nivel de actividad, a través de las tasas de crecimiento del PIB real; ii) acumulación de capital, medido en la formación bruta de capital fijo; iii) situación de las finanzas públicas, a través del resultado global de los balances fiscales y iv) nivel de liquidez en divisas para respaldar la estabilidad de la moneda nacional y los compromisos internacionales, mediante el monto de reservas internacionales brutas.

Tabla 4. América Latina y el Caribe y países seleccionados. Tasas anuales de variación del PIB (2015-2020, en porciento)

Área / Países	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
A. Latina y Caribe	-0.2	-1.2	1.1	0.9	0.0	-9.1
El Caribe	1.1	-1.5	0.0	1.4	0.9	-7.9**
Chile	2.3	1.7	1.2	3.9	1.1	-7.9
Costa Rica	3.6	4.2	3.9	2.7	2.1	-5.5
Cuba	4.4	0.5	1.8	2.2	0.5	-11.0
Ecuador	0.1	-1.2	2.4	1.3	0.1	-9.0
Guatemala	4.1	2.7	3.0	3.2	3.8	-4.1
Panamá	5.7	5.0	5.6	3.7	3.0	-6.5
Paraguay	3.1	4.3	5.0	3.4	0.0	-2.3
Rep. Dominicana	6.9	6.7	4.7	7.0	5.1	-5.3
Uruguay	0.4	1.7	2.6	1.6	0.2	-5.0
Guyana	0.7	3.8	3.7	4.4	5.4	44.3
Jamaica	0.9	1.4	1.0	1.9	0.9	-5.3
Suriname	-3.4	-5.6	1.8	2.6	2.0	-7.0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020, págs. 11 y 171).

(*) Estimados. (**) Excluye a Guyana.

Como se observa, hay diferencias notables en cuanto a crecimiento económico en los últimos cinco años, entre los países de la región. Se destaca un grupo de naciones —República Dominicana y Panamá; y también en menor medida Guatemala, Costa Rica y Paraguay— las cuales entre 2015 y 2018 registraron altos o aceptables niveles de crecimiento de la actividad económica; mientras que en otro extremo están los casos de Ecuador y Jamaica con ritmos de crecimiento promedio, inferiores al 1 % en igual período. Cuba clasifica en una posición intermedia, pero con evidente bajo ritmo de crecimiento promedio, que fue un poco inferior al 2% promedio anual, al igual que Uruguay. Debe resaltarse el dinamismo en los últimos años del nuevo exportador petrolero por excelencia del Caribe, la República Cooperativa de Guyana,

que registraría una exponencial tasa de aumento del PIB superior al 44 % en 2020.

Tabla 5. América Latina y el Caribe y países seleccionados. Formación Bruta de Capital Fijo (2015-2019, en por ciento del PIB)

Área / Países	2015	2016	2017	2018	2019
América Latina y el Caribe	19.5	18.4	18.0	18.2	17.7
Chile	22.6	21.9	21.0	21.1	21.8
Costa Rica	19.7	19.8	18.6	18.7	17.1
Cuba*	9.4	9.6	10.3	9.3	9.6
Ecuador	26.2	24.5	25.2	25.3	24.5
Guatemala	15.0	14.4	14.5	14.7	15.2
Panamá	42.5	41.3	42.1	41.0	39.7
Paraguay	18.7	18.3	18.4	19.1	17.8
República Dominicana	24.4	25.7	24.5	26.0	26.7
Uruguay	19.7	19.1	15.7	15.0	15.2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020, pág. 173).

(*) Cálculos a partir de datos de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2019) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2020).

Como se registra en tabla 5, también resulta muy disímil la situación respecto del coeficiente de inversión bruta entre las economías de América Latina y el Caribe. No es de extrañar que Panamá y República Dominicana, las de mayor dinamismo en los últimos tiempos, acusen los indicadores de acumulación más elevados. Como se sabe, la inversión es el componente más dinámico de la reproducción económica, en tanto expande las posibilidades de aumento sostenible de la producción y, en última instancia, es la base de la transformación productiva.

Cuba destaca, desde hace ya tiempo, como el país de nuestra región con el más bajo índice de acumulación de capital, con un promedio para el período 2015-2019, de una tasa de formación bruta de capital fijo de 9.6%, equivalente solo al 44% del coeficiente promedio regional que se situó en 21.7%. De acuerdo al consenso dominante, la formación bruta de capital fijo debiera ser como mínimo el 30% en relación con el producto total generado, para lograr una modificación sustancial de los flujos productivos y avances sostenibles en términos de eficiencia, productividad y competitividad.

Otro de los aspectos que han adquirido relevancia sustancial en los últimos tiempos, se refiere a la reducción del «espacio fiscal» en la mayoría de las economías de la región, que se ha agudizado en tiempos de pandemia, ante el aumento del gasto público para hacer frente a la

crisis, la caída en la recaudación fiscal, el incremento del gasto en seguridad y asistencia social para la protección a personas que han perdido empleo y medios de subsistencia, y las condiciones adversas que registró el acceso a fuentes de financiamiento externo.

Tabla 6. América Latina y el Caribe y países seleccionados. Balance Fiscal (2016-2019, en por ciento del PIB)

Área / Países	2016	2017	2018	2019
América Latina y el Caribe	-2.8	-3.1	-2.4	-2.6
El Caribe	-2.2	-2.9	-1.7	-1.8
Chile	-2.7	-2.8	-1.6	-2.8
Costa Rica	-5.2	-6.1	-5.8	-7.0
Cuba	-6.8	-8.5	-9.0	-6.5
Ecuador	-5.6	-5.9	-3.6	-5.0
Guatemala	-1.1	-1.4	-1.9	-2.3
Panamá	-3.8	-3.1	-3.2	-3.7
Paraguay	-1.1	-1.1	-1.3	-2.8
República Dominicana	-3.0	-3.4	-2.3	-2.3
Uruguay	-3.7	-3.0	-2.1	-3.0
Guyana	-4.4	-4.5	-3.3	-3.5
Jamaica	-0.2	0.5	1.2	0.9
Suriname	-11.2	-9.7	-11.7	-10.3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020, pág. 202).

Sin dudas, cuando se hace un análisis de los balances fiscales entre los países de América Latina y el Caribe, se notan diferencias significativas, con economías como las de Jamaica —en gran medida como resultado del programa de ajuste puesto en práctica desde 2015, con el «apoyo financiero» del FMI— Paraguay y Guatemala, con saldos presupuestarios sostenibles, que permitirían condiciones más idóneas para hacer frente a las contingencias económicas de 2020 y 2021. Por otro lado, está la situación extrema de Suriname que acusa elevados desequilibrios fiscales; los cuales están en la base de un crecimiento acelerado de la inflación, pérdida del poder adquisitivo de los sueldos y salarios, y tensiones crecientes en términos del manejo macroeconómico del país.

No tan negativa como la situación de Suriname, en términos de déficit anuales del presupuesto público, se encuentra el registro para Cuba y Costa Rica. Estos dos países han acumulado déficits superiores al 7% y el 6% del PIB respectivamente en la última década, y estarán abocados, en medio de la crisis, a lidiar con el aumento

de la deuda pública, la reducción de gastos no esenciales a través de un programa de ahorro estricto, y/o en último extremo, a compensar el desequilibrio fiscal con emisión monetaria.

Tabla 7. América Latina y el Caribe y países seleccionados. Reservas internacionales brutas (2015-2019, en millones de USD)

Área / Países	2015	2016	2017	2018	2019
A. Latina y el Caribe	811 779	830 960	859 335	867 078	848 997
El Caribe	16 913	16 892	16 643	15 748	16 022
Chile	38 459	39 883	38 708	38 909	37 438
Costa Rica	7 834	7 574	7 150	7 501	8 937
Cuba*	11 803	12 003	11 353	10 853	9 753
Ecuador	2 496	4 259	2 451	2 677	3 397
Guatemala	7 751	9 160	11 770	12 756	14 789
Panamá	3 911	4 511	3 531	2 932	2 709
Paraguay	6 200	7 144	8 146	7 970	7 675
Rep. Dominicana	5 260	6 047	6 781	7 628	8 782
Uruguay	15 634	13 436	15 959	15 557	14 505
Guyana	599	616	584	528	576
Jamaica	2 914	3 291	3 781	3 532	3 631
Suriname	330	381	424	581	648

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020, pág. 186).

(*) Datos del Economist Intelligence Unit (2020).

En el período 2015-2019, el nivel de reservas internacionales de América Latina y el Caribe se mantuvo estable en términos generales, aunque se observó un descenso de las mismas, a nivel regional, de poco más de un 2 % en 2019 respecto al año anterior. De los países recogidos en la tabla 7, hay tres grupos diferenciados en cuanto a reservas internacionales brutas.

Guatemala, República Dominicana, Costa Rica, Paraguay, Jamaica, Suriname y, en cierto sentido, Ecuador, registraron incrementos en el monto total de reservas entre 2015 y 2019. Por su parte, Uruguay, Guyana y hasta cierto punto Chile, mantienen un nivel estable en el monto acumulado de reservas internacionales de divisas en el mismo período. Sin embargo, se muestran descensos significativos en el monto de reservas de Panamá; y sobre todo de Cuba si se compara el registro de finales de 2019, respecto a los más de 12 000 millones disponibles en 2016. La reducción de 2 250 millones de dólares en las reservas internacionales de Cuba entre 2016 y 2019, representan una disminución de casi un 20 % en esos cuatro años.

Sin embargo, el anterior análisis sobre la evolución de las reservas internacionales es muy limitado, pues no tiene en cuenta la ponderación relativa del nivel de las mismas, respecto a requerimientos específicos de cada economía. Para ello, lo común es relacionar el nivel de reservas de un país con sus necesidades de importación de bienes y servicios. Al aplicar esta relación, a finales de 2019, los países con niveles muy bajos de reservas internacionales, en términos relativos, eran Panamá, Ecuador y Guyana,⁹ los cuales registraban reservas inferiores a 2 meses de sus importaciones corrientes de bienes y servicios. Por su parte, había un segundo grupo de países, que incluía a Suriname, República Dominicana, Jamaica, Costa Rica y Chile, que disponían al finalizar 2019 de un monto de reservas internacionales «aceptable» en tanto cubrían entre 3 y 6 meses de importación corriente. Por último, Paraguay, Guatemala, Uruguay y Cuba disponían de un nivel holgado de reservas internacionales, en tanto las mismas podían cubrir entre 7 meses de importaciones para el caso de Paraguay y más de 10 meses en el caso cubano.

No obstante, hay también que reconocer las limitaciones del anterior enfoque acerca del nivel adecuado de reservas internacionales. El alto nivel de importaciones corrientes el cual cubrían las reservas internacionales de Cuba a finales de 2019, también respondía a la reducción de las compras externas que ha realizado el país ante los apremios constantes de liquidez. Por otra parte, no se incluye en el análisis, el hecho de que la economía cubana ha registrado de manera recurrente y creciente en los últimos tiempos déficits en el comercio de bienes, lo cual ha determinado una caída perceptible en los saldos positivos en cuenta corriente;¹⁰ a lo cual habría que añadir los elevados compromisos de pagos para la amortización de la deuda externa renegociada y la

9 Panamá y Ecuador son dos economías dolarizadas y, por ende, no incurren en los costos asociados a la conversión de sus monedas nacionales en divisas, para hacer frente a obligaciones externas. En estos casos, el análisis relativo del nivel de reservas internacionales, es diferente al resto de los países de nuestra región.

10 La Unidad de análisis Económico Internacional (EIU, por sus siglas en inglés y así en lo adelante) estima que la cuenta corriente del balance de pagos de Cuba arroje un saldo deficitario entre 2023 y 2025, en la misma medida que el déficit comercial se amplíe: por un previsible mejoramiento en el clima de relaciones con Estados Unidos y un aumento en los precios internacionales del petróleo (Economist Intelligence Unit, 2020, pág. 8).

acumulación de adeudos importantes con inversionistas y proveedores extranjeros que mantiene el país.¹¹

En conclusión, la región de América Latina y el Caribe afronta la peor recesión de los últimos 100 años, con exacerbadas vulnerabilidades macroeconómicas y muy alto grado de incertidumbre. Aunque el deterioro es generalizado, y todos los países enfrentan una etapa recesiva, hay perceptibles diferencias entre naciones. Al comparar a Cuba con otros países latinoamericanos y caribeños, queda claro que, aunque no es la economía que menos crece, está dentro del grupo con registros de crecimiento económico promedio muy bajo; con niveles comprometidos en relación al comportamiento del esfuerzo inversionista realizado y con un espacio fiscal muy reducido. Por su parte, aunque el nivel de reservas internacionales del país —que se reduce de manera importante en los últimos años— pareciera favorable, en realidad este indicador no es expresión en lo absoluto de condiciones holgadas de liquidez internacional. Los elementos esbozados con anterioridad, debieran ser internalizados por las autoridades cubanas, como punto de partida no favorable para enfrentar la crisis e instrumentar un amplio abanico de transformaciones estructurales internas, único expediente válido para modificar los flujos productivos, el perfil de distribución del excedente, y el patrón de inserción económica externa.

Elementos a considerar en la estrategia de relaciones económicas externas de Cuba

El entorno externo que enfrenta Cuba en la actualidad es muy adverso, lo cual exigirá ingentes esfuerzos a las autoridades y a los agentes económicos cubanos para remontar los desafíos inmediatos de tal escenario.

Además de la agravada evolución de la economía internacional, el perceptible deterioro en el escenario externo cubano tiene otros determinantes. En especial, aquí sobresale el marcado retroceso observado en las relaciones con Estados Unidos durante la administración de Donald Trump (2017-2021), y ciertas tensiones en las relaciones que Cuba mantiene con América Latina y el Caribe. La aguda crisis económica y financiera del

gobierno de Venezuela —el principal socio comercial y de cooperación de Cuba hasta la actualidad—¹² junto al empeoramiento en las relaciones con Brasil, Colombia y Ecuador; han tenido también implicaciones económicas para el país.

De todas formas, en este análisis debe reconocerse la elevada capacidad institucional del gobierno cubano para hacer frente a este negativo panorama internacional. Cuba ha mantenido una activa participación en foros internacionales en los últimos meses. Sostiene relaciones diplomáticas con 195 estados; ha profundizado los nexos políticos y diplomáticos con sus principales socios internacionales, ha incrementado sus acciones de cooperación médica externa, a pesar de la campaña de Estados Unidos en contra de ella, en tiempos de la pandemia de la covid-19,¹³ y tiene liderazgo reconocido en varios órganos y temas relevantes de la agenda global.

Realizar una estimación del posible escenario en el corto y mediano plazos para Cuba, desde la perspectiva de sus relaciones económicas externas, deberá incluir un conjunto de variables, dentro de las cuales, no podrían estar ausentes las siguientes:

- La capacidad que se logre a nivel mundial, de controlar la propagación de la pandemia de la covid-19, el grado de progreso que se registre en reducir la población contagiada y la tasa de letalidad, y en particular el nivel de efectividad de las vacunas que se han comenzado a suministrar, en un grupo limitado de países. Sin lugar a dudas, esta es la «variable exógena» con mayor grado de incertidumbre en la actualidad, pero al mismo tiempo la más importante para Cuba, ya que de la misma dependería, en gran medida, la reactivación de la actividad económica global —en especial, la recuperación de la industria de viajes y turismo, de vital importancia para el sector externo cubano— y también, el propio avance de la nación en el control de la enfermedad.
- La evolución esperada de la economía global, que en términos generales determinaría el comportamiento de indicadores claves como: i) demanda de exportaciones; ii) precios en mercados internacionales de los bienes y servicios más importantes del

11 EIU pronostica que las reservas internacionales de Cuba se reducirán de manera significativa entre 2020 y 2025, por un aumento notable en el costo del servicio de la deuda externa renegociada y un incremento en los niveles de importación. No obstante, la EIU espera que en 2025, la cobertura de las reservas internacionales de Cuba permanezca en un nivel «confortable», equivalente a poco menos de cinco meses de importación corriente (Economist Intelligence Unit, 2020, pág. 8).

12 Aunque con marcada tendencia descendente desde 2015 en su ponderación como contraparte económica externa.

13 Cuba ha enviado más de 57 brigadas médicas, compuestas en total por cerca de 4000 médicos, enfermeros, especialistas y técnicos de salud, a 40 países y territorios afectados por la covid-19 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021).

intercambio externo de Cuba y iii) posibilidades de acceso y condiciones del financiamiento internacional.

- El cambio proyectado en la política de la nueva administración estadounidense hacia Cuba; el cual, de acuerdo a las promesas de campaña del actual presidente Joe Biden, pudiera implicar la puesta en práctica de algunos de los mecanismos y medidas que se establecieron bajo la administración del presidente Barack Obama entre 2015 y 2017. Esta variable es clave, en tanto Estados Unidos no solo es, desde hace algún tiempo, un interlocutor económico externo muy importante para Cuba —en cuanto a importación de bienes, fuente de ingresos turísticos, remesas, y recursos para la inversión del sector privado— sino que por múltiples razones, es el «mercado natural» de Cuba, y en un contexto de relaciones bilaterales «en recuperación», tendería a incrementarse la ponderación de ese país en la matriz de relaciones económicas externas de Cuba.

Como resulta obvio, la construcción de una matriz de escenarios externos posibles para Cuba, rebasa los límites que impone este capítulo, pero se asume como más probable, un escenario en el cual: i) se logra un incremento en la tasa de vacunación contra la covid-19 de la población mundial, y cierto nivel de control del contagio y de la letalidad a partir del segundo semestre de 2021 y principios de 2022; pero dicho avance es asimétrico, con amplias zonas geográficas del mundo en desarrollo —y sectores sociales en desventaja— sin acceso a vacunas y/o sistemas eficientes de suministro y, por ende, con probables rebrotes localizados de la pandemia a nivel internacional; ii) se registrará cierta reactivación de la actividad económica global entre 2021 y 2022, pero con una tendencia a su desaceleración y de manera muy desigual entre sectores y países, manteniéndose en general importantes desequilibrios macroeconómicos a nivel mundial, y altos grados de incertidumbre, por lo que la «demanda externa» no jugará un significativo rol de compensación a la debilidad interna de la mayoría de las naciones en desarrollo y iii) se registrará una mejoría perceptible en el clima de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Cuba; pero dadas las complicaciones de la agenda doméstica estadounidense, las diferencias entre el ejecutivo y el poderoso *lobby* cubanoamericano en el Congreso de Estados Unidos y las tensiones en el proceso de transformaciones domésticas en Cuba; dicha mejoría en el

corto plazo sería significativo en términos simbólicos;¹⁴ manteniéndose las sanciones económico-comerciales con carácter extraterritorial, y en general varias de las restricciones que obstaculizan en alto grado, las transacciones financieras internacionales del país.

El posible escenario internacional, también debería considerar que no es esperable una resolución rápida y efectiva de la crisis económica venezolana, ni un cambio perceptible en el posicionamiento político de la inmensa mayoría de los gobiernos de nuestra región, que favorezcan la ampliación de relaciones con Cuba. Mucho menos, se puede esperar un cambio hacia un «nuevo multilateralismo» y el establecimiento de un marco internacional con reglas claras, a favor del desarrollo en condiciones concesionales, para países como Cuba.

Por lo anterior, el contexto externo previsible en el corto y mediano plazo, es a todas luces, desfavorable; y debería conducir a una mayor profundización en las transformaciones en el modelo económico cubano, única alternativa para superar la elevada vulnerabilidad externa que caracteriza en términos estructurales al país. Dichas modificaciones implicarían: i) una transformación radical de los flujos productivos; ii) la eliminación de importantes distorsiones macroeconómicas; iii) el reconocimiento del mercado y la creación de las normas e instituciones en que el mismo se reproduce y iv) una redefinición de la intervencionalidad entre las diferentes formas de propiedad en la economía nacional.

Como complemento y apoyo a esta necesaria transformación del modelo económico y social, las prioridades de su política económica exterior deberían incluir, entre otras:

1. Continuar la exploración de vías—institucionales y nuevas áreas geográficas—, para diversificar las relaciones económicas externas de Cuba. En este sentido, es de resaltar que en 2020 se observaron algunos avances en esta dirección. Los representantes gubernamentales ante la Unión Económica Euroasiática (UEEA) de Rusia, Belarús, Kazajistán, Kirguistán y Armenia, respaldaron la solicitud cubana de incorporarse como Estado Observador en la UEEA.¹⁵ Cuba ratificó su voluntad

14 Es probable que se restablezcan los servicios consulares de Estados Unidos en La Habana, se retome la práctica, cada seis meses, de limitar la aplicación del Título III de la *Ley Helms-Burton*, se eliminen las restricciones al monto de remesas que pueden enviar los emigrados cubanos a la Isla y de vuelos comerciales, *charters* y cruceros hacia Cuba.

15 Concretado durante el mes de mayo de 2021 [Nota de la Edición].

de abrir mayores oportunidades al comercio, la inversión y la cooperación con estas naciones; mientras que los miembros de la UEEA resaltaron como campos de cooperación prioritarios con Cuba: el de la salud, la biotecnología y el sector biofarmacéutico (Granma, 2020, pág. 1). Por otra parte, el 12 de septiembre de 2020 se oficializó la admisión de Cuba en el Tratado de Amistad y Cooperación de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, en lo adelante).¹⁶ El otorgamiento de este estatus profundizará los vínculos económicos y ampliará la cooperación entre Cuba y los miembros de la ASEAN.¹⁷

2. Conformar una estrategia integral para promover mayores relaciones comerciales y de inversión con Europa, pero también con el Caribe y Centroamérica; con la participación de todos los actores económico-empresariales cubanos —estatales, privados y cooperativas—. Debieran considerarse las oportunidades que existen dada la reciente membresía plena de Cuba en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y además explorar las posibilidades incrementadas que ofrece el Segundo Protocolo del Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica Cuba-Caricom, que se firmó hace tres años, en el marco de la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Cuba y la Comunidad del Caribe (diciembre de 2017).
3. Reevaluar los acuerdos suscritos por Cuba en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi, en lo adelante) los cuales no han sido utilizados en toda su potencialidad. Como es conocido, la Aladi ha contribuido a la formación de una amplia red de acuerdos de liberalización arancelaria bilateral, subregional y regional que a mediados de la actual década totalizaban 227 acuerdos, de los cuales 140 establecían preferencias arancelarias entre sus miembros. Aunque se reconoce que la contribución de dichos acuerdos a la creación de nuevo comercio entre los países miembros ha sido escasa, los mismos han impulsado una recanalización del comercio ya existente hacia el uso de las preferencias arancelarias previstas en estos. Sin embargo, Cuba que tiene en vigencia varios acuerdos de complementación

económica (ACE) regionales; en consonancia con el artículo 14;¹⁸ y otros bajo el artículo 25 del Tratado de Montevideo;¹⁹ exhibe muy reducida participación en el comercio negociado en su intercambio intrarregional. Por otra parte, Cuba es uno de los países que menos provecho obtiene de las preferencias arancelarias de las cuales dispone como parte de sus acuerdos para las exportaciones de bienes y servicios hacia los mercados de la región (Asociación Latinoamericana de Integración, 2017, pág. 35).

4. Reducir al mínimo los costos asociados a la negociación y el establecimiento de inversiones extranjeras en el país, así como garantizar la creación de un marco normativo que ofrezca garantías y reconozca los riesgos que asumen los inversionistas que apuestan por Cuba. Esto constituye un área estratégica de mejoramiento continuo, que ciertamente se ha tratado de perfeccionar a partir de la aprobación de la última ley de inversión extranjera en 2014, y todas las modificaciones operacionales, las cuales, con posterioridad, han tenido lugar. De manera reciente, se constituyó la Ventanilla Única de Inversión Extranjera que intenta agilizar y hacer más transparente todo el proceso de negociación, aprobación y funcionamiento de los negocios conjuntos con capital extranjero. Sin embargo, hay dos dimensiones que deberían ser priorizadas: i) modificar de modo radical la obligación de la contratación de la fuerza de trabajo nacional empleada en esas empresas extranjeras, o *joint-ventures*, a través de entidades intermedias estatales y ii) asumirse a cabalidad el precepto de que la Inversión Extranjera Directa es un flujo no generador de deuda —como sí lo es el capital de préstamo— pues dado el incumplimiento reiterado del compromiso contractual de garantizar la repatriación de utilidades con varios negocios de capital foráneo, hace que esta inversión sea una importante fuente de adeudos del país frente al exterior.

16 También Colombia obtuvo igual estatus.

17 Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.

18 Incluye modalidades de Acuerdos de Alcance Parcial en materias como cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo y la preservación del medioambiente.

19 Estipula que los miembros de la Aladi podrán concertar Acuerdos de Alcance Parcial con otros países y áreas de integración de América Latina y el Caribe.

Conclusiones

La economía global enfrenta en la actualidad la crisis más devastadora de salud pública y su peor recesión en décadas. En la práctica, todas las naciones operaron muy por debajo de su capacidad potencial en 2020 y también lo harán en 2021; mientras persisten severos riesgos que pudieran agravar la situación en el corto y mediano plazos.

Con excepción de China, las naciones que constituyen las más importantes contrapartes en cuanto al comercio de bienes, servicios —incluido turismo—, inversiones y remesas de Cuba, experimentaron caídas pronunciadas en sus niveles de actividad.

La actual crisis también evidencia cambios significativos en la organización de la producción a nivel mundial: i) ha mostrado la vulnerabilidad de las redes internacionales de producción ante fenómenos imprevistos de gran magnitud; ii) ha obligado a las empresas a adecuar su funcionamiento interno a las medidas de distanciamiento social; iii) ha profundizado el debilitamiento de la cooperación internacional y del multilateralismo; iv) refuerza tendencias hacia un menor nivel de interdependencia productiva y comercial entre las principales economías y v) es probable que los principales actores del comercio mundial se vuelquen hacia los acuerdos regionales en detrimento de los multilaterales.

Es de destacar el acentuado retroceso que experimentan las economías de América Latina y el Caribe. Aunque hay elementos comunes, también hay importantes diferencias entre las naciones de nuestra región. Al comparar a Cuba con otras naciones latinoamericanas y caribeñas, queda claro, aunque la Isla no es la economía que menos crece en los últimos años, está dentro del grupo

con registros de crecimiento económico promedio muy bajo; con niveles en extremo limitados en relación a la inversión en capital fijo y con un espacio fiscal a todas luces muy reducido. Por su parte, aunque el nivel de reservas internacionales del país —el cual se reduce en los últimos cuatro años— pareciera favorable al compararse con otras economías de la región, en realidad este indicador no expresa condiciones holgadas de liquidez internacional.

El actual contexto externo desfavorable debería conducir a una mayor profundización en las transformaciones en el modelo económico cubano, única alternativa para superar la elevada vulnerabilidad externa que caracteriza en términos estructurales al país. Dichas modificaciones implicarían: i) una transformación radical de los flujos productivos; ii) la eliminación de importantes distorsiones macroeconómicas; iii) el reconocimiento del mercado y la creación de las normas e instituciones en que el mismo se reproduce y iv) una redefinición de la intervencionalidad entre las diferentes formas de propiedad en la economía nacional.

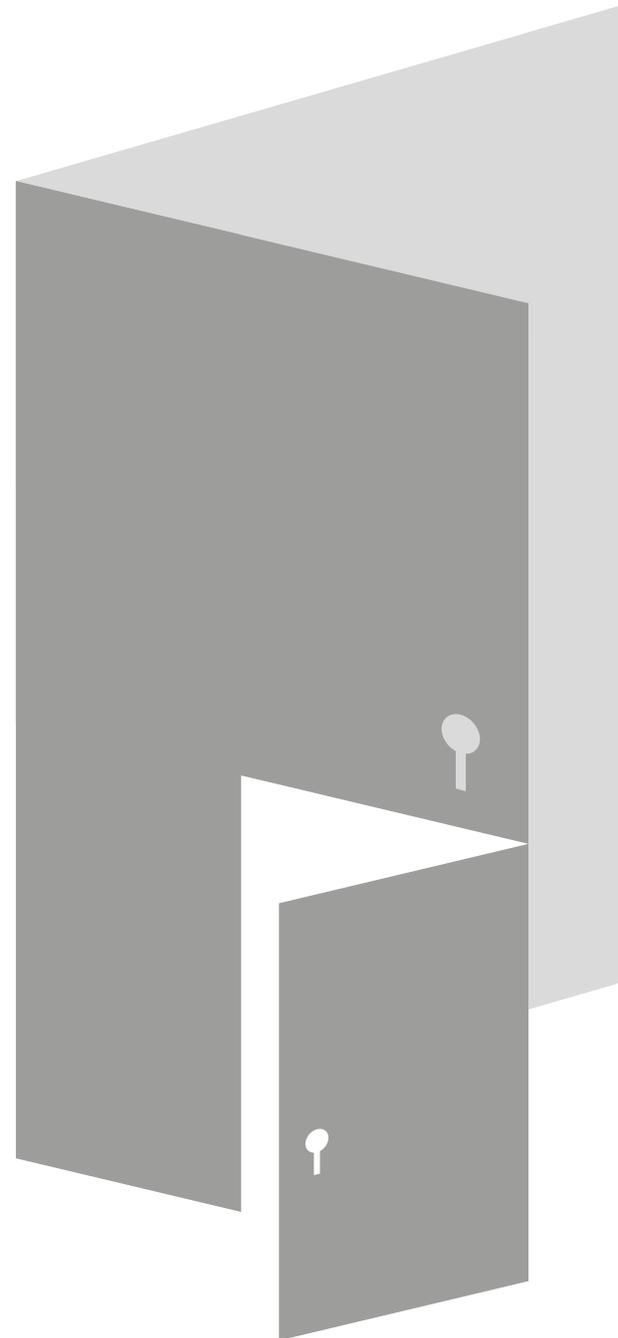
Como complemento a esta transformación del modelo económico y social, las prioridades de la política económica exterior de Cuba deberían incluir: i) diversificar las relaciones económicas externas del país; ii) promover mayores relaciones comerciales y de inversión con Europa, con el Caribe y Centroamérica; iii) reevaluar los acuerdos suscritos por Cuba en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) y iv) reducir al mínimo los costos asociados a la negociación y el establecimiento de inversiones extranjeras, garantizando la creación de un marco normativo que ofrezca garantías y reconozca los riesgos que asumen los inversionistas al apostar por Cuba. ■

Bibliografía

- Asociación Latinoamericana de Integración. *Evolución del comercio negociado 1993-2015*. Montevideo: Estudio 221, 2017.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Santiago de Chile: CEPAL, 2020.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2019*. Santiago de Chile: CEPAL, 2020.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Informe Especial. COVID-19 No. 6*. Santiago de Chile: CEPAL, 2020.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Informe Especial. COVID-19. No. 2*. Santiago de Chile: CEPAL, 2020.
- Economist Intelligence Unit. *Cuba. Country Report*. Londres: 20th, 2020.
- Granma. «Unánime, la Unión Económica Euroasiática apoya solicitud de integración de Cuba». *Granma*, 25 de septiembre de 2020: pág. 1.
- International Monetary Fund. *World Economic Outlook*. Washington: IMF, 2020.
- International Monetary Fund. *World Economic Outlook Updated*. Washington: IMF, 2021.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuba. «Regresa a Cuba Brigada Henry Reeve que se encontraba en México». *Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuba*. 4 de marzo de 2021. <http://www.cubaminrex.cu/es/regresa-cuba-brigada-henry-reeve-que-se-encontraba-en-mexico>.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Informaciones. *Anuario Estadístico de Cuba, 2019. Edición 2020*. La Habana, 2020.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Impactos económicos y sociales de la covid-19 en Cuba: Opciones de política*. La Habana: PNUD, 2020.

CAPÍTULO 2

Reflexiones sobre la nueva estrategia económica cubana



Reflexiones sobre la nueva estrategia económica cubana

JUAN TRIANA CORDOVÍ Y HUMBERTO BLANCO ROSALES

Introducción

Una tasa de crecimiento del PIB en 2020 de -11%, ilustra, sin dudas, la magnitud del impacto que factores internos y externos, coyunturales y estructurales han provocado en la economía cubana. Encontrar la senda del crecimiento sostenido en la magnitud que el esfuerzo de desarrollo exige no ha sido posible desde hace ya varias décadas.

La complejidad de la situación enfrentada por la economía cubana desde 2019, es en nuestra perspectiva, incluso mayor que la enfrentada a inicios de la década de los noventa. En aquel momento la pérdida de su principal socio externo profundizó las deformaciones estructurales no resueltas en las estrategias de desarrollo anteriores. Hoy, a aquellas sin resolver se suman otras, creadas en estos últimos treinta años; el deterioro tecnológico acumulado por la insuficiencia de los niveles de inversión; la segmentación de mercados generada por la dualidad cambiaria y monetaria y la debilidad incrementada de un aparato productivo que nunca pudo satisfacer de manera adecuada la demanda efectiva.

A ello habría que sumar el surgimiento de nuevos problemas sociales y la profundización de otros que de alguna manera cuestionan las claves fundamentales a través de las cuales se logró décadas atrás, los niveles de equidad que han caracterizado a nuestro país.

La demora, segmentación, cautela y la débil coherencia que ha caracterizado la reforma desde sus inicios es decisiva en la «dinámica» de los procesos de transformación puestos en marcha.¹ Mientras, las más de 240 medidas impuestas por la administración del presidente estadounidense Donald Trump (2017-2021); la pandemia de la covid-19 y sus efectos directos sobre la economía nacional y sobre la economía mundial (World Bank, 2020) han contribuido a hacer más evidente la necesidad de alinear las políticas, en el afán de implementar lo anunciado desde el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC, en lo adelante), e incluso, ir más allá.

Una respuesta a las urgencias que la coyuntura ha provocado, consistente con las metas estratégicas definidas y en especial con la visión de país es un ejercicio de extrema dificultad, con márgenes muy estrechos debido a la restricción de la balanza de pagos y a la vez la debilidad fiscal, que genera un efecto de «pinza de presión» el cual reduce el abanico de soluciones de corto plazo y puede comprometer aquellas de largo plazo, por sus efectos sociales y sus consecuencias políticas.

El presente capítulo analiza el comportamiento de algunos de los principales indicadores macroeconómicos entre 2015 y 2020, valora los resultados de la estrategia anunciada en 2016, y expone las ideas principales de la estrategia anunciada en julio de 2020, para con ello generar reflexiones sobre el balance de las reformas implementadas. Para finalizar, se esbozan algunas variables relevantes a futuro y desafíos derivados de todo lo anterior.

2015-2020: un período en extremo difícil

Aunque resulta hoy discutible sostener que la tasa de crecimiento necesaria debe oscilar entre 5.5% y 6.5%, en lo fundamental por el débil comportamiento del PIB en los últimos cinco años, lo cual genera la necesidad de obtener tasas más altas, resulta evidente que al menos en los próximos dos años será imposible aproximarse siquiera a esa meta. Tal como muestra la tabla 1, el comportamiento de los principales indicadores ha tenido una tendencia a empeorar en el período analizado.

Son múltiples las razones que explican este comportamiento, algunas de ellas asociadas a deficientes diseños institucionales (incentivos y reglas del juego)

(Hidalgo, 2016) que generan altos costos de transacción; otras, más de tipo estructural y otras asociadas a problemas de asignación de factores (Torres, 2019).

Tabla 1. Cuba. Indicadores macroeconómicos principales

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIB* (%)	4.4	0.5	1.8	2.2	-0.2	-11
FBC (FBC/PIB) %	14.6	15.6	15.4	15.8	15.9	n.d
(Inversión/PIB)**	6.78	7.12	8.32	9.30	9.50	n.d
Saldo bienes y servicios***	10 510	10 219	10 297	10 275	8832	n.d
Exportaciones bienes	3572	2546	2704	2742	2392	n.d
Exportaciones servicios	11 369	11 144	11 379	11 764	10 240	n.d
Déficit comercio de bienes	-8352	-7953	-7770	-9111	-7839	n.d

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2020), *Anuario Estadístico de Cuba* (2019, caps. 5 y 8).

(*) PIB a precios constantes. (**) PIB a precios corrientes. (***) El saldo de bienes y servicios y las filas siguientes están expresados en millones de USD.

Al considerar los diferentes intentos de transformar la economía nacional desde 2011, se puede constatar que persisten algunos de los principales obstáculos para lograr dicha transformación:

- Baja capacidad de los «sectores líderes» de generar ecosistemas que permitan aprovechar a plenitud sus potencialidades y generen derrames hacia otros sectores.²
- Elevada obsolescencia tecnológica de una parte sustancial del sistema productivo (agrícola e industrial).
- Incentivos inadecuados a la innovación, al incremento de la productividad y al cambio tecnológico.
- Formación bruta de capital (FBC) insuficiente y baja tasa de inversión y problemas en su asignación sectorial.³
- Persistencia de un círculo vicioso entre la dependencia de la dinámica del PIB de las importaciones,

2 Ni la expansión del sector turístico, ni el surgimiento y consolidación del sector biotecnológico, ni tampoco la exportación de servicios médicos lo han logrado. Ello es notable a nivel de los territorios, pues no ha sido posible sustituir el rol desempeñado por la industria de la caña de azúcar antes de 1989.

3 La formación bruta de capital no ha rebasado el 15% del PIB en los últimos diez años.

1 La necesidad de acelerar el proceso de reformas ha sido reconocida de manera pública por el presidente del país y también por su ministro de Economía.

débil desempeño de las exportaciones y reducida capacidad de importación.

- Tendencia en todos los actores económicos —familias, empresas, gobierno— a utilizar los ingresos en el consumo más que en el ahorro.
- Débil flujo de financiamiento externo (créditos e Inversión Extranjera Directa).
- Tejido empresarial con baja competitividad y baja integración interna.

Lo que de alguna forma resulta paradójico es que durante estos últimos treinta años se han operado cambios significativos tanto en la estructura del PIB como en el sector exportador.⁴ El peso de los servicios ha sido preponderante en la composición del producto, prácticamente desde los años sesenta. En efecto, el sector de los servicios generó el 69.3% del PIB en 2019, de ellos 25 puntos porcentuales correspondieron al comercio y la hotelería, mientras que 24.4 correspondieron a la salud pública y la educación (ONEI, 2020, cap.5).

Destaca también que a pesar del débil crecimiento del PIB la participación de la Formación Bruta de Capital (FBC) en el mismo no ha experimentado reducciones drásticas calculada a precios constantes. Ello contrasta con la tasa de inversión calculada a precios corrientes la cual permanece por debajo de los diez puntos porcentuales, una de las principales razones de la escasa capacidad de crecimiento de la economía nacional.

También debe considerarse la posibilidad de deficiente captación de datos sobre la inversión, dado que una parte de la misma, aquella correspondiente a la inversión privada, no es incluida como tal en la contabilidad nacional. Estimados no confirmados situaban esa inversión privada entre los 450 y 600 millones de dólares.⁵

Sector externo

Tal cual se muestra en la tabla 2, el sector externo descansa en el comportamiento de la exportación de servicios cuyo saldo favorable compensa en cierta medida el débil desempeño del sector de las exportaciones de bienes.

Lo que ha caracterizado al sector externo de la economía cubana ha sido una secular debilidad de su sector exportador de bienes, una alta dependencia de bienes de industrialización primaria (azúcar y níquel, tabaco y ron) y una alta sensibilidad a las importaciones debido a la debilidad y falta de complementariedad del sistema productivo nacional, junto a ello, una elevada concentración de las exportaciones tanto en bienes y destinos geográficos completan ese panorama.⁶

Sin embargo, en las últimas tres décadas se han producido cambios en la estructura total de las exportaciones; en primer lugar, los servicios devinieron en la principal fuente de ingresos externos; segundo, en las exportaciones de bienes, la exportación de productos farmacéuticos se ha convertido en un rubro decisivo, mientras otros como el ron y el tabaco han consolidado su posición, al tiempo que el azúcar y el níquel han retrocedido o se mantienen estables a la baja.⁷

Las exportaciones de servicios quintuplicaron las exportaciones de bienes en 2018 y cuatro rubros acaparaban el 71 % de los ingresos por exportación de servicios en igual año (tabla 2). En 2019 la estructura no debe haber cambiado de manera significativa.

Tabla 2. Cuba. Exportaciones de servicios. Partidas principales (miles de USD)

Exportaciones de servicios	2018	2019
Total exportaciones de servicios	11 289 821	9 867 134.5
Servicios de salud humana y servicios de atención social	6 398 538	5 382 190.9
Servicios de soporte	1 319 072	602 942.0
Alojamiento y restaurantes	970 425	1 492 876.9
Telecomunicaciones	722 162	723 032.7

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2020), *Anuario Estadístico de Cuba* (2019, cap. 8, tabla 8.13).

El sector de los servicios ha estado sobrerrepresentado en el PIB, dado el significativo papel de los servicios de salud, educación y cultura, lo cual, como ya se dijo, es congruente con el modelo de desarrollo adoptado

4 En el período, el centro de gravedad de la economía se desplazó hacia los servicios. La dinámica de crecimiento fundamental se ha concentrado en este sector, mientras que el comportamiento de la producción material ha sido muy heterogéneo, con un balance global desfavorable (Torres, 2019, pág. 24).

5 Es el resultado de aceptar que las remesas alcanzan un monto anual de 3000 millones de dólares, de los cuales se estimaba en un 20 % lo dedicado a invertir en nuevos negocios.

6 El mercado soviético llegó a representar el destino de más del 75 % de todas las exportaciones cubanas y estas, a la vez, se concentraban en alrededor del 80 % en azúcar de caña. Más adelante, el mercado venezolano alcanzaba poco más del 40 % del total de comercio de bienes del país para mediados de la década.

7 En 2018 se exportaron poco más de 2000 millones de USD, cifra similar a la observada en 2004 y 2005. Los medicamentos, el níquel y cobalto, el tabaco y sus productos asociados, bebidas, azúcares y mieles concentraron el 83 % de las exportaciones.

desde inicios de los años sesenta y sostenido incluso después del Período Especial en los noventa.

En realidad, resulta nuevo, el creciente papel de los servicios financieros, los asociados al turismo y los correspondientes a telecomunicaciones en el PIB. A diferencia de lo ocurrido décadas atrás donde en lo fundamental eran considerados generadores de gastos, hoy el sector de los servicios constituye la principal fuente de ingresos por exportaciones.

Energía y transporte, sectores de la infraestructura y soporte de estos servicios han recibido crecientes recursos de inversión en los últimos años, en especial proveniente de la Inversión Extranjera Directa.⁸

Inflación

La segmentación de los mercados en diferentes monedas impide una correcta apreciación de la variable inflación. La Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI, en lo adelante) utiliza el Índice de Precios al Consumidor (IPC, en lo adelante) y su variación como un indicador del comportamiento de esta variable. De otra parte, la existencia de precios administrados, de manera central, tanto para el mercado de consumo de la población como de las empresas, constituye otro elemento distorsionador de las funciones de los precios en el mercado cubano.

En 2018, el IPC reflejó un modesto incremento de 2.4%. Sin embargo, su utilidad como indicador de inflación es limitada si atendemos a que deja fuera los precios en pesos convertibles (ONEI, 2019).

El gobierno decretó a partir de agosto de 2019 una expansión salarial que representó un incremento del 68% del salario nominal promedio para la mitad de los empleados del sector estatal. Al unísono, decidió topar los precios de los productos alimenticios.⁹

En los últimos tres años, las presiones al alza de los precios ya habían aumentado debido a una menor disponibilidad de productos en los mercados (inflación reprimida). La influencia conjunta de la crisis venezolana, las sanciones de la administración Trump, la caída de las

exportaciones y del turismo, más el congelamiento de las reformas estructurales determinan un estancamiento que ha obligado al recorte de importaciones, lo cual impacta de manera negativa en la oferta de productos, aun cuando este efecto no se contemple con fidelidad ni en las cifras oficiales de consumo, ni en el IPC.

Empleo

Al cierre de 2019 se estimaba en 4 515 200 ocupados en la economía, de los cuales 3 079 500 pertenecen al sector estatal y 1 435 700 al sector no estatal, con una tasa de desocupación,¹⁰ (desempleo abierto) del 1.2%.¹¹ Desde 2013 a la fecha se ha manifestado una tendencia decreciente en la tasa oficial de desempleo.

Sin embargo, dicha tasa debe tomarse con especial cuidado si se tiene en cuenta que, para el año 2018, la población en edad laboral era de 7 146 900 personas;¹² mientras la población activa solo alcanzaba los 4 559 100 personas para una tasa de actividad económica de 63.8%.

La tendencia del empleo en los últimos cinco años confirma:

- El empleo total disminuyó desde 4 713 700 empleados en 2015 hasta 4 515 200 en 2019 (unos 198 500 empleados menos) aunque se logró crecimiento del empleo total entre 2018 y 2019. El sector estatal resulta el principal responsable de dicho decrecimiento, con una pérdida de 380 600 empleados.
- Los ocupados en el sector no estatal crecen en 182 100 personas, siendo el sector privado donde se experimenta el mayor crecimiento con 223 500, mientras los ocupados en cooperativas agropecuarias decrecieron entre 2015 y 2018 en 71 800 personas en contraste con las cooperativas no agropecuarias, las cuales, en igual período exhiben un crecimiento de 10 400 empleados (ONEI, 2019).

Otro elemento a destacar es el peso del empleo no estatal en la estructura del empleo total que alcanza un 31.7%, aún más significativo si se le compara con el peso del empleo del sector empresarial estatal que es

8 Cuba ha firmado convenios importantes en la infraestructura ferroviaria, por un monto de 1880 millones de euros a invertir en diez años por la Empresa Estatal de Ferrocarriles de Rusia (Sputnik, 2019).

9 No existen datos fiables del incremento de los precios en el mercado informal, pero es posible apreciar un crecimiento significativo en algunos de los mismos, en especial, productos para la alimentación. En menos de dos años, por ejemplo, el precio de la carne de cerdo se ha elevado desde los 25 CUP por libra hasta los 60 CUP.

10 Los desocupados son las personas en edad laboral —los hombres de 17 a 64 años y mujeres de 17 a 59 años— que no trabajaron en el período de referencia de la Encuesta Nacional de Ocupación (ENO), por no tener vínculo laboral estable, porque lo habían perdido y han realizado gestiones en busca de otro empleo o porque lo buscaban por primera vez.

11 *Cubadebate*, 18 de enero de 2020.

12 Corresponde a la población masculina de 17 a 64 años y a la femenina de 17 a 59 años.

de 35.4%. El crecimiento del empleo en el sector estatal y la mejora de su calidad en el sector no estatal parecieran ser las prioridades en cuanto a política de empleo para los años venideros.

La estrategia, cinco años después

La combinación de una serie de problemas estructurales de larga data aún no resueltos, unidos con factores externos de particulares signos adversos, conforman hoy un panorama que en términos de la clásica matriz DAFO apunta al predominio de estrategias de supervivencia para enfrentar de forma inmediata el impacto conjunto de debilidades y amenazas. Sin embargo, los esfuerzos y políticas para el desarrollo en su multidimensionalidad no pueden, a pesar de la urgencia, quedar atrás. Ese es, con probabilidad, uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el gobierno cubano: el manejo efectivo del dilema perenne entre lo urgente y lo importante.

Conviene aquí esbozar un acercamiento al concepto de estrategia de desarrollo, como un conjunto integrado y multivariable de decisiones cuya puesta en práctica permite alcanzar transformaciones en los ámbitos técnico, productivo, económico, social y ambiental de un país que tributan a su desarrollo sostenible.

Al mirar esta definición desde la perspectiva de la teoría de la dirección, una estrategia de desarrollo incluiría tanto el proceso de formulación como la implementación y control de las decisiones correspondientes. Además, se corresponde con las características de las decisiones que conforman el contenido de una estrategia, cualquiera sea su objeto: comprometen importantes recursos, resultan pocas, abarcan a todo el sistema dirigido, se adoptan bajo incertidumbre con un alto riesgo y sus efectos más significativos no se aprecian de inmediato.

Su selección depende de la factibilidad, impacto en los objetivos propuestos y aceptabilidad de las opciones posibles, y demandan de un complejo soporte de apoyo, determinante para una exitosa puesta en práctica.

En julio de 2020, el Ministerio de Economía y Planificación publicaba el documento titulado *Cuba y su desafío económico y social. Síntesis de la Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la covid-19*; en el mismo se afirma: «Resulta imprescindible, para la recuperación económica y el enfrentamiento organizado de una situación prolongada de crisis mundial, disponer de una Estrategia económico-social

que contenga las líneas fundamentales en las que debe concentrarse el trabajo» (Ministerio de Economía y Planificación, 2020, pág. 3).

Meses más tarde, en octubre del mismo año, publicaba otro documento titulado *Actualización de la implementación de la Estrategia Económico-Social*; en el cual se utiliza esta cita de la intervención del presidente de la República en el Consejo de Ministros del 29 de abril de 2020: «No podemos conformarnos con el ajuste al Plan y la planificación para 2021 porque estamos enfrentando una crisis mundial. En ese difícil contexto, nosotros tenemos que salir con cosas distintas, y preparar una Estrategia de Desarrollo Económico y Social, donde se ratifique que no podemos seguir haciendo las cosas de la misma manera. Hay que evaluar cómo, de una manera más rápida, más decidida, más organizada, implementamos un grupo de cuestiones que están pendientes en la *Conceptualización del Modelo Económico y Social*». (Ministerio de Economía y Planificación, 2020, pág. 1)

Sin dudas, una mirada retrospectiva a todos estos años desde la aprobación de los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* constata un significativo esfuerzo de interpretación de la realidad económica y social del país y a la vez, repetidos intentos por estructurar una «estrategia» que le permitiera al país encontrar el camino del desarrollo sostenido, a la par de transformar el modelo económico.

En la lógica de los documentos programáticos,¹³ la definición de una visión de país, conseguida a través de accionar sobre ejes transversales cuyo alcance e impacto permitirían difundir los cambios propuestos a toda la economía y la sociedad, debía ser sustentada por políticas que permitieran mayor autonomía para las empresas estatales y los territorios, una disminución de la presencia del Estado en la economía, el cual conservaría su participación en ciertas actividades, sobre la base de la definición de medios de producción fundamentales que aparecía en la *Conceptualización...*, la expansión de la participación de los agentes «no estatales» existentes y de nuevas figuras —micro, pequeñas y medianas empresas, así como diferentes combinaciones de formas de propiedad— y la definición de un grupo de sectores estratégicos que harían la función de motores del crecimiento y propiciadores de la modernización necesaria.

13 Refieren a los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, la *Conceptualización del Modelo económico y social* y al *Plan de desarrollo hasta el 2030. Ejes y sectores estratégicos*.

También es cierto que desde un inicio la identificación de once sectores estratégicos aparecía como un reto ante la necesidad de lograr no solo una más eficiente asignación de recursos, sino también, un mayor efecto multiplicador de los mismos en el resto de la economía. Distribuir recursos muy escasos entre una elevada cantidad de destinos tiene costos de oportunidad indiscutibles.

Pueden distinguirse varios momentos en este proceso de construcción e implementación de la estrategia:

- Desde el inicio de la presidencia de Raúl Castro hasta la aprobación de los *Lineamientos Económicos y Sociales del Partido y la Revolución (2008-2011)*.
- A partir de la aprobación de los *Lineamientos...* hasta el inicio de la presidencia de Miguel Díaz-Canel Bermúdez (2011-2018).
- El que se inicia con el nuevo gobierno hasta la aparición de la pandemia de la covid-19 (2018-2020).
- A partir de marzo 2020, con la aparición de la pandemia hasta el presente.

Vistos los tres primeros momentos en conjunto, se puede afirmar que el denominador común y la continuidad con la reforma iniciada en la década de los noventa del siglo pasado es la cautela, la débil coherencia entre propósitos, políticas e instrumentos utilizados para concretarlas y las marchas y contramarchas en cuanto a temas decisivos como, autonomía del sistema empresarial estatal, apertura real a nuevos actores económicos, descentralización del proceso de toma de decisiones y la sobrevivencia de prejuicios políticos e intereses sectoriales los cuales han operado como alimentadores de la «resistencia al cambio» que la actualización/reforma/transformación propone.¹⁴

Existen, sin embargo, diferencias entre cada una de estas etapas, la cuales pueden ser examinadas desde varios ángulos; la mayor o menor agresividad del entorno internacional; la existencia o no de una base documental que sustentara el cambio —diagnóstico, programas, entre otros—; el balance de fortalezas y debilidades de cada etapa.

El primero de estos períodos se distinguió por la adopción de una serie de medidas que dinamizaron

la reforma de la economía;¹⁵ el segundo por una ralentización de ese mismo proceso de reformas; el tercero por un esfuerzo por reimpulsar, de nuevo, la reforma y materializar lo plasmado en los documentos programáticos y este último período, a partir de marzo de 2020, donde condicionado por una coyuntura adversa y por varios años de resultados poco satisfactorios de la economía, se han puesto en práctica, con mayor intensidad, medidas ya contenidas en los documentos rectores de la reforma, aprobados cinco años atrás, que sin abandonar la cautela que ha tipificado todo el proceso, responden a las premuras de una economía que no alcanzó a despegar y que hoy se encuentra bajo presiones de difícil manejo.¹⁶

Puede también intentarse una evaluación de los resultados de la estrategia: i) sobre los propósitos definidos en los ejes estratégicos, según la conceptualización original y ii) también sobre el desempeño de los sectores definidos como estratégicos.

Un breve repaso a lo que ha ocurrido con los ejes estratégicos arroja lo siguiente:

- Gobierno eficaz socialista e integración social. El resultado es mixto, de una parte, el gobierno ha sido capaz de garantizar la sobrevivencia del país en condiciones en extremo difíciles, incluso ha revertido el descenso del país en el *ranking* del Índice de Desarrollo Humano, luego del descenso operado en relación al año 2010, tal como muestra la tabla 3. Si bien es cierto que los problemas asociados a las nuevas manifestaciones de la pobreza y la desigualdad trascienden el período analizado y que desde hace más de veinticinco años se publica el Índice de Gini, también lo es que el deterioro continuado de la situación económica ha provocado la aparición y profundización de formas de desigualdad de relevancia tales como los temas asociados al cuidado (Lazcano y Colina, 2019) al acceso a los alimentos (Anaya y García, 2019) y otros,

14 Desde nuestra perspectiva ha existido una sobrerrepresentación sectorial en el proceso de toma de decisiones que ha lastrado la amplitud y profundidad de la estrategia en cada una de las etapas identificadas. El retraso en producir una transformación radical del sector productor de alimentos —agropecuario e industrial— es una prueba irrefutable de esto.

15 Reconoció el carácter estratégico de la necesidad de emprender una reforma del sistema empresarial estatal, hizo explícito el apoyo del liderazgo político al trabajo por cuenta propia, introdujo y defendió las cooperativas no agropecuarias y elevó a necesidad estratégica la atracción y utilización de inversión extranjera directa: se aprobó una nueva ley y una política asociada a la misma y la Zona Especial de Desarrollo del Mariel. Introdujo transformaciones en la política y legislación migratorias.

16 Este largo proceso de reforma (2008-2020) ha intentado dar más espacio al mercado dentro de un modelo de planificación centralizada que no ha logrado desprenderse de emplear mecanismos de control directo sobre la economía.

que de alguna manera demuestran que el acceso a bienes y servicios básicos como la educación, la salud, la educación y la seguridad y asistencia social deben ser profundamente repensada y exigen nuevos diseños de políticas más ajustados a estas nuevas condiciones de la economía nacional.¹⁷

Tabla 3. Cuba. Evolución del Índice de desarrollo humano (2010-2019)

Año	IDH	Ranking IDH
2010	0.781	60
2011	0.780	60
2012	0.769	69
2013	0.766	74
2014	0.767	75
2015	0.772	72
2016	0.773	71
2017	0.777	71
2018	0.781	71
2019	0.783	70

Fuente: *Expansión. Datos macro* (2020).

- Transformación productiva e inserción internacional. Si se atiende a lo que se definió al respecto; «desplazar el esfuerzo fundamental de la actividad económica hacia nuevas actividades con mayor conocimiento y tecnología; realizar las transformaciones y ajustes necesarios al interior de cada sector, en especial de aquellos considerados como estratégicos, y modificar el modelo de especialización y participación en la economía internacional» (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 20) y se compara con los resultados de estos últimos cuatro años, tenemos que nuestro patrón de especialización industrial sigue basado en lo fundamental en productos de industrialización primaria, buena parte de ellos en ventajas naturales, con excepción del sector biofarmacéutico.

Mientras, los cambios que venían ocurriendo en la inserción internacional, en lo fundamental el peso de los servicios en los ingresos por exportaciones, no han mutado hacia productos y servicios más complejos, ni han generado «ecosistemas» al interior

de la economía nacional que promuevan cambios tecnológicos relevantes en otros sectores. Tampoco se ha conseguido propiciar una mayor movilidad, siempre ordenada, de la fuerza de trabajo hacia sectores y ramas de mayor productividad, más bien todo lo contrario (Torres, 2019).

- Infraestructura. Aquí se han verificado fuertes inversiones en diferentes sectores, agua, electricidad, telecomunicaciones, transporte ferroviario, puertos, muestran avances en relación a cinco años atrás, no obstante, no se ha logrado reducir la brecha en infraestructura (Galeano, 2019).
- Potencial humano, ciencia, tecnología e innovación. Contrario a los objetivos generales planteados, no se ha podido, «desarrollar el potencial humano de alta calificación y garantizar condiciones para su protección y estabilidad» (González, 2019) lo cual se constata en la débil recuperación de la matrícula universitaria en carreras decisivas para insertarse en las tendencias internacionales de la ciencia y la tecnología; tampoco en estos cinco años transcurridos es posible verificar haber «elevado el impacto de la ciencia, la tecnología y la innovación en el desarrollo económico y social», algo comprobable si atendemos a la estructura de nuestras exportaciones según su complejidad tecnológica. De igual manera, la innovación sigue siendo una asignatura pendiente. La excepción está muy concentrada en el sector de la farmacéutica biotecnológica. Lo anterior junto a déficit institucionales también ha impedido «la captación y asimilación de tecnologías de avanzada y propiciar, al mismo tiempo, la soberanía tecnológica», lo cual se constata en el crecimiento de la dependencia tecnológica en estos años recientes y en la falta de complementariedad de nuestro sistema productivo que provoca crecientes necesidades de importación, en especial de bienes de capital y bienes intermedios.
- Recursos naturales y medioambiente. El modelo de crecimiento económico asumido por Cuba en las décadas de los años setenta y ochenta tuvo un fuerte sustrato productivista, y si bien es cierto las preocupaciones por los recursos naturales y el medioambiente estuvieron presentes, «su peso era menor frente a la idea convencional del desarrollo como crecimiento económico» (Funes y Marrero, 2020, pág. 187). Si se toma como proxy los gastos en inversión para la producción del medioambiente por actividad económica tenemos que desde 2016 los mismos muestran

17 *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores* (Torres Santana et al., 2014) en su prólogo afirma que el 25% de la población cubana en aquellos momentos vivían en condiciones de pobreza.

una tendencia al estancamiento, pasó de 623 334.8 millones a 587 142.9 millones (ONEI, 2020, cap. 2) con una significativa disminución en el sector de la agricultura.¹⁸ Si bien es cierto que existe un notable avance normativo asociado al diseño, aprobación y ejecución del plan del Estado cubano para el enfrentamiento al cambio climático, conocido como Tarea Vida, no lo es menos que ha existido y existe un difícil debate entre la urgencia de crecer y la necesidad de hacerlo de forma tal que no se hipoteque el futuro, algo al parecer no resuelto en estos últimos cinco años.

- Desarrollo humano, equidad y justicia. De los cuatro objetivos generales definidos para este eje, en estos últimos cinco años es posible comprobar cierta distancia entre el propósito de promover el desarrollo integral y pleno de los seres humanos y los resultados obtenidos. De igual manera, la consolidación de las conquistas de la Revolución en Política Social y garantizar el crecimiento progresivo y sostenible del nivel y calidad de vida de la población contrasta con el crecimiento de la emigración, el aumento de las familias en riesgo y el deterioro del salario real (Zabala y Echevarría, 2019).

Un análisis de la evolución de los sectores estratégicos en estos cinco años rebasa las posibilidades de espacio de este texto. Medir el desempeño de dichos sectores resulta también difícil en tanto no existe una correspondencia exacta entre los sectores estratégicos y la estructura sectorial del PIB. Se puede adelantar, no obstante, algunas valoraciones cualitativas al respecto:

- Construcciones. Con introducción de nuevas tecnologías; si se atiende al desempeño del sector, el 4.8% como promedio (ONEI, 2020, cap. 5) entre 2016 y 2019, ambos inclusive, resulta un crecimiento modesto en términos cuantitativos. Debe considerarse además que una parte decisiva del valor ejecutado en construcción, más del 50% desde 2015 hasta 2019, se ha concentrado en el sector inmobiliario (ONEI, 2020, cap. 12). Es posible que dado los requisitos de la inversión en el sector hotelero haya ocurrido cierto grado de modernización tecnológica.
- Electroenergético, enfocado al uso de las fuentes renovables de energía. El peso de los combustibles

fósiles en la matriz energética es todavía decisivo entre 2015 y 2019, si bien es cierto que se han incrementado los campos de energía fotovoltaica, para 2019, la energía producida por fuentes renovables alcanzaba solo el 1.8% del total (ONEI, 2020).

- Telecomunicaciones, tecnología de la información y conectividad. Es este un sector que muestra avances sustanciales, tanto en términos de conectividad, de acceso a Internet, de velocidad de transmisión de datos y de cobertura a nivel nacional. Entre 2015 y 2019 el número de abonados al sistema de telefonía celular casi se ha duplicado y alcanzó 6.1 millones de personas (ONEI, 2020). Sin embargo, la integración de estas tecnologías a la vida cotidiana de la población aún necesita de mejoras sustanciales.
- Logística integrada de transporte, almacenamiento y comercio. En el transporte de pasajeros se enfrenta una fuerte descapitalización (Galeano, 2019), tanto en el transporte terrestre, como marítimo y aéreo. Una excepción lo constituye el transporte ferroviario donde se ha acometido un proceso de modernización basado en proyectos de inversión extranjera con empresas rusas y chinas, lo cual junto a la inversión nacional alcanzan los 2200 millones de dólares (Galeano, 2019). El puerto de Mariel y la modernización del puerto de Santiago de Cuba significaron mejoras sustantivas en la logística y el almacenamiento, sin embargo, resulta difícil medir su impacto real en el resto de la economía nacional. Mientras, el sector del comercio sigue siendo una de los más grandes «agujeros negros» de la economía nacional, tanto el comercio mayorista como el comercio minorista, gestionado en la práctica en un porcentaje muy elevado por el sector estatal. La actual pandemia provocada por la covid-19 ha puesto de manifiesto las profundas deficiencias de todo el sistema de comercio (Figueredo, 2020).
- Logística integrada de redes e instalaciones hidráulicas. Si bien es cierto que el acceso al agua potable tiene una situación bastante favorable en el país desde años anteriores al período analizado, persisten problemas e ineficiencias en aspectos como diferencias en el acceso entre el campo y la ciudad, la calidad y estabilidad del servicio, el insuficiente mantenimiento y la sobreexplotación de redes (Galeano, 2019). Es positivo notar que «entre 2015 y 2018 se invirtieron más de 1300 millones de pesos en [...] recursos hidráulicos que

18 «Tal vez debido a la pérdida relativa de importancia del sector agrícola en la economía nacional, son pocas las referencias directas a este dentro del eje estratégico "Recursos naturales y medioambiente"» (Funes y Marrero, 2020, pág. 188).

tienen un impacto directo en el mejoramiento del abasto y saneamiento en cada una de las provincias del país» (Cubadebate, 2020).

- Turismo y su diversificación. identificado como sector «locomotora» de la economía nacional, este sector alcanzó mayores cifras de arribos en los años 2017 y 2018 pero de manera contradictoria, la tasa de ocupación no rebasó el 60% y para 2019 esa tasa estuvo por debajo del 50% (ONEI, 2020, cap.15). La diversificación según los «productos turísticos» no ha sido alcanzada, sol y playa es el destino del 75% de todos los turistas. La capacidad multiplicadora del sector se ha visto limitada por factores institucionales y por la debilidad del sistema productivo cubano.¹⁹
- Los servicios profesionales, en especial los médicos, que constituyeron el 54% del total de las exportaciones de servicios ha sido decisivo en los ingresos por exportaciones (ONEI, 2020, cap. 8), no ha operado, sin embargo, una transformación sustancial del modo en que se ofrecen estos (modo 4), ni tampoco de su alta concentración en términos de mercado y de tipo de servicios. El peso de otros servicios, como las telecomunicaciones y los servicios de soporte, en las exportaciones, también ha sido relevante. Sin embargo, no ocurre lo mismo con otros servicios profesionales, científicos y técnicos que apenas significaron el 0.09% del total en 2019.
- Agroindustria no azucarera e industria y alimentaria. Según su dinámica entre 2015 y 2019 es posible constatar su estancamiento en torno a los 6000 millones de pesos (ONEI, 2020, cap. 5). Tampoco ha variado de manera sustancial su participación en el producto. En el caso de la rama alimentaria, los resultados productivos del período analizado (2015-2020) confirman su estancamiento (ONEI, 2020, cap.11) incluso en aquellos productos que pueden considerarse como los «estrellas» de la rama; la alta dependencia de la oferta de estos productos de sus importaciones, la cual se expresa además en el desabastecimiento sostenido de los mismos demuestra su debilidad y poca contribución a la estrategia definida con anterioridad.²⁰
- Farmacéutico, biotecnológico y producciones biomédicas. Es, de todos los sectores de la industria cubana, el mejor estructurado, con un fuerte

sistema de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), con capacidades autóctonas para cubrir una parte de la demanda nacional de medicamentos, productos exportables de calidad internacional y una cultura productiva y organización empresarial adecuadas. Si bien su impacto multiplicador sobre el resto de la economía es limitado, ello se debe en buena parte, más a la debilidad del sector productivo cubano, al tipo de insumos tecnológicos que el sector biotecnológico requiere y a la necesaria economía de escala que deben tener en cuenta para desarrollar encadenamiento con este sector. Su rol en el enfrentamiento a la pandemia de la covid-19 ha confirmado el carácter estratégico del mismo.

- Agroindustria azucarera y de sus derivados, con énfasis en la reconversión energética; su peso en la estructura del producto ha seguido una tendencia a la disminución (ONEI, 2020, cap. 5), al igual que en las exportaciones (ONEI, 2020, cap. 8). Su rol en la reconversión energética del país se ha circunscrito a la construcción de una única central bioeléctrica. Si se atiende a la parte agrícola del sector, tanto en términos de superficie cosechada, producción y rendimientos sus indicadores no han rebasado sus promedios históricos, ya de por sí deficientes, y están lejos de la media internacional (ONEI, 2020, cap. 9).
- Industria ligera, dirigida al mercado interno. Si se atiende a los indicadores productivos en las industrias asociadas al sector (ONEI, 2020, cap. 5) se puede constatar la disminución y/o el estancamiento en casi todas las producciones. La información disponible no permite comprobar si se ha producido algún tipo de salto tecnológico significativo en estas ramas capaz de acortar la distancia que separan a estas industrias de las tendencias internacionales en términos tecnológicos o de I+D+i. Según los volúmenes de inversión recibidos por la industria en estos años, con crecimiento significativo desde los 427.4 millones de pesos en 2014 hasta los 1015.8 en 2019 (ONEI, 2020, cap. 12) sería posible esperar mejoras tecnológicas o de modernización de la industria. Sin embargo, los datos no permiten conocer cuánto de esas inversiones se ha dedicado a construcción y montaje y cuánto a tecnologías y equipos.

De forma sintética es posible concluir: resulta cuestionable el rol estratégico que la mayoría de los sectores elegidos ha desempeñado en la economía nacional si con el resultado de su desempeño se pretendía impactar

19 El llamado «efecto Obama» fue, sin dudas, decisivo.

20 Este es el caso de la producción de ron, cerveza, y tabaco torcido, con excepción del tabaco de exportación (ONEI, 2020).

de forma decisiva en los ejes estratégicos y conducir a la visión de país.

Acelerar la reforma

La pandemia de la covid-19 ha funcionado como un detonante en el sentido de considerar la necesidad de acelerar las reformas. ¿Qué es lo nuevo de este último período en términos de diseño/actualización de la estrategia?

1. Consenso a nivel de quienes toman decisiones en acelerar las reformas.
2. Acciones directas para echar a andar un modelo de «triple hélice»: gobierno–ciencia e innovación–empresa estatal y sector no estatal, basado en la experiencia de la lucha contra la pandemia de la covid-19.
3. Acciones de política para promover la relación entre los diferentes actores económicos.
4. Insistencia y acciones para empoderar a los municipios.
5. Percepción del riesgo de la inercia.

Se explicitan además tres ejes transversales y seis «motores» (Ministerio de Economía y Planificación, 2020, pág. 4). Esos nuevos ejes transversales son: la regulación del mercado, la competitividad y la innovación y la complementariedad entre los actores económicos.

No es posible encontrar en los dos últimos documentos —los publicados en julio y octubre de 2020— alguna fundamentación acerca de estos nuevos «ejes» o resortes o instrumentos; ni sobre las razones de su inclusión, ni tampoco sobre su rol en dicho proceso. Sin embargo, su inclusión constata, al menos, la convicción de que ignorar su rol en los esfuerzos de crecimiento y desarrollo no es posible.

También se definen seis «motores» del proceso; la empresa estatal socialista, las cooperativas agropecuarias, las cooperativas no agropecuarias, los trabajadores por cuenta propia (TCP), la micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y la inversión extranjera directa (IED).

Lo que resulta nuevo es el reconocimiento explícito de que no es posible pensar en la economía del futuro sin el sector no estatal, incluidas las pequeñas y medianas empresas.

Los hechos de los últimos meses demuestran que la llamada regulación del mercado se ha convertido en el manejo administrado de los precios; la apertura y

ampliación de un circuito dolarizado de la economía, la cual, aun cuando pareciera necesario en el corto plazo, no puede afirmarse que produzca efectos positivos más que negativos sobre los propósitos de la estrategia, mientras que, la creación de un entorno adecuado para la competitividad y la innovación está todavía lejos de concretarse de manera adecuada.

La complementariedad entre los actores económicos es donde más se ha avanzado a partir de las 43 medidas promulgadas para el sector empresarial estatal, parte de las cuales abren ese sector a la relación con otros actores. De igual manera, las medidas que «facilitan» la exportación e importación y aquellas otras que permiten a las empresas mixtas contratar servicios y productos al sector no estatal, facilitan esa relación, aun cuando es posible afirmar que la persistencia de prejuicios, el desconocimiento de las nuevas medidas por parte de empresarios y la propia incertidumbre que han generado los aprendizajes anteriores, con una cultura proclive a la espera de orientaciones y baja asunción de riesgos; lo cual no ha permitido aprovechar las potencialidades reales y a la vez ha reducido el impacto de las posibles sinergias.

Una lectura desde los «motores» permite afirmar que la empresa socialista y las cooperativas agropecuarias parecen ser las que menos han podido aprovechar los espacios abiertos, mientras, las cooperativas no agropecuarias, los TCP y los negocios con inversión extranjera directa, parecen estar en mejores condiciones.

En el caso de las mipymes, debe esperarse por la regulación —mediante ley o decreto-ley— la cual legalizará su existencia, algo anunciado para producirse antes del próximo congreso del Partido Comunista de Cuba convocado para abril de 2021.²¹

Mantener la planificación centralizada; defender la producción nacional; desterrar la mentalidad exportadora; regular el mercado con métodos indirectos; impulsar la complementariedad entre los actores económicos; reconocer el papel dinamizador de la demanda interna; otorgar mayor autonomía a la gestión empresarial; saldar las deudas pendientes con la implementación de medidas anunciadas con mucha anterioridad; incentivar la competitividad; cuidar el medioambiente (Ministerio de Economía y Planificación, 2020),²² han sido definidos

21 Durante el VIII Congreso del PCC fue ratificada esa política [Nota de la Edición].

22 Cada uno de ellos ha sido discutido de manera reiterada en cuanto a sus pros y sus contras en el transcurso de estos últimos diez años e incluso desde antes.

como «principios» de esta última etapa, aunque resulta difícil entenderlos como tal.²³

De igual manera, en los más recientes documentos se ratificaron los sectores estratégicos definidos en los documentos originales, ahora convertidos en áreas claves y se agregaron cinco nuevos: salud, comercio interior, comercio exterior, sistema financiero, política de empleo y salario, seguridad y atención social.

Algunos elementos a destacar:

- Los que antes fueron llamados «sectores estratégicos» ahora se convierten en «áreas claves», y no aparece en ninguno de los dos últimos documentos alguna explicación relativa al cambio de denominación.
- Aparecen cinco nuevas áreas claves; no se explican los criterios utilizados para seleccionarlas. A diferencias de los sectores, en su mayor parte «verticales», estas nuevas cinco áreas son transversales a la economía. Esto pudiera complicar aún más la implementación de la estrategia en cuanto a los muy escasos recursos disponibles para ponerla en práctica —habida cuenta del decrecimiento de un 11 % en 2020— así como al riesgo de dispersión de esfuerzos y control del proceso en la conducción simultánea de tantos frentes.²⁴

Mirando el futuro

De corto plazo, la reforma cambiaria y monetaria parece ser el mayor de todos los retos y tendrá efectos de largo plazo sobre la economía, e inciden de manera decisiva en la capacidad de recuperación. Su anuncio ha provocado ya el corrimiento hacia arriba de los precios, la apreciación del dólar ante el peso cubano y el peso convertible y con lógicos efectos importantes sobre los mercados en general. Debe entenderse que las distorsiones acumuladas se suman a presiones generadas en los últimos años sobre la inflación, cuyo control parece ser la variable clave del éxito de la unificación. Ese incremento está

23 Entre las definiciones de «principio» encontramos las siguientes: causa primera u origen de una cosa, «el *big-bang* puede ser considerado el principio del Universo»; primer indicio o fase inicial de una cosa que todavía no existe o se manifiesta, «un principio de acuerdo»; proposición o idea fundamental en que se basa un razonamiento, una teoría, una doctrina, una ciencia o una técnica, «principios de aritmética»; ley o idea fundamental que establece el funcionamiento de una cosa «el principio de Arquímedes»; criterio o norma moral que guía la conducta de una persona o una comunidad «es una persona sin principios».

24 Ver numerales 223 al 232 del *Plan 2030* (Partido Comunista de Cuba, 2017).

provocado tanto por presión de demanda, como por poca elasticidad de la oferta y por la débil respuesta productiva de la economía interna. Existen otros factores, como los inadecuados arreglos institucionales y permanencia de incentivos distorsionados y distorsionantes.

Se ha sostenido que la reforma del sistema empresarial estatal es decisiva en los propósitos de la estrategia, en tanto su peso en la economía y en el empleo es decisivo.

La reforma de la empresa estatal

La empresa estatal cubana ha sido desde hace bastante tiempo objeto de transformaciones en su marco legal, estructuras organizativas y sistemas de gestión, acompañada de reflexiones y propuestas para mejorar su desempeño.

Un recorrido por la historia de las empresas estatales en Cuba desde la instauración del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE) aprobado en 1975 en el I Congreso del Partido Comunista de Cuba hasta hoy arroja que su contribución al crecimiento y el desarrollo dista de alcanzar las expectativas depositadas en el actor económico fundamental de la economía cubana (Blanco, 2020).

Sus transformaciones en esos más de cuarenta años muestran una especie de péndulo en la autonomía empresarial —cuya falta se señala de manera repetida como causa principal de la situación descrita arriba— con avances y retrocesos, implementación incompleta y regresos a etapas anteriores, y una alternancia entre centralización y descentralización en su dirección, con prevalencia de la primera. Las rigideces del enfoque vigente de planificación central a corto plazo, con su alta centralización y discrecionalidad en el manejo de las divisas, otros recursos claves, las inversiones y el comercio exterior, frenan la iniciativa y el ambiente innovador, autonomía y desarrollo empresarial.

Pese a no pocas modificaciones constantes de su marco regulatorio dentro del proceso de actualización del modelo, con el intento de mejorar el ya inoperante Sistema de Dirección y Gestión de la Empresa Estatal en sus varias versiones, la empresa estatal enfrenta dificultades señaladas desde los años ochenta del pasado siglo en cuanto a competitividad, gigantismo, calidad de sus productos y servicios, inserción internacional, innovación y eficiencia operacional. A esto se ha unido la reestructuración organizativa y agrupación del tejido empresarial estatal, con resultados cuestionables y no pocos señalamientos en medios oficiales y académicos.

Durante mucho tiempo manejada con extrema cautela, la reforma de la empresa estatal ha experimentado de manera reciente una nueva dinámica, tras la instauración de 43 medidas —28 a fines de 2019 y otras 15 en julio de 2020— todas encaminadas a proveer de mayor autonomía a las empresas en asuntos decisivos como conformación de sus precios, determinación de salarios, utilización de las utilidades, incentivos a las exportaciones, acceso a las divisas para su reproducción, reducción de los indicadores directivos del plan a solo dos, facilitar y fomentar sus relaciones con el sector no estatal y también con las empresas mixtas, y el análisis de las Unidades Empresariales de Base (UEB, en lo adelante) y su reconversión a empresas filiales donde resulte conveniente, con lo cual se les restituye su personalidad jurídica.

De acuerdo con el carácter y enfoque de estas medidas, la reforma de la empresa estatal está siendo impulsada en lo inmediato en términos de una secuencia lineal entre trabas para su funcionamiento y qué hacer para atenuarlas o eliminarlas, en temas donde pueda avanzarse al menos de manera parcial.

Este enfoque, para no quedarse a medias, y en espera de que en realidad permita avances de corto plazo, deberá dar paso a una reforma más completa e integral. Un contexto influenciado por el impacto que debe producir la devaluación resultante de la unificación cambiaria actuará como catalizador de la reforma. Medidas aisladas o de alcance parcial no serán suficientes.

En la médula de estos cambios están asuntos como: las actividades donde debe prevalecer o estar representada la propiedad de todo el pueblo, la delimitación de funciones empresariales y estatales, los mecanismos para la asignación de recursos, el objeto de la planificación, el control de los resultados, proporcionar autonomía empresarial a lo largo de las actividades básicas y de apoyo en su cadena de valor y el fomento de ambientes de competencia y colaboración entre actores económicos de igual o diverso tipo de propiedad.

Esa reforma debe abarcar también la formación y selección de directivos con competencias empresariales, el perfeccionamiento del sistema bancario para proporcionar el acompañamiento necesario a las empresas, y la reestructuración de las agrupaciones empresariales actuales.

No puede tampoco obviarse el papel del despliegue de sistemas y prácticas de gestión avanzadas para impulsar, desde las propias entidades, estrategias de desarrollo empresarial y su correspondencia con metas generales del país y los intereses de la organización y su colectivo,

pero sin normativas que como hasta ahora, prescriban de forma obligatoria para todos, por igual, cómo debe gestionarse una empresa.

De manera paradójica, luego de declarar de forma oficial que es un aspecto decisivo de la transformación económica, una ley de empresas apenas será discutida en 2022. La polémica se ha concentrado sobre todo en la demora para su promulgación. Sin embargo, no solo se trata de esto. Un aspecto más crucial será su contenido, en lo relativo a los temas a incluir y grados de libertad otorgados a las empresas.

Un análisis pormenorizado del *Plan 2030* merece acometer otro trabajo. Solo pudiera apuntarse ahora que refrenda la intención de acelerar la reforma bajo circunstancias muy desfavorables —y justo por eso, como ya se apuntó— y que su implementación, como suele ocurrir en términos de gestión estratégica, será más compleja y desafiante que su propia formulación.

Esto último se explica a partir de importantes diferencias que contiene dicha implementación respecto a su diseño, como son: el tiempo necesario para ejecutarla, la cantidad de personas que involucra y su implicación efectiva, la conformación y alineación de un soporte organizacional de apoyo —estructuras, asignación oportuna de recursos, sistemas de información, prácticas de gestión...— más los comportamientos reales de algunas variables que alteran los cursos de acción planeados, y el difícil manejo de los cambios inherentes a la estrategia.

Baste un ejemplo. En un informe a la Asamblea Nacional del Poder Popular de julio de 2019, relacionado con 100 políticas aprobadas desde el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, se expresaba que solo 43 de ellas habían cumplido sus objetivos y otras 39 de forma parcial. Entre las causas de esta situación se argumentó que en la implementación no se había logrado implicar de forma organizada a todas las entidades involucradas en el proceso (González, 2019).

Entre los retos de la implementación se encuentra la probable dispersión de esfuerzos y carencia de recursos para 16 áreas de resultados, con un enfoque sectorial del documento donde aparecen casi todos los sectores de la economía, en detrimento de la integración y concentración en temas más agregados y transversales como basamento de la estrategia. También deberá sortearse un cierto desequilibrio en cuanto al contenido de cada una de las secciones que la conforman, donde se aprecian omisiones y diferencias importantes.

Asimismo, no poca importancia tendrá para la puesta en práctica enfrentar asuntos como un cambio de la

cultura empresarial prevaleciente, la reestructuración ya mencionada de las agrupaciones empresariales, el manejo de procesos transversales y su coordinación interinstitucional —como la innovación, la informatización, el fomento de la infraestructura...— las cuales coexisten con la organización funcional de las entidades gubernamentales y las limitaciones propias de toda estructura basada en funciones, así como la resistencia al cambio, señalada en su momento como principal obstáculo para la puesta en práctica de los *Lineamientos...* aprobados por el VI Congreso (Partido Comunista de Cuba, 2017).

Mayor protagonismo de los gobiernos locales

Los territorios pueden convertirse en uno de los resortes que, a la vez que contribuyan al crecimiento económico necesario, faciliten la implementación de la estrategia. En ese sentido el esfuerzo se ha concretado en la *Política para impulsar el desarrollo territorial* (Ministerio de Economía y Planificación, 2020) definido como «desarrollo local» y entendido como «un proceso esencialmente endógeno, participativo, innovador y de articulación de intereses entre actores, territorios y escalas (municipal, provincial y sectorial/nacional)» (Ministerio de Economía y Planificación, 2020, pág. 3) y reconoce que «resulta esencial fortalecer las capacidades de los actores locales para gestionar, en un contexto de descentralización, el conjunto de estrategias, políticas públicas, programas y proyectos que le dan contenido al desarrollo local» (Ministerio de Economía y Planificación, 2020, pág. 2).

No puede desconocerse, sin embargo, que ello requerirá de cambios profundos tanto en la cultura aprendida como en los modos de hacer y sobre todo será necesario romper con el «sectorialismo» que atomiza a los territorios. Requerirá también de un período no corto de «aprender haciendo» y que desde el gobierno central se empodere mucho más a los gobiernos locales. Lo que se quiere significar es que, si bien es cierto que la política para impulsar el desarrollo territorial constituye un gran paso de avance, no debe entenderse que podrá, de manera automática, generar resultados, distintos y positivos de modo significativo. No es solo la capacidad de los gobiernos territoriales, sino la de los territorios para responder a las exigencias de la economía nacional y del gobierno central.

Mayor protagonismo del sector no estatal

El haber enunciado la promulgación de un «listado negativo» de actividades que no podrán ser ejercidas

por cuenta propia en sustitución del «listado positivo» y también la futura promulgación de una norma legal para las mipymes son, sin dudas, señales importantes de la reforma en curso. Junto con la posibilidad de exportar e importar a través de empresas del Estado y al nuevo rol que el sector no estatal²⁵ debe desempeñar, tanto a escala macro como en los territorios, explicitado en los documentos que norman la estrategia de desarrollo territorial. Sin embargo, la demora en su implementación, puede ser interpretado como la permanencia de resistencias y prejuicios en relación con estos agentes, algo que, de alguna manera, resulta contradictorio si atendemos a lo planteado tanto en la *Conceptualización...* como en la Constitución del país.

En el caso particular de las cooperativas se incluye la intención de fomentar su creación en otros sectores —en 2018 más de un 80% de las Cooperativas no Agropecuarias se concentraban en restaurantes, construcción y comercio—, eliminar restricciones para su funcionamiento como el alcance territorial y número de socios, así como crear un marco legal para todo tipo de cooperativas.

Si atendemos a la situación económica del país, a la depresión de las fuentes de financiamientos de la economía nacional, a la evolución del empleo y al posible redimensionamiento de la empresa estatal, entonces, es posible entender como el sector no estatal, en especial la pequeña y mediana empresa ha ganado un espacio en el discurso de las autoridades cubanas. En ese sentido, el sector no estatal ha pasado de ser considerado marginal y un «mal necesario», a ser pensado como un complemento de la empresa estatal con un alto protagonismo a escala territorial.

La inversión extranjera

De enemigo del desarrollo a aliado estratégico para alcanzarlo, así puede resumirse la evolución en la percepción política sobre la Inversión Extranjera Directa en Cuba, en un largo proceso evolutivo. A pesar de ello, la captura de flujos de inversión extranjera por parte de Cuba está lejos de sus necesidades. La contradicción entre el esfuerzo de promoción y la facilitación de los negocios con inversión extranjera ha caracterizado su tratamiento en Cuba.

25 Se entiende como sector no estatal al integrado por cooperativistas; cooperativistas no agropecuarios y privados en general: comprenden entre otros a los campesinos privados, a los trabajadores por cuenta propia, a los artistas de la plástica, escritores y otros trabajadores intelectuales.

La reciente creación y puesta en funcionamiento de la Ventanilla Única para la Inversión Extranjera, puede contribuir de modo significativo con el proceso de facilitación de la inversión y ayudar al incremento de la captura de nuevos negocios.

A diferencia de años anteriores, de noviembre de 2019 a noviembre de 2020, se concretaron 35 nuevos negocios con un monto de capital comprometido de 1885 millones de dólares (Ministerio de Comercio Exterior, 2020).

Posibles escenarios

Diversos factores influyen en que algunos de los escenarios esbozados más adelante se hagan realidad. Entre ellos:

1. Recuperación de la economía mundial de los efectos de la pandemia de la covid-19.
2. La nueva administración estadounidense. El gobierno de Biden-Harris, su posición sobre el tema Cuba y su disposición a eliminar la política de Trump y recuperar los antecedentes establecidos por Obama. Esto y nuevos avances en la «normalización» deberán ponderarse a la luz de las prioridades de la complicada agenda doméstica e internacional que deberá enfrentar esta administración y los encargados directos de diseñar las políticas hacia Cuba, entre otros factores. Aunque en este sentido las ventajas que tendría una suerte de «efecto demostración» con cambios factibles a corto plazo y sin demasiadas complicaciones puede ser un factor favorable.
3. La «reizquierdización» de América Latina, su alcance y modalidades, pues es difícil esperar una repetición al calco de los gobiernos progresistas que le precedieron.
4. La reacción de la política europea, de Rusia y de China ante un escenario económico y político más complejo en un contexto de intentos de recuperar liderazgo internacional por parte de Estados Unidos.
5. Una nueva Asamblea Nacional en Venezuela con una participación activa de la oposición.

Pueden existir combinaciones múltiples, de difícil pronóstico, donde lo común es las pocas posibilidades de Cuba para provocar influencias de forma proactiva —quizás con excepción de los nuevos gobiernos de izquierda en América Latina—.

Desde la perspectiva interna, los factores relevantes pueden ser:²⁶

- El mayor o menor éxito en el manejo y control de la pandemia de la covid-19.
- La capacidad del gobierno para manejar el «ordenamiento monetario» dentro de los límites previstos y lograr los efectos estructurales que este debe producir.²⁷
- La posibilidad de lograr un comportamiento fiscal «maneable» en el corto plazo.
- La posibilidad de renegociar los compromisos de deuda, en especial con los países miembros del Club de París.
- Alcanzar la coherencia, consistencia y secuencialidad necesarias para la implementación de las reformas anunciadas.

De los sectores de la economía, para los resultados de corto plazo con influencia directa en cualquier escenario, resulta imprescindible obtener resultados significativos en el sector agropecuario, algo que en buena medida dependerá de la profundidad de las transformaciones en estudio y de vencer la resistencia desde la burocracia a las mismas.

Desafíos

Son múltiples los retos futuros, sin embargo, en cualquier diseño y actualización de la estrategia, la posibilidad de contar con fuentes de recursos que permitan su puesta en práctica es decisivo. Un examen rápido de esas fuentes indica:

- Los ingresos por exportaciones no deben crecer de manera sustancial.
- El turismo no parece pueda recuperar los niveles de ingresos de 2017 en los próximos tres años.
- La IED, luego de la crisis mundial provocada por la pandemia demorará en recuperarse y es probable se concentre en los grandes mercados más de lo acostumbrado.

²⁶ Se asume como un dato la estabilidad política del país.

²⁷ La existencia de un segmento dolarizado en el mercado de consumo y la extensión de la dolarización a la relación entre las empresas estatales —la posibilidad de pagar y cobrar en dólares operaciones y bienes admitida por la Resolución 115 del Ministerio de Finanzas y Precios— introduce un sesgo significativo en el propósito de la unificación monetaria y cambiaria.

- El acceso a nuevas fuentes de crédito externo parece difícil luego de los impagos con el Club de París y con Rusia.

¿Cuáles podrían ser las fuentes que permitan avanzar en la estrategia?

- El mercado interno.
- La inversión privada.
- Las remesas.
- Una mejor asignación del ahorro interno en manos del Estado —ingresos por exportaciones de servicios profesionales, por servicios de telefonía, y por otros servicios— hacia aquellos sectores los cuales, o generen exportaciones o permitan reducir las importaciones, en especial de alimentos.
- La capitalización de activos, mediante la emisión de acciones de empresas o actividades de cierto éxito.

Sin embargo, en un escenario de crecimiento económico con una mayor y más dinámica participación del sector no estatal, es de esperar se produzca una diferenciación importante de los ingresos, lo cual también ocurrirá en el sector de las empresas estatales en tanto la magnitud de los salarios dependerá de los resultados de la empresa y la decisión sobre salarios y repartición de utilidades estará también en manos de esas mismas empresas. Redefinir la equidad y reinventar la igualdad requerirán de mucha innovación institucional.

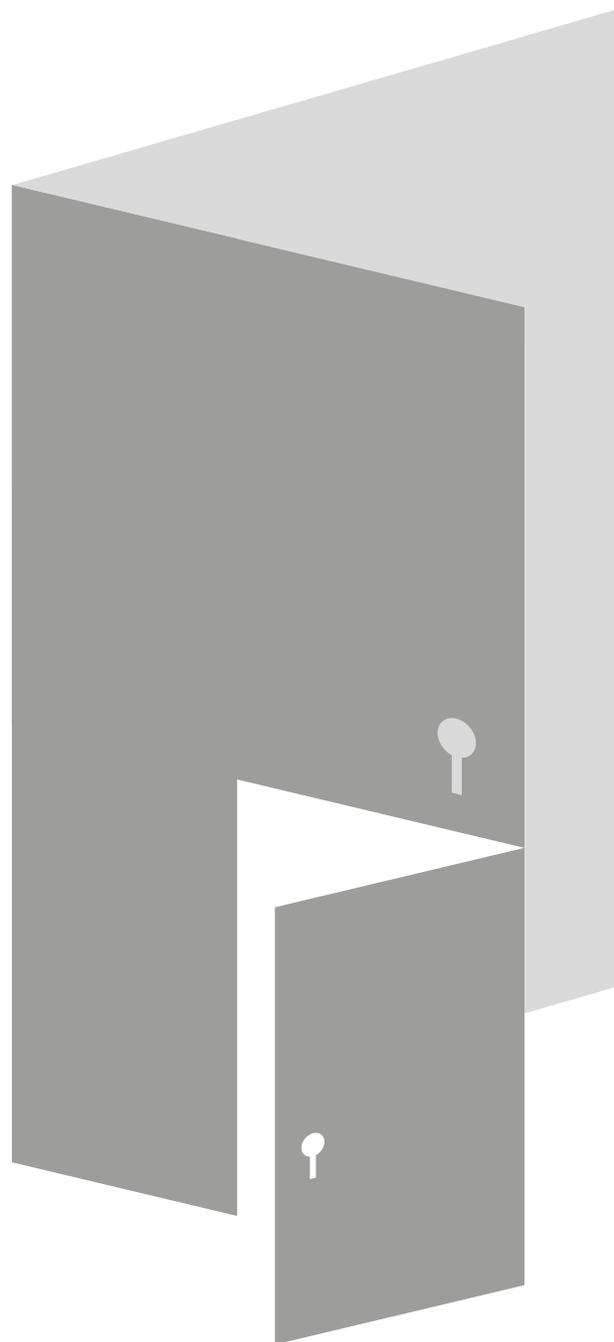
Reemprender el camino del desarrollo en una situación posepidémica resulta sin dudas un reto mayor para un país cuyo desempeño económico no ha encontrado la senda del crecimiento y que enfrenta distorsiones monetarias de magnitud poco frecuentes, hacerlo es inédito en la economía contemporánea bajo restricciones externas de difícil manejo.■

Bibliografía

- Anaya, B. y A. García. «Accesibilidad a los alimentos en Cuba: situación actual y desafíos». En *Miradas a la Economía Cubana: Un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 171-182.
- Blanco, H. «Treinta años de la empresa estatal en Cuba: recuento y reflexiones». *Revista Economía y Desarrollo*, vol. 164, no. 2, julio-diciembre 2020, en <http://scielo.sld.cu/pdf/eyd/v164n2/0252-8584-eyd-164-02-e6.pdf>.
- Cubadebate. «Díaz-Canel asistió a balances anuales de Recursos Hidráulicos y Trabajo y Seguridad Social». *Cubadebate*. 21 de febrero de 2019, en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2019/02/21/diaz-canel-asistio-a-balances-anuales-de-recursos-hidraulicos-y-trabajo-y-seguridad-social>.
- Expansión. «Datos Macro». *Expansión*. 2020, en <https://datosmacro.expansion.com/idh/cuba>.
- Hidalgo, V. «Políticas macroeconómicas en Cuba: un enfoque institucional». En Bergara M. y Vilma Hidalgo, *Transformaciones económicas en Cuba: un enfoque institucional*, Facultad de Economía–Universidad de La Habana y Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República – Uruguay, 2016.
- Ministerio de Economía y Planificación. «Política para impulsar el desarrollo territorial». *Ministerio de Economía y Planificación*. 2020, en <https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/POLITICA%20PARA%20IMPULSAR%20EL%20DESARROLLO%20TERRITORIAL.pdf>.
- Ministerio de Economía y Planificación. «Cuba y su desafío económico y social: Síntesis de la Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19». *Ministerio de Economía y Planificación*. 2020, en https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/Archivos/tabloide_estrategia.pdf.
- Figueredo, O. «Comercio Interior en tiempos de COVID-19 en Cuba». *Cubadebate*. 7 de julio de 2020, en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/05/07/comercio-interior-en-tiempos-de-covid-19-en-cuba-video>.
- Funes, R. y Y. Marrero. «Los planes de desarrollo para Cuba desde la historia y el diálogo entre economía y medioambiente». En *Miradas a la Economía Cubana: Un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 183-194.
- Galeano, L. «Servicios de infraestructura básica: retos y transformaciones necesarias». En *Miradas a la Economía Cubana: Un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 35-46.
- Gil, A. «Actualización de la Estrategia Económica y Social». *Ministerio de Economía y Planificación*. 2020, en <https://www.mep.gob.cu/es/noticia/actualizacion-de-la-implementacion-de-la-estrategia-economico-social>.
- González, A. «Nuevos procedimientos para la implementación de los Lineamientos». *Trabajadores*. En <http://www.trabajadores.cu/20190711/nuevos-procedimientos-para-la-implementacion-de-los-lineamientos/>.
- González, R. «El capital humano en los marcos del Plan 2030: una mirada a los objetivos del programa». En *Miradas a la Economía Cubana: Un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 55-64.
- Lazcano, A. y H. Colina. «Política de cuidados para la vejez: apuntes en torno a la realidad cubana». En *Miradas a la Economía Cubana: Un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 161-170.
- Ministerio de Comercio Exterior. «Foro Empresarial. MINCEX». *Ministerio de Comercio Exterior*. 2020, en <https://foroempresarial.mincex.gob.cu/>
- Murillo, M. «Intervención ante la Asamblea Nacional del Poder Popular». *Mesa Redonda*. 30 de octubre de 2020, en <http://mesaredonda.cuba;debate.cu/mesa-redonda/2020/10/30/intervencion-de-marino-murillo-jorge-ante-la-asamblea-nacional/>.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2018*. La Habana: ONEI, 2019.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2019*. La Habana: ONEI, 2020.
- Partido Comunista de Cuba. «Informe Central al VII Congreso». *Granma*, edición especial, 14 de mayo de 2016, pág. 3.
- Pérez, O. «Las telecomunicaciones en Cuba 1959-2019». *Cubadebate*. 9 de mayo de 2019, en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2019/05/09/las-telecomunicaciones-en-cuba-1959-2019>.
- Rodríguez, J.L. «Cuba y su economía en 2019: un año de avances en medio de dificultades (I,II,III)». *CIEM*, 2020.
- Torres, R. «La transformación productiva e inserción internacional: discusión de propuestas contenidas en el Plan 2030». En *Miradas a la Economía Cubana: Un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 23-34.
- Torres, A.; Peña, Á.; Gómez, C.; Proenza, D.; Ortega, D.; Martínez, G.; Rodríguez, L.; Martínez, P.; Voghon, R.; Padrón, S.; Fuentes, S. y T. Roselló. *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores*. La Habana: Publicaciones ACUARIO, 2014.
- United Nations Conference on Trade and Development. *World Investment Report 2016*. 2017, en <http://www.worldinvestmentreport.org/wir2016/chapter-3-investment-policy-trends/#Investment-facilitation-a%20policy-gap-that-needs-to-be-closed>.
- World Bank. *Global Economic Prospect*. Junio de 2020, en <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>.
- Zabala, M. y D. Echevarría. «Las políticas sociales para la Cuba de 2030: elementos clave para su diseño e implementación». En *Miradas a la Economía Cubana: Un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 137-150.
-

CAPÍTULO 3

La necesaria complementariedad de las diferentes formas de propiedad. Un análisis



La necesaria complementariedad de las diferentes formas de propiedad. Un análisis

ILEANA DÍAZ FERNÁNDEZ

Introducción

Cuba se encuentra inmersa en la actualización de su modelo económico. La misma, entre otros aspectos, dirige su interés a introducir cambios en el sistema empresarial, al considerar la inclusión de cooperativas no agropecuarias y las pequeñas y medianas empresas privadas, de conjunto con las empresas estatales.

El sistema empresarial se ha visto sometido a diversos cambios desde 2011, en su mayoría dirigidos a otorgar más autonomía a las empresas estatales, autorizar las cooperativas no agropecuarias y ampliar el trabajo por cuenta propia. Sin embargo, el camino hasta hoy no ha estado exento de dificultades: se detuvo la creación de cooperativas no agropecuarias y se modificó en varias ocasiones la política del trabajo por cuenta propia, para endurecerla, y el listado de actividades autorizadas. La empresa estatal aún no logra generar los resultados esperados, entre otras razones porque se aprueban medidas, resoluciones, y otras normativas que otorgan porciones mínimas de autonomía.

La delicada situación económica del país, agravada por el bloqueo estadounidense y de manera más reciente por la pandemia de la covid-19, señala con mucha fuerza la necesidad de alcanzar niveles más elevados y sostenidos de producción, con eficiencia y eficacia, lo cual requiere de cambios estructurales en la economía y en las empresas estatales. El primer ministro, Manuel Marrero

Cruz, planteó: «llegar a la transformación productiva que necesita el país en estos momentos, que garantice procesos con más eficiencia, productividad, utilidad e ingresos, que satisfaga las demandas internas, que nos dé la posibilidad de exportación y que además propicie bienestar, desarrollo y prosperidad» (Cubadebate, 2020).

Propósitos tan loables como los indicados, en medio de la situación económica del país, imponen la urgente necesidad de cumplir con lo refrendado en la Constitución en cuanto a la diversidad de formas de propiedad y por tanto, de actores en la economía. Ello implica definir las políticas que conduzcan a la articulación armoniosa de la economía, las cuales incentiven el sistema empresarial hacia su gestión eficiente en las áreas productivas que compulsen la transformación económica del país.

La reciente *Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la covid-19*, publicada en julio de 2020, es una aproximación a esos derroteros, y establece como uno de sus principios la complementariedad de los actores. En tal sentido el presente capítulo intenta aproximarse a qué entender por esa complementariedad. Se presenta aquí un breve resumen de la situación económica del país y de sus actores, para adentrarse en algunas especificidades y regulaciones recientes de los mismos, que permita debatir sobre la complementariedad y culminar con las reflexiones finales.

Breve repaso sobre la economía y sus actores

El Producto Interno Bruto decreció un 11% en 2020. Además, se redujeron en un 64% respecto a 2019 los ingresos por turismo. También caracterizó el año, la reducción de las exportaciones de bienes al mismo tiempo que se incrementó en un 6.5% los precios de los alimentos. El saldo de la balanza de pagos se redujo en un 66.2%, el déficit presupuestario representa el 20% del PIB y Cuba ingresó solo el 55% de las divisas previstas para 2020 (Rodríguez, 2021).

Esta breve síntesis económica del país muestra un escenario nada alentador, para lo cual el gobierno ha propuesto una *Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la covid-19*, uno de cuyos principios se relaciona con la complementariedad entre todos los actores económicos del país, y propone retomar la creación de cooperativas no agropecuarias y reconocer en términos jurídicos a las micro, pequeñas y medianas empresas privadas y estatales.

Un breve diagnóstico de los actores por formas de propiedad puede ilustrarnos el contexto en el que nacerá tal complementariedad.

La dinámica de los últimos años de la empresa estatal se muestra en la ilustración 1.

Ilustración 1. Cuba. Cantidad de empresas estatales (2014-2020)



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2020).

Se puede observar la reducción en más de 200 empresas entre 2014 y 2019, y un ligero incremento en el último año. Esta situación obedece a la supuesta separación de funciones estatales y empresariales, la cual devino en la creación de las OSDE y de ahí la conversión de empresas a unidades empresariales de base. El crecimiento del PIB no es significativo en este período, lo cual es una muestra de la pobre eficiencia de estas empresas, que aportan más del 80% del producto. En 2019 más de 700 empresas disminuyeron su aporte de utilidades respecto al año anterior y 88 entidades registraron pérdidas que no estaban planificadas (Ministerio de Finanzas y Precios, 2019).

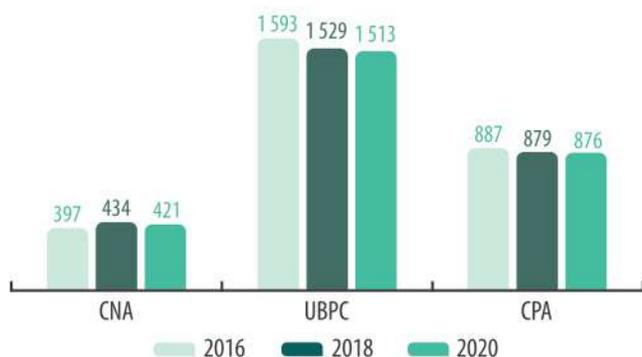
Un análisis de las causas de tal comportamiento permite verificar varias razones, entre ellas: el bloqueo y las restricciones financieras. Sin embargo, una de las de mayor peso recae es el mecanismo económico de dirección del país, controlador y administrativo, que no otorga la autonomía indispensable, ni elimina obstáculos que no incentivan la gestión empresarial. Uno de los resultados verificables de este tipo de modelo de gestión ineficiente, lo constituye el pago de subsidios años tras año, cifras que para el presupuesto 2020 era del orden de 21 000 millones de pesos, «dirigidos a respaldar la producción de alimentos que sustituyen importaciones» (Bolaños, 2019), lo cual encubre ineficiencias del sector productivo.¹

¹ De los 19 000 millones de pesos ejecutados de gastos corrientes de la actividad no presupuestada de 2019 —el 32% del total de gastos corrientes—, el 57% fue para financiamiento de

El 67.3 % de las empresas estatales se concentran en: la agricultura (14.9%), industria manufacturera (18%), comercio (20.9%) y servicios empresariales (13.5%), los cuales, en 2018, mostraban bajas tasas de crecimiento del PIB (medidos en %): 2.6; 0.9; 2.4 y 1.6 respectivamente. La Habana concentra el 40.4% de las empresas y al sumar las de Villa Clara, Camagüey, Holguín y Santiago de Cuba, representan el 61.2% del total de empresas del país.

Las cooperativas agropecuarias y no agropecuarias no presentan una dinámica de crecimiento. Las cooperativas agropecuarias se han descapitalizado respecto a la fuerza de trabajo por la salida de la misma hacia zonas urbanas, y no existir incentivos para su permanencia, ni haber crecimiento de las cooperativas. El proceso de creación de las cooperativas no agropecuarias se detuvo y se han mantenido en una fase de experimento, aunque con la actual estrategia, pareciera resurgirá de nuevo una apertura para su desarrollo y crecimiento (ilustración 2).

Ilustración 2. Cuba. Cantidad de cooperativas agropecuarias y no agropecuarias (2016-2020)



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2021).

En entrevista a Ramón Labañino, vicepresidente de la Asociación Nacional de Economistas (Anec), en septiembre de 2020, precisa que «existen 398 cooperativas no agropecuarias, que vinculan a 17 550 socios y más de 770 trabajadores contratados y al final de año 2019 llegaron a ingresar 9 000 000 de pesos» (Agencia Cubana de Noticias, 2020). El 66% se agrupan en comercio y restaurantes, y se ubican sobre el 60% en La Habana (ONEI, 2020). Las cooperativas no agropecuarias pagaron

exportaciones y sustitución de importaciones; 13% subsidio a precios minoristas; 20% otras transferencias; 3% subvención a unidades presupuestadas con tratamiento especial, 1% subvenciones por pérdidas.

impuestos por encima de lo planificado en 2019, por el comportamiento favorable de las vinculadas al sector de la construcción.

Por último, el trabajo por cuenta propia (TCP, en lo adelante) como tendencia, no ha dejado de crecer (ilustración 3), aunque se ha ralentizado. Un aproximado del 25% de ese total son trabajadores contratados quienes también solicitan una licencia, lo cual hace difuso los roles entre dueño y empleado con la misma denominación. Es por igual confuso el término de «trabajador por cuenta propia» cuando pueden contratar fuerza de trabajo y por tanto muchos operan como empresas. Es bueno señalar que, aunque la *Conceptualización* y la Constitución refrendan la propiedad privada, solo en la *Estrategia* recién planteada se reanima el reconocimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Ilustración 3. Cuba. Cantidad de trabajadores cuentapropistas (2010-2020, en miles)



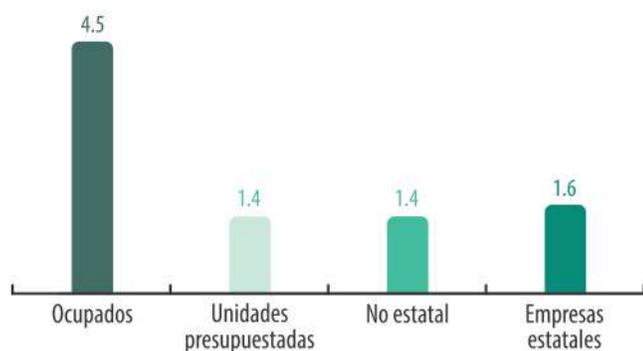
Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2013, 2016, 2019) y Figueredo, Izquierdo y Carmona (2021).

El 41.5% de los trabajadores por cuenta propia se concentran en seis actividades y son la gastronomía, el arrendamiento de espacios y viviendas y agente de telecomunicaciones a las que cuentan con más licencias otorgadas. De igual manera, el 50% de estos trabajadores radican en La Habana, Matanzas, Villa Clara, Holguín y Santiago de Cuba. Es evidente la relación con los polos turísticos, lo cual se constata de igual forma en Viñales aunque el número no sea significativo respecto al total. En 2019 aportaron al presupuesto un 11% por encima de lo planificado, en total representa el 8.8% del total de ingresos tributarios y el sector no estatal el 19% (Ministerio de Finanzas y Precios, 2020). No obstante, se muestra una caída en el último año producto de la pandemia.

La ilustración 4, muestra cómo el empleo del sector empresarial estatal y el no estatal presentan en la actualidad un nivel similar, lo que evidencia la importancia

que asume el sector no estatal y la necesidad de institucionalizarlo a los efectos de lograr una mejor complementariedad con las empresas estatales y mayor aporte al desarrollo económico del país.

Ilustración 4. Cuba. Ocupados en la economía (2020, en millones de personas)



Fuente: Figueredo, Izquierdo y Carmona (2020).

La situación del sistema empresarial (público y privado) del país a partir de la pandemia es complicada. La interrupción total del turismo, la drástica reducción del comercio internacional y las inversiones han provocado el cierre de diversas actividades tanto del sector estatal como el no estatal.

Desde abril de 2020; el 48.7% de los trabajadores del sector estatal se han encontrado interrumpidos y de ellos un aproximado de 19.5% de empresas estatales. El 35% del total de trabajadores por cuenta propia se encuentran con suspensión temporal; y son los trabajadores contratados, transportistas, arrendatarios, servicios gastronómicos y de bellezas los más afectados (Alonso et al., 2020).

Algunas de las afectaciones a los diferentes actores se pueden resumir en:²

- El cierre de empresas con carácter temporal y soluciones de teletrabajo en el sector estatal. El sector no estatal sufrió pérdidas totales de los ingresos debido a la imposibilidad de trabajar y la disminución de los niveles de ventas en el caso de los que se mantienen abiertos.
- La disminución en los salarios por interrupción. Pago del 60% del salario en el sector estatal y en el sector no estatal se reducen, o dejan de pagarse, las retribuciones o anticipos pactados, en el caso de los negocios que se mantienen trabajando.

- La terminación del vínculo laboral con trabajadores contratados debido a la interrupción de la actividad o a la considerable disminución de ingresos que han sufrido los negocios privados.
- La interrupción de inversiones para la creación de nuevos negocios, tanto privados como estatales, o para la ampliación de los ya existentes.
- El desabastecimiento de materias para todos los actores. En el caso de los TCP; pérdida de las vías formales e informales para obtener abastecimientos.
- El aumento de los costos variables de los servicios prestados por el incremento en el precio de materias primas y transporte. Ejecución de costos fijos sin tener ingresos: pago de alquiler de espacios, custodios, mantenimiento de equipos e instalaciones, electricidad, entre otros.

No obstante, las afectaciones de la pandemia de la covid-19 han traído un modo de hacer negocios diferente en el mundo y Cuba no escapa a esta tendencia. En cuanto al sector estatal empresarial:

- El teletrabajo ha mostrado la posibilidad de esta forma de aporte laboral, la cual requerirá definir procedimientos de desempeño operativo y protección frente a la posible intensidad del trabajo.
- Los protocolos higiénicos serán una demanda para todos los servicios, en especial el turismo, la restauración, entre otros. Al mismo tiempo, estos deben constituir un derecho de protección para sus trabajadores.
- Pareciera que el comercio electrónico es un canal factible, aunque necesita mejorar. Se observa una aceptación por los consumidores con acceso a este tipo de comercio que le puede brindar comodidad, reducción del tiempo para compras, entre otros aspectos.

El sector no estatal también tendrá que asumir los protocolos higiénicos para clientes y empleados y, además:

- La reconversión de negocios o diversificación de los mismos (el uso de los medios digitales).
- Redireccionarse hacia el mercado doméstico de negocios que con anterioridad se dirigían al turismo de forma preferencial.

Será un desafío construir modelos de negocio flexibles y orientados hacia áreas productivas dinámicas, lo cual impone el requerimiento de conocimientos y asesorías, intercambio de experiencias con las buenas prácticas de negocios extranjeros y el uso intensivo de los medios digitales.

² La información relativa a los trabajadores por cuenta propia es extraída de AUGE (2020).

Los actores económicos en algunos documentos normativos

Se hizo pública, la síntesis de la *Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la covid-19*. Sin embargo, una concepción estratégica debería centrar el foco en aquellos objetivos que permitan un cambio esencial en cierto horizonte temporal, sin embargo, la *Estrategia...* no presenta ningún propósito explícito, por lo cual será imposible verificar si la misma se implementó y obtuvo los resultados esperados. Es imposible someter a escrutinio público una estrategia sobre la cual no se pueda verificar su eficacia.

En esta *Estrategia...*, los comentarios referidos al sistema empresarial estatal se enfocan en la reestructuración del mismo y solo el aspecto del sistema financiero menciona la necesaria autonomía empresarial. Existen diversas áreas que no realizan ninguna mención sobre el sector estatal, entre otras: la industria manufacturera.

La Constitución de la República en su artículo 18 plantea: «rige un sistema de economía socialista basado en la propiedad de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción como la forma de propiedad principal» (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019), sin embargo, estos dos aspectos centrales no aparecen reflejados en la *Estrategia...*: el ejercicio del pueblo sobre la propiedad y la mención de los medios fundamentales de producción permanecen ausentes.

La estrategia no considera entre sus principios al pueblo como dueño, sino que reafirma solamente la propiedad estatal. La Constitución refrenda que dicha propiedad es sobre los medios fundamentales de producción.

En los artículos 23 y 24 se exponen algunos de los medios de producción que parecieran son los fundamentales, sin embargo, con independencia de la pobre precisión, sería bueno diferenciar entre medios fundamentales de producción y áreas estratégicas. Lo estratégico es temporal, mientras que lo fundamental es esencial, define en sí mismo el carácter socialista. Entonces cabría preguntarse: ¿cuáles de las 16 áreas claves presentadas en la estrategia, son fundamentales y cuáles son actividades relacionadas con los medios fundamentales de producción? De lo anterior se desprende preguntar dónde deberían estar las empresas estatales.

Se han tomado 43 medidas recogidas en Resolución 115/2020 y en el Decreto-Ley 34/2021

El sistema de asignación de la liquidez del plan (Resolución 115/2020) intenta establecer métodos indirectos de gestión de la economía y otorgar mayor autonomía a las empresas en el manejo de las divisas, lo cual debe motivar al ahorro y a la captación de divisas. No obstante, si bien esta propuesta debe introducir cierta dinámica a la economía, se puede señalar que dicho sistema implica la dolarización parcial de la economía, un tratamiento parecido al de los años noventa, con algunas diferencias.³

En la definición del plan debe primar su carácter financiero, no como instrumento de asignación de recursos y garantía de supervivencia. El resto de la gestión de la empresa debe ser obtenido mediante su concurrencia al mercado, la interacción, la articulación y los encañamientos entre las diferentes empresas de las más diversas formas de propiedad.

El Decreto-Ley 34 aprobado para el sector empresarial (Consejo de Estado, 2021), requiere de un análisis pormenorizado con vistas a valorar su real impacto en la autonomía empresarial y su contribución a potenciar la eficiencia y eficacia de la empresa estatal.

Sobre el financiamiento de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE, en lo adelante) por parte de las empresas existen varios aspectos cuestionables. Este financiamiento se establece según un coeficiente obtenido de dividir el presupuesto de gastos de la OSDE entre el total de ventas (no netas) de todas las empresas subordinadas. Ese coeficiente se aplica a las ventas netas de cada empresa y ese será el monto a entregar por cada una. Sin embargo, no existe claridad sobre las razones por las cuales un ente fuera del sistema empresarial estatal dictamina al respecto.

No está fundamentado la pertinencia de esta forma de cálculo, por dos razones: i) las empresas deducirán este pago de sus utilidades y ii) no aparecen claros los criterios para definir el presupuesto de gastos de la OSDE o si este es adecuado o no.

Otro de los elementos polémicos de este decreto es la creación de empresas filiales —además del uso inadecuado del término filial como es entendido en el mundo—, es si este proceso crea un nivel más o no. Se puede originar o no de una UEB, pero de hecho se suma un eslabón al sistema empresarial, ya que la empresa

3 Entre ellas se puede citar la inexistencia del monopolio del comercio exterior y una planificación menos rígida.

tendrá talleres y fábricas. En este sentido no aparecen claras las diferencias sustantivas entre la ampliación de facultades de una UEB, la aparición de las filiales y la conversión de UEB en empresas que cierren ciclos.

Uno de los factores que atenta contra el funcionamiento eficiente de las empresas, es el relacionado con la remuneración a los trabajadores. Las empresas deberían tener autonomía para tomar decisiones en tal sentido. En las 15 medidas la número 3 se refería a «flexibilizar la utilización de los cargos técnicos establecidos en los calificadores, incluido el diseño de cargos propios» (Ministerio de Economía y Planificación, 2020), pero este aspecto no se incluyó en el Decreto-Ley 34. Continúan vigentes los calificadores de cargo y las escalas, lo que ha sido motivo de crítica por las consecuencias que provoca en: excesos de plantillas, desmotivación salarial, entre otras. Además, la motivación de quienes trabajan no solo está relacionada con la remuneración, sino también con otros elementos como: ser escuchado, tener la posibilidad de crecer profesionalmente, entre otros.

La autonomía empresarial solo se otorga en pequeñas «dosis», pues las mismas medidas acotan los espacios para su ejercicio en la empresa, en los mismos aspectos que supuestamente se les otorga.

El artículo 22 del Decreto-Ley 34 presenta un listado de 21 aspectos sobre los cuales las empresas tienen potestad, ¿eso significa autonomía? La autonomía entendida como autoridad para tomar decisiones, debe ser completa y el Estado como dueño la monitorea y supervisa.

En cuanto a las formas de gestión no estatal, el enfoque de la estrategia aún plantea una clara orientación a su desempeño en diferentes actividades y su relación contractual con el sector estatal. Se muestra un desbalance por áreas claves, lo cual constata la necesidad de una institucionalidad que actúe sobre el apoyo y fomento de las cooperativas y las mipymes y la coordinación de todas las entidades globales rectoras.

La posibilidad de contratación de productos y servicios entre sector estatal y no estatal está autorizada desde hace años, pero existe reticencia por parte de las empresas estatales al ser controlados dichos contratos. No obstante, la nueva política de exportación e importación ha estado dirigida a crear vínculos entre el sector no estatal y estatal, con algunos incentivos fiscales.

Se definió la política y la norma jurídica para exportación de los negocios privados, lo cual les permite la posibilidad lícita de exportar e importar, mediante empresas estatales de comercio exterior autorizadas para ello (un

total de 36). Se podrían referir como aspectos positivos de la Resolución 315:

- El hecho mismo de autorizarles a exportar, lo cual hasta el momento, si bien no estaba prohibido, no existían los mecanismos para ello.
- Los trabajadores por cuenta propia podrán abrir una cuenta en moneda libremente convertible contra la cual se pagan los gastos y recibir los ingresos. De tales ingresos netos, el cuentapropista se queda con el 80% y el 20% se le entrega al TCP por su contravalor en CUP.
- Se supone que estas empresas son expertas en comercio exterior y manejan un portafolio de productos y servicios, de suministradores y clientes importantes que deben ser de ayuda a los TCP.

Existen un conjunto de peligros en esta modalidad aprobada, uno de los mayores es la falta de experiencia de tales empresas en exportar pequeños lotes, lo cual puede encarecer los gastos de operación, que deben ser pagados en MLC, así como el margen comercial de la empresa estatal, el cual debe ser pagado también por los cuentapropistas.

No se hace mención a la sostenibilidad de las producciones exportables, no se prevé ningún financiamiento crediticio o cofinanciamiento con el Estado, para apoyar la exportación e incluso permitir la entrada de nuevos pequeños negocios a la exportación.

La norma plantea los documentos que deben presentar las formas no estatales, sin embargo, no se hace mención a documentación alguna a mostrar por las empresas exportadoras al productor. Nadie elige a ciegas una entidad para exportar, distribuir, entre otras. Es práctica internacional que los negocios, como norma, valoran las diferentes alternativas de posibles distribuidores o agentes de exportación, sobre la base de un conjunto de elementos que van desde el prestigio hasta lo económico. Ya que están obligados a esas 36 empresas, al menos deberían tener acceso a la documentación que las avale.

La cuenta en MLC es, en la práctica, inamovible, un recurso que podrá usar el Estado para sus necesidades temporales, ante la deteriorada situación económica. Se requerirá un nivel de precisión en la eficiencia del uso de esos recursos libres en MLC. No se explica las razones de entregar el 20% de los ingresos al Estado, cuando el negocio ha tenido que sufragar en MLC todos los gastos de la exportadora —en cualquier moneda— además del margen comercial.

Los incentivos fiscales (Resolución 222/2020) de la resolución son mayores para las empresas estatales y decrecen para mixtas, cooperativas y trabajadores por cuenta propia, por ese mismo orden. Se pudiera entender dar mayor incentivo a la empresa estatal, sin embargo, no se justifica la diferenciación de las restantes formas de propiedad; si lo que interesa al Estado es que se exporte, vía por la cual ingresa dinero fresco. Esto muestra la orientación rentista de esta norma.

Se hace evidente el enfoque de monopolio del comercio exterior. Además, la reglamentación se caracteriza por una mirada de corto plazo, centrada en lo financiero y el control y no se introducen modalidades más actuales como el comercio electrónico. La propuesta es reactiva, las empresas exportadoras hacen su labor de búsqueda en función de las solicitudes de bienes a exportar. No se observa una posición proactiva de las empresas exportadoras estatales que indague por mercados y tipos de productos de alto valor agregado donde se puedan promover las exportaciones, consideración pertinente en especial para pequeños negocios, cuya flexibilidad y adaptabilidad les concede mayores posibilidades de satisfacer nichos específicos a donde no pueden llegar las empresas estatales.

Por último, el ordenamiento monetario, es un proceso con muchas aristas, solo destacar dos: i) la afectación a un conjunto de empresas estatales por la depreciación del peso cubano y ii) la ausencia de análisis sobre el impacto a los trabajadores por cuenta propia.

En cuanto a lo primero aquellas empresas estatales que no sean rentables, ni lo logren con el rescate de financiero por un año, deberán cerrar y sus trabajadores pareciera deberán emplearse en cooperativas, pequeñas y medianas empresas o ser trabajadores por cuenta propia. Esta situación obliga a imprimir rapidez al proceso de reconocimiento de las mipymes y reactivación de las cooperativas no agropecuarias.

Respecto al segundo aspecto, solo se ha planteado la reducción de impuestos para impactar en los precios a la baja, sin embargo, ¿tal reducción de impuestos compensa el incremento salarial que aumenta los costos? Al parecer, no se ha previsto el incremento de los costos de insumo, de las inversiones previstas, devaluación de los fondos en banco, entre otros (Díaz y Torres, 2020).

La dolarización de la economía complica el panorama en medio de la pandemia de la covid-19, entre otros factores por el descalce monetario que se produce entre la orientación de las ventas de productos y servicios del sector no estatal para un mercado en su mayor parte en

pesos cubanos (CUP), mientras que tienen que comprar la mayoría de los insumos en MLC o sin posibilidades de obtenerlos en el país.

Un error de partida para lograr cumplir con el principio de la complementariedad de las formas de propiedad es que no se delimita el papel a desempeñar por cada actor; lo cual impide apreciar un enfoque estratégico sobre el lugar de cada actor en el desarrollo del país. Será imposible concretar qué priorizar en las formas de gestión y propiedad no estatales para no convertirlas en marginales o residuales. La ausencia de un enfoque estratégico para las pequeñas y medianas empresas es una de las debilidades identificadas por la CEPAL en América Latina (Dini y Giovanni, 2019).

Complementariedad entre la actualidad y el futuro

Complementariedad, según el diccionario enciclopédico, significa: «perfeccionar algo; lo que se añade a otra para hacerla íntegra o perfecta; perfección o plenitud a que llega algo».

Se habla de complementar los diferentes actores tales como: empresa estatal, cooperativas —agropecuarias y no agropecuarias—, pequeñas y medianas empresas —privadas y estatales—, trabajadores por cuenta propia e Inversión Extranjera Directa. Es necesario precisar que aún no están reconocidas las pequeñas y medianas empresas, algo propuesto por la estrategia —cuando ello ocurra los trabajadores por cuenta propia serán los autónomos— y la IED no es un actor en sí mismo, sino la forma organizativa que asuma dicha inversión —empresa mixta, empresa 100% de capital extranjero, entre otras—.

Al hablar de complementariedad en el logro de algo íntegro, ello significa que ningún actor por sí mismo lograría lo que todos en su conjunto podrían alcanzar en cuanto a propósitos de desarrollo, lo cual es el caso que nos ocupa.

Es importante precisar que la propiedad fundamental de la economía es la de todo el pueblo, pero ello no significa sea la única y otras formas de propiedad puedan gestionar medios que sean estatales. Todo ello esta refrendado en la Constitución. Sin embargo, llama la atención en dicho documento y en la *Conceptualización...* que solo se menciona la complementariedad cuando se habla de la propiedad privada, no así con las restantes formas de propiedad.

Un primer aspecto a analizar es la existencia en la actualidad de complementariedad productiva entre los

actores —en cuanto a las actividades a las cuales se dedican—, es decir, pareciera más complicado complementarse si todos los actores realizan actividades similares.

Tabla 1. Cuba. Proporción del PIB y actores en cada sector de la economía (en por ciento)

	Emp Est	CNa	TCP*	PIB**
Agricultura, ganadería y silvicultura***	13.6			3.7
Pesca	1.2			0.01
Explotación de minas y canteras	1			0.3
Industria azucarera	0.6			0.2
Industrias manufactureras (excepto Industria azucarera)	16.4	10.6	4.6	11.4
Construcción	7.7	14	5.1	7.3
Suministro de electricidad, gas y agua	3.3	1		1.3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4.3	1.2	23.9	10.6
Comercio; reparación de efectos personales	19.1	29.9	19.9	18.8
Hoteles y restaurantes	6.4	36.3	20.2	6.8
Intermediación financiera	0.5			2.5
Servicios empres., activ. inmobiliaria y de alquiler	12.3	1.4	0.1	3.5
Administración pública, defensa; seguridad social	0.3			3.5
Ciencia e innovación tecnológica	1.7	0.1		0.5
Educación	0.1		1.2	5.8
Salud pública y asistencia social	0.1		0.1	17.1
Cultura y deporte	1.7		0.1	3.4
Otras activ. de serv. comunales, de asociaciones y personales	9.7	5.7		1.4

(*) El cálculo de tales proporciones se realizó mediante la deducción al total de licencias otorgadas, aquellas de trabajadores contratados, con lo cual quedaría la cifra de autónomos y dueños de negocios. Luego se ubicó, según la descripción de las actividades autorizadas (Resolución 104), a los sectores que pertenecen (esto se logró con el 39 % de las licencias que abarcan el 76 % de los cuentapropistas).

(**) La suma no es el 100 % del PIB pues no se incluyen los derechos de importación.

(***) No se incluyen las cooperativas agropecuarias por ser su concentración en dicho sector, ni las mixtas por no contar con la información necesaria.

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2020).

La tabla 1 muestra la proporción de cada actor en los diferentes sectores económicos, lo cual permite una visión del tejido empresarial.

La misma muestra la concentración de tres de los actores en Comercio y de forma diferenciada para distintos tipos de actores, en los sectores de Industria Manufacturada, Transporte, Hoteles y Restaurantes —sobre todo este último—. Es preciso señalar que la proporción de propiedad estatal en este último sector es baja, porque los hoteles no cuentan en la estadística de referencia como empresas sino como unidades empresariales de base. Se observa que esos mismos sectores están entre los más representados en el PIB.

La mayoría de las empresas estatales son grandes, solo un 13.7 % del total posee menos de 100 trabajadores y las cooperativas con un promedio de 42 socios. En cuanto al trabajo por cuenta propia, no se poseen las cifras, aunque pareciera que los autónomos representan la mayoría en un aproximado de 400 000.⁴ Se deduce una polarización en cuanto a tamaños: empresas estatales muy grandes y personas que en realidad trabajan por su cuenta.

En relación con la cantidad de actores, es indiscutible la preponderancia de la empresa estatal, no obstante, si el número de autónomos ronda por la cifra antes expuesta, las posibles micro, pequeñas y medianas empresas estaría en una cifra muy superior a las estatales, aunque se desconocen las proporciones por cantidad de trabajadores o ingresos

Al ubicar a los TCP por la descripción de la actividad y no por su desempeño real,⁵ en muchos casos no puede valorarse las potencialidades existentes: por ejemplo, una persona puede tener una licencia como productor de artículos fundidos y en realidad realiza manufactura aditiva, actividad de base tecnológica. También ocurre que se puede tener una licencia de mensajero y realizar actividad de logística. De igual forma, pero en sentido contrario, en esas actividades también se encuentran autónomos de muy bajo perfil dinámico.

El tejido empresarial del país muestra espacios vacíos o de muy pobre desarrollo —tanto estatal como no estatal— que admiten la penetración de nuevos negocios y la búsqueda de complementariedad en la

4 Esta cifra es el resultado de deducir del total de trabajadores por cuenta propia, el 25 % de los trabajadores contratados.

5 De igual forma existen muchas licencias de productor-vendedor, que pudieran ubicarse en industria o comercio. La experiencia indica es de comercio la mayoría, por ejemplo, los vendedores de pan en tienda o ambulantes, es actividad pura de comercio, no son elaboradores del producto.

medida que se amplíe, para el sector no estatal, introducirse en actividades de mayor nivel de complejidad.

La Constitución establece que la empresa estatal es sujeto principal de la economía, aunque no aclara qué se entiende por ello. No obstante, la *Conceptualización* al referirse a otras formas de propiedad y gestión plantea: «[para que] el Estado Socialista se concentre en las complejas tareas que le son propias desprendiéndose de la dirección o administración directa de determinadas actividades que requieren un alto grado de independencia, autonomía y responsabilidad» (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 7), lo cual se complementa más adelante al enfatizar que de ese modo «el Estado se desprende de la administración directa de determinadas actividades ganando en capacidad de concentración en sus funciones principales» (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 8). De todo lo anterior se puede interpretar que la empresa estatal, como sujeto principal, debe venir dado por el tipo de actividad y no por la cantidad de empresas, ni por su presencia en todos los sectores lo que abre un espacio para la actuación de otras formas de propiedad y gestión.

Lo anterior implica se deben definir algunos elementos de partida para cualquier enfoque de complementariedad:

- Debe definirse con claridad dónde las empresas estatales deben estar presente y a partir de ello estructurar los diferentes mercados y su forma de regulación (por ejemplo mercado de monopolio estatal, mercados de competencia entre actores, entre otras.
- No deben existir barreras de entrada, como el proceso de autorización, para concretar un negocio.
- El sector no estatal podrá ser proveedor, competidor o cooperar entre sí y con el sector estatal.
- La rivalidad debe ser parte del juego económico en base al mercado, bajo «situaciones similares» para todas las formas de propiedad, tal y como plantean los documentos antes mencionados. Ello implica que ninguna forma de propiedad se aproveche de su posición en el mercado para imponer condición a los restantes. Tampoco deberá restringirse la flexibilidad y libertad para la toma de decisiones del sector no estatal, por la limitada autonomía de la empresa estatal, sino por el contrario otorgarle a esta toda la autoridad.
- Los incentivos fiscales, financieros, entre otros, deben desempeñar un papel central para direccionar o redireccionar los negocios privados y

cooperativos. De igual manera, la transparencia en los procesos de negociación de traspaso de gestión a formas no estatales.

- La alianza público-privada para el desarrollo y de gestión, deben ser norma y no excepción.

¿Dónde podrían desempeñarse los diferentes actores?

La complementariedad debe tributar al desarrollo del país, por tanto, los actores deben ser competitivos y crear ventajas de forma sistemática sobre la base de la innovación. Al tomar en cuenta la matriz de ventaja competitiva de la Boston Consulting Group (BCG) la autora intenta realizar un acercamiento preliminar de la participación de los diferentes actores por tipos de sectores.

La BCG clasifica a los sectores de acuerdo a la fuente e importancia de la ventaja competitiva en volumen, especialista, fragmentadas y estancadas (Menguzzato, 1996).

Los sectores de volumen o escala, no presentan muchas fuentes de diferenciación, su ventaja competitiva se basa en los costos, mediante economías de escala —efecto de tamaño y/o experiencia— de varios tipos: producción, I+D, sistema de distribución, entre otros. La innovación es sobre todo de proceso y producto y dedica gran parte de sus recursos a ello.

Grandes volúmenes de producción apoyan su rentabilidad y por tanto una elevada cuota de mercado es un activo importante. La inversión por tamaño o por el tiempo para adquirir la experiencia, representan barreras de entrada y salida altas.

Son, como norma, empresas grandes centradas en sectores como: infraestructura, industria pesada, industria de vidrio, cemento, energía, telecomunicaciones, agua, entre otras. Pareciera que las empresas estatales y mixtas deberían concentrarse en estos sectores, aunque las cooperativas —sin restricciones de tamaño— también pudieran tener alguna intervención.

Los especialistas pueden referirse a dos tipos, aquellas enfocadas en el mercado o en la tecnología, las primeras buscan satisfacer el mercado de consumo, en tanto las segundas están dirigidas a ser suministradores de grandes y medianas empresas.

Las enfocadas al mercado sus alternativas de diferenciación son amplias y le confieren una ventaja competitiva significativa apreciada por los clientes dispuestos a pagar. Son sobre todo innovadoras, novedosas. Su rentabilidad no se asocia a una gran cuota de mercado, sino al margen que genera su diferenciación. Son industrias de nicho, aunque este pudiera tener una cobertura internacional.

Los suministradores especializados ofrecen equipos, partes, piezas, nuevos materiales, entre otros a la industria, están más guiados por las trayectorias tecnológicas, las oportunidades de innovación son amplias y las empresas son en general pequeñas.

Las barreras de entrada están sobre todo en las capacidades de innovación para cada tipo de sector de negocio, es necesaria la flexibilidad y decisiones rápidas en función del mercado. Serían un buen espacio para las micro, pequeñas y medianas empresas, las cooperativas y algún tipo de variante asociativo. La empresa estatal como norma podría salir de estos sectores o crear organizaciones mixtas.

Las industrias fragmentadas disponen de muchas alternativas de diferenciación para crear ventajas competitivas, pero son imitadas de manera muy fácil y rápida, las barreras de entrada y salida son bajas, todo lo cual genera mucho desgaste. El tamaño no aporta, ni la cuota de mercado y la estrategia es intentar pasar a ser especialista. Es un sector compuesto por servicios no especializados como restaurantes, comercio, entre otros. Es un típico espacio de negocios para micro, pequeñas y medianas empresas, también pudieran entrar cooperativas. Las empresas estatales no deberían tener negocios en estos sectores, salvedad hecha a cadenas de tiendas mayoristas y quizás a negocios mixtos en cadenas de tiendas minoristas.

Las industrias maduras, son por lo general dominadas por los proveedores, al decir de Pavitt (1984). Se describe en la literatura negocios recién llegados, con tecnologías más novedosas que puedan trazar la diferencia. Son industrias como la textil, productos de la madera, impresión, confecciones, entre otras. La innovación proviene de los bienes intermedios y equipamiento, no son generalmente muy grandes, a excepción de algunas como las textiles. Su estrategia gira en torno a la especialización. Empresas micro, pequeñas y medianas, así como cooperativas pudieran entrar en estos negocios en la medida que las empresas estatales salgan de ellos, pudiéndose generar alianzas.

Si bien la BCG no contempla de manera específica las industrias basadas en la ciencia, las mismas se incluyen en las especializadas.

De igual forma en el mundo es muy claro la existencia de monopolios naturales que son públicos y requieren de una regulación específica —tales como: energía, agua, carreteras, entre otras—. También se definen los mercados oligopólicos —pueden ser en sectores de volumen o economías de escala— donde si bien, para el caso de Cuba, el poder pudiera estar en empresas

estatales, también pudieran participar empresas de otras formas de propiedad.

Esto es solo una aproximación a la necesidad de un estudio de mayor envergadura; no obstante, muestra la posibilidad real de complementariedad, siempre que los principios antes expuestos se cumplan. La práctica actual del mundo de los negocios muestra que los límites entre los sectores se hacen difusos en la medida que la tecnología interviene y las modifica. Sin embargo, lo planteado con anterioridad permite una visión general de posibles cambios en el tejido empresarial.

Los sectores con más crecimiento en el mundo, incluso en tiempo de pandemia, han sido: economía digital, biotecnología, producción de equipos electrónicos, energía e internet de las cosas y las ciencias de la vida (Columbus, 2020). En Cuba; la actual pandemia mostró la necesidad de desarrollar todo el mundo digital, transversal a los sectores, así como la biotecnología y la salud pública. Parecería estas deben ser áreas priorizadas.

El rol asignado a los actores no estatales es complementario al estatal, sin embargo, ello no significa deban ser marginales, ni residuales. La complementariedad debe estar en función de la transformación productiva del país, no de actividades de subsistencia, que deben existir, pero no ser incentivadas, ni fomentadas.

La complementariedad impone ciertos retos al gobierno:

- Permitir que la fuerza de trabajo calificada pueda desempeñar actividades propias de su profesión en mipymes privadas y no circunscribirlo solo a empresas estatales y cooperativas.
- Comprender que la innovación de las pequeñas empresas y cooperativas tiene un carácter informal, pues no poseen departamentos de I+D, entre otras.
- Generar confianza en la articulación entre empresas estatales y no estatales.
- Proponer un mecanismo financiero que cubra todo el proceso innovador.
- Conocer las potencialidades reales de aporte innovador de los actuales TCP.
- Víncular las universidades con el proceso de creación y desarrollo de emprendimientos no estatales;
- Entender el papel de las empresas estatales en el entramado económico dirigido a los medios fundamentales de producción.
- Poseer la capacidad estatal, de las políticas y de previsión

La complementariedad no se logra porque se escriba en una estrategia o se divulgue; es necesario diseñar

medidas concretas en las diferentes formas de propiedad, en un proceso cuasi simultáneo para que se logre el acople necesario.

Un elemento central para definir el papel estratégico a desempeñar por cada actor en la transformación productiva del país, es la claridad de los objetivos a alcanzar, sobre cuáles bases económicas y qué patrón de especialización van a desarrollarse. Ello conduciría a una mayor claridad para determinar: dónde deben estar las empresas estatales y qué interesa incentivar en las no estatales. Al mismo tiempo permitirá definir políticas de orientación por misiones, es decir «políticas públicas sistémicas que se basan en conocimientos de avanzada para alcanzar objetivos específicos» (Mazucatto y Penna, 2020), movilizar todo el potencial científico en un propósito que debe ser integrador, intersectorial y que solucione grandes problemas.

Existen muchos desafíos: lidiar con la visión política existente en el país sobre la concentración de la propiedad, la existencia de algunos «mitos» sobre el socialismo que lo vinculan con la centralización —planificación centralizada, monopolio del comercio exterior, el control, entre otras— e intentar «proteger» a la empresa estatal —no otorgando autonomía a la empresa estatal, sino constriñendo a las formas no estatales— serían posibles limitantes al crecimiento de todos los actores y por tanto de la economía.

Reflexiones finales

La empresa estatal, las cooperativas no agropecuarias, las micro, pequeñas y medianas empresas, así como los

trabajadores por cuenta propia, son actores los cuales, unidos a las empresas mixtas, deben aportar, a partir de complementarse, al desarrollo del país.

La empresa estatal debe ocupar el espacio de las áreas esenciales que aportan valor. No es necesaria la presencia de las empresas estatales en todos los sectores, ya que el Estado regula la economía para todos los tipos de actores.

Los desafíos de las cooperativas no agropecuarias y las mipymes se encuentran en la ausencia de legislación sobre sociedades mercantiles y el logro de una institucionalidad basada en un marco regulatorio de fomento a tales actores. Todo ello va unido a la necesidad de un diseño de mecanismos financieros y tributarios específico para ellas.

Establecer una institucionalidad para cada uno de los actores: las empresas estatales, cooperativas y pymes, que articule las políticas y garantice condiciones similares de competencia, es una condición importante para alcanzar la complementariedad

Esclarecer el papel estratégico del sector no estatal en la transformación productiva del país, permitirá eliminar el estigma de «mal necesario» y revertirlo en actores que aporten crecimiento y desarrollo. Ello implica un cambio conceptual del papel de la empresa estatal, que sin dejar de ser la más importante, se articule, coopere y compita con otras formas de propiedad.

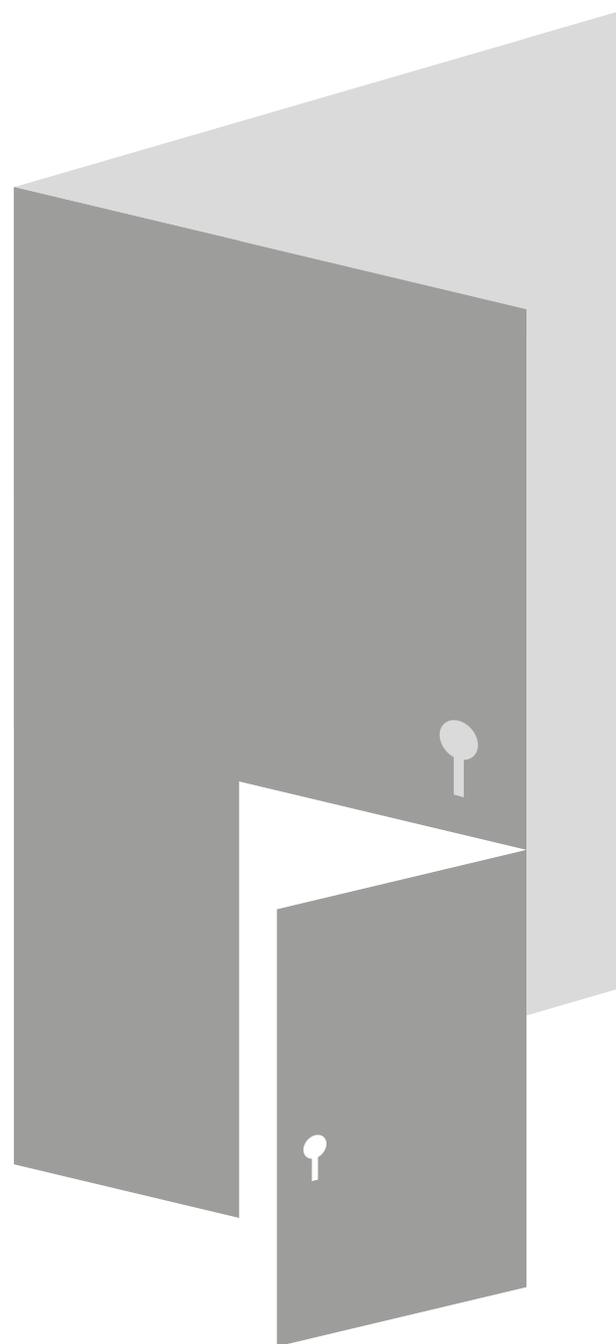
La complementariedad de los diferentes actores no es un tema menor, debe estar sustentado en un enfoque estratégico y en un conjunto de políticas para regular el espacio de competencia entre ellos de modo que no exista asimetría al favorecer más a unos que a otros. ■

Bibliografía

- Agencia Cubana de Noticias. «Las cooperativas no agropecuarias se ajustan para la unificación monetaria». *Trabajadores*. 16 octubre de 2020, en <https://www.trabajadores.cu/20200916/las-cooperativas-no-agropecuarias-se-ajustan-para-la-unificacion-monetaria>.
- Alonso, R.; O. Figueredo; Y. Sifonte; D. Doimeadios; L. Izquierdo y D. Extremera. «Estrategia de Cuba para impulsar la economía en la nueva normalidad». *Mesa Redonda. Cubadebate*. 12 de octubre de 2020, en <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesaredonde/2020/10/12/transformacion-profunda-y-entrega-al-trabajo-la-estrategia-de-cuba-para-impulsar-la-economia-en-la-nueva-normalidad/>.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Constitución de la República de Cuba». *de la República*, año CXVII, no. 5 extraordinaria, 10 de abril de 2019, págs. 69-113.
- AUGE. *El emprendimiento privado en Cuba. Un paciente positivo a la Covid-19*. La Habana: AUGE, 2020.
- Bolaños, M. «El presupuesto del Estado para 2020 enfatiza su histórico carácter social». *Cubadebate*. 28 de diciembre de 2020, en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2019/12/el-presupuesto-del-estado-para-2020-enfatiza-su-historico-caracter-social/>.
- Columbus, L. «Software dominates Deloitte's 2020 tech fast 500 with 71% of all companies». *Forbes*. 21 de noviembre de 2020, en <https://www.forbes.com/sites/louiscolumbus/2020/11/21/software-dominates-deloittes-2020-tech-fast-500-with-71-of-all-companies/amp/>.
- Consejo de Estado: «Decreto-Ley 34 Del Sistema Empresarial Estatal Cubano». *Gaceta Oficial de la República*, año CXIX, no. 51 ordinaria, 7 de mayo de 2021, págs. 1501-1509.
- Díaz, O. y R. Torres. *El emprendimiento privado de cara al ordenamiento monetario*. La Habana: AUGE, 2020.
- Dini, M. y G. Stumpo. «Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. Síntesis». *Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/20)*. Santiago de Chile: CEPAL, 2019.
- Figueredo, O.; L. Izquierdo y E. Carmona. «Cuba en datos: de bolsillos y billeteras, hablemos de salarios». *Cubadebate*. 4 de septiembre de 2020, en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/09/04/cuba-en-datos-de-bolsillos-y-billeteras-hablemos-de-salarios/>.
- Figueredo, O.; L. Izquierdo y E. Carmona. «Cuba en datos: se rompe el esquema tradicional para el trabajo por cuenta propia». *Cubadebate*. 26 de febrero de 2021, en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2021/02/21/cuba-en-datos-se-rompe-el-esquema-tradicional-para-el-trabajo-por-cuenta-propia>.
- Martínez, L. «Reunión del Consejo de Ministros: Por un ejercicio del pensamiento que transforme al país». *Cubadebate*. 1 de junio de 2020, en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/06/01/reunion-del-consejo-de-ministros-de-cuba-por-un-ejercicio-de-pensamiento-que-transforme-al-pais>.
- Mazucatto, M. y R. Penna. *La era de las misiones. ¿Cómo abordar los desafíos sociales mediante políticas de innovación orientada por misiones para América Latina y el Caribe?*. Washington D.C.: BID, 2020.
- Menguzatto, M. *La dirección estratégica de empresas. Un enfoque innovador del management*. La Habana: [s/e], 1996.
- Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera. «Resolución 315. Reglamento que rige las relaciones comerciales en las operaciones en moneda libremente convertible entre las entidades autorizadas a realizar actividades de comercio exterior y las formas de gestión no estatal». *Gaceta Oficial de la República*, año CXVIII, no. 59 ordinaria, 17 de agosto de 2020, págs. 1930-1935.
- Ministerio de Economía y Planificación. «15 nuevas medidas para fortalecer la empresa estatal socialista». *Ministerio de Economía y Planificación*. 2020, en <https://www.mep.gob.cu/es/noticia/15-nuevas-medidas-para-fortalecer-la-empresa-estatal-socialista>.
- Ministerio de Economía y Planificación. «Resolución 115. Bases generales para el perfeccionamiento del sistema de asignación de la liquidez del plan de la economía nacional». *Gaceta Oficial de la República*, año CXVIII, no. 60 ordinaria, 18 de agosto de 2020, págs. 1939-1943.
- Ministerio de Economía y Planificación. *Liquidación del Presupuesto del Estado 2019*. La Habana: MEP, 2020.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. «Resolución 104». *Gaceta Oficial de la República*, año CXVII, no. 85 ordinaria, 6 de noviembre de 2019, págs. 1870-1896.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Empleo y Salarios. Edición 2015*. La Habana: ONEI, 2016.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Empleo y Salarios. Edición 2017*. La Habana: ONEI, 2018.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Empleo y Salarios. Edición 2019*. La Habana: ONEI, 2020.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Organización Institucional. Principales Entidades*. La Habana: ONEI, 2019.
- Pavitt, K. «Sectorial patterns technicalchange towards a taxonomy and a theory». *Research policy* vol.16, 1984.
- Rodríguez, J. L. «La economía cubana en el 2020 y perspectivas del 2021. Una evaluación preliminar (II)». *Cuba Periodistas*. Enero de 2021, en <http://www.cubaperiodistas.cu/index.php/2021/01/la-economia-cubana-en-el-2020-y-perspectivas-del-2021-una-evaluacion-preliminar-ii/>.
- Rodríguez, J. L. «La economía cubana en el 2020 y perspectivas del 2021. Una evaluación preliminar (III)». *Cuba Periodistas*. Enero de 2021, en <http://www.cubaperiodistas.cu/index.php/2021/01/la-economia-cubana-en-el-2020-y-perspectivas-del-2021-una-evaluacion-preliminar-iii/>.
-

CAPÍTULO 4

Desempeño exportador en Cuba. Hacia políticas más efectivas para el fomento de las exportaciones



Desempeño exportador en Cuba. Hacia políticas más efectivas para el fomento de las exportaciones

RICARDO TORRES PÉREZ

Introducción

Ya en plena tercera década del siglo *xxi*, y con más de un tercio recorrido del período establecido para el *Plan Nacional de Desarrollo hasta 2030*, la economía cubana atraviesa su peor crisis desde inicios de los noventa. Este trance se manifiesta, en primerísimo lugar, en agudas tensiones en las finanzas externas; aunque las dificultades en la balanza de pagos no son nuevas para la economía del país, se han convertido en un fenómeno crónico, multicausal, sin solución a la vista. Un rápido repaso de los números del sector externo revela una causa directa inequívoca: el pésimo desempeño del sector exportador. Cuba arrastra los problemas de un país subdesarrollado típico, las distorsiones comunes a todas las economías centralmente planificadas (EECCPP, en lo adelante), y las medidas unilaterales de Estados Unidos la privan de su mercado natural. Si existe alguna posibilidad de consolidar un modelo económico de progreso, pasa por el despegue de las exportaciones.

Este capítulo tiene dos objetivos entrelazados. En primer lugar, se caracteriza el desempeño de las exportaciones cubanas, resaltando los aspectos causales relacionados con el marco institucional. En segundo lugar, se enumeran tres prioridades para avanzar hacia una política de fomento exportador que ofrezca mayores posibilidades de éxito. Estas propuestas se enfocan hacia cambios en el marco institucional, los cuales estarían

conectados con una transformación más general del modelo económico. Para ello, el capítulo se ha dividido en cinco secciones. Luego de esta breve introducción se ofrecen criterios para abordar el vínculo entre exportaciones y crecimiento económico, y se hace una referencia especial a esta conexión en el contexto de las EECCPP. Se ofrece, además, un recorrido sucinto por las transformaciones principales del marco institucional relevante para el sector. A continuación, se caracteriza el desempeño del sector exportador. Se concluye con la explicación de elementos relevantes del contexto externo y las prioridades para construir un nuevo marco para las políticas de fomento exportador.

Las exportaciones en el crecimiento y el desarrollo económicos

Existe una vasta literatura que aborda el vínculo entre exportaciones y crecimiento económico. Si se asume que la oferta de fuerza de trabajo no tiene limitaciones significativas, la visión heterodoxa identifica a las exportaciones como la restricción más importante en un contexto de crecimiento liderado por la demanda en economías abiertas.

En esencia, se han desarrollado dos corrientes diferentes, pero coincidentes en ciertos aspectos (Blecker, 2013). Por un lado, los modelos de crecimiento liderado por las exportaciones (ELG, por sus siglas en inglés y así en lo adelante) y los de crecimiento restringido por la balanza de pagos (BPCG, por sus siglas en inglés y así en lo adelante). Ambos coinciden en que la demanda es la restricción fundamental en el crecimiento de economías abiertas, y que esta condición es más pronunciada en lo concerniente a las exportaciones. La rápida expansión de las exportaciones permitiría un crecimiento económico más acelerado en el largo plazo. Sin embargo, los mecanismos para desencadenar el proceso y las implicaciones de políticas son muy diferentes. En relación a los mecanismos, la causalidad que presupone el modelo ELG es aplicable a economías de mercado de ingreso medio o superior. En específico, la transición entre crecimiento de la producción y aumento de la productividad a través de economías dinámicas de escala asume una capacidad de innovación que no es la norma para economías en desarrollo, por lo menos no al nivel de todo el sistema productivo.

El modelo BPCG incorpora las restricciones en balanza de pagos derivadas de la escasez de divisas, en sentido amplio (Thirlwall, 2013). Por ello, se encuentra más

cerca de la realidad de los países subdesarrollados. Este modelo resalta el carácter singular de las exportaciones como componente de la demanda agregada. La singularidad viene dada porque es el único que tiene un carácter autónomo, en el sentido de que no depende directamente del ciclo económico propio del país. La demanda que enfrentan las empresas que venden en el exterior depende, sobre todo, de la marcha de la economía en esos mercados. Esta cualidad permite que, en ciertas ocasiones, las exportaciones puedan expandirse aun si existen dificultades en el mercado doméstico, lo cual se espera tenga un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento de largo plazo debido a su contribución a suavizar la caída del producto durante las recesiones.

También es relevante que las exportaciones son una fuente importante de divisas, pues permiten financiar las importaciones. Estas son esenciales para completar el ciclo productivo, debido a que ninguna nación es autosuficiente en las materias primas, los productos intermedios y los bienes de capital que son consumidos en el proceso de producción. En adición, la adquisición de medios de producción es un vehículo esencial para la ampliación de las capacidades productivas y la incorporación de conocimientos —cambio técnico incorporado—. Dado que, en una buena parte de los Estados, los recursos internos no son suficientes para costear el conjunto de inversiones necesarias, una parte de ellas se financia a través de créditos convenidos en moneda extranjera. Las exportaciones también proporcionan los recursos para pagar estos préstamos y, en general, todas las obligaciones internacionales.

Por este mismo motivo, aunque los desequilibrios externos son frecuentes en ciertas etapas del desarrollo, las ventas externas deben crecer a un ritmo suficiente para mantener estos déficits dentro de márgenes sostenibles. Debido a que las importaciones tienen una tendencia natural al incremento asociada al aumento del ingreso per cápita, el potencial de crecimiento de una economía estaría limitado por su capacidad para financiarlas, lo cual se relaciona con la tasa de crecimiento de las exportaciones. Este razonamiento aparece formalizado en los modelos BPCG (Thirlwall, 2013). En este marco, el crecimiento de un país de economía abierta depende del dinamismo de sus socios comerciales. Pero la magnitud de esta relación depende de la elasticidad-ingreso de la demanda de exportaciones. A su vez, esto depende de la estructura de la producción y la composición de la cesta de exportaciones; es decir, del tipo de productos.

Por otra parte, los mercados externos son muy competitivos, y el éxito de un exportador revela una ventaja en la producción de ese bien o servicio frente a sus competidores, *ceteris paribus*.¹ Por ello, las exportaciones constituyen un medio para visibilizar las ventajas comparativas de un país, y contribuyen a orientar la asignación de factores productivos e insumos (Rodrik, 1995). La mejoría en el patrón de especialización internacional,² se concreta en la transferencia sistemática de recursos hacia sectores dinámicos en el comercio internacional, lo cual permite elevar la elasticidad-ingreso de las exportaciones.³ En las últimas décadas, el análisis de los productos más dinámicos en las importaciones mundiales revela que la mayoría de ellos se ubican en los sectores de mayor valor agregado, con alto dinamismo en la innovación y la incorporación de los adelantos científico-técnicos (Porcile *et al.*, 2006). Trabajos recientes (Hausmann, Hwang y Rodrik, 2007 y Lall, Zhang y Weiss, 2005) resumen esta idea con el argumento que, para el crecimiento sostenido a largo plazo, la «calidad» de las exportaciones es más importante que su cantidad.

El crecimiento de las exportaciones también es una vía esencial para el aprovechamiento de economías de escala, que son difíciles de obtener en mercados pequeños. Con bastante frecuencia, el *output* en ciertos sectores excede la demanda interna, por lo cual el aumento de producción depende de que pueda ser exportado. En términos dinámicos, la ampliación de la escala desencadena otros procesos virtuosos derivados del aprendizaje, la experimentación y la inversión en I+D, que sostienen las ganancias de productividad en el largo plazo. Por ello, las exportaciones pueden proveer un mecanismo para aumentar de manera notable la producción y la productividad y diversificar la matriz productiva de los países.

Si se tienen en cuenta las diferencias del marco institucional, estos supuestos son de utilidad limitada para entender cómo se puede apostar por un crecimiento basado en las exportaciones en un país como Cuba. Estas nociones teóricas recogen las características de economías de mercado, en las cuales la demanda es la restricción principal para el incremento del producto en

el largo plazo, junto a los bajos niveles de capital físico por trabajador para el caso de los países en desarrollo. Los estudios para Cuba sugieren que las explicaciones deben contener restricciones del lado de la oferta (Palacios, 2013 y Doimeadiós, 2007), condición típica de una economía centralmente planificada. En este sentido, es más útil comprender las características generales y el lugar del comercio exterior en estas economías.

En esta literatura se identifican las especificidades del contexto institucional, que dan cuenta del papel singular del comercio y las exportaciones (Kornai, 1992). En primer lugar, en estas economías funciona el denominado Monopolio sobre el Comercio Exterior (MCE) como principio institucional. Ello determina que la actividad de exportación se realiza, como regla general, por organizaciones especializadas de comercio exterior (ECE), no por la empresa productora. Entre otros efectos, esto genera una brecha de información entre ellas, y la producción queda de espaldas al mercado internacional. No obstante, es fácil advertir que las decisiones de la ECE afectan de manera prominente a la empresa productora. Una categoría donde esta separación se hace más evidente es el precio. Como norma, el precio de exportación con el cual, en la práctica, opera la ECE está divorciado del precio que recibe la empresa productora.

El segundo aspecto es que las ECE funcionan como monopolios en su sector de actividad. En esta lógica, es frecuente que se creen entidades especializadas en esta función dentro de cada rama, o de manera más concreta, como parte de ministerios y agencias. La segregación de los precios externos de los domésticos se relaciona de modo directo con la inexistencia de un mecanismo cambiario uniforme. Es decir, no existe un mecanismo para determinar con certeza cuál es el equivalente en moneda doméstica de cada unidad de ingreso en divisas. Este problema se completa con el mecanismo dominante para la formación de precios en la economía nacional. Los precios se deciden a nivel central, de manera burocrática y están divorciados de las condiciones de oferta y las características y tendencias de la demanda. Como consecuencia, cualquier política cambiaria convencional termina siendo ineficaz.

En estas condiciones se desarrolla una «aversión» a las exportaciones. Ello tiene que ver con las consecuencias tanto de la existencia del MCE como de las características generales del modelo económico doméstico. La macroeconomía resultante es tal que en la práctica se penaliza de manera sistemática a las empresas más eficientes, en particular las exportadoras y, como resultado, aminoran de forma notable los incentivos a

1 «Siendo el resto de las cosas iguales» [Nota de la Edición].

2 Se pueden manejar diversos criterios para evaluar el patrón de especialización internacional: contenido de conocimientos, profundidad de los encadenamientos, diversificación de las exportaciones, completamiento de cadenas de valor, entre otros.

3 Se refiere a la variación del ingreso, por cada incremento porcentual adicional de las exportaciones.

la exportación. En los casos donde es posible, ¿por qué dedicar tiempo y recursos para penetrar un mercado externo si se puede vender el producto en el mercado nacional, donde siempre hay demanda? Las empresas se hallan en una situación en la que las condiciones domésticas son muy diferentes a las del mercado exterior, y aquellas en última instancia inhiben el crecimiento de las exportaciones.

Lo anterior determinó en estos países un bajo nivel de apertura externa, incluso controlado por el tamaño de la economía (Weill, 2008). Es decir, en términos relativos, para estos países el comercio era menos importante, un hecho llamativo si se tiene en cuenta el rápido aumento de los intercambios comerciales y el hecho de que la mayoría de estos estados eran economías pequeñas. Por otro lado, se verificó una tendencia al predominio de materias primas y productos semielaborados en las ventas externas. Y, en tercer lugar, se manifiesta una propensión al déficit externo y al endeudamiento.

La reacción de la planificación central ante este problema se expresa en dos hechos verificables con facilidad. Por un lado, es común que se use la represión de la demanda doméstica como vía para incrementar las exportaciones; por otro, el cumplimiento de las metas de exportación se convierte en uno de los indicadores directrices dentro de los planes anuales. A medio plazo se observan proclamas dirigidas a aumentar y diversificar las exportaciones. Las exportaciones son vistas, sobre todo, como una forma de generar divisas y pagar las importaciones (Adam, 1995). Asimismo, predomina el concepto de sustitución de importaciones, en su acepción de la negación total de la noción de ventaja comparativa. La manifestación más clara fue la intención de crear en cada uno de esos países, con independencia de su tamaño y dotación de factores, un tejido industrial amplio y diversificado (Brus y Laski, 1989).

El marco institucional para el comercio exterior y las exportaciones

Luego de la reorganización total de la economía del país que supuso el triunfo de la Revolución y el hundimiento de la relación bilateral con Estados Unidos, en pocos años quedaron definidas las características fundamentales del comercio exterior, y, por ende, de las exportaciones. Estos atributos se pueden agrupar en los siguientes grupos: institucionales, orientación geográfica, y composición de la oferta exportadora.

Las agudas restricciones de divisas desde principios de la década de los sesenta provocaron se estableciera un mecanismo para fiscalizar las operaciones de compraventa de la moneda (Vilariño y Domenech, 1986). En 1961 se fundó el Ministerio de Comercio Exterior encargado de dirigir la política comercial como función exclusiva del Estado. En 1962 se adoptó la planificación centralizada basada en balances materiales al estilo de Europa del Este y la Unión Soviética. La incorporación plena al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME, en lo adelante) en 1972, y la adopción de la Constitución de 1976 determinaron la formalización del monopolio sobre el comercio exterior como principio básico para la organización de las relaciones comerciales externas. Esto determinó que la conducción del comercio exterior pasara a realizarse a través de la coordinación de los planes con los países miembros de dicha agrupación, función desempeñada por la Junta Central de Planificación (Quiñones y Trujillo, 2015).

La estructura geográfica de las exportaciones se modificó de manera notable entre 1959 y 1990. La preponderancia de Estados Unidos como destino de las ventas dio paso a la Unión Soviética y los países socialistas agrupados en el CAME. Esa elevada gravitación se acentuó hacia finales de la década de los ochenta, justo antes del colapso de sistema socialista en esos países. En definitiva, se mantuvo la alta concentración de las ventas en un solo socio comercial, a la vez que aumentaron de modo significativo los costos del comercio, como consecuencia de la lejanía de los mercados principales.

No obstante, una parte pequeña, pero significativa en términos cualitativos, del intercambio externo se mantuvo con los países capitalistas desarrollados, al ser proveedores de mercancías no disponibles en los países socialistas. Esta dualidad tuvo importantes implicaciones para el perfil exportador. Ciertos productos, debido a la naturaleza del surtido, solo era posible comercializarlos en los mercados del CAME. Mientras, una parte de la producción de las ventas tradicionales debía ser reservada para los países capitalistas, con el objetivo de asegurar la obtención de divisas para pagar aquellas importaciones.

Por otra parte, la participación en la división internacional socialista del trabajo, consolidó un perfil de especialización que mantenía la estructura exportadora basada en productos primarios, en particular el azúcar crudo. Solo en el marco del CAME se alcanzó a exportar cantidades modestas de nuevos productos como pantallas electrónicas y otros componentes electrónicos (Álvarez, 1995).

Este esquema institucional era funcional al modo de funcionamiento general del modelo económico, pero se enmarcó en tendencias alejadas de las prevalecientes en el mercado mundial, entre las cuales destacan las siguientes: «...contingentes físicos, la moneda de referencia para las transacciones comerciales era una moneda de cuentas y no era convertible en los mercados internacionales, créditos blandos para respaldar los desbalances comerciales, y los precios de los principales productos de exportación eran muy superiores a los de los mercados de referencia» (Quiñones y Trujillo, 2015, pág. 11).

La combinación de los elementos anteriores, convertidos en graves vulnerabilidades, explica la abrupta caída de las exportaciones una vez que desaparecieron las condiciones singulares que gobernaban el comercio exterior. Como parte de las medidas tomadas por el gobierno cubano durante la década de los noventa, se introdujeron un conjunto de modificaciones institucionales que impactaron el alcance del MCE junto a otras de carácter doméstico, con el objetivo de aumentar las ventas externas, reorientarlas a nuevas geografías, y desarrollar nuevos rubros. Esto coincidió con un proceso más amplio de descentralización (Vicente, 2006).

Entre los cambios más importantes se pueden señalar: la desaparición del organismo intermediario entre el aprovisionamiento externo y los productores domésticos, así como la descentralización de la actividad de comercio exterior; la creación del Centro para la Promoción de las Exportaciones (CEPEC) en 1995, subordinado al Ministerio de Comercio Exterior (Mincex), el cual brinda servicios especializados a los exportadores; inversión extranjera en cadenas de comercialización, entre los ejemplos más conocidos se hallan el acuerdo concertado entre la corporación Habanos S.A. y la empresa europea Altadis —cuarto grupo comercializador a escala mundial y el primero en la distribución de puros—, así como la asociación económica con la firma Pernord Ricard para la comercialización externa del ron Havana Club. Ello, junto a políticas sectoriales dirigidas a estimular las actividades generadoras de ingresos en divisas, entre ellas las agroexportaciones, tradicionales y nuevas, como: el azúcar, el café, los cítricos y el tabaco, níquel, y medicamentos, entre otros (García, 2004).

Sin embargo, a partir de 2001 tiene lugar un nuevo giro en la política económica, el cual favoreció la implementación paulatina de un esquema de planificación con mayores niveles de centralización. En este contexto, se reducen los espacios de autonomía de las empresas, y se establece una cuenta única como mecanismo de asignación de las divisas. Además, se priorizan las relaciones

comerciales con Venezuela y China, y emergen los servicios profesionales como capítulo principal de las exportaciones. Los vínculos con esos dos Estados están amparados en fuertes lazos interestatales. La revaluación del peso convertible (CUC) frente a las divisas extranjeras también afectó de manera directa la competitividad de Cuba en el turismo internacional.

Este marco restrictivo comienza a modificarse a partir de 2009, sobre la base de otorgar a las empresas exportadoras más importantes un mayor grado de libertad en el manejo de sus ingresos, pero sin llegar a la situación anterior a 2005. La pérdida de convertibilidad del CUC en el sistema empresarial desde 2009 ha incidido de manera negativa sobre las posibilidades reales de implementar una política de fomento exportador. En la práctica, la asignación de las divisas se mantiene atada a criterios administrativos.

En este contexto no se han introducido cambios apreciables en lo concerniente al MCE. Tanto en los *Lineamientos...* de 2011 como los de 2016, y en el *Plan 2030* se retoman las añejas aspiraciones de impulsar el crecimiento de las exportaciones, así como su diversificación: geográfica y de la cartera de productos. Pero ello no se tradujo en las modificaciones sistémicas necesarias para plantearse objetivos realistas en este ámbito. Ni el principio institucional del MCE ni el esquema cambiario sufrieron modificaciones favorables al aumento de las ventas externas. Estas han quedado a merced del desempeño económico de los principales socios externos, y a los cambios en la política de Estados Unidos hacia Cuba.

Resulta interesante que la mayoría de las investigaciones realizadas dentro de Cuba, hacen solo referencias vagas y tangenciales al marco institucional general cuando se aproximan a los factores detrás de un desempeño exportador, el cual, como se apreciará en la siguiente sección, ha sido altamente insatisfactorio. Estos análisis tienden a identificar los cuellos de botella existentes en diferentes esferas —regulatorias, logísticas, productivas, financieras— pero no los fallos sistémicos de los actores y sus decisiones, que dan cuenta de esos obstáculos (ANEC-CEEC-INIE, 2009).

Una caracterización del sector exportador

Después de 1959, al análisis del ámbito económico externo se puede dividir en dos grandes períodos, cuya inflexión tiene lugar alrededor de 1990. El comercio exterior cubano entre 1959 y 1989 estuvo vinculado

de manera estrecha al desarrollo de los vínculos con los países del CAME. Las facilidades otorgadas fueron amplias, variadas y flexibles en el tiempo hasta el colapso del sistema socialista hacia finales de los ochenta. Como resultado, se produjo una mejoría notable de los términos de intercambio, sin embargo, las ventas externas aumentaron a un ritmo modesto, inferior al promedio mundial y al de los países subdesarrollados (tabla 1).⁴

Tabla 1. Crecimiento de las exportaciones en países, regiones y períodos seleccionados (tasa de crecimiento promedio anual, en por ciento)

	1959-1989	1990-2019
Mundo	11.5	6.2
Países en desarrollo	11.1	8.4
África	8.9	5.5
Caribe	7.0	4.3
América Central	12.3	8.4
América del Sur	8.9	6.4
Asia	12.5	9.4
Cuba	7.3	2.8

Fuente: UNCTADStats (2021) y Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2020).

Luego del colapso del CAME y la desintegración de la Unión Soviética, el efecto inmediato fue una caída de más del 80% de las exportaciones, seguida de una recuperación global muy lenta acompañada de cambios estructurales en la composición y orientación geográfica de las ventas externas. A pesar de esas transformaciones, las exportaciones cubanas evidencian una dinámica bastante inferior al promedio mundial, y al correspondiente a grupos de países comparables.

Sin embargo, la cifra global esconde un desempeño muy dispar en los dos componentes principales: bienes y servicios. La composición de las exportaciones ha cambiado de manera notable. En 2019, alrededor de las cuatro quintas partes se corresponden con ventas de servicios, un valor que en 1991 era de menos de la décima parte; lo cual puede ser considerada la transformación más importante experimentada por las exportaciones desde 1990 (ilustración 1). A principios de la década de los años 2000, el turismo internacional sobrepasa a la agroindustria azucarera como principal fuente

de divisas. A partir de 2004, esta posición es asumida por las exportaciones de servicios profesionales, en lo fundamental servicios médicos. En 2019, los servicios de salud representan casi el 55% de las ventas de servicios.

En el caso de los bienes, la trayectoria ha sido en especial insatisfactoria. En términos de valor, todavía en 2019 las ventas de bienes no habían alcanzado los niveles de finales de los ochenta. La aceleración producida en las ventas entre 2007 y 2013 responde más a una favorable coyuntura de precios que al incremento de los volúmenes exportados; pues concurren circunstancias especiales como: las ventas de refinados de petróleo desde la refinería de Cienfuegos, el incremento de las cotizaciones del níquel y el azúcar, y los envíos de medicamentos hacia Venezuela.

En este ámbito, la especialización tradicional de Cuba permanece casi inalterada, pues una parte abrumadora de estas ventas continúa concentrada en productos primarios. El único segmento de alta tecnología que ha emergido con éxito en este período son las ventas de medicamentos genéricos y biotecnológicos, las cuales oscilan entre el 4 al 12% de las ventas totales de bienes, según el año. Este capítulo experimenta un descenso de los volúmenes determinado por la contracción de Venezuela y Brasil, sus principales mercados (Mauri, 2014).

Ilustración 1. Cuba. Composición de las exportaciones por grandes categorías económicas (1990, 2000 y 2019, en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2019).

¿Cómo explicar estas tendencias a partir del marco institucional existente? Si se asume como cierta la presunción de que en EECCPP se verifica la denominada «aversión» a las exportaciones, los episodios de rápido crecimiento deben responder a la configuración de arreglos institucionales que suavizan este patrón general.

Las ventas de servicios médicos y profesionales tienen determinantes específicos. Por un lado, la exportación

4 Algunos trabajos (Wolf, 1988) identifican una causalidad contradictoria en EECCPP: la mejoría de los términos de intercambio genera una disminución de la oferta exportable, entre otras razones, como consecuencia de la insensibilidad de los agentes económicos a los precios.

de estos servicios transcurre a través de canales y modalidades particulares. El despegue de estas ventas ha estado vinculado desde sus inicios a contratos negociados como parte de alianzas entre gobiernos, de manera usual con Estados con los que se comparte cierta sintonía política: Venezuela, Brasil (2012-2018), Ecuador, Bolivia (2012-2019), Argelia, Angola, y China. Esto ha sido beneficioso en ciertos aspectos, porque entre otros garantiza grandes volúmenes de ingresos e inmediatez en el acceso al mercado. Además, tiene la garantía de los recursos fiscales del país de destino, y el respaldo gubernamental, el cual permite sortear con relativa facilidad obstáculos regulatorios. Además, dado que la modalidad predominante es el envío de profesionales —«modo 4» de prestación de servicios—,⁵ las condiciones económicas no tienen influencia sobre el servicio por sí mismo. También exhibe debilidades. Entre ellas, el hecho de que es muy vulnerable al ciclo político en el país-cliente —como quedó demostrado en Brasil, Ecuador, Bolivia tras el cambio de sus respectivos gobiernos— y la escasa generación de encadenamientos productivos hacia otras ramas económicas. Tampoco es un esquema replicable con facilidad en otros mercados.

Esta peculiar especialización de acuerdo a los modos de prestación se puede convertir en una desventaja a partir de las tendencias internacionales. Los «modos» 1 —transfronterizo— y 3 —presencia comercial— son justo los de más rápido crecimiento a nivel internacional (Wettstein *et al.*, 2019). De acuerdo a esta misma fuente, para el período 2005-2017, el modo 4 —envío de profesionales— representó solamente el 5 % del comercio internacional de servicios. En el caso de las exportaciones de servicios médicos, se aprecia

5 La Organización Mundial del Comercio (OMC, en lo adelante) reconoce cuatro modos de exportación de servicios. Modo 1: suministro transfronterizo —el usuario del país A recibe servicios del extranjero a través de su infraestructura de telecomunicaciones o de correos—. Ese suministro puede incluir servicios de consultoría o informes sobre investigación de mercado, asesoramiento telemédico, capacitación a distancia o proyectos de arquitectura. Modo 2: consumo en el extranjero —nacionales del país A se han trasladado al extranjero en calidad de turistas, estudiantes o pacientes para recibir los servicios correspondientes—. Modo 3: presencia comercial —el servicio es suministrado en el país A por una filial, sucursal u oficina de representación, establecida en el territorio de dicho país, de una empresa de propiedad y control extranjeros (banco, grupo hotelero, constructora, entre otros—. Modo 4: movimiento de personas físicas —un extranjero suministra un servicio en el país A en calidad de proveedor independiente (por ejemplo, consultor, profesional sanitario) o de empleado de un proveedor de servicios (por ejemplo, consultoría, hospital, constructora)—.

una situación similar. El modo 4 es el menos usado, y su participación se ha estancado. Estos elementos tomados en su conjunto apuntarían hacia una revisión de la estrategia cubana de exportación de servicios en general, y de salud en particular.

El segundo rubro dinámico ha sido el turismo internacional, aunque con altas y bajas en el período considerado. En este caso, la singularidad proviene del control por empresas extranjeras de una parte considerable del volumen total de negocio: las cadenas hoteleras administran más del 60% de las habitaciones, y participan numerosas agencias de viaje y aerolíneas. No obstante, sí se verifica aquí una alta exposición a las condiciones económicas domésticas y los propios ciclos del sector informan sobre efectos negativos expresadas en el período de la recentralización y la revaluación del peso convertible (2001-2009). De manera reciente, el sector ha incorporado la vulnerabilidad derivada de los vaivenes de la política estadounidense hacia Cuba, la cual se movió desde un notable acercamiento (2009-2016) hacia un regreso a la hostilidad (2017-2020), y ha impactado en los resultados globales de la industria, en uno y otro sentido.

El tabaco, ron y níquel tienen características semejantes en el sentido de que las exportaciones dependen de manera inequívoca de la red de comercialización de una empresa extranjera. En el caso del níquel, la participación foránea comienza en la propia producción. En los otros dos casos, se involucran en apoyos específicos para el acceso al crédito y a la compra de equipamiento.

El caso de la industria biofarmacéutica es muy singular. Este es un sector no tradicional de la economía cubana, cuyo surgimiento requirió una fuerte inversión del Estado y la estructuración de un marco regulatorio especial, el cual se ha extendido por muchos años (Lage Dávila, 2016). Esa protección equivale, en efecto, a la recibida por los sectores nacientes en economías de mercado que utilizan de manera activa la política industrial. Si bien los instrumentos son, en rigor, diferentes en muchos casos, el propósito es semejante. Una de las innovaciones institucionales aplicadas consiste en concebir el funcionamiento de las empresas biotecnológicas en un «esquema cerrado», mediante el cual la misma entidad internaliza todas las etapas del producto, desde la investigación científica, el desarrollo de productos, el escalado productivo y la gestión comercial directa. De manera reciente, se ha adoptado un procedimiento para clasificar a determinadas empresas como de Alta Tecnología, lo que implicaría una gestión microeconómica «diferente» y una regulación macroeconómica singular (Lage Dávila, 2014).

Tabla 2. Arreglos institucionales que amparan a sectores exportadores seleccionados

	Canal de exportación	Relación con economía doméstica
Servicios médicos	Monopolio comercialización. Acuerdos intergubernamentales.	Escasos encadenamientos. Actividad productiva transcurre fuera de las fronteras.
Turismo internacional	Múltiples canales de comercialización, pero mercados dominados por empresas extranjeras que controlan la demanda.	Existencia de algunos encadenamientos productivos. Alta exposición a condiciones económicas en el plano doméstico. Creciente segmentación en las condiciones de operación de los diversos actores al interior de la economía.
Bio-farmacéutica	Comercialización especializada. Se apoya en alianzas productivas y negociación de intangibles. Acuerdos intergubernamentales.	Débiles encadenamientos. Relativo aislamiento a partir de la existencia de esquema de operación <i>ad hoc</i> (Polo Científico, empresa estatal socialista de alta tecnología).
Níquel	Monopolio en la comercialización en manos de empresa mixta con capital foráneo.	Débiles encadenamientos. Segmentación de las condiciones de operación.
Tabaco	Monopolio en la comercialización en manos de empresa mixta con capital foráneo.	Alta exposición a condiciones económicas en el plano doméstico.
Ron	Monopolio en la comercialización en manos de empresa mixta con capital foráneo.	Alta exposición a condiciones económicas en el plano doméstico.

Fuente: Elaboración propia.

Los sectores agrupados en la tabla 2, representan en un año típico más del 90 % de las exportaciones cubanas. Solo los servicios médicos representaron en 2019 el 43 % de las ventas externas. Los bienes agrupados en la tabla 2, constituyen la mitad de las exportaciones de ese tipo, si se añaden los refinados de petróleo esa proporción sobrepasa las tres cuartas partes del total.

Estos números informan, con claridad, de la gran concentración y vulnerabilidad que caracterizan las exportaciones cubanas. Estos factores estarían detrás de la significativa contracción experimentada desde 2013.

En 2019 se han perdido más de 5000 millones de dólares en esos envíos, lo cual equivale a más de una tercera parte. Esta es una razón de primer orden detrás de la aguda escasez de divisas que padece el país.

Un análisis de la descripción anterior permite identificar algunas regularidades del funcionamiento de los sectores exportadores más importantes. Las exportaciones reflejan una concentración notable de sectores cuya penetración de los mercados externos depende, de manera crítica, de condiciones favorables ofrecidas por un gobierno extranjero con sintonía política con el gobierno cubano.

Se trata de una reproducción del marco existente bajo el CAME, cuando se ubicó la parte mayoritaria del comercio bajo acuerdos políticos. Es el caso de los servicios médicos, y de forma parcial el sector de la biofarmacéutica.

El adecuado funcionamiento de estos sectores ha requerido la instauración de esquemas y marcos regulatorios particulares para la protección hasta donde es posible, de las condiciones desfavorables de la actividad productiva que predominan en el contexto cubano.

En algunos casos esto involucra alianzas de producción y comercialización exclusivas con empresas extranjeras (níquel, tabaco, ron), y un esquema particular para la industria biofarmacéutica. Hasta cierto punto, algo similar se verifica en el turismo, cuyas mejores instalaciones y acceso a mercados depende de las alianzas con cadenas hoteleras foráneas. Este aspecto deja entrever las enormes debilidades de la empresa cubana típica para conquistar los mercados externos.

La dependencia de acuerdos políticos, la tendencia hacia la concentración de las ventas en los socios que ofrecen las mejores condiciones —sobre todo, el acceso al mercado sin competencia— y el bajo desempeño de las ventas de bienes son elementos a tener en cuenta para el diseño de una política de fomento exportador con mayores posibilidades de éxito. A su vez, esta no podría estar ajena a transformaciones de mayor calado en el modelo económico.

Un marco institucional para el fomento exitoso de las exportaciones

Cuba es un país pequeño y subdesarrollado. Su sector exportador ha mostrado un desempeño lejano de corresponderse con el lugar a ocupar en el crecimiento y desarrollo de una economía abierta. Como consecuencia, los problemas en balanza de pagos y la escasez de divisas se han convertido en cuellos de botella crónicos.

El débil desempeño exportador es un factor explicativo de los agudos desequilibrios en el sector externo. La exposición anterior sugiere que los obstáculos más importantes son sistémicos. Esta es una aseveración con notables consecuencias porque se aleja de los diagnósticos más comunes en el contexto cubano. En no pocas ocasiones, se prescriben recetas de políticas con el supuesto implícito de que los mecanismos de transmisión son similares a los de otras economías de mercado en desarrollo.

La transformación del modelo económico no es un fin en sí mismo, sino un vehículo para alcanzar los importantes objetivos de desarrollo que necesita la nación. El desarrollo socioeconómico en Cuba depende, de manera crítica, del aumento del ingreso per cápita, y las exportaciones, dicen la teoría y experiencias internacionales, deben desempeñar un rol decisivo en ese propósito. Una reforma económica diseñada e implementada de manera correcta es clave para dotar a las autoridades de los instrumentos adecuados para impulsar la economía y las exportaciones; aunque no hay que esperar a una maduración completa de la reforma para iniciar el cambio del coctel de políticas de fomento exportador. De hecho, lo más probable es que los dos procesos se superpongan en el tiempo. De manera ideal, se podrían reforzar de forma mutua.

Se ha tardado demasiado tiempo en reconocer que un marco institucional reformado en varias ocasiones; pero, en esencia, anclado en el principio del monopolio estatal sobre el comercio exterior; no permite dar respuesta a los objetivos esbozados relacionados con las exportaciones. En ese sentido, no se ha logrado establecer un mecanismo que conjugue un nivel adecuado de planificación central con el despegue de las ventas externas. La experiencia de seis décadas informa que las historias de éxito son aisladas, y han tenido lugar al amparo de soluciones *ad hoc*, las cuales confirman la escasa sostenibilidad del modelo general. Las excepciones confirman la regla.

Al mismo tiempo, se pone de manifiesto las débiles capacidades endógenas para asegurar la penetración de mercados externos, el surgimiento de nuevos ganadores y el establecimiento de vínculos al margen de las relaciones políticas entre los Estados. Una proporción muy elevada de las ventas externas están asentadas en acuerdos intergubernamentales concertados bajo condiciones alejadas de las que dominan el mercado mundial. Es poco probable el despegue de las exportaciones mediante el incremento del volumen de los sectores tradicionales. Parece sensato suponer que se

requiere la entrada de otros actores, en ramas nuevas, que vendan en mercados con escasa presencia comercial. En un trabajo anterior (Torres, 2011) se logra determinar que los factores idiosincráticos —específicos del contexto cubano— seguidos de la composición de la cesta de exportaciones; son los dos aspectos más relevantes para explicar la trayectoria desfavorable de las ventas externas.

Por otra parte, las políticas implementadas para el fomento exportador han tenido un alcance limitado e inconsistencias a lo largo del tiempo. En específico, se enmarcan en un contexto institucional que, más allá de ciertas variaciones, ha permanecido caracterizado por: insuficiencias asociadas a reglas para la formación de los precios domésticos, rigidez de los regímenes cambiarios, y la presencia del monopolio estatal sobre el comercio exterior (tabla 3, página siguiente). Esto ha generado un marco de incentivos desfavorable para los exportadores, caracterizado por subsidios implícitos desde los mismos hacia el resto de las actividades, y su desconexión parcial de los mercados internacionales. Aquellos mejor integrados a la economía doméstica tienen un grado de exposición a las distorsiones internas de la producción. Si las ventas externas van a crecer, estas características inhibidas por el modelo, deben modificarse con suficiencia.

Un aspecto singular de Cuba son las medidas coercitivas unilaterales, comerciales y financieras impuestas por Estados Unidos. Diversos estudios (Montenegro y Soto, 1996; Hufbauer y Kotschwar, 2014; Romeu, 2008 y USITC, 2016) señalan el efecto adverso que tienen las mismas sobre las exportaciones y la distorsión resultante en el patrón comercial general. Esto se debe, sobre todo, al efecto producido por la notable elevación de los costos de transporte, y de transacción derivados de la imposibilidad de comerciar con un socio tan grande y cercano. No obstante, todos coinciden en tres advertencias a los decisores en Cuba.

Cualquier relajación o eliminación total de las restricciones no se traduce en un impulso inmediato a las exportaciones debido a varios factores: los proveedores cubanos enfrentarán una dura competencia en el mercado de Estados Unidos; las restricciones de oferta impiden un aumento significativo de la producción en el corto plazo; y un aporte sustancial del incremento de los envíos hacia ese mercado provendría de una desviación de comercio desde los clientes actuales. La segunda advertencia es: el efecto será más importante sobre las importaciones que sobre las ventas externas, lo cual complicaría a corto plazo la gestión del desbalance externo. Y la última sugiere se pongan en marcha

otras medidas complementarias para asegurar que los exportadores aprendan a convivir en un entorno de mercado, por ejemplo, con una mejora en la respuesta a los cambios de precios. Un sector donde los efectos positivos sí podrían llegar más temprano es el turismo, aunque no estaría exento de dificultades en el proceso de adaptación a un nuevo mercado. No obstante, el contexto actual de los vínculos entre Cuba y Estados Unidos sugiere que esa mejoría de las relaciones no se va a producir en un breve período de tiempo, y, sobre todo, es muy posible sea más bien una respuesta a cambios domésticos en Cuba con méritos propios. Por ello, deben incorporarse con cautela los efectos sobre las exportaciones de un hecho cuya probabilidad de ocurrencia es baja en el medio plazo.

Las posibilidades del sector exportador también deben ser evaluadas frente a las perspectivas de la economía mundial para la próxima década. Algunos autores alertan se verifican condiciones estructurales en países desarrollados y en desarrollo, que auguran un estancamiento del crecimiento de la demanda de consumo en

los países centrales (Palley, 2012), lo cual ha sido hasta ahora la piedra angular del crecimiento liderado por las exportaciones. En primer lugar, se puede observar una creciente saturación de deuda en los consumidores de los países avanzados, en parte asentada en su financiación basada en cuestionables innovaciones financieras y la creación de burbujas de activos. Esto no podrá continuar de modo indefinido, y la crisis de 2009 advirtió de sus límites y potenciales efectos devastadores.

Por otra parte, los países en desarrollo ya no son tan pequeños dentro de la economía mundial, por lo menos aquellos más activos en los mercados internacionales. China es el ejemplo más visible, pues se ha convertido en la segunda mayor economía en el mundo, y la de mayor comercio. Algunas economías han, incluso, ascendido a la categoría de alto ingreso, como Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong. Otros países mantienen tasas de crecimiento exportador muy elevadas como México, Chile, Malasia, Indonesia, Vietnam o Turquía; lo cual ha llamado la atención de no pocos sectores en los países avanzados, quienes ven con desconfianza y

Tabla 3. Características del modelo económico relacionadas con el comercio y la exportación desde 1959 hasta 2020

	1959-1970	1971-1985	1986-1990	1991-2000	2001-2009	2010-2020
Formas institucionales	Se instaura el monopolio estatal sobre comercio exterior (MCE).	Se mantiene el MCE, reforzado por la integración al CAME.	Se mantiene el MCE. Se acude a vías alternativas para generar divisas.	Flexibilización del MCE. Se crean asociaciones con capital extranjero para dinamizar algunas ramas.	Centralización general y restauración del MCE.	Mayor flexibilidad dentro del mantenimiento del MCE.
Formación de precios internos	Fijación central de precios. Papel pasivo de las categorías monetarias y financieras.	Fijación central de precios. El cálculo económico reconoce cierto rol a las categorías monetarias y financieras.	Fijación central de precios.	Segmentación de acuerdo a la moneda. Operadores en CUC tienen mayor flexibilidad.	Fijación central de precios. Se mantiene segmentación.	Fijación central de precios. Se mantiene segmentación.
Régimen cambiario y entorno monetario	CUP como moneda única. Fiscalización central de la compra-venta de moneda extranjera. Tipo de cambio fijos a partir de 1963.	CUP como moneda única. Fijo hasta 1976 con problemas crecientes. Flexible con diferenciación para comercio CAME y no-CAME. A partir de 1980 se adopta otra metodología, pero se mantiene dualidad CAME y no-CAME.	CUP y certificados de divisas. Fijo con multiplicidad cambiaria.	Dualidad cambiaria y monetaria. Diferenciación de tipo de cambio y régimen cambiario de acuerdo a sector institucional. Dolarización institucional parcial.	Dualidad cambiaria y monetaria. Pérdida de convertibilidad del CUC en el sector empresarial hacia el final del período. Desdolarización institucional.	Dualidad monetaria, multiplicidad de tipos de cambio. Pérdida de convertibilidad del CUC en el sector de los hogares hacia el final del período. Dolarización parcial institucional.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Vicente (2006); Doimeadiós (2007); Lage Codorniú (2016) y Hernández y Ramos (2012).

preocupación la pérdida de competitividad en ramas hasta hace poco consideradas seguras.

Otro elemento radica en que la popularidad del modelo ELG y su entusiasta adopción por numerosos países de todos los continentes ha determinado que la competencia entre proveedores haya incidido en el declive de los precios de las manufacturas de baja y media gama. Asimismo, dado que es tan fácil para las empresas multinacionales trasladar la producción entre los países y reacomodar las cadenas de valor en función de la maximización de las ganancias, se verifica una competencia hacia el fondo entre países emergentes en el sentido de disminuir estándares ambientales y laborales, reducir impuestos y otros, con el ánimo de atraer las necesarias inversiones para revitalizar sus economías. Pero, como todos lo hacen de manera simultánea, no emergen ventajas claras para uno u otro. En otro orden, China, con su gran tamaño, adoptó una estrategia similar de manera temprana, y ha terminado por desplazar a otros países pequeños. Ello deja menos oportunidades para la inserción exitosa de estos países.

En años recientes han emergido otras presiones sobre el comercio mundial. El ascenso de China ha generado contradicciones con algunas potencias occidentales, las cuales se agudizaron durante la administración de Donald Trump (2017-2021) en Estados Unidos. La guerra comercial desatada impactó de manera negativa en la dinámica del comercio mundial y en las decisiones de inversión de no pocas empresas transnacionales. En 2020, el impacto de la pandemia de la covid-19 ha acelerado el replanteamiento del alcance de las cadenas globales de valor, en la medida en que se han puesto de manifiesto sus vulnerabilidades. Bajo estas condiciones, es predecible el comercio mundial crecerá de manera más lenta en el futuro, algunas regiones continuarán su dinamismo, mientras otras enfrentarán mayores problemas de inserción. La mayor parte de América Latina y el Caribe no está bien posicionada, y debe continuar su participación marginal en los flujos mundiales. En el caso de Cuba, el efecto combinado de las sanciones estadounidenses y el débil desarrollo de las cadenas regionales de valor ofrecen perspectivas poco alentadoras para una rápida expansión de las ventas externas.

En el lado positivo, a partir de la aguda crisis económica que afecta al país desde 2019, acentuada en 2020 por la emergencia sanitaria, se observan cambios que sugieren una tibia aceleración de la reforma interna. En agosto de 2020 se autorizó el acceso del sector privado y cooperativo al comercio exterior, a través de la intermediación de las empresas estatales. Si bien es una medida

positiva, es discutible su contribución a aumentar de forma notable las exportaciones debido a las numerosas restricciones presentes, el pequeño tamaño de las unidades en esos sectores, el avance de la dolarización y con ella el endurecimiento de las condiciones para acceder a divisa extranjera, y la casi total ausencia de instrumentos y programas de apoyo al exportador. Es bien conocido que las empresas pequeñas (mipymes) sufren de manera desproporcionada los efectos de las barreras de acceso a los mercados externos.

Asimismo, a partir de enero de 2021 el gobierno decidió proceder a la implementación completa de la reforma monetaria y cambiaria (ordenamiento monetario). La propuesta gubernamental implica modificaciones de gran alcance para la vida económica de la nación. Su implementación implica: la eliminación del CUC de la circulación; la unificación del tipo de cambio entre el CUP y el dólar de Estados Unidos —como moneda de referencia—; la devaluación del peso cubano hacia un tipo de cambio que refleje en mejor medida la realidad económica del país; la modificación de los precios mayoristas y minoristas; la eliminación de una parte sustancial de los subsidios a productos; y la reforma completa de los salarios en el sector público. El objetivo fundamental sería la alteración de los precios relativos en el sentido de abaratar el uso de insumos y factores nacionales frente a los de origen importado. Con ello se persigue estimular la exportación con el aumento de la competitividad externa a largo plazo, y fomentar los encadenamientos productivos internos.

No obstante, aunque es un paso necesario e inevitable, es incompleto; por al menos tres razones. Por un lado, a pesar de una devaluación de la tasa de cambio oficial de 2300 % en el sector público, la moneda doméstica (CUP) no alcanza la convertibilidad, ni en el sector de las empresas ni en los hogares. Ello nos informa con claridad: la nueva tasa no equilibra las condiciones de operación de la economía y la brecha de competitividad y productividad del sector productivo —y en particular de los sectores transables— es enorme en relación a sus similares en países comparables. Si se aspira a que las empresas respondan a las nuevas señales de mercado —el cambio en los precios relativos—, este cambio debe acompañarse de otras políticas estructurales para modificar la gobernanza y el marco regulatorio de esas unidades, lo cual incluye un nuevo escenario para el sector privado. Si bien operaba como un incentivo adverso, la sobrevaluación del tipo de cambio no es el único obstáculo de las empresas para aumentar su producción e impulsar las exportaciones.

Sin embargo, los hacedores de política económica disponen de algunas opciones para cambiar el rumbo tendencial de los acontecimientos. Estas alternativas pueden concretarse sobre la base de las siguientes prioridades:

- El fomento de las exportaciones requiere la corrección de profundos desequilibrios internos: las insuficiencias del régimen cambiario y la falta de convertibilidad de la moneda doméstica, las presiones inflacionarias, la escasez crónica de productos y el predominio de relaciones verticales administrativas.
- El crecimiento sostenido de las ventas externas es incompatible con el monopolio del comercio exterior existente en Cuba en sus dos componentes fundamentales: el monopolio en las ventas dentro de mercados específicos, y la separación entre la empresa comercializadora y los productores. Esto se relaciona, pero no se limita, a la implementación de un régimen cambiario funcional.
- No hay impulso exportador si no se transforma el funcionamiento del sistema productivo, la gobernanza de las empresas y su entorno regulatorio. Ello incluye a las unidades de todo tipo de propiedad. Si bien las exportaciones deben formar parte del menú de opciones para revitalizar la economía e impulsar el éxito de la reforma, estas deben ocupar un lugar mesurado en esa estrategia más general. La experiencia de otros países de economía centralmente planificada ilustra que la demanda interna puede desempeñar un papel muy importante en la reestructuración productiva.

En la medida que las iniciativas asociadas a las tres prioridades anteriores maduren, los decisores podrán contar con un creciente número de nuevos instrumentos de fomento exportador; los cuales solo adquieren

verdadero contenido una vez transformada de manera suficiente la naturaleza de los actores económicos y, por ende, las relaciones entre estos.

Dado que las restricciones de oferta y las limitaciones en el acceso a los mercados son impedimentos objetivos al aumento de las exportaciones, es conveniente ofrecer garantías a los inversores extranjeros para dirigir sus capitales hacia ramas con condiciones reales de efectuar ventas externas. Sería incluso aconsejable formalizar metas de este tipo en los contratos.

A partir de las limitaciones de recursos y la previsible transformación de aspectos cardinales del modelo económico, lo más prudente a corto plazo sería mantener muy acotadas las iniciativas para impulsar sectores específicos, sobre todo aquellas que suponen el trasvase de recursos entre actividades. Estos programas sectoriales deberían concentrarse en aquellas áreas con ganancia a corto plazo, a partir de una competitividad probada. Con toda probabilidad, el candidato más claro es el de los servicios médicos. El programa sectorial se concentraría en el diseño de un nuevo modelo de negocio para permitir el tránsito desde el «modo 4» de suministro —envío de profesionales— hacia el «modo 3» —presencia comercial—. El momento es en especial propicio a partir de la previsible expansión de programas públicos enfocados en la salud, como consecuencia las carencias en los sistemas sanitarios revelados por la pandemia de la covid-19, luego de años de escasas inversiones y retiro del sector público.

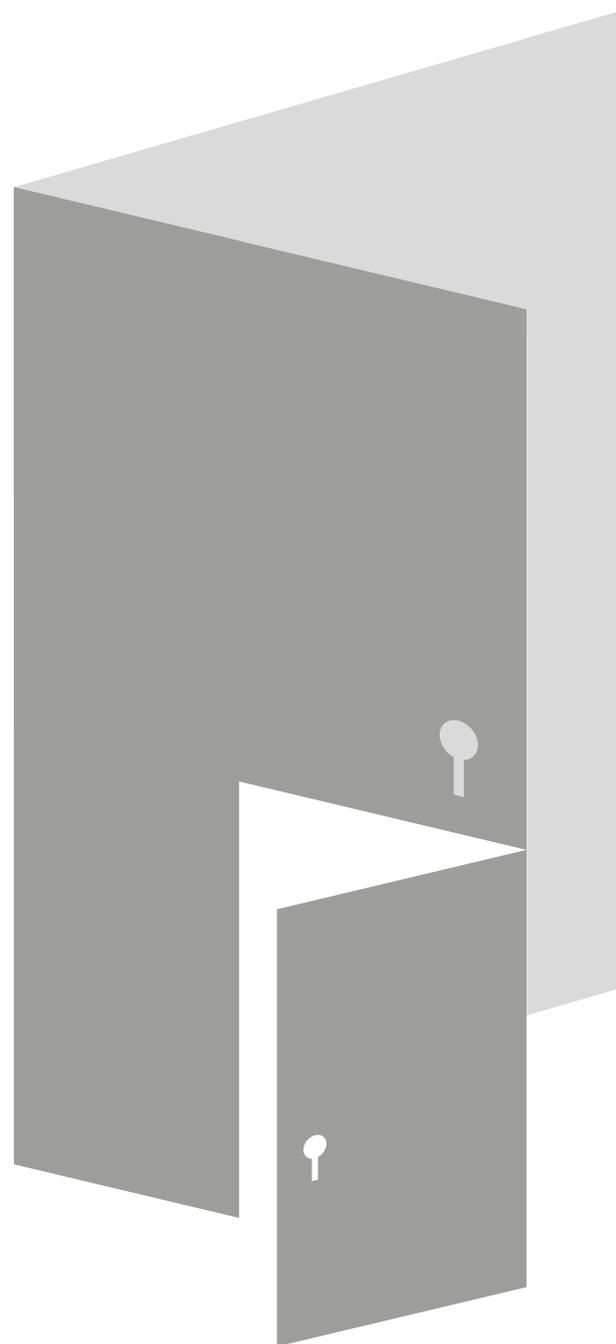
Por último, Cuba puede aprovechar su gran presencia diplomática para promover el acceso preferencial de sus empresas a los mercados. En ese sentido, deberían explorarse las opciones disponibles para mejorar las condiciones de acceso de los productores nacionales.■

Bibliografía

- Adam, J. *Why did the socialist system collapse in Central and Eastern European countries?* London: Palgrave Macmillan, 1995.
- Álvarez, E. «La apertura externa cubana». *Cuba: Investigación Económica*, no. 1, enero-marzo (1995): págs. 1-24.
- ANEC-CEEC-INIE. *Fomento de las exportaciones. Una visión desde la academia*. La Habana: ANEC, 2009.
- Blecker, R. «Long-Run Growth in Open Economies: Export-led Cumulative Causation or a balance-of-payments constraint?». En *The Oxford Handbook of Post-Keynesian Economics*, Volume 1: Theory and Origins, de G. C. Harcourt y Peter Kriesler, págs. 301-318. Oxford: Oxford Handbooks Online, 2013.
- Brus, W. y K. Laski. *From Marx to the Market: Socialism in search of an economic system*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- Doimeadiós, Y. *Crecimiento económico en Cuba: un análisis desde la productividad total de los factores*. Tesis Doctoral, La Habana: Facultad de Economía, 2007.
- García, A. *El sector agropecuario y la restricción externa: el caso de las agroexportaciones cubanas*. Tesis Doctoral, La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana (Universidad de La Habana), 2004.
- Hausmann, R.; J. Hwang y D. Rodrik. «What you export matters». *Journal of Economic Growth*, vol. 12, no. 1 (2007): págs. 1-25.
- Hernández, E. y P. Ramos. *Regímenes cambiarios en Cuba durante los últimos 100 años*. La Habana: Mimeo, 2012.
- Hufbauer, G.C. y B. Kotschwar. *Economic normalization with Cuba: A roadmap for U.S. policymakers*. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2014.
- Kornai, J. *The socialist system. The political economy of communism*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Lage Dávila, A. «En el día de la ciencia cubana: ¿una empresa estatal socialista de alta tecnología?». *Cubadebate*, enero 15, 2014.
- Lage Dávila, A. *La economía del conocimiento y el socialismo*. La Habana: CITMATEL, 2016.
- Lage Codorníu, C. *Esquema general de política monetaria en el nuevo escenario de la economía cubana*. Tesis Doctoral, La Habana: Banco Central de Cuba-Facultad de Economía, Universidad de La Habana, 2016.
- Lall, S.; J. Zhang y J. Weiss. *The 'Sophistication' Of Exports: A New Measure Of Product Characteristics*. Queen Elizabeth House Working Papers Series 123, Oxford: University of Oxford, 2005.
- Mauri, M. *La industria biotecnológica de Cuba: bases estratégicas de su desarrollo y sostenibilidad*. Tesis Doctoral, La Habana: Facultad de Economía (Universidad de La Habana), 2014.
- Montenegro, C. y R. Soto. «How distorted is Cuba's trade?». *The Journal of International Trade and Economic Development*, vol. 5, no. 1 (1996): págs. 45-68.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana: Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2020.
- Palacios, J.C. «Structural constraints and determinants of economic growth in Cuba». *Revista de la CEPAL*, no. 110 agosto (2013): págs. 7-29.
- Palley, T. I. «The Rise and Fall of Export-led Growth». *Investigación Económica*, vol. LXXI, no. 280 (2012): págs. 141-161.
- Pico, N. *Recomendaciones de política para la exportación de servicios científico-tecnológicos en Cuba*. Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, La Habana: Universidad de La Habana, 2019.
- Porcile, G.; M. Holland; M. Cimoli y L. Rosas. «Especialización, tecnología y crecimiento en el modelo Ricardiano». *Nova Economía* vol. 16, no. 3 (2006): págs. 483-506.
- Quiñones, N. y M. Trujillo. «Cuba: incentivos e instituciones para la inserción externa desde 1990». En *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional*, de Mario Bergara, y Vilma Hidalgo, págs. 213-248. La Habana: Facultad de Economía (Universidad de La Habana), 2015.
- Rodrik, D. «Trade and Industrial policy reform». En *Handbook of Development Economics*, de Jero Berhman y T. N. Srinivasan. New York: ELSEVIER, 1995, págs. 2925-2982.
- Romeu, R. «Vacation Over: Implications for the Caribbean of Opening U.S.-Cuba Tourism». working papers no. 08/162 (IMF), 2008.
- Thirlwall, A. *Economic growth in an open developing economy*. London: Edward Elgar, 2013.
- Torres, R. *Cambio Estructural y Crecimiento Económico en Cuba*. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana (Universidad de La Habana), 2011.
- United Nations Conference on Trade and Development. *Stats*. 12 de marzo de 2021, en <http://www.unctad.org>.
- United States International Trade Commission. *Overview of Cuban Imports of Goods and Services and Effects of U.S. Restrictions. Report 4597*, Washington D.C.: United States International Trade Commission, 2016.
- Vicente, Y. *Marco institucional. Influencia en el crecimiento productivo en Cuba*. Tesis de Diploma, La Habana: Facultad de Economía (Universidad de La Habana), 2006.
- Vilariño, A. y S. Domenech. *El sistema de dirección y planificación de la economía en Cuba: historia, actualidad y perspectivas*. La Habana: Pueblo y Educación, 1986.
- Weill, L. «On the inefficiency of European socialist economies». *Journal of Productivity Analysis*, no. 29 (2008): págs. 79-89.
- Wettstein, S.; A. Liberatore; J. Magdeleine y A. Maurer. *A global trade in services data set by sector and by mode of supply*. Geneva: World Trade Organization, 2019.
- Wolf, T.A. «Foreign Trade in Centrally Planned Economies». *Fundamentals in Pure and Applied Economics* (Harwood Academics) vol. 27 (1988).
-

CAPÍTULO 5

La gestión de la deuda pública en Cuba. Los desafíos del endeudamiento externo



La gestión de la deuda pública en Cuba. Los desafíos del endeudamiento externo

MARLÉN SÁNCHEZ GUTIÉRREZ Y FRANCISCO BORRÁS ATIENZÁR

Introducción

La estabilidad y el desarrollo sostenible de la economía y la sociedad dependen en gran medida de la administración efectiva del financiamiento, tanto de fuentes nacionales como del exterior. Por ello, en el éxito de las estrategias socioeconómicas del país ocupa un lugar relevante el reconocimiento y manejo de las finanzas públicas. No basta con optimizar y elevar los rendimientos económicos y sociales de las inversiones a realizar, sino también es importante lograr la disponibilidad y sustentabilidad de los recursos financieros que respaldan dichas inversiones, asumiendo costos y riesgos aceptables.

Existen tres axiomas de las finanzas públicas de amplio reconocimiento tanto en la academia como en la práctica: en primer lugar, el desarrollo requiere de inversiones para las cuales se hace necesaria la anticipación de parte de los ingresos futuros a través de financiamientos crediticios a mediano y largo plazos; en segundo lugar, casi siempre los ingresos y egresos financieros no coinciden en el tiempo, lo cual hace necesario el financiamiento crediticio temporal para sostener los déficit públicos a corto plazo; en tercer lugar, las fuentes de financiamiento ajenas son más baratas que las fuentes propias. Como resultado surge la necesidad y conveniencia de recurrir a la deuda pública, tanto interna como externa.

El resultado de la política fiscal, dirigido a lograr la estabilidad macroeconómica, la equidad social y el crecimiento, pilares del desarrollo sostenible, debe financiarse a través de la monetización, del mercado internacional o del mercado interno. Durante años, Cuba ha utilizado las dos primeras fuentes de financiamiento.

Sin embargo, el tratamiento, sostenibilidad y gestión de la deuda pública interna es un desafío importante para el sistema fiscal y financiero cubano por la inexistencia durante décadas de un mercado doméstico de deuda pública; en la actualidad, la compra y venta de bonos soberanos se limita al sistema bancario. A la vez, la proyección y manejo de la deuda pública interna para el financiamiento de los déficits presupuestarios tienen influencias sobre las múltiples políticas económicas y sociales, lo cual supone enfrentar dilemas complejos.

La gestión del endeudamiento externo, por su parte, también plantea importantes desafíos. El reordenamiento de la deuda externa se ha considerado dentro de las prioridades del proceso de reforma económica iniciado en 2009, y el asunto ha sido refrendado en todos los documentos rectores de la política económica y social del país los cuales han enfatizado en el pago puntual de las deudas pactadas. De igual forma, se ha insistido en la necesidad de revisar las regulaciones existentes y emitir las correspondientes para actualizar la política de endeudamiento, pero falta todavía una visión que integre dicha política en una estrategia coherente de financiamiento externo.

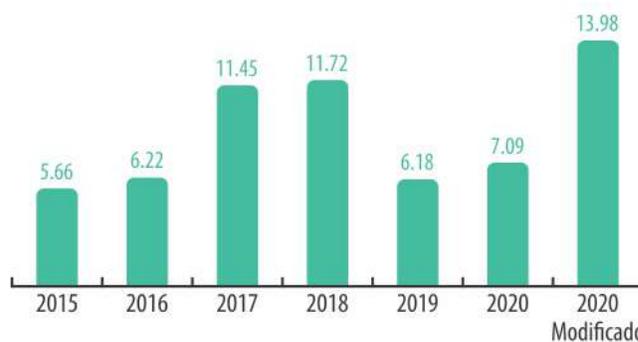
Desde comienzos de la actual década se asistió a un proceso de reorganización de las relaciones con los acreedores externos la cual cristalizó en la firma de un conjunto de acuerdos bilaterales y multilaterales sobre la deuda que estaba en *default* desde 1986. La pregunta es si todo este esfuerzo significó una efectiva normalización de las relaciones con los acreedores.

El capítulo aborda la problemática del endeudamiento público de Cuba con particular énfasis en la gestión de la deuda externa. En un primer momento se da una mirada a la deuda pública interna y a los retos que plantea la creación y desarrollo de un mercado doméstico de deuda; posteriormente, se realiza un diagnóstico del estado actual de la deuda externa cubana y; se evalúa la capacidad de respuesta del país a los compromisos asumidos en materia de renegociación. En las ideas finales se sintetizan algunas lecciones derivadas de la gestión de la deuda y, en particular, del proceso de normalización de las relaciones con los acreedores.

La deuda pública interna cubana: retos a enfrentar

La deuda pública es consecuencia de la necesidad de financiar el déficit del Presupuesto del Estado por una vía alternativa a la monetización. La dinámica del déficit en Cuba en el período 2015-2020 se muestra en la ilustración 1 y ofrece una imagen del endeudamiento público.

Ilustración 1. Cuba. Endeudamiento neto anual del Presupuesto del Estado (Déficit, en millones de pesos)



Fuente: Asamblea Nacional del Poder Popular (2015-2019), Consejo de Estado (2020).

Durante los años 2017 y 2018 el déficit presupuestario crece de forma desmedida y duplica la cuantía del mismo con respecto a 2015, comportamiento que entraña un alto sacrificio por servicio de deuda en los próximos años. En 2019 disminuye el déficit y se aprueba un importe máximo de endeudamiento neto del Presupuesto del Estado de 6187 millones de pesos y una deuda pública de 10 121.2 millones de pesos, esta última es la suma del déficit del Presupuesto del Estado del año corriente, de las amortizaciones de deudas de períodos anteriores, correspondientes a pagar este año y de las garantías soberanas activadas que son recuperables (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2017). Así, las leyes del Presupuesto del Estado aprueban entre los años 2015 y 2019 un déficit de 41 152.5 millones de pesos financiada con deuda pública.

Ante la difícil situación financiera del país, por las medidas de recrudescimiento del bloqueo, en el segundo semestre de 2019 el Consejo de Estado aprueba incrementar el déficit fiscal de ese año a 7029.2 millones de pesos y la deuda pública a 10963.4 millones de pesos (Consejo de Estado, 2020). Sin embargo, la liquidación del Presupuesto de 2019 mostró que se logró un déficit fiscal de 6435 millones de pesos, inferior al estimado en 594 millones de pesos y menor en 1656 millones de pesos con respecto a 2018 (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020).

Se evidencia un adecuado manejo del déficit fiscal, sin mayores afectaciones a la deuda pública proyectada, si se considera que 2019 fue un año de importantes pérdidas de ingresos debido al comportamiento desfavorable de la circulación mercantil y otros ingresos no tributarios en 2000 millones de pesos y de aumento de los salarios en el sector presupuestado y las pensiones de la seguridad social en una cuantía de 4198 millones de pesos. Aun así, es necesario notar que la deuda neta del Presupuesto del Estado alcanza niveles superiores a los años 2015 y 2016.

Para 2020 se planifica un endeudamiento neto del Presupuesto del Estado de 7095 millones de pesos y un importe de deuda pública de 11 395.6 millones (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020). Pero, si se tienen en cuenta las afectaciones causadas por la pandemia de la covid-19, las cuales inciden en el incumplimiento de los ingresos presupuestarios durante 2020; y la inejecución de los gastos corrientes y de capital por la disminución de los niveles de actividad, así como debido a la contracción de los gastos presupuestarios como parte de las medidas aprobadas para enfrentar la pandemia, se estima un incremento del déficit fiscal en 6888.7 millones de pesos con respecto al importe planificado, lo cual hace que la deuda pública ascienda a 18 284.3 millones de pesos (Consejo de Estado, 2020).

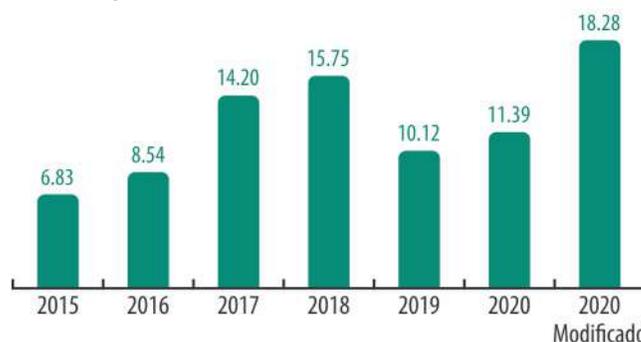
En diciembre de 2020, en la Asamblea Nacional del Poder Popular, se hace pública la proyección de la ejecución del Presupuesto del Estado de ese año, el cual estima un déficit de 20 733.9 millones de pesos (Bolaños, 2020). Durante 2015 y 2016 el déficit representa el 10% y 11% de los gastos totales del Presupuesto respectivamente (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2015, 2016). En el año 2017 sube al 18% y en el 2018 es del 17% (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2017, 2019). En el año 2019 se logra una disminución, al representar el 10% de los gastos (Bolaños, 2020). Para el 2020 se había planificado mantener un déficit del 10% de los gastos totales (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020); sin embargo, según la ejecución del presupuesto para este año se alcanza un nivel sin precedentes del 27% (Bolaños, 2020).

Para 2021 se proyecta un déficit del Presupuesto del Estado de 86 774 millones de pesos, lo cual representa un 23% del total de gastos. La demanda financiera ascenderá a 132 542.2 millones de pesos, conformada por el déficit fiscal, más 45 798 millones de pesos para la amortización con vencimiento en este año, entre las cuales se encuentran los financiamientos al sistema bancario por operaciones vinculadas al ordenamiento

monetario, cambiario y financiero, que se consideran demanda de financiamiento (Bolaños, 2020).

Desde 2013, el déficit fiscal se ha financiado mediante Bonos Soberanos de la República de Cuba, con un plazo de amortización desde 1 hasta 20 años y una tasa de interés promedio del 2.5% por cada emisión. Producto del incremento de la deuda en 2020 se aprueba la emisión de Bonos Soberanos con un plazo de amortización mayor, hasta 50 años, y una tasa de interés promedio del 0.5%. La ilustración 2 muestra la dinámica de la deuda pública total. La emisión de bonos soberanos representa un logro importante para la política fiscal y monetaria. Sin embargo, la colocación de estos títulos ha sido por la vía administrativa y limitado a su adquisición por el sistema bancario. En estas condiciones no se puede hablar de la existencia de un mercado de deuda pública, entendido como un mecanismo estable, flexible y transparente donde se negocian los títulos emitidos por el gobierno para financiar sus déficits fiscales. La ausencia de este mercado trae consigo varias consecuencias que saltan a primera vista: limitación de las potencialidades de emisión de títulos soberanos; subutilización de la liquidez de las instituciones bancarias; y restricciones para el desarrollo de los instrumentos de política monetaria.

Ilustración 2. Cuba. Deuda pública interna* (2015-2020, en millones de pesos)



(*). Incluye el déficit del Presupuesto del Estado del año corriente, las amortizaciones de deudas de períodos anteriores, que corresponde pagar este año y las garantías soberanas.

Fuente: Asamblea Nacional del Poder Popular (2015 a 2020) y Consejo de Estado (2020).

El objetivo fundamental de desarrollar un mercado de deuda pública interna es canalizar de forma efectiva y con los mínimos costos posibles el ahorro interno hacia la deuda pública en moneda nacional. Este mercado posibilita que los déficits presupuestarios puedan ser respaldados, en términos financieros, con dinero ya circulante en la economía y evita los efectos perniciosos que trae consigo la monetización.

Por estos motivos, la *Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la covid-19*, dentro del área clave XV «Sistema financiero», incorpora como acciones esenciales el desarrollo del sistema de crédito público y el mercado de deuda pública (Ministerio de Economía y Planificación, 2020, pág. 26).

Implementar la utilización de las Letras del Tesoro para cubrir déficits temporales de caja en todos los niveles presupuestarios, con la participación de todos los actores de la economía, incluidas las formas de gestión no estatal y las personas naturales. Instrumentar el Mercado de Deuda Pública, autorizando la participación de empresas con excesos temporales de liquidez en la adquisición de Bonos Soberanos de la República de Cuba, amortizables a largo plazo; así como la incorporación paulatina de las personas naturales (Ministerio de Economía y Planificación, 2020, pág. 26)

Sin embargo, la creación y desarrollo del mercado de deuda pública implica enfrentar complejos retos, entre los cuales se identifican los siguientes:

- El manejo efectivo de la deuda pública, proceso de alta complejidad y, que, a la vez, evite el crecimiento insostenible de la misma. Se hace muy necesario profundizar en el análisis, proyección y control de los niveles de déficits del Presupuesto del Estado para que no comprometan el desarrollo sostenible del país en el futuro.
- El logro de la adecuada agilidad, flexibilidad y transparencia del mercado secundario de deuda pública. El mercado de Deuda Pública debe contar con dos espacios diferentes: mercado primario y mercado secundario. En el primario se compran los bonos por primera vez con la intermediación del Banco Central y otras instituciones financieras; en el mercado secundario, se venden los títulos al resto de los actores económicos, incluida la población.
- Mientras el mercado primario garantiza el financiamiento de los déficits de recursos del Estado, el secundario le ofrece liquidez y permite la existencia del primario. Es poco probable que los actores económicos compren bonos soberanos si no tienen la posibilidad de venderlos después con rapidez y sin pérdidas del valor invertido, lo cual requiere la implementación de un mercado de compra y ventas de bonos soberanos entre los actores económicos confiable y cómodo para los inversores.

La generación de los incentivos necesarios para que tanto empresas como personas naturales estén dispuestas a invertir en bonos soberanos. En primer lugar, hay

que lidiar con la aversión al riesgo financiero el cual, por diversas razones, durante años se ha enraizado en la actuación de los actores económicos, lo cual incluye a la ciudadanía.

En segundo lugar, habría que repensar las tasas y plazos de los bonos soberanos para que resulten interesante a los inversores: bonos soberanos hasta 20 años y con tasas de 0.5% pudieran no resultar un «gancho» para la colocación del dinero en esos títulos valores. En las condiciones de la economía cubana, pocas empresas podrían comprometer su liquidez por tanto tiempo sin asumir un riesgo muy elevado. Ni las empresas ni la población, en las condiciones actuales del entorno nacional, entenderían a cabalidad la conveniencia de invertir dinero a tan largos plazos por tan bajo rendimiento.

La elevación de la educación financiera de los actores económicos. Para la población, los bonos soberanos representarían una modalidad adicional de ahorro. Para el sistema empresarial pueden funcionar como un mecanismo para rentabilizar los fondos ociosos durante un tiempo.

En ambos casos, son necesarios la comprensión de los beneficios y mecanismos de los mercados financieros y el desarrollo de habilidades en la gestión financiera de los recursos. Las finanzas en Cuba, sobre todo en el sector empresarial, han sido formales, al ser la administración financiera empresarial una premisa para la participación efectiva de este sector en los mercados de deuda pública.

La gestión integral de los riesgos a asumir. El mercado de deuda pública implica la asunción y, por tanto, la administración efectiva y sistémica de diversos riesgos, entre ellos: el riesgo de mercado —variaciones en las condiciones de las tasas de interés, tipos de cambio, precios de las *commodities*, entre otros—; el riesgo de liquidez por insuficiente demanda de títulos en el mercado y, por tanto, de la posibilidad de hacerlos líquidos; riesgo de crédito ante la imposibilidad de asumir las obligaciones en determinadas circunstancias; riesgo operacional por errores de procedimiento en alguna de los procesos asociados a la negociación, contratación y liquidación de títulos.

Una mirada inconclusa al endeudamiento externo cubano

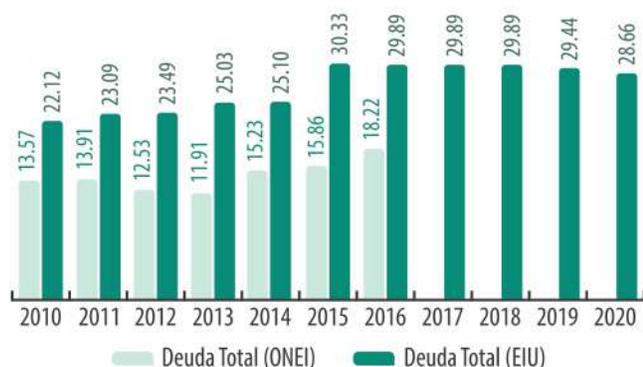
Según cifras de la ONEI, la deuda externa cubana a finales de 2016 era de 18 218 millones de dólares y la misma aumentó en algo más de un 5% como promedio anual durante el período 2010-2016 (ONEI, 2020).¹ Sin

1 Último año para el cual se dispone de información oficial.

embargo, este monto incluye solo la deuda activa única categoría en la cual existe información oficial.²

Por su parte, The Economist Intelligence Unit (EIU, por sus siglas en inglés y así en lo adelante), se aproxima a una cifra más objetiva y estima en unos 29 891 millones de dólares de deuda externa en 2016, alrededor de 29 440 millones al cierre de 2019 y pronostica unos 28 661 millones para 2020 (ilustración 3).³

Ilustración 3. Cuba. Stock de deuda externa (2010-2020, en millones de dólares)



Fuente: ONEI (2020) y Economist Intelligence Unit (2020).

Con independencia de la acentuada brecha entre la información brindada por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información y por EIU, lo cierto es que la deuda externa no ha dejado de crecer y en términos de crecimiento promedio anual del período el comportamiento para ambas fuentes se mantiene alrededor del 5%. Según las cifras de EIU, dicha tasa fue superior —5.2% entre 2010 y 2016— y un poco inferior si se considera toda la década, 4.9%.

La estabilidad en el comportamiento de la deuda externa en la segunda mitad de la década, con tendencia a la baja, parece estar asociada a los procesos de renegociación desarrollados en el decenio. El acceso a nuevos flujos de deuda se compensa con la reducción de la deuda pasiva resultando en montos inferiores en el total de la deuda. De cualquier manera, lo importante no es tanto la disminución en términos absolutos del endeudamiento, sino la capacidad del país para manejarlo. Ello, en rigor, pasa por considerar la composición de la deuda por tipo de acreedor, su

2 La deuda activa es la deuda corriente, la cual no se ha dejado de pagar y tampoco ha dejado de crecer por la contribución de los nuevos flujos captados.

3 Considera además la deuda pasiva como aquella que entró en *default* en 1986 y se renegóció a finales de 2015 y la deuda con el antiguo campo socialista la cual se renegóció en febrero de 2013.

estructura de vencimiento por categoría específica de deuda, así como el comportamiento de los principales indicadores de sostenibilidad: deuda/PIB, deuda/exportaciones, servicio de deuda/exportaciones.

Tal y como se muestra en la siguiente tabla, la deuda cubana es, en esencia, con acreedores oficiales, aunque en los dos últimos años se ha reducido su proporción dentro del total. Tener concertada el grueso de la deuda con fuentes oficiales es más recomendable pues los términos y condiciones de este tipo de flujo son menos onerosos que los de la deuda privada y también lo son las exigencias y requerimientos en materia de renegociación.

Tabla 1. Cuba. Deuda externa por tipo de acreedor (en millones de dólares)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Deuda total	13 916	12 532	11 915	15 229	15 857	18 218
corto plazo	2 411	2 113	2 012	2 567	2 898	1 842
% del total						
oficial	50.5	59.3	61.0	72.2	66.5	59.3
bancaria	18.2	22.3	17.0	13.9	11.7	9.6
proveedores	31.3	18.4	22.0	13.9	21.8	31.1

Fuente: ONEI (2014, 2016 y 2020).

La información disponible no permite verificar si a partir de 2015 se asiste a un punto de inflexión en la tendencia de la proporción de la deuda con acreedores oficiales respecto al total, pero, en todo caso, llama la atención el mayor peso de la deuda con proveedores. Esta última categoría es una deuda comercial, casi siempre de corto y/o mediano plazo la cual castiga al deudor con tasas de interés diferenciadas según su prestigio y credibilidad.

Si bien la deuda con proveedores creció como promedio anual en casi un 4% entre 2010 y 2016, el comportamiento errático de este indicador impide definir una tendencia estable. Lo cierto es que este tipo de deuda es muy funcional a las necesidades crecientes de importaciones en el caso de Cuba, y a la coyuntura de los precios internacionales de los bienes importados, alguno de los cuales suelen ser muy volátiles. El incumplimiento de esos compromisos de pagos, no solo alimenta la deuda, sino que cierra la fuente de acceso a créditos provenientes de otros proveedores en un contexto en el cual se necesita importar y la disponibilidad interna de divisas es muy limitada.

De modo que lo significativo pasa a ser las condiciones en términos de plazo en las cuales se concertó esa

deuda que sí refleja una tendencia definida a la baja y resulta muy favorable. Mientras el 54% de la misma era de corto plazo en 2012, para 2016 se había reducido a algo más del 17% y, con ello se reduce, las presiones para asumir el servicio de la deuda (ONEI, 2016).

La deuda con acreedores privados, por su parte, aumentó como proporción del total durante los tres primeros años del decenio al pasar de representar el 19% del total en 2010 al 55% en 2013, pero luego tiende a disminuir y se mantiene muy por debajo del 20% del total hasta 2016. De modo que, en términos de crecimiento promedio anual del período, se aprecia un decrecimiento del 5% entre 2010 y 2016 (ONEI, 2020).

En relación con los coeficientes de deuda utilizados de manera habitual para evaluar su sostenibilidad (ilustración 4), la situación de Cuba en comparación con América Latina y Caribe pareciera ser favorable: en todos los casos el país se encuentra por debajo de la media de la región y dentro de los límites de sostenibilidad establecidos. La deuda externa cubana como porcentaje del PIB se encuentra alrededor del 28% y según las estimaciones de EIU este coeficiente ha experimentado una notable mejoría desde 2015, año en que representaba casi el 35% del PIB.

La relación deuda/exportaciones se ha mantenido alrededor del 100% en los últimos 5 años y el servicio de la deuda pagado/exportaciones en un 10%. De modo que, si se observa esta perspectiva de los indicadores utilizados de manera universal para medir la sostenibilidad de la deuda, Cuba no parece encontrarse en el peor de los escenarios.

No obstante, varias lecturas pueden extraerse del panorama descrito, algunas alentadoras, otras no. La buena noticia es que la deuda externa cubana tiende a una discreta disminución; es en esencia, de largo plazo; con acreedores oficiales; disminuye la proporción de la deuda de proveedores respecto al total; mejora también su composición en términos de plazos y, los indicadores de sostenibilidad utilizados indican que el endeudamiento externo es manejable. Sin embargo, estas señales favorables pudieran constituirse un espejismo al estar sesgadas por al menos tres cuestiones esenciales.

Primero, problemas de medición. La distorsión del tipo de cambio impide medir con efectividad los montos de deuda y sus indicadores asociados, lo cual le resta objetividad al análisis. Asumir que 1 CUP = 1 USD en materia de deuda puede reflejar engañosas señales de sostenibilidad de deuda y de capacidad para manejar los niveles de endeudamiento porque se asumen cifras las cuales, tanto en términos absolutos como relativos, son muy inferiores

a las reales. Si bien la necesaria devaluación reciente del tipo de cambio en el sector estatal es un paso de avance en la corrección de esta distorsión, todavía no representa el tipo de cambio de equilibrio. Es de esperar nuevas correcciones que pudieran resultar significativas si se toma como referencia el tipo de cambio en el mercado informal donde, tan solo en un mes, se ha llegado a cotizar el peso cubano con relación al dólar a razón de 50 por 1.

Segundo, problemas de información. La ausencia de indicadores desagregados de la deuda impide darle al tema una mirada integral y socava la veracidad. Se desconoce la deuda por tipo de acreedor bilateral lo cual sería útil para evaluar eventuales problemas de concentración de la misma. No se publica de manera oficial información sobre la composición monetaria de la deuda y tampoco sobre los nuevos desembolsos de deuda, ni sobre su servicio.

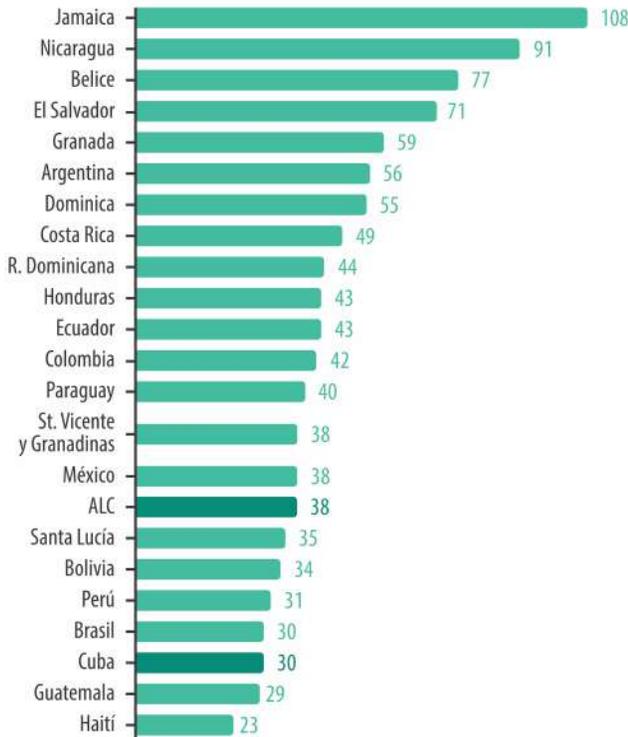
Tercero, problemas de actualización. El rezago de las estadísticas oficiales de deuda es de 4 años lo cual dificulta el ejercicio de comparación con otros países e impide conectar de manera adecuada lo cualitativo con lo cuantitativo; porque siempre existen acontecimientos posteriores a la fecha de corte de la información que pueden alterar la tendencia ya verificada. Esto da lugar a un espacio de ambigüedad, a una zona gris donde no queda otra que apelar a la subjetividad y a la especulación.

El camino hacia la normalización de las relaciones con los acreedores: tropiezos en el camino

Desde comienzos de los 2000, Cuba empieza a dar pasos firmes para reorganizar sus relaciones con los acreedores. Los primeros intentos por la vía bilateral y se concretan acuerdos con Alemania, China, Japón, Mongolia, México y Rusia que suponían importantes niveles de condonación de deuda y, en algunos casos, el canje de deuda por capital productivo de la parte pendiente de pago. Con posterioridad, en diciembre de 2015 se cierra un acuerdo con el grupo *ad hoc* de Países Acreedores de Cuba en el Club de París sobre la deuda que estaba en *default* desde 1986.⁴

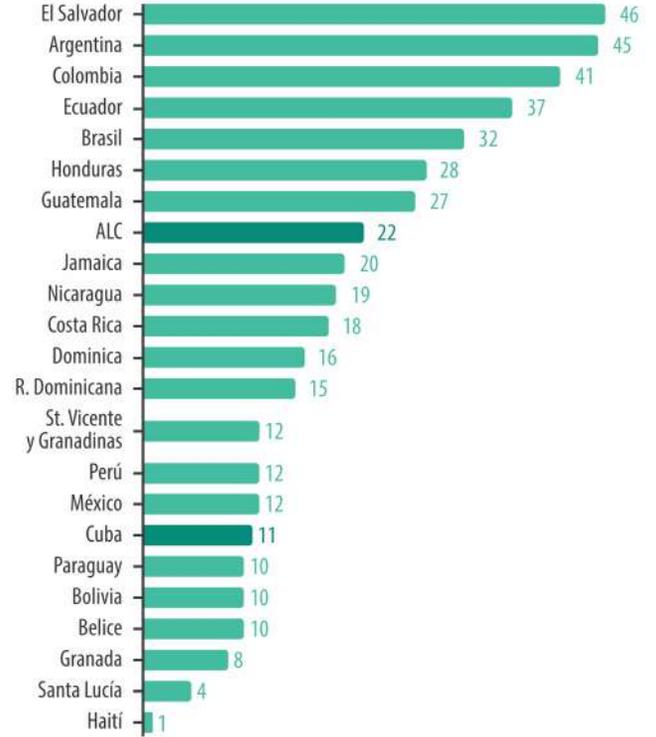
4 Este grupo incluye a los países siguientes: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Holanda, España, Suecia, Suiza y Reino Unido.

Ilustración 4a. Coeficientes de deuda. Cuba comparada con los países de A. Latina y Caribe (deuda externa/PIB, en porciento)



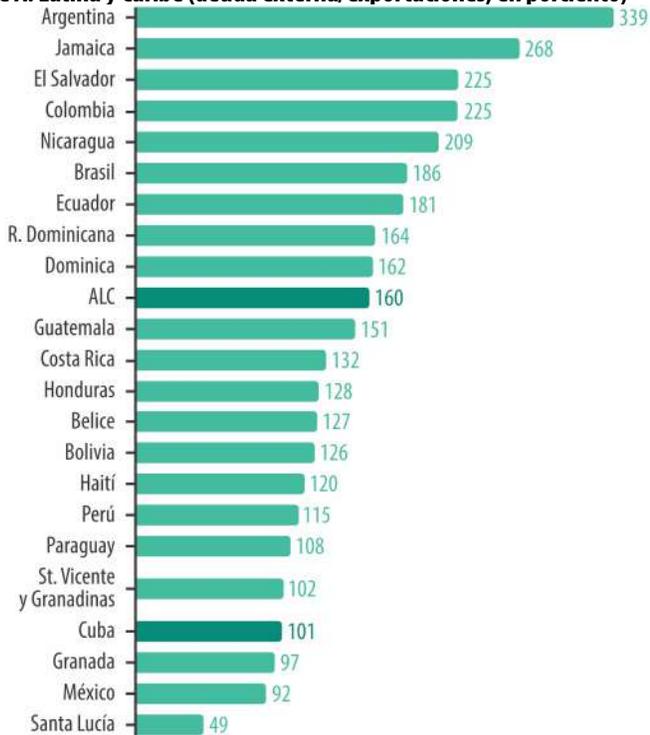
Fuente: Elaboración propia a partir de Economist Intelligence Unit (2020) y World Bank (2020).

Ilustración 4c. Coeficientes de deuda. Cuba comparada con los países de A. Latina y Caribe (servicio de la deuda/exportaciones, en porciento)



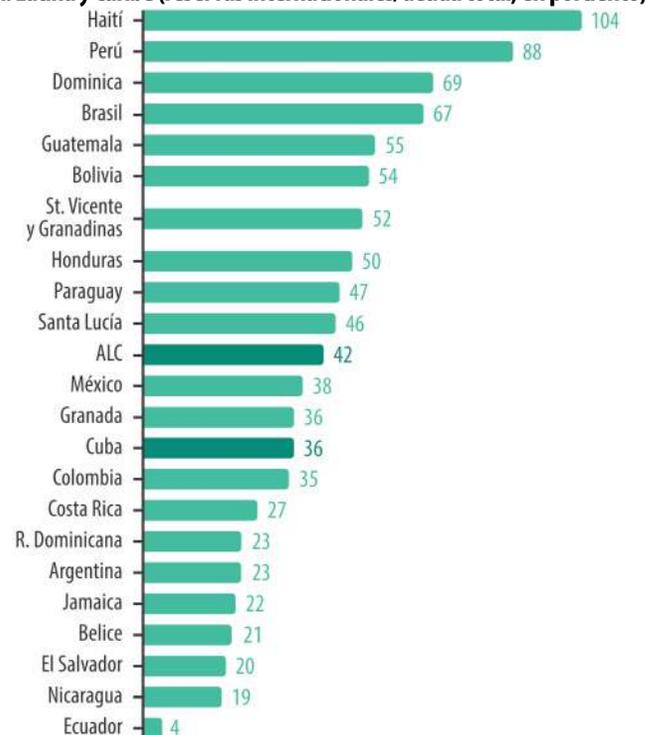
Fuente: Elaboración propia a partir de Economist Intelligence Unit (2020) y World Bank (2020).

Ilustración 4b. Coeficientes de deuda. Cuba comparada con los países de A. Latina y Caribe (deuda externa/exportaciones, en porciento)



Fuente: Elaboración propia a partir de Economist Intelligence Unit (2020) y World Bank (2020).

Ilustración 4d. Coeficientes de deuda. Cuba comparada con los países de A. Latina y Caribe (reservas internacionales/deuda total, en porciento)



Fuente: Elaboración propia a partir de Economist Intelligence Unit (2020) y World Bank (2020).

Según la minuta del acuerdo multilateral, se calculó el monto total de deuda pendiente de pago en 11100 millones de dólares, de ellos se condonó un total de 8500 millones, casi el 77% de la misma. Los términos y condiciones pactados fueron muy favorables para Cuba: el no pago de intereses hasta 2020, momento a partir de cual se pagaría solo el 1.5 % de la deuda total aún pendiente; un plazo de amortización de 18 años con pagos anuales a incrementar de forma gradual desde el 1.6% de los 2600 millones adeudados —unos 40 millones— en 2016, hasta el 8.9% en 2033. Además, se convino que los acreedores podían negociar *swaps*⁵ de deuda de forma bilateral por hasta el 30% de lo adeudado, o 20 millones de dólares en ayuda al desarrollo, el monto que sea más alto (Club de París, 2015).

Sin dudas, es un acuerdo muy favorable para el país, pero deja claro los costos adicionales del riesgo de incumplimiento y pone una espada de Damocles sobre Cuba ya que, si por determinadas razones, se suspende de manera temporal el pago anual pactado por concepto de amortización el país sería gravado con un interés del 9% hasta el pago final, además de los intereses por la demora de esa porción en atrasos.

En la práctica, durante 2016 y 2017 el país, no sin grandes esfuerzos, logra cumplir de manera rigurosa con las obligaciones resultantes del reordenamiento de la deuda con los principales acreedores, aunque no consigue ponerse al día en los pagos corrientes a los proveedores a quienes la alta dirección del país les ratificó su agradecimiento por la confianza y la voluntad de honrar todas y cada una de las cuentas vencidas (Castro, 2017).

Durante 2018 continúan los pagos puntuales acordados en el marco del Club de París, pero se comienzan a percibir algunas señales preocupantes sobre el manejo posterior del endeudamiento externo. Tal es así que, entre los principales objetivos del *Plan de la Economía de 2019*, se establece la meta de crecer sin incrementar las deudas, lo cual pasó a ser la filosofía imperante durante todo el año.

Esta visión de crecer y desarrollarse sin aumentar los niveles de endeudamiento del país parecía un poco ingenua, dada la deformación estructural que caracteriza a la economía cubana y su alta vulnerabilidad a *shocks* externos. Luego este criterio se matiza, y se indica que una de las medidas fundamentales para evitar el incremento de la deuda es conseguir que el pago de la misma sea superior a la adquisición de nuevos créditos.⁶

Se reconocen imprescindibles, por tanto, los nuevos desembolsos, pero se reafirma la premisa de asumir solo deudas que puedan honrarse.

Durante 2019, en un contexto de restricciones de divisas y combustibles, debido al recrudecimiento del bloqueo, la persecución financiera, la aplicación del Título III de la Ley *Helms-Burton* y, la prohibición de viajes de cruceros, entre otras medidas, Cuba atraviesa por una crisis de liquidez y se atrasa con los pagos de su deuda. De 82 millones de dólares que debían ser pagados al Club de París en ese año, unos 33 millones no pudieron honrarse por lo cual intenta negociar un nuevo aplazamiento de los pagos. Los acreedores afectados eran Austria, Bélgica, Reino Unido, Japón, Francia y España (OnCuba, 2020).⁷

En febrero de 2020, el gobierno cubano le comunicó al Club de París su intención de pagar esa deuda pendiente a más tardar en mayo de 2020, pero para esa fecha ya el país estaba inmerso en el enfrentamiento a la pandemia de la covid-19 y no escapaba de los impactos económicos y sociales derivados de la crisis mundial generada por aquella. A los problemas domésticos acumulados en la economía cubana se une la caída del turismo, la de los precios de los productos primarios, la disminución del nivel de actividad económica en los principales socios comerciales y el empeoramiento de las condiciones financieras a nivel global.

Como parte de los esfuerzos multilaterales para mitigar los impactos de la pandemia de la covid-19 en los países más vulnerables, en abril de 2020, el Club de París y el G-20, respaldados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM, en lo adelante) lanzan una iniciativa conjunta para la suspensión del servicio de la deuda —*Debt Service Suspension Initiative*, DSSI— el cual consideraba la suspensión temporal de pago de los intereses y el principal a partir del 1 de mayo y válido para todos los pagos a efectuarse durante el año.⁸ Se establece un período de repago de 3 años con uno de gracia, o sea, 4 años en total (Club de París, 2020).

La iniciativa está concebida para la deuda oficial bilateral, pero intenta involucrar a los bancos multilaterales

Asamblea Nacional del Poder Popular que, para lograr 6500 millones de crédito para el financiamiento de la economía en 2016, «tenemos que pagar los más de 5000 millones de deuda»: exactamente, 5 299 millones (Murillo, 2015).

7 A este panorama de impagos se suma que Cuba debe unos 300 millones de dólares al empresariado español.

8 Se prevé una extensión de ese plazo si se tiene en cuenta las necesidades de liquidez de los países elegibles la cual será evaluada por el FMI y el BM.

5 Contrato de canje de deuda.

6 Solo para dar una referencia, en términos de servicio de la deuda y nuevos desembolsos, en 2015, Marino Murillo plantea en la

de desarrollo y a los acreedores privados, a los cuales se les ha pedido exploren opciones similares de suspensión de pagos del servicio de la deuda.

Los países potencialmente elegibles son todos aquellos que clasifican, según el criterio de la Organización de Naciones Unidas, en la categoría de Países Menos Adelantados (PMA) y los beneficiados por la Agencia Internacional de Fomento (AIF), ventanilla concesional del BM. También se consideran aquellos países que, sin pertenecer a estos grupos, hayan realizado ante los acreedores una petición formal de suspensión del servicio de la deuda (Club de París, 2020).

Al amparo de este último criterio, Cuba le solicita al Club de París una moratoria de pagos hasta 2022 y la exención de las sanciones por pagos atrasados debido a la pandemia de la covid-19 la cual es, por fortuna, aprobada mientras se esperan nuevas negociaciones en la primavera de 2021. Los términos del nuevo esquema de pagos futuros no quedan muy claros, pero parece ser que habrá que pagar las multas por el dinero pendiente de 2019 y se exonerarán aquellos atrasos resultantes de la situación de pandemia.

Con relación a la deuda pendiente de pago con el Club de Londres, se dice que entre los mayores tenedores de deuda con este grupo se encuentran tres fondos de inversión: Stancroft Trust, Adelante Exotic y CRF I Ltd.⁹ Ellos concentran el 50% de la deuda comercial y, de conjunto con un banco comercial, poseen deuda cubana por valor de 1400 millones de dólares, contraída desde 2009 (Strohecker, 2015).

Según informaciones no oficiales, este grupo de acreedores comerciales forman en abril de 2015 un comité liderado por Stancroft Trust para comenzar a negociar una reestructuración de la deuda y en enero de 2018 le ofrecen al país un «alivio significativo de la deuda», la cual, por razones desconocidas, es rechazada por Cuba. (Reuters/EP, 2018)

Luego, en febrero de 2020, CRF I Ltd, declara haber presentado un reclamo formal ante el Tribunal Supremo de Reino Unido por el rechazo de la oferta realizada por la compañía y otros tenedores de bonos en 2018. Aunque CRF es parte del Club de acreedores que hizo la oferta en 2018, en esta ocasión, toma la decisión de dirigirse al Tribunal Supremo de forma independiente (Reuters, 2020). Al gobierno cubano se le conceden dos semanas para contestar la demanda y se le comunica que, de no responder en tiempo, el tribunal de Reino Unido se adjudicaría el derecho de colocar en la negociación

una cifra mayor al considerar las multas por atraso en los pagos y los intereses generados. Se desconoce la respuesta.

En síntesis, si bien los procesos de renegociación de la deuda dentro y fuera del Club de París fueron, sin dudas, necesarios para normalizar las relaciones con los acreedores, no son suficientes para destrabar el nudo de la deuda externa cubana. Aunque no se cuenta con información para monitorear la implementación de los acuerdos alcanzados con los acreedores de manera individual y evaluar con objetividad su efectividad, lo cierto es que el país muestra una importante fragilidad por sus niveles de endeudamiento.

No todas las variables de la ecuación del endeudamiento externo cubano se han logrado despejar. En realidad, se trata de un sistema de ecuaciones complejo, cuya solución va mucho más allá de consideraciones políticas y de las buenas intenciones para honrar los compromisos.

Cuba avanza hacia la normalización de sus vínculos con los acreedores, pero aún le falta mucho camino por recorrer para alcanzar la deseada normalización. Los procesos de renegociación llevan implícitos importantes niveles de condonación de deuda, los cuales son sin dudas necesarios para oxigenar la economía, pero insuficientes para garantizar el crecimiento y ayudar a normalizar la difícil situación económica actual. La práctica ha mostrado que, si no se dan cambios sustanciales en la forma de inserción externa del país, si se identifica sostenibilidad de deuda con capacidad de pago y, si no se logran articular las políticas de financiamiento en una estrategia coherente de financiación al desarrollo, el problema se multiplica en el tiempo porque la deuda vuelve a crecer y también los impagos.

Es imprescindible «que las inversiones se amorticen con su rendimiento y que el pago de los financiamientos no sustraiga liquidez al país» (Ministerio de Economía y Planificación, 2019); sino que los financiamientos resulten de la contribución de los flujos a esa inversión. El criterio que prevalece a nivel oficial es que «debería priorizarse el pago de deudas que en lo fundamental garanticen retomas de nuevos créditos» (Ministerio de Economía y Planificación, 2019), pero ese argumento es excluyente ya que da por sentado que una parte de la deuda no se puede honrar y, por tanto, la sensación de urgencia predominante por parte del deudor determinará en última instancia cuáles de ellas asumir o no. Es cierto, las difíciles circunstancias obligan al pragmatismo, solo que la sostenibilidad de la deuda es, por naturaleza, un concepto de largo plazo, y valdría la pena combinar lo práctico con lo estratégico.

9 Fondo de inversiones de las islas Caimán.

Ideas finales

Algunas lecciones se derivan del análisis realizado.

El desarrollo del mercado de deuda pública interna es un gran paso de avance en el fortalecimiento de las finanzas en Cuba, campo del conocimiento tan ausente en la práctica económica del país como necesario para lograr las estrategias de desarrollo sostenible que se desean implementar. Sin embargo, ese camino, el cual, con acierto se quiere transitar es una senda empedrada y en algunos recodos desafiante pues tiene ante sí complejos retos a atender.

Lo más complejo en el camino hacia la normalización de las relaciones con los acreedores no es concretar una renegociación ventajosa para las partes, el verdadero desafío es cumplir en tiempo con los nuevos y los viejos compromisos para no quedar atrapados en contextos que puedan conllevar otra vez a la moratoria.

Los procesos de reordenamiento de la deuda son como un sistema de ecuaciones, por lo cual deberían considerarse diversos escenarios de comportamiento de las variables que lo componen para disponer de un abanico de opciones en caso de cambiar las condiciones y supuestos de partida. Como las variables exógenas no se pueden controlar se debe ser muy objetivo en las lecturas y enfoques sobre la sostenibilidad de la deuda. La renegociación con el Club de París se llevó a cabo considerando unas perspectivas de crecimiento para 2016 que no pudieron alcanzarse, luego predomina un exceso de optimismo respecto al desempeño de la economía cubana que también se frustra y después llega la pandemia de la covid-19 —algo sin dudas impredecible— para complicar aún más el panorama.

El endeudamiento externo no debe satanizarse, endeudarse con el exterior no es malo, lo malo es no poder administrar ese endeudamiento. Es ingenuo pensar que el país pueda crecer y desarrollarse sin canalizar recursos externos por la vía del crédito, sobre todo en un contexto en el cual la inversión extranjera no acaba de constituirse en una fuente esencial de financiación. De hecho, hasta la sustitución de importaciones requiere incurrir en un período de endeudamiento inicial para generar una fuerte inversión de capital.

No basta con ratificar la voluntad de honrar todas y cada una de las cuentas vencidas, no se trata de una declaración política sino de un problema de legitimidad ante los acreedores. Otorgarle un tratamiento preferencial a un acreedor por encima del otro en el pago de sus adeudos puede resultar necesario en un momento determinado, pero no puede convertirse en una práctica habitual porque pone en cuestionamiento la credibilidad del deudor frente a aquellos acreedores a los cuales se ha decidido no pagarles. En las relaciones entre deudor y acreedor se crea un sistema de señales no siempre funcional a las intenciones declaradas de las partes sino responde sobre todo a las lecturas individuales de las mismas.

La reforma económica en curso no puede concebirse como un proceso aislado de la mejora en las condiciones de endeudamiento, sino como una condición indispensable para garantizar la sostenibilidad de la deuda. Este es un elemento esencial a considerar en los procesos de renegociación, pero con frecuencia suelen desconectarse; una reforma económica que promueva de manera efectiva aumentos de productividad y eficiencia, incrementa la transparencia de los indicadores y garantice una inserción internacional competitiva, permitirá un mejor manejo de la deuda e incluso acumular montos menores.

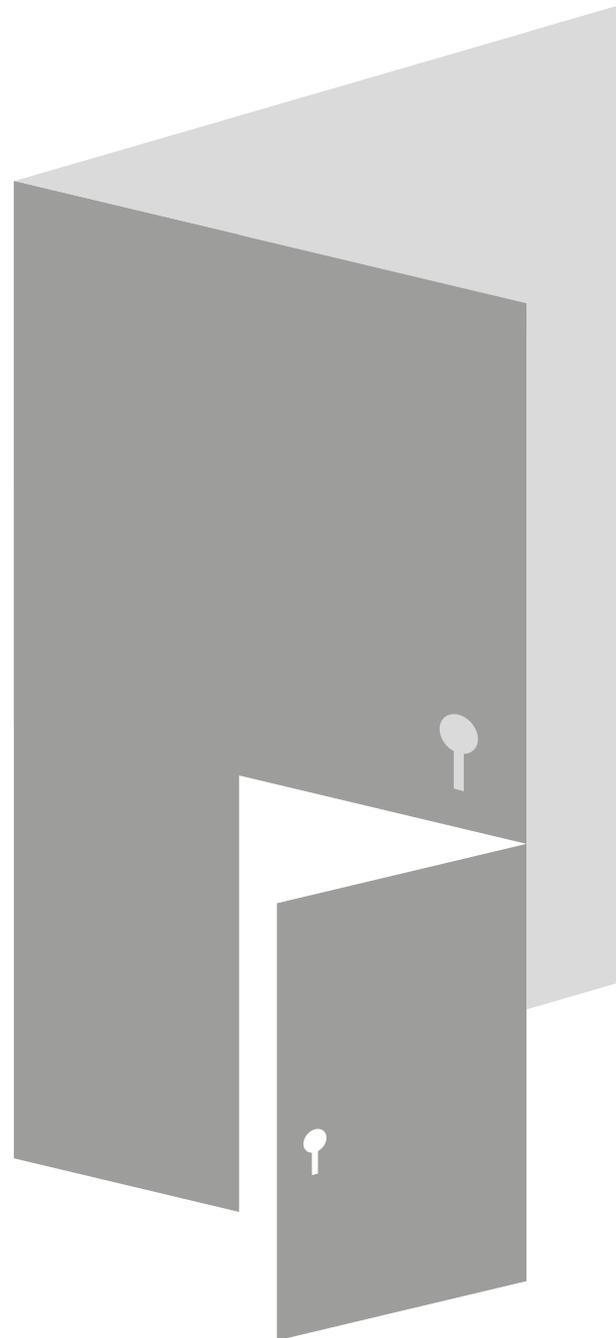
Por último, una recomendación de política relacionada con los mecanismos innovadores de financiación al desarrollo. Se conoce, los mecanismos *swaps* de deuda se han utilizado tanto en las renegociaciones bilaterales fuera del Club de París como dentro del mismo club, donde se convino que los acreedores podían negociar estos esquemas hasta el 30 % de lo adeudado. De modo que, aunque en términos políticos son aceptados, no parece existir una definición de política en torno a su uso y se desconoce si existe alguna evaluación preliminar sobre su efectividad. Se recomienda, por tanto, evaluar la pertinencia de transparentar esta información para una mejor comprensión de la estrategia del país en materia de deuda externa. ■

Bibliografía

- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Dictamen sobre la liquidación del presupuesto del Estado del año 2019 presentado por Félix Martínez Suárez, jefe de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos en Sesión Ordinaria del 28 de octubre de 2020». *Cubadebate*.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Ley no. 119 Del Presupuesto del Estado para el año 2015». *Gaceta Oficial de la República*, año CXIII, no. 1 extraordinaria de 9 de enero de 2015, págs. 1-16.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Ley no. 120 Del Presupuesto del Estado para el año 2016». *Gaceta Oficial de la República*, año CXIV, no. 1 extraordinaria de 12 de enero de 2016, págs. 1-17.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Ley no. 122 Del Presupuesto del Estado para el año 2017». *Gaceta Oficial de la República*, año CXIV, no. 47 extraordinaria de 30 de diciembre de 2016, págs 603-621.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Ley no. 125 Del Presupuesto del Estado para el año 2018». *Gaceta Oficial de la República*, año CXVI, no. 48 extraordinaria de 29 de diciembre de 2017, págs 1359-1383.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Ley no. 126 Del Presupuesto del Estado para el año 2019». *Gaceta Oficial de la República*, año CXVII, no. 1 extraordinaria de 4 de enero de 2019, págs 1-25.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Ley no. 130 Del Presupuesto del Estado para el año 2020». *Gaceta Oficial de la República*, año CXVIII, no. 4 extraordinaria de 13 de enero de 2020, págs 35-56.
- Bolaños, M. «¿Cuál fue el destino del Presupuesto Estatal en Cuba durante 2019?». *Cubadebate*, 28 de octubre de 2020, en <http://www.cubadebate.com/noticias/2020/10/28/cual-fue-el-destino-del-presupuesto-estatal-en-cuba-durante-2019-infografias/>.
- Bolaños, M. «Presupuesto del Estado para 2021 reafirma su carácter eminentemente social». *Cubadebate*, 17 de diciembre de 2020, en <http://www.cubadebate.com/2020/12/17/presupuesto-del-estado-para-2021-reafirma-su-caracter-eminente-social/>.
- Caribbean Council. «Cuba defaults on Paris Club debt: says it will meet its commitments». *Caribbean Council*, 18 de octubre de 2019, en <https://www.caribbean-council.org>.
- Castro, R. «Discurso en la Segunda Sesión Extraordinaria de la Asamblea Nacional del Poder Popular en su VIII Legislatura». *Granma*, 1 de junio de 2017, en <http://www.granma.com/cuba/2017-06-01/texto-integro-del-discurso-pronunciado-por-raul-en-la-segunda-sesion-extraordinaria-de-la-asamblea-nacional-del-poder-popular>.
- Club de París. «Agreement on the debt between Cuba and the Group of Creditors of Cuba». *Paris Club*, 12 de diciembre de 2015, en <https://clubdeparis.org/en/communications/press-release/agreement-on-the-debt-between-cuba-and-the-group-of-creditors-of-cuba>.
- Club de París. «Debt Service Suspension Initiative for the Poorest Countries. Term sheet». *Paris Club*, junio de 2020, en <https://clubdeparis.org/en/communications/press-release/debt-suspension-initiative-for-the-poorest-countries-addendum-15-04>.
- Club de París. «Press Release. Publication of the 2019 Annual Report of the Paris Club and Progress on the Implementation of the Debt Service Suspension Initiative (DSSI)». *Paris Club*, 30 de junio de 2020, en <https://clubdeparis.org/en/communications/press-release/annual-report-2019-and-progress-on-the-implementation-of-the-dssi-30-06>.
- Consejo de Estado. «Decreto-Ley no. 1 Modificativo de la Ley no. 126 del Presupuesto del Estado para el año 2019». *Gaceta Oficial de la República*, año CXVIII, no. 12 ordinaria de 13 de febrero de 2020, págs. 353-354.
- Consejo de Estado. «Decreto-Ley no. 12 Modificativo de la Ley no. 130 del Presupuesto del Estado para el año 2020». *Gaceta Oficial de la República*, año CXVIII, no. 40 extraordinaria de 31 de julio de 2020, págs. 381-382.
- Economist Intelligence Unit. «Country Forecast Cuba». *Economist Intelligence Unit*, junio de 2020.
- Economist Intelligence Unit. «Country Report Cuba». *Economist Intelligence Unit*, julio de 2020.
- Europapress. «El Club de Londres ofrece a Cuba un “alivio significativo” de la deuda». *Europapress*, 13 de febrero de 2018, en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-club-londres-ofrece-cuba-alivio-significativo-deuda-20180213195443.html>.
- Ministerio de Economía y Planificación. «Cuba y su desafío económico y social. Síntesis de la Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19». *Ministerio de Economía y Planificación*: La Habana, 2020.
- Ministerio de Economía y Planificación. «Principales Aspectos del Plan de la Economía 2020». *Ministerio de Economía y Planificación*, 24 de diciembre de 2019, en <https://www.mep.gob.cu/es/noticia/principales-aspectos-del-plan-de-la-economia-2020>.
- Murillo, M. «Intervención ante el Parlamento del ministro de Economía». *Juventud Rebelde*, 18 de julio de 2015, en <http://www.juventudrebelde.com/cuba/2015-07-18/momentos-de-la-asamblea-nacional-del-poder-popular-2015>.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2014*. La Habana: ONEI, 2015.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2015*. La Habana: ONEI, 2016.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2019*. La Habana: ONEI, 2020.
- OnCuba. «Club de París ofrece a Cuba moratoria de pagos de la deuda hasta 2021». *OnCuba*, junio de 2020, en <https://oncubanews.com/cuba/club-de-paris-ofrece-a-cuba-moratoria-de-pagos-de-la-deuda-hasta-2021/>.
- Reuters. «Cuba enfrenta batalla judicial en Londres sobre deuda impaga». *La Jornada*, 19 de febrero de 2020, en <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/02/19/cuba-enfrenta-batalla-judicial-en-londres-sobre-deuda-impaga-724.html>.
- Stroecker, K. «Acreedores comerciales de Cuba crean comité para iniciar negociaciones sobre deuda». *Reuters Latam*, 8 de abril de 2015, en <https://la.reuters.com/article/idLTAKBN0MZ2HU20150408>.
- World Bank. *International Debt Statistics*. Washington DC: World Bank, 2020.
-

CAPÍTULO 6

Seguridad alimentaria en Cuba. Una prioridad impostergable



Seguridad alimentaria en Cuba. Una prioridad impostergable

BETSY ANAYA CRUZ Y ANICIA GARCÍA ÁLVAREZ

Introducción

La seguridad alimentaria —en sus cuatro dimensiones fundamentales de: disponibilidad; acceso físico y económico; consumo y utilización; y estabilidad en el tiempo de las tres anteriores—, se expresa de forma sintética en la alimentación de la población y constituye un objetivo estratégico del gobierno cubano. Tiene gran importancia para la seguridad nacional del país y es uno de los ejes fundamentales de la política social del proceso revolucionario.

Por eso se otorga una alta prioridad a garantizar la disponibilidad de alimentos, el pilar básico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN, en lo adelante). La misma se consigue a través de la producción doméstica y las importaciones, las cuales complementan la producción nacional, pero en el caso de algunos artículos —como las grasas y los alimentos proteicos de origen animal— son determinantes para la provisión de alimentos. Las importaciones también desempeñan un rol en el suministro de insumos y bienes de capital para lograr la producción doméstica.

Este capítulo se propone realizar un recorrido por las políticas implementadas en el país a partir de 1959, para lograr la seguridad alimentaria y nutricional en los diferentes contextos en que se desenvuelve la economía cubana y su producción agropecuaria, comentar los principales resultados en este ámbito, valorar cuáles son

los mayores desafíos que enfrenta Cuba para mantener la conquista de una población sin graves problemas de malnutrición y proponer acciones para mejorar.

Políticas contextualizadas para la SAN

Primeras tres décadas tras el triunfo revolucionario

Al triunfar la Revolución en enero de 1959, comienza la aplicación de medidas de rescate de la riqueza nacional a favor de todos los cubanos. Ello significó una importante redistribución del ingreso y la elevación de la capacidad adquisitiva de amplias capas de la población, lo que condujo a una creciente presión sobre los mercados de bienes de consumo, y en particular de los alimentos, donde empieza a verificarse el incremento de sus precios y manifestaciones de acaparamiento por parte de la burguesía, que aún tenía un fuerte poder económico. En tal coyuntura, los artículos esenciales hubieran quedado fuera del alcance de las familias de bajos ingresos, razón por la cual se decidió introducir medidas de racionamiento.

Así, se promulga la Ley 1015 el 12 marzo de 1962, mediante la cual se creó la Junta Nacional para la Distribución de los Abastecimientos. Con el propósito de garantizar la distribución equitativa de los alimentos y demás bienes fundamentales, esta Junta estipuló los artículos de consumo sujetos a racionamiento, con diferencias en las cantidades asignadas según la localidad —si rural o urbana—. En el caso de los productos alimenticios este sistema adoptó la forma de «libreta de abastecimiento» para cada núcleo familiar y se vincula su compra a un establecimiento o grupo de establecimientos determinados, según zona de residencia de los consumidores.

La distribución racionada consiste en la entrega a toda la población cubana de una canasta de alimentos esenciales como arroz, frijoles, productos cárnicos, grasa, azúcar y lácteos. Dicha canasta era ofrecida a precios subsidiados. Los niños de hasta seis años, las gestantes, los ancianos y los enfermos crónicos reciben surtidos y cuotas diferenciadas. Estas son mayores en algunos territorios, como las grandes ciudades de La Habana y Santiago de Cuba.

Este mercado, denominado racionado o normado, intentó garantizar la satisfacción de las necesidades mínimas alimentarias a precios subsidiados por el Estado. Tiene como características ser universal e igualitario: es decir, todos los cubanos de la misma edad y

zona de residencia tienen derecho a disfrutar de igual asignación de productos, con independencia de sus ingresos y preferencias.

En adición a la distribución racionada, en Cuba existen otras vías de distribución que ofrecen alimentos, en algunos casos con precios subsidiados. Tal es el caso del consumo social, la alimentación pública y el autoconsumo. Este último no es, en rigor, un canal de distribución, pero sí un destino productivo importante que tiene como propósito satisfacer necesidades alimentarias.

El consumo social consiste en la entrega de alimentos con destino a los sectores de la educación, la salud pública, el deporte y otras entregas. En estas últimas se incluyen el consumo cíclico —por ejemplo: durante la zafra azucarera y otras movilizaciones agrícolas—, lo destinado a capacitación, tripulantes de navegación y cabotaje, flota especial de pesca y órganos de la defensa, entre otros.

La alimentación pública son entregas de alimentos a la gastronomía para su posterior venta a la población a través de sus establecimientos, así como para la elaboración de comidas y bufets para ofertas en trenes especiales y otros, y las entregas destinadas a garantizar la actividad de comedores obreros y merenderos. La venta a través de la gastronomía se realiza según demanda, mientras que la realizada en comedores obreros llega al personal de las entidades con esta garantía.

El autoconsumo se refiere a los alimentos generados por diferentes actores en sus producciones agropecuarias, los cuales destinan al consumo propio y de su familia, así como a abastecer los comedores de trabajadores y socios. Estos actores son: campesinos privados, empresas estatales agropecuarias, organismos estatales no especializados en la producción agropecuaria y cooperativas agropecuarias.¹

Este componente de la política en pos de garantizar el acceso a los alimentos vinculado de manera directa a su distribución, y que forma parte de la política social del país, se combina con políticas para el desarrollo productivo. Tal es el caso de la política dirigida al desarrollo rural integral. Sus acciones se encaminan, por una parte, a proveer servicios de investigación agrícola, transferencia

1 Hasta 1993 en el ámbito de la producción, estaban las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA, en lo adelante), surgidas a partir de la unión voluntaria de tierras y medios de producción de campesinos privados para ser gestionados en forma colectiva. A partir de 1993 se incorporan las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC, en lo adelante), las cuales surgen a partir de antiguas empresas estatales de producción agropecuaria, cuyas tierras se entregan en usufructo gratuito a colectivos de trabajadores.

científico-técnica, asesoría a productores y financiamiento por concepto de desastres naturales y plagas, o para la mejora de estructuras rurales y la adquisición de equipos y maquinarias. Por otra, se refieren a la construcción de comunidades e infraestructura técnica y de servicios básicos, con la finalidad de estabilizar la fuerza de trabajo y mejorar la calidad de vida en esta zona.

Otro componente importante de la política para la SAN es el referido a la evaluación sistemática de las condiciones nutricionales existentes. Para ello funciona en el país el llamado Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional. Este programa realiza la vigilancia sistemática de enfermedades transmitidas por los alimentos y contaminantes químicos y biológicos, evalúa la dieta ofertada en las escuelas y comedores obreros y controla la vigilancia del estado de nutrición materno-infantil. Forma parte del sistema la presencia de sitios centinelas para la vigilancia alimentaria y nutricional en todas las provincias.

La conjunción de estas políticas permite, en ese período, el incremento en la producción de alimentos, la garantía de su importación y la creciente satisfacción de las necesidades de la población. Para sustentar la expansión de las producciones agropecuarias se proveen cuantiosos recursos. En las tablas 1 y 2 se expone la asignación de inversiones, insumos y bienes de capital al sector productivo entre 1960 y 1989.

Tabla 1. Cuba. Inversiones en total y sector agropecuario (1960-1989, en millones de pesos)

	1960-1975	1976-1989
Inversión bruta total	15 851.7	48 158.7
De ello:		
Inversiones agropecuarias	4 930.8	10 505.0
Participación en el total	31 %	22 %
Promedio por año	308.2	750.4

Fuente: Fernández (2002, tabla 4.12).

Tabla 2. Cuba. Principales recursos destinados al sector agropecuario (1960-1989)

	1960	1970	1980	1989
Tractores por tierra cultivada				
Parque de tractores (en miles)	25	79	90	95
Dinámica	100	316	360	380
Tractores por cada 100 ha	0.1	2	2	2.1
Trabajadores agrícolas por tractor	30.9	10.5	10.1	10.0
Fertilizantes por tierra cultivada				
Kg de NPK por ha	56	91	120	151
Dinámica	100	162	214	270

	1960	1970	1980	1989
Tierra cultivada con riego				
Superficie bajo riego (miles de ha)	161	690	958	983
Dinámica	100	428	610	610
Superficie cultivada (en porciento)	6	14	21	22
Consumo de piensos*				
Total	250	682	1378	1900
Dinámica	100	273	551	760

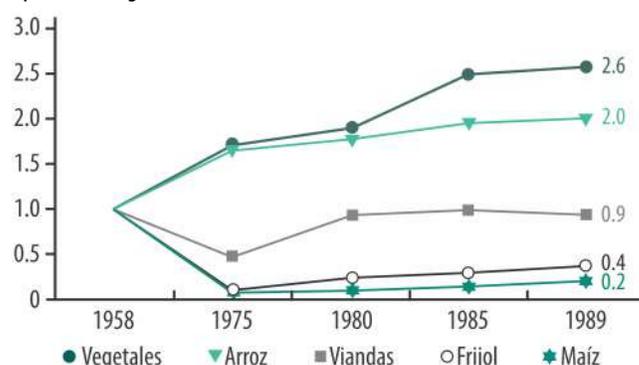
(*) Se trata de cereales, harinas proteicas y otros suplementos, por lo general de origen importado, las cuales se mezclan para suministrar como alimento al ganado.

Fuente: Fernández (2002, tabla 4.13).

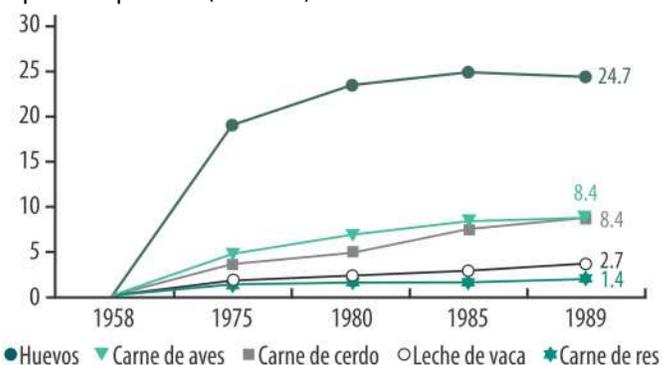
Esta asignación de recursos se revierte en el incremento de los principales renglones para el sustento de la alimentación. En la ilustración 1 se recogen las dinámicas de productos seleccionados.

Ilustración 1. Dinámica productiva de renglones agropecuarios seleccionados

1a. productos agrícolas (1958=1.0)



1b. productos pecuarios (1958=1.0)

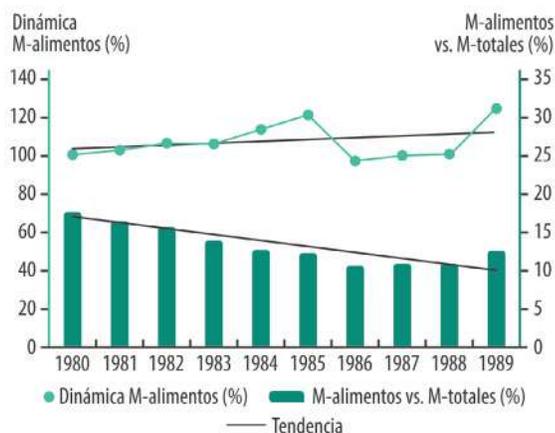


Fuente: Elaboración propia a partir de Comité Estatal de Estadísticas (CEE, en lo adelante), (varios años).

Cabe destacar el favorable desempeño de la ganadería, así como de las producciones de arroz y vegetales. Para los granos como el maíz y el frijol, la decisión fue sostener su disponibilidad a partir de importaciones.

Las importaciones de alimentos, lo mismo con destino al consumo animal como al humano, muestran una tendencia creciente en términos absolutos —medidas a partir de su valor expresado en pesos—, aun cuando su participación en las importaciones totales decayó en el período (ilustración 2).

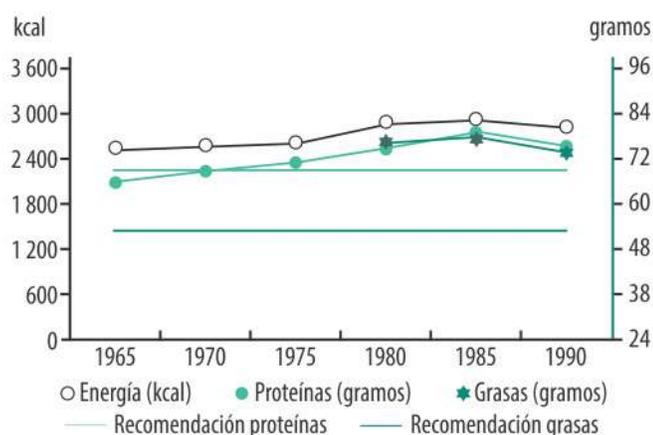
Ilustración 2. Cuba. Dinámica de las importaciones de alimentos y participación en las importaciones totales de bienes (1980-1989, 1980)



Fuente: Elaboración propia a partir de CEE (varios años).

La disponibilidad de alimentos permite un crecimiento del consumo aparente más allá de los requerimientos establecidos por las autoridades de salud del país.

Ilustración 3. Cuba. Consumo aparente de alimentos de la población (1965-1989, per cápita diario)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Junta Central de Planificación (Juceplan, antecesor del actual Ministerio de Economía y Planificación, MEP), Dirección de Política Social y de Instituto Nacional de Higiene de los Alimentos, del Minsap (2008).

En la ilustración 3 se muestra la evolución del consumo aparente, expresado en términos de los principales nutrientes para el período 1965-1989.

En esos años se obtienen resultados relevantes en la producción agropecuaria y la alimentación. Sin embargo, estos avances son sustentados en buena medida en importaciones de insumos, maquinaria y combustible, así como de alimentos para alimentación animal y humana, en gran parte procedentes de países del antiguo campo socialista europeo.

Esta alta dependencia de las importaciones y su concentración geográfica imprime gran vulnerabilidad a estos logros, tal y como se evidencia a partir de 1989.

El papel del Estado resulta decisivo en la extensión de la frontera agrícola y la tecnificación del sector, pero el gran tamaño de las explotaciones agrícolas estatales y el esquema de regulación administrativa de las relaciones económicas no propician el pleno aprovechamiento de los recursos aplicados.

Algunos de los rasgos de este esquema son: la insuficiencia y debilidad de los sistemas de incentivos aplicados —bajos precios al productor agropecuario y salarios relativamente menores al del resto de las actividades económicas—, la falta de autonomía de los productores para la toma de decisiones a nivel microeconómico, el insuficiente reconocimiento del papel del mercado como mecanismo complementario al plan en la regulación de un sector como el agropecuario, con un bajo nivel de socialización de la producción.

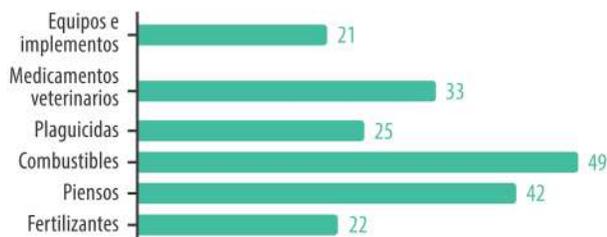
De igual manera, otro fenómeno relacionado con los insuficientes incentivos a la fuerza de trabajo del sector ha sido el descenso sostenido de la población rural, algunos especialistas han llamado «descampesinización» (Figueroa, 1997 y Rodríguez, 2000). Esta tendencia también coloca al sector agropecuario cubano en una situación vulnerable al desaparecer sus bases materiales de sustento a partir de 1989.

De la década de los noventa a la actualidad

La caída del campo socialista europeo genera la crisis más profunda que ha vivido el país. Si bien la economía en su conjunto se resiente, el impacto en el sector agropecuario fue aún más drástico por la dependencia antes descrita y un modelo de desarrollo, hasta ese entonces intensivo según la aplicación de recursos, pero extensivo según sus resultados.

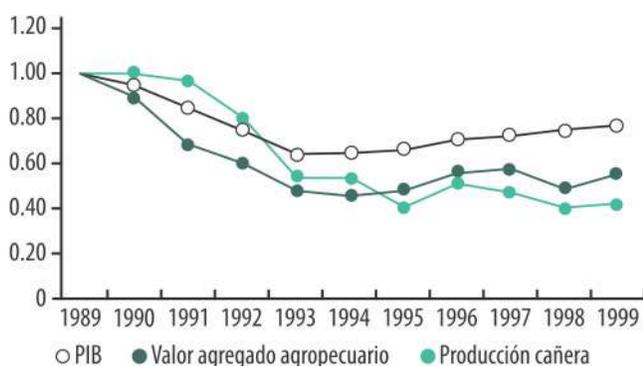
El sector experimenta una brusca disminución de los suministros más relevantes la cual lleva a una contracción de la producción en un 54% entre 1989 y 1994. La escasez de divisas a causa de la pérdida de nuestros ingresos externos por la exportación de azúcar, implicó, entre 1989 y 1994, una reducción de las importaciones totales en un 75% y de las de alimentos en 52%.

Ilustración 4. Cuba. Insumos para el sector agropecuario no cañero (1993 en relación con 1989, en porciento)



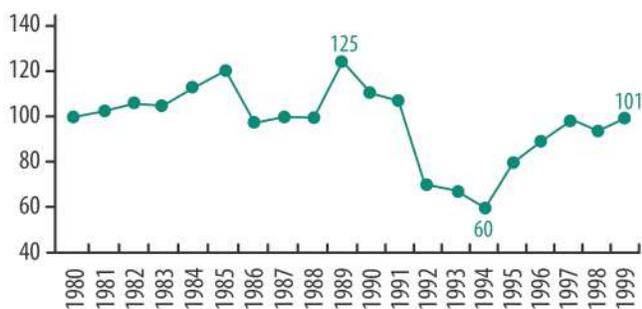
Fuente: Fernández (2002, tabla 4.20).

Ilustración 5. Cuba. Dinámica de la producción doméstica (1989=1.0)

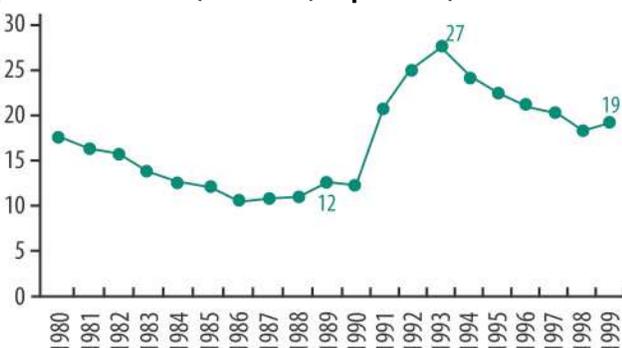


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ONE (1998 y 2002).

Ilustración 6a. Cuba. Contracción de las importaciones (1980=100)



6b. Participación de las importaciones de alimentos en las importaciones totales (1980-1999, en porciento)



Fuente: Elaboración propia a partir de CEE (1986 y 1991).

La prioridad que el Estado cubano ha conferido a la alimentación a través de los años, se hace visible en que el peso de las importaciones de alimentos aumenta en este mismo período en base a las importaciones totales (ilustración 6).

Como consecuencia de la escasez de divisa, la disponibilidad de alimentos disminuyó de forma drástica en un breve período de tiempo, lo cual tiene un impacto negativo en el estado de salud de la población cubana. Muestra de ello es el incremento del número de nacidos vivos con bajo peso al nacer, la incidencia de enfermedades epidémicas como la polineuritis por déficit de alimentos con vitaminas del complejo B y la reaparición de enfermedades ya casi erradicadas como la tuberculosis.

Para hacer frente a esta situación, se adoptó un grupo de medidas dirigidas a estimular la producción nacional de alimentos. Entre las más relevantes se encuentran:

- La creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), a partir de grandes e improductivas empresas estatales. Esta medida formó parte del redimensionamiento empresarial y la descentralización del sector, en la búsqueda de una mayor eficiencia.
- La entrega de tierras en usufructo a productores individuales con deseo de incorporarse al sector.
- La apertura del Mercado Agropecuario para estimular a los productores acercándolos a espacios de demanda con precios más remunerativos, y a la vez incrementar la oferta de alimentos a la población.
- La aplicación de diferentes mecanismos de estimulación para las producciones exportables y la producción de alimentos.
- La implementación de esquemas de autofinanciamiento en divisas, para las producciones exportables.
- El desarrollo del Programa de Autoabastecimiento Municipal (PAM) el cual promueve la producción local de alimentos para apoyar dietas más variadas y saludables, así como el aprovechamiento de recursos para la producción agropecuaria en todos los territorios.
- El desarrollo del Programa de Agricultura Urbana y Suburbana con la finalidad de acercar la producción a los centros urbanos y abastecer a la población de hortalizas y frutas. Además de contribuir a la satisfacción de la demanda alimentaria de la población local, logran producciones mediante tecnologías y prácticas agroecológicas.

En adición, como parte de la reforma económica implementada en los años noventa para enfrentar la crisis, se tomaron otras medidas relevantes de carácter más general pero con impacto en la seguridad alimentaria.²

Como resultado, se logró la subsistencia de la población cubana, una dinamización de la producción doméstica —aunque no la necesaria— y una ampliación de las posibilidades de acceso físico a los alimentos a través de la apertura de diversos mercados. No obstante, el acceso económico comenzó a ser más heterogéneo al depender de los ingresos de la población los cuales eran cada vez más diferenciados.

A partir de 2007, se aplican nuevas medidas de estímulo a la producción doméstica dada la alta dependencia de importaciones para garantizar la disponibilidad —como promedio 2000 millones de dólares cada año—, a pesar de contar con reservas de tierra agrícola por explotar: la tercera parte, 2 millones de ha de un total de 6 millones de ha, se encuentra ociosa.

Las medidas aplicadas a partir de ese momento constituyen la génesis del proceso de actualización de la economía cubana comenzado, de manera oficial, en 2011 en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. El documento guía de la actualización se conoce como los *Lineamientos para la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, en el cual se dedica todo un capítulo a la política agroindustrial. El análisis de las más importantes medidas relacionadas con este tema pueden consultarse en García y Anaya (2015).

Los comportamientos de la producción de alimentos se muestran en la ilustración 7.

Este proceso ha avanzado en los años posteriores. En todos los documentos aprobados por el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba y refrendados con posterioridad por la Asamblea Nacional del Poder Popular, se hace referencia explícita a la SAN:

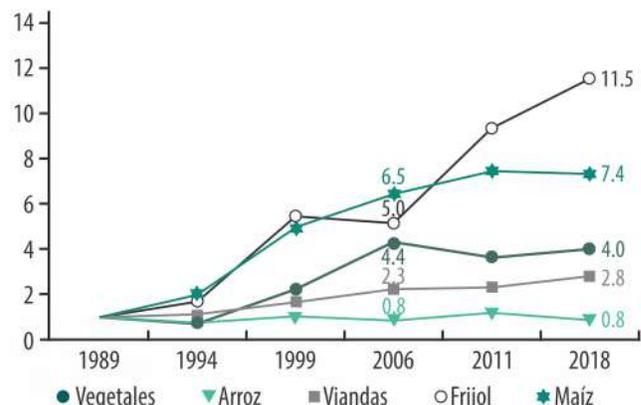
- La *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista* reconoce el derecho de las personas a la alimentación como uno de los fundamentales de la ciudadanía cubana (Partido Comunista de Cuba, 2017, págs. 5 y 12).
- En las *Bases del plan nacional de desarrollo económico y social hasta el 2030* se incluye entre sus principios

2 Entre ellas, un impulso al trabajo por cuenta propia, cuando proliferaron restaurantes y cafeterías los cuales ampliaron los surtidos gastronómicos. Además, la apertura a la entrada de remesas, de conjunto con la legalización de la tenencia de divisas y la creación de una red de tiendas, también con operación en divisas, permitió a un grupo de personas contar con una oferta de alimentos más amplia y de mayor calidad.

rectores la necesidad de lograr una mayor autosuficiencia a partir de la producción nacional de alimentos, la elevación de la productividad y la sostenibilidad de las cadenas agroalimentarias con el propósito de respaldar la seguridad alimentaria, así como contempla al sector productor de alimentos entre los estratégicos del país y la necesaria garantía al ejercicio del derecho a la alimentación (Partido Comunista de Cuba, 2017, págs. 15, 18 y 21).

- En los *Lineamientos de la política económica y social*, se abordan cuestiones relativas a todas las dimensiones de la seguridad alimentaria (Partido Comunista de Cuba, 2017, págs. 28-31).
- En la nueva Constitución de la República de Cuba, se refrenda: todas las personas tienen derecho a la alimentación sana y adecuada y el Estado debe crear las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria de toda la población (artículo 77).

Ilustración 7. Cuba. Dinámica productiva de renglones agropecuarios seleccionados (1989=1.0)



Fuente: Elaboración propia a partir de ONE y ONEI (varios años).

Por demás, existen otros programas que se han mantenido en ejecución. Tal es el caso de:

- El *Plan Nacional de Acción para la Nutrición*, recoge en un marco más integral las estrategias, metas y programas para lograr la seguridad alimentaria. Sus objetivos generales consisten en aumentar la producción de alimentos, lograr su distribución equitativa, además de brindar una atención preferente a los grupos de la población más vulnerables.
- El *Programa de Desarrollo Integral de la Montaña o Plan Turquino*, dirigido a lograr un desarrollo integral y sostenible de las zonas montañosas y de difícil acceso del país, el cual conjuga, de manera armónica, los requerimientos productivos con el

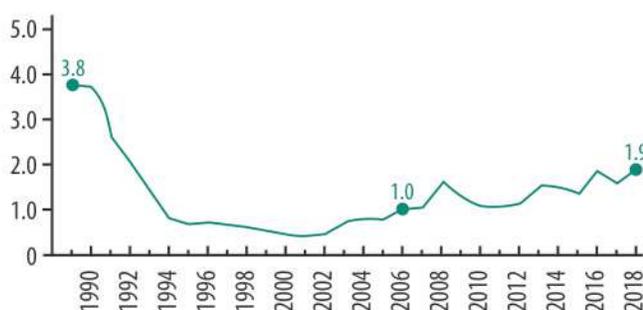
desarrollo social, la conservación de la naturaleza, y el fortalecimiento de la defensa del país.

- Los programas productivos donde destacan los dirigidos a la sustitución de importaciones como el arroz, frijol, maíz, ganadería vacuna y porcina, que contemplan un conjunto de inversiones y recursos, los cuales deben redundar en el logro de crecimientos sostenidos.

Con todo, aún se mantienen rezagos en varias de las producciones ganaderas, que constituyen fuentes primordiales de proteína animal, y también se observa un estancamiento en la producción de arroz, principal componente de la dieta nacional. La insuficiente respuesta productiva obedece, en lo fundamental, a la baja productividad y rendimientos en la actividad agropecuaria, unido a la obsolescencia tecnológica en toda la cadena de producción de alimentos y su elevado nivel de descapitalización, así como las significativas pérdidas post cosecha y mermas en la calidad.

En las ilustraciones 8 y 9 se brinda información sobre la dinámica de las inversiones en el sector agropecuario cubano, y una comparación de los recursos aplicados a esta actividad y sus resultados con los de países con igual cantidad empleados en la agricultura por hectárea de superficie agrícola que Cuba.³ Estas estadísticas aportan elementos para explicar los problemas de baja productividad, rendimientos y obsolescencia antes referidos.

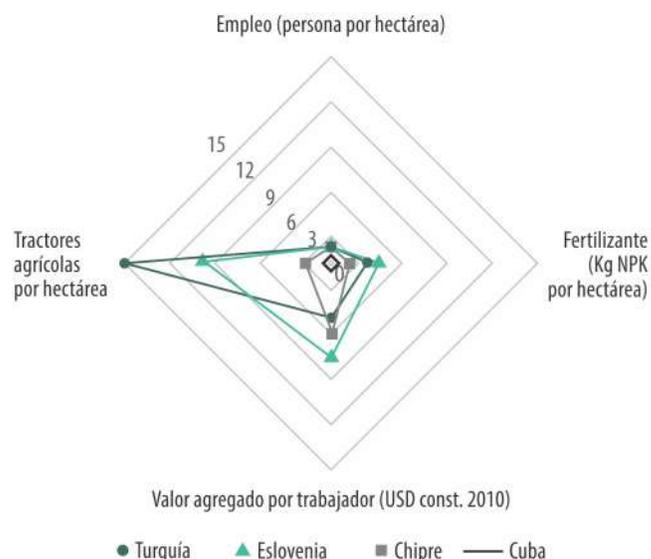
Ilustración 8. Cuba. Dinámica de las inversiones en el sector agropecuario cubano (2006=1.0)



Fuente: Elaboración propia a partir de ONE (1998 y 2006) y ONEI (2014 y 2019).

3 La definición de FAO para superficie agrícola comprende: i) tierra de labranza, ii) cultivos permanentes y iii) pastos permanentes. Como indicador de productividad se ha tomado el valor agregado agropecuario por trabajador en dólares estadounidenses (USD), a precios constantes de 2010, según la base World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial.

Ilustración 9. Cuba. Comparación de productividad agropecuaria y recursos para esta producción por unidad de superficie agrícola (Cuba=1.0)



Fuente: Elaboración propia a partir de FAOSTAT (2019) y Banco Mundial (2019).

Aun cuando, en términos generales, Cuba exhibe indicadores promedio de consumo aparente diario de alimentos satisfactorios con relación a las recomendaciones nutricionales, estos resultados no reflejan la complejidad de la problemática de la alimentación, la cual constituye un motivo de constante preocupación para muchas familias cubanas. Varios trabajos previos de las autoras, fundamentan la preocupación de las familias cubanas por el asunto de la alimentación (García y Anaya, 2007, 2014 y Anaya y García, 2018a, 2018b y 2019).

La crisis internacional desencadenada en 2020 por el azote de la pandemia de la covid-19, ha generado una tensión mayor en el país en cuanto a seguridad alimentaria se refiere. La pérdida de ingresos externos a causa de la caída de las exportaciones, sobre todo del turismo internacional por el necesario cierre de fronteras, ha puesto en tensión la importación de alimentos.

La fragilidad del tejido productivo nacional para satisfacer los requerimientos nutricionales de la población cubana, se ha exacerbado a causa de la carencia de insumos importados para garantizar las producciones domésticas.

La dependencia importadora ha aflorado con fuerza. Durante meses, se ha asistido a un desabastecimiento crónico en los diferentes espacios de mercado, lo cual ha derivado en incrementos de precio, en acaparamientos con fines de garantizar consumos futuros o para alimentar el mercado informal.

El azote de la pandemia de la covid-19 ha puesto de manifiesto, además, el atraso del sistema de comercialización —el cual trata de actualizarse de manera acelerada, pero con muchos desafíos a través de las compras en línea—, la necesidad de repensar y modernizar nuestras redes de protección social y de actualizar los registros de consumidores, y la insostenibilidad de un modelo de consumo basado en las importaciones de alimentos y de insumos para su producción.

La demanda al interior de los hogares se ha incrementado, como consecuencia del confinamiento, a la vez que el acceso económico también se ha resquebrajado, si se tiene en cuenta el incremento de precios y la disminución de los ingresos, sobre todo de las personas que han quedado interrumpidas o sin vínculo laboral.

Algunas de las acciones desplegadas durante estos meses de epidemia son las siguientes:

- Énfasis en el programa de autoabastecimiento municipal.
- Aumentar la siembra, la producción y el acopio de productos con mayor demanda en la red de mercados agropecuarios.
- Mantener y ampliar en lo posible las producciones del sector agropecuario con destino a la exportación.
- Priorizar la siembra de cultivos de ciclo corto en la campaña de primavera.
- Monitorear y evaluar las posibles afectaciones que la pandemia de la covid-19 pueda generar en las fuerzas laborales del sector y proveer de fuerza de trabajo a las entidades agropecuarias a nivel de municipio, con el fin de no generar interrupciones en la producción.
- Consolidar la comercialización y contratación de las producciones.
- Reactivar los polos productivos y ampliar el área bajo riego.
- Explotar la contribución del sector cañero-azucarero en la producción de alimentos, en especial mediante la siembra de cultivos varios y la crianza de cerdos y de otros animales.
- Alcanzar mayor diversificación de las empresas muy especializadas como, por ejemplo, las arroceras, las cuales además pueden dedicarse también a la cría de ganado mayor y menor, factibles de alimentar a partir de la utilización de los subproductos de la cosecha del grano y otras producciones propias.
- Respaldar desde la política crediticia a las actividades que garantizan la alimentación en tiempos de epidemia de la covid-19: el Banco de Crédito y Comercio (Bandec) disminuye las tasas de interés a

las unidades productoras y a los agricultores que soliciten financiamiento para generar alimentos.

- Respaldar la distribución de alimentos adicionales a los de la canasta racionada —a precios de mercado— a través de la libreta de abastecimientos en la búsqueda de una mejor distribución de la escasa oferta, cuando las disponibilidades lo permiten, se dirigen a toda la población y cuando no, a grupos vulnerables como niños y adultos mayores.
- Introducir el comercio en línea de alimentos a través de las plataformas TuEnvío y EnZona.

Los grupos de trabajo interactúan de manera directa con las máximas autoridades del país, se encaminan a impulsar la aplicación de la ciencia, la tecnología y la innovación en la Soberanía Alimentaria y Nutricional con el propósito de acelerar el proceso de innovación en las cadenas de valor de alimentos. Se desea introducir de manera expedita las soluciones diseñadas por los centros de la investigación científica en la esfera de la alimentación, así como las buenas prácticas de productores lo cual se traduzca en una mejoría palpable del bienestar de la población (Martínez-Hernández, 2020).

En medio de este panorama, el gobierno aprueba en el mes de julio de 2020 una nueva *Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la covid-19*. Uno de los pilares de esta estrategia es justo la producción nacional de alimentos. Sin embargo, lo que la síntesis del documento propone, resulta insuficiente para poder saldar de una vez y por todas, las deficiencias que presenta el país en cuanto a garantizar de manera estable, segura y suficiente la alimentación de su población. Una vez más, se aprecia: falta de modernidad y actualización en el abordaje de la temática, ausencia de enfoque de cadena de valor, subvaloración de la demanda de alimentos y enfoque fragmentado, no sistémico. Lograr que la prioridad manifiesta en todo el discurso oficial se traduzca en un hecho palpable, constituye un desafío mayor.

El Plan SAN: avances y omisiones

En julio de 2020 también queda aprobado un *Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba*, en cuya concepción participan varios organismos nacionales, y agencias internacionales bajo la conducción del Minag.

El documento tiene una extensión de 55 páginas, de las cuales se dedican 23 a introducción, antecedentes y diagnóstico. A pesar del espacio a ello dedicado, el

análisis es superficial y exime de toda responsabilidad en el atraso de esta temática a las deficiencias internas tales como: rigidez en el modelo de gestión, políticas inapropiadas, falta de sincronía en la actividad agropecuaria y otras muchas que han quedado documentadas en trabajos académicos, artículos periodísticos e incluso han sido reconocidas por las autoridades.

La máxima responsabilidad de la débil respuesta productiva se atañe a la incidencia del bloqueo de Estados Unidos y a los eventos climatológicos extremos, lo cual obvia que durante las tres primeras décadas del proceso revolucionario, el sector contó con recursos cuasi ilimitados que tampoco tuvieron el impacto esperado en los rendimientos agrícolas.

En cuanto al diagnóstico presentado, destaca el escaso espacio dedicado a dos dimensiones neurálgicas de la SAN: la disponibilidad y el acceso. En el caso de la disponibilidad, la dependencia importadora —expresada en montos anuales dedicados a este fin que rondan los 2000 millones de dólares—, es mencionada de soslayo y solo como una consecuencia del bloqueo y los eventos hidrometeorológicos extremos que azotan al país de manera frecuente. No se hace alusión a la cultura importadora arrastrada desde la etapa previa a los años noventa, al efecto que sobre este particular tuvo el tipo de cambio sobrevaluado, a los mecanismos de gestión vigentes, a los escasos estímulos, a la insuficiente inversión en el sector; en fin, a los diversos obstáculos internos a la producción de alimentos en Cuba, y las pérdidas que tienen lugar de manera sistemática año tras año por razones varias a lo largo de la cadena, por solo citar algunas omisiones.

El documento se centra, en cuanto a disponibilidad se refiere, en exponer, en una cuartilla y media, todas las políticas que el Estado ha implementado en la búsqueda de la SAN en Cuba a lo largo de los años.

Con respecto al acceso, no se distingue entre el acceso físico —limitado por la disponibilidad— y el acceso económico, donde existe heterogeneidad palpable, asociada a las desigualdades de ingreso presentes en la sociedad cubana. Nada se habla de la insuficiencia de la canasta normada y otras fuentes subsidiadas para garantizar el acceso ni de los elevados precios, con tendencia al alza, de los alimentos en los diferentes espacios de mercado. Solo se hace énfasis en que el acceso queda refrendado en el artículo 77 de la Constitución de la República.

Por demás, la dimensión consumo también está tratada de manera superficial. El diagnóstico parte de la existencia de una «insuficiente cultura alimentaria

y educación nutricional», y resalta otras deficiencias como la pérdida de inocuidad en las cadenas agroalimentarias, la limitada capacidad en los laboratorios y el incremento del sobrepeso, la obesidad, la diabetes y la hipertensión. Sin embargo, ninguna alusión se hace al impacto sobre el consumo de la escasa disponibilidad y el limitado acceso a productos alimentarios.

Sobre una base que no detecta de forma adecuada las principales problemáticas, es difícil lograr un Plan orientado en la práctica a rebasar tales limitaciones.

El documento incluye la metodología y el marco conceptual al cual se apega la propuesta, y en este último se declara el concepto de Soberanía Alimentaria a adoptar por Cuba: «La capacidad de la nación para producir alimentos de forma sostenible y dar acceso a toda la población a una alimentación suficiente, diversa, balanceada, nutritiva, inocua y saludable, reduciendo la dependencia de medios e insumos externos, con respeto a la diversidad cultural y responsabilidad ambiental».

Es de destacar que el documento se apega al concepto de Soberanía alimentaria, el cual trasciende al de seguridad al incorporar, según la conceptualización reconocida en el ámbito internacional (Vía Campesina, 2003), los siguientes criterios:

- Priorizar la producción agrícola local, el acceso del campesinado a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito.
- El derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a decidir lo que quieren consumir, cómo y quién lo produce.
- El derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas.
- Precios agrícolas ligados a los costos de producción.
- La participación de los pueblos en la definición de política agraria.
- El reconocimiento de los derechos de las campesinas que desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación.

La conceptualización elaborada para Cuba no debe obviar ninguna de estas premisas de la soberanía alimentaria, muy en particular lo tocante a la protección de la producción nacional frente a las importaciones baratas.

El *Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional* contempla cuatro temas estratégicos:

1. Disminución de la dependencia de las importaciones de alimentos e insumos.
2. Garantía de la calidad e inocuidad y disminución de las pérdidas y desperdicios de alimentos.

3. Consolidación de sistemas alimentarios locales.
4. Movilización de sistemas de educación en todos sus niveles, de la cultura y de la comunicación para fortalecer la educación alimentaria y nutricional.

En relación con estos temas estratégicos, se aprecian dos vacíos importantes, los cuales deben ser salvados si se desea solucionar de manera definitiva la cuestión alimentaria en Cuba.

En primer lugar, el elemento estratégico número uno debe ser la producción nacional de alimentos e insumos para producirlos, de manera sostenida y sostenible. Si no se corrige esta insuficiencia, poco podrá hacerse con relación a la dependencia importadora pues su causa radica justo en la escasa producción nacional la cual ni siquiera permite garantizar la cobertura de las recomendaciones nutricionales contenidas en las directrices del INHA-Minsap (2008). En otras palabras, es necesario un cambio de atención de las importaciones a la producción doméstica, si queremos alcanzar la soberanía.

Tabla 4. Propuesta de indicadores y metas para incorporar al *Plan SAN*

Indicador	Medición
Disponibilidad diaria per cápita de alimentos: energía, proteínas, grasas	kcal/persona/día (energía) g/persona/día (proteínas y grasas)
Producción nacional (PN) vs. disponibilidad de alimentos: energía, proteínas, grasas	PN-alimentos / Disponibilidad
Importación de alimentos vs. disponibilidad: energía, proteínas, grasas	M-alimentos / Disponibilidad
Pérdidas de alimentos: poscosecha, en la industria, en la comercialización	Porcentaje vs. producción
Medida de concentración de la producción de alimentos	Índice de Gini o Herfindahl
Importación de insumos y bienes de capital	Monto en divisas
Variación del índice de precios de alimentos (IPA) menor que la inflación (IPC)	IPA < IPC
Sistemas alimentarios locales implantados	Cantidad
Enfermedades por contaminación de alimentos	Cantidad
Prevalencia de anemia en infantes de 6 meses a un año y embarazadas	Porcentaje vs. población objetivo
Prevalencia de obesidad y sobrepeso, de ello mujeres y hombres	Porcentaje vs. población objetivo

Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, los indicadores para medir cada uno de estos temas estratégicos deberían ser mejorados. Varios de ellos son insuficientes y poco operacionalizados. Además, para poderlos medir hay que definir metas a lograr en cada indicador, o sea el valor que se desea alcanzar. Algunos indicadores a incluir se registran en la tabla 4.

El *Plan SAN* incorpora dimensiones transversales a todo el análisis, como género y dinámica demográfica. En este sentido, es un hecho que la actividad agropecuaria es sobre todo masculina, y existe un potencial de fuerza de trabajo en las mujeres rurales por lo cual se precisan políticas para facilitar y estimular su incorporación al empleo en este sector. Se considera deben incluirse otros indicadores para medir tales propósitos. Por ejemplo: tierras concedidas en usufructo a mujeres y proporción de las mismas en el total concedido; porcentaje de mujeres en las entidades productivas con respecto a los hombres; créditos bancarios solicitados y concedidos a mujeres para la actividad agropecuaria, entre otros.

El *Plan SAN* necesita, por demás, una planeación de soporte de la implementación que incluya: objetivos a lograr, período de tiempo, línea base, indicadores, y recursos con los cuales se va a poner en marcha.

La revisión de la experiencia de los planes de Seguridad Alimentaria y Nutricional de algunos países de la región, permite extraer un grupo de aprendizajes considerados útiles para valorar en el caso cubano.⁴ Entre los más significativos se encuentran:

- La prioridad conferida a la seguridad alimentaria y nutricional se hace palpable en cuanto a financiamiento, desarrollo institucional y jerarquía al más alto nivel del gobierno.
- Garantizar o al menos priorizar en primera instancia la sostenibilidad fiscal, económico-financiera, energética y medio ambiental del plan.
- Diseñar de manera previa una política para la seguridad alimentaria y nutricional, que sirva de soporte al plan.
- Crear instituciones específicas para atender este tipo de planes y la política referida a la seguridad alimentaria y nutricional y la formación de un grupo de trabajo donde estén representados todos los ministerios involucrados y subor-

4 Brasil (Da Silva y otros, 2012); Colombia (Gobierno de Colombia, 2013); El Salvador (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2012); Perú (Ministerio de Agricultura y Riego de Perú y Unión Europea, s/f); CELAC (FAO, CEPAL y ALADI, 2014).

dinados a la presidencia del país, para lograr multisectorialidad.

- Implementar sistemas de monitoreo y evaluación, a partir de indicadores adecuados, que permitan informar con periodicidad sobre el desempeño e impacto del plan.
- Establecer los diferentes niveles de concreción del plan a todos los niveles —nacional, provincial, territorial y municipal— y evitar errores de consistencia entre niveles.
- Definir una canasta de alimentos prioritarios para la concreción del plan.
- Combinar la universalidad del plan con medidas de focalización —tanto en la esfera de la producción, como del público y territorios beneficiarios—.
- Tomar en cuenta en la construcción todos los ejes de la seguridad alimentaria.

Evolución reciente de la disponibilidad, el acceso y el consumo

Uno de los componentes determinantes de la disponibilidad de alimentos, la producción doméstica, ha manifestado un comportamiento inestable entre 2016 y 2018, y un franco deterioro en 2019. Las disminuciones más sensibles se observan en cereales como el arroz y el maíz, en frijoles, vegetales y los productos de la ganadería vacuna, representados por la leche de vaca y la carne de res (tabla 5).

Tabla 5. Cuba. Principales producciones agropecuarias y su variación entre 2016 y 2019

	2016	2019	2016/2019
Viandas	2860	2670	- 7 %
Vegetales	2385	2097	- 12 %
Maíz	404	247	- 39 %
Frijol	137	120	- 12 %
Arroz	514	392	- 24 %
Leche de vaca	613	512	- 16 %
Carne de res	168	140	- 16 %
Carne de cerdo	339	314	- 7 %
Carne de ave	39	35	- 10 %
Huevos	2419	2529	5 %

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2018 y 2020).

Durante este período han confluído diversos factores que han incidido en esta dinámica: desde los recurrentes eventos climatológicos, alternándose sequías, lluvias excesivas y extemporáneas, así como el azote de

huracanes como Irma; hasta una notable contracción de los insumos importados que sostienen parte de la producción nacional, como es el caso de cereales y otras materias primas para la alimentación animal, fertilizantes y plaguicidas, lo que ha afectado los rendimientos agrícolas y pecuarios.

La conjunción de las caídas en la producción doméstica y en las importaciones de alimentos directos para consumo, permiten afirmar que la disponibilidad de alimentos estimada, en términos de energía y proteínas ha mermado en 10 y 12 %, respectivamente, entre 2016 y 2019.⁵

Los desequilibrios en el sector externo cubano, los cuales ya en 2019 no permitían sostener estas importaciones, se agudizan en 2020 con los embates de la pandemia de la covid-19 y la necesaria restricción al desempeño económico para su contención. No se cuenta con estadísticas para ilustrar la situación, pero la experiencia hasta hoy vivida indica que la contracción ha sido sensible. Ello ha repercutido en un aumento de los precios en los mercados. Por mucho que las autoridades han tratado de evitarlo, con la imposición de topes a los precios, así como la invitación a la población a denunciar las violaciones a esos topes; estas medidas no logran contener la inflación y, en todo caso, la reacción ha sido retirar los productos de la oferta a través de los canales comerciales legales.

A esto se ha sumado, sobre todo a partir del mes de septiembre, el reiterado anuncio del proceso de ordenamiento monetario y la divulgación de sus efectos en los precios de la canasta normada de alimentos. Ante la certeza —que no expectativa— de una subida generalizada de precios por la devaluación del tipo de cambio del peso cubano, los agentes han reaccionado con el incremento anticipado de los precios de la exigua oferta de alimentos.

Para ilustrar estos efectos en el costo de la alimentación, se ha calculado el precio de una canasta de alimentos per cápita en base al consumo normado e incorpora una cantidad adicional de alimentos para completar en cada caso: el consumo equivalente a la disponibilidad estimada para 2016 y 2018-2019, y el consumo recomendado en términos de energía (INHA-Minsap, 2008). Para el referido completamiento se han seleccionado productos como arroz, frijol, plátano, boniato, carnes de

5 La disponibilidad correspondiente al último período se ha calculado a partir de las cifras de producción nacional para 2019 y las importaciones de alimentos para 2018 reportadas por la ONEI. Aún no se ha hecho pública la información del sector externo de 2019.

cerdo y pollo, y aceite vegetal. Para el cálculo del costo del completamiento, se utilizan los precios promedio en los mercados agropecuarios en 2016 y los precios anunciados por *Tribuna de La Habana* el 23 de octubre de 2020. En el caso del aceite, se aplica su precio en las tiendas que con anterioridad expendían en CUC. Los resultados se muestran en la ilustración 9.

Ilustración 9. Cuba. Costo de la canasta de alimentos de referencia (en CUP, a precios de 2016 y 2020)



Fuente: Elaboración propia.

El efecto resultante es que el costo de la alimentación casi se triplica entre 2016 y 2020, aun sin considerar el consumo de alimentos importantes para la salud como los vegetales o los lácteos.

Cuando se compara el costo de esa canasta en 2020 con el nivel de salarios y pensiones promedio y mínimos correspondientes a 2019 —ver tabla 6—, se observa que ni los salarios mínimos, ni las pensiones media o mínima son suficientes para adquirirla.

Tabla 6. Cuba. Contraste de salarios y pensiones medios y mínimos con el costo de la alimentación

	Salario o pensión vs. costo de la canasta (para 1 persona)		Salario o pensión vs. costo de la canasta (para 2 personas)	
	disponibilidad	recomendación	disponibilidad	recomendación
Salarios				
Mínimo	49 %	81 %	24 %	40 %
Promedio 2019	107 %	177 %	53 %	89 %
Pensiones				
Mínima	34 %	56 %		
Promedio 2019	44 %	73 %		

Fuente: Elaboración propia.

Cuando se tiene algún familiar dependiente de sostenimiento, ni siquiera resulta suficiente un salario promedio. En enero de 2021, entra en vigor la Tarea Ordenamiento

la cual incluye dos procesos relevantes para el acceso al consumo de alimentos: una reforma de salarios y pensiones, y la eliminación gradual de subsidios.

Se ha verificado que, si bien los salarios y pensiones han crecido, los precios lo han hecho aún más, lo cual con probabilidad haya tensionado aún más la situación antes descrita. De ahí la sensibilidad política de este asunto y la necesaria consideración de las situaciones producidas y en curso con la implementación del ordenamiento.

Aunque no se cuenta con la información requerida para hacer un análisis más detallado como el expuesto en cuanto a disponibilidad y acceso, no pueden dejar de abordarse algunas reflexiones acerca del consumo.

Cuando se revisa nueva estrategia del país para enfrentar la crisis se verifica que se incluye la producción de embutidos y extensores, como alternativa a desarrollar. Estos alimentos solo pueden formar parte de la dieta en proporciones menores, dado que un consumo frecuente según la Organización Mundial de la Salud, puede aumentar el riesgo de padecer cáncer, enfermedades cardiovasculares e hipertensión arterial; pues en su composición se emplean químicos, aditivos y conservantes para aumentar su sabor, textura, aspecto y durabilidad; y tienen un elevado contenido de grasa (Hott, 2018).

Se desea resaltar que debe velarse porque la producción de alimentos se alinee de manera adecuada con el *Plan SAN*, y se concentren los esfuerzos en producir de forma sostenible otros rubros más necesarios e inocuos como leche, frutas, verduras, cereales, carnes, para impedir el incremento de los desórdenes nutricionales —ya existentes— a causa de una inadecuada dieta.

Reflexiones finales

La alimentación es una necesidad básica del ser humano. Una incorrecta alimentación deriva en afectaciones a la salud, por ende, no es un asunto postergable. A pesar de las múltiples políticas implementadas a través de los años, en especial dentro del proceso de actualización, la necesaria mejora no se manifiesta.

La disponibilidad de alimentos ha menguado a partir de la contracción de la producción nacional, lo que no ha sido cubierto con incrementos de las importaciones. El acceso se ve afectado por la contracción de la disponibilidad y por el incremento de los precios de los alimentos en los diferentes espacios de mercado, en un contexto de heterogeneidad de ingresos.

La nueva estrategia aprobada en julio de 2020 se enfoca sobre todo en la producción de alimentos y, al menos el documento publicado que muestra la síntesis, no incorpora la visión de seguridad alimentaria y sus cuatro componentes, ni el enfoque de cadena de valor tan útil para garantizar un proceso sistémico. Las propuestas son recurrentes en momentos de crisis y versan sobre: la garantía de un número de libras per cápita de determinados alimentos, la producción de rubros de ciclo corto, y en el caso de los cárnicos la producción de extensores, entre las más repetidas.

Sin embargo, y con el propósito de no reiterar resultados de trabajos publicados con anterioridad,

solo apuntaremos que se mantienen las inconsistencias en ellos señaladas con relación a aspectos como: la prioridad asignada y los resultados alcanzados; la secuencialidad requerida y la necesaria intersectorialidad que lleva este asunto.

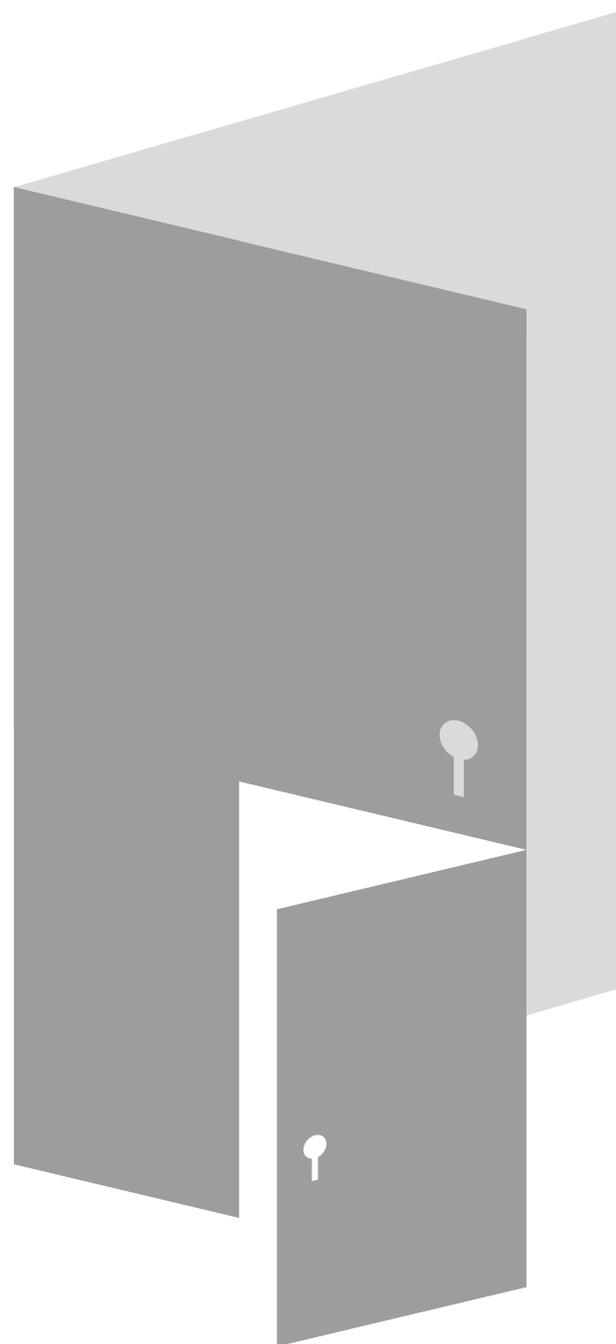
Se considera que la seguridad alimentaria debe ser estratégica dentro de la estrategia. Es la base del éxito de muchas otras políticas económicas y sociales, dado que es, como se ha mencionado antes, una necesidad elemental del ser humano, a cuya satisfacción no se puede renunciar. ■

Bibliografía

- Anaya, B. y A. García. «Accesibilidad a los alimentos en Cuba: situación actual y desafíos». En *Miradas a la Economía Cubana: Un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 171-182.
- Anaya, B. y A. García. «Dinámica de gastos básicos en Cuba (segunda parte y final)». *IPS-Cuba*. 2018, en <http://www.ipscuba.net/economia/dinamica-de-gastos-basicos-en-cuba-segunda-parte-y-final/>.
- Anaya, B. y A. García. «Dinámica de gastos básicos en Cuba». *IPS-Cuba*. 2018, en <http://www.ipscuba.net/economia/dinamica-de-gastos-basicos-en-cuba-primera-parte>.
- Anaya, B. y A. García. «El sector agropecuario cubano en la actualización». En *Miradas a la Economía Cubana: Un acercamiento a la «actualización seis años después*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2017, págs. 69-79.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Constitución de la República de Cuba». *Gaceta Oficial de la República*, año CXVII, no. 5 extraordinaria, 10 de abril de 2019, págs. 69-113.
- Food and Agriculture Organization. «Banco de datos de FAO. 2019». *Food and Agriculture Organization*. 2019, en <http://www.fao.org/faostat/es/#data>.
- World Bank. «Banco de datos del Banco Mundial. 2019». *World Bank*. 2019, en <https://databank.worldbank.org/data>.
- Bu, Á.; A. García y A. Nova. *Área seguridad alimentaria y nutricional. Capítulo narrativo del análisis de situación para formulación del MANUD 2020-2024*. La Habana: [s/e], 2018.
- Bu, Á.; A. García y A. Nova. «Revisión estratégica de la seguridad alimentaria y nutricional en Cuba». La Habana: [s/e], 2019.
- Comité Estatal de Estadísticas. *Anuario Estadístico de Cuba 1975*. La Habana: CEE, 1976.
- Comité Estatal de Estadísticas. *Anuario Estadístico de Cuba 1985*. La Habana: CEE, 1986.
- Comité Estatal de Estadísticas. *Anuario Estadístico de Cuba 1989*. La Habana: CEE, 1991.
- Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. *Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016*. San Salvador: Gobierno de El Salvador, 2012.
- da Silva, J.G.; M.E del Grossi y C. Galvao. *Programa Hambre Cero. La experiencia brasileña*. Brasilia: Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil, 2012.
- FAO/CEPAL/ALADI. *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025*. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
- Fernández, P. *El sector agropecuario en Cuba: evolución y perspectivas, en Cuba: el sector agropecuario y las políticas agrícolas ante los nuevos retos*. Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Uruguay - Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, Montevideo: Agencia Sueca de Cooperación (ASDI), 2002.
- Figueroa, V. «Los procesos cooperativos en la transformación de la economía cubana». Tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias Económicas, Grupo de Investigación sobre Cooperativismo Agrícola, Universidad Central de Las Villas, La Habana, 1997.
- World Health Organization. «Fomento del consumo mundial de frutas y verduras». *World Health Organization*. 2018, en <https://www.who.int/dietphysicalactivity/fruit/es/>.
- García, A. y B. Anaya. «Gastos básicos de familias cubanas pensionadas y salario dependientes». *Temas*, no. 79 (julio-septiembre 2014), págs. 89-94.
- García, A. y B. Anaya. «Dinamismo del sector agropecuario: condición necesaria para el desarrollo cubano». *Revista Economía y Desarrollo*, vol. XLVI, no. 153 (2015), págs. 159-177.
- García, A. y B. Anaya. «Política social en Cuba, nuevo enfoque y programas recientes». *Publicaciones 2006-2007 del Centro de Estudios de la Economía Cubana*. Compact Disk. La Habana: CCEC, 2007.
- Gobierno de Colombia. *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2015*. Bogotá: Gobierno de Colombia, 2013.
- Hott, S. «La OMS alerta sobre los riesgos de consumir embutidos». *M360*. 9 de abril de 2018, en <https://www.m360.cl/noticias/vivir-bien/salud/la-oms-alerta-sobre-los-riesgos-de-consumir-embutidos/2018-04-09/113349.html>.
- Instituto Nacional de Higiene de los Alimentos. *Recomendaciones nutricionales para la población cubana*. La Habana: INHA, 2008.
- Junta Central de Planificación. *Consumo aparente de alimentos de la población cubana (per cápita diario), información de la Dirección de Política Social*. La Habana: Juceplan, [s.f.]
- Ministerio de Agricultura y Riego y Unión Europea. *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021*. Lima: MARUE, [s.f.]
- Oficina Nacional de Estadísticas. *Anuario Estadístico de Cuba 1996*. La Habana: ONE, 1998.
- Oficina Nacional de Estadísticas. *Anuario Estadístico de Cuba 2005*. La Habana: ONE, 2006.
- Oficina Nacional de Estadísticas. *Consumo de alimentos 2008*. La Habana: ONE, 2009.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2013*. La Habana: ONEI, 2014.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2018*. La Habana: ONEI, 2019.
- Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe. «Hambre Cero: principales lecciones». En *Programa Hambre Cero. La experiencia brasileña*, de José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi y Caio Galvão de França. Brasilia: Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil, 2012, págs. 153-171.
- Organización Mundial de la Salud. «Alimentación sana». *Organización Mundial de la Salud*. 31 de agosto de 2018, en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>
- Rodríguez, S. «Las transformaciones agrarias en Cuba. Propuestas para el desarrollo de una agricultura sostenible». Tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias Económicas, Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana, 2000.
- Veiga Aranha, A. «Hambre Cero: un proyecto transformado en estrategia de gobierno». En *Programa Hambre Cero. La experiencia brasileña*, de José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi y Caio Galvão de França. Brasilia: Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil, 2012, págs. 93-117.
-

CAPÍTULO 7

Reflexiones sobre los retos de la movilidad y el desarrollo sostenible. El caso Cuba en perspectiva



Reflexiones sobre los retos de la movilidad y el desarrollo sostenible. El caso Cuba en perspectiva

JORGE PEÑA, JOISELEN CAZANAVE Y ADRIÁN GONZÁLEZ

Introducción

Las siguientes líneas contienen una reflexión acerca de un tema central en el debate contemporáneo sobre la vida en el planeta, tanto en el Norte como en el Sur globales. La acompañan los pulsos de la pandemia de la covid-19 la cual, aún lejos de su cierre, avivó discusiones ya latentes sobre la viabilidad socioeconómica de los sistemas de transporte actuales. Durante la contingencia muchas ciudades les vieron colapsar, no por limitaciones en su capacidad de carga, sino por la inviabilidad económica creada tras las parálisis derivadas las generalizadas cuarentenas y el continuo temor al contagio en espacios colectivos.

No obstante, desde mucho antes que los efectos de la emergencia global llegaran a Cuba, la problemática del transporte ya ocupaba un lugar prioritario en el debate cotidiano, con igual intensidad tanto para especialistas del planeamiento territorial y urbano y del propio sector del transporte, como para el resto de la ciudadanía. Aunque buena parte de la energía que lo alimenta emana de las dificultades que a diario sufren los pasajeros por las insuficiencias del servicio, en la base descansa la comprensión de que la movilidad y la accesibilidad, servicios relevantes de los sistemas de transporte, son cruciales para los procesos de intercambio económico, social y cultural, en especial en las ciudades, y para la prosperidad y la cohesión de las comunidades humanas.

Los autores parten, en primer lugar, de la comprensión del transporte como un sistema sociotécnico que enfrenta el reto de una transición hacia un estadio nuevo. Las metas del tránsito estarían enmarcadas por la adopción del paradigma de desarrollo sustentable (DS, en lo adelante) el cual, aunque insuficiente ante el imperativo de múltiples crisis expresadas en los niveles internacional, nacional y locales, se contraponen al modelo economicista vigente. A ellas contribuye el transporte por lo que el cambio debe, por un lado, mitigar los efectos negativos y por otro potenciar su contribución a una sostenibilidad la cual incorpore la noción de prosperidad con equidad. Esta aspiración es consistente con la definición de transporte sustentable, entendida como «la provisión de servicios e infraestructuras para la movilidad de personas y bienes, con lo cual se logran avances en el desarrollo económico y social para beneficiar a las generaciones actuales y futuras de un modo seguro, asequible, accesible, eficiente y resiliente, al tiempo que se minimizan las emisiones y otros impactos ambientales» (United Nations. Habitat, 2012).

En segundo lugar, asumen la importancia de jerarquizar, junto a la movilidad, la accesibilidad a los recursos naturales y sociales contenidos dentro de la estructura urbano-territorial, en especial los espacios físicos, los cuales soportan la vida cotidiana, como servicios que ofrecen los sistemas de transporte. Estos serían claves para transitar hacia el nuevo paradigma pues parten del reposicionamiento de los peatones y otros usuarios del espacio que utilizan formas «no motorizadas» de desplazamiento, como componentes centrales del sistema, como expresión de una profunda comprensión de equidad, centro de la necesaria transición adaptada a las condiciones específicas del desarrollo urbano-territorial de Cuba.

Los resultados que aquí se muestran se derivan de las experiencias acumuladas durante el período 2004-2020 por los autores, en varios proyectos de investigación y académicos relacionados con el transporte, la movilidad y la accesibilidad en Cuba, en general y en La Habana, en particular. Las siguientes líneas se suman al intenso debate que desde diferentes espacios de la sociedad se articulan en la discusión alrededor de qué tipo de territorios y ciudades deseamos y necesitamos, y cómo estos se conectan y entrelazan. En él confluyen perspectivas, no siempre convergentes, sobre qué significa prosperidad, cómo se articula con los paradigmas de equidad y cómo se ubican el transporte, la movilidad y la accesibilidad dentro de ellos.

La sostenibilidad como paradigma: un marco desde el ámbito del transporte

El mundo está abocado a un cambio en las dimensiones ambiental, sociocultural, económica y espacial. Los agudos conflictos existentes tienen causa y reflejo relevantes asociados a los procesos de transportación de bienes y personas. Las pautas generales para la transformación han sido capturadas por el concepto de DS; el cual, formulado a finales del siglo xx, marca un cambio en los modelos para la gestión del desarrollo, desligados de consideraciones sobre el consumo a largo plazo de los recursos naturales, vigentes con anterioridad y desplaza práctica y teoría hacia un equilibrio entre las componentes de la Naturaleza y la Sociedad humana. También se ha producido un incremento hacia la atención a la equidad en el progreso humano en términos intra e intergeneracionales. En términos conceptuales, la definición ofrecida por la Comisión Brundtland lo reconoce como «...aquel que satisface las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades» y, aunque ha sido criticada con severidad por su vaguedad relativa y su limitado espíritu partidista (Peña-Díaz, 2014) ha sido aceptada de manera universal.

Una expresión relevante del cambio, por su alcance universal, lo constituyen las dos generaciones de objetivos de desarrollo globales impulsados por la Organización de Naciones Unidas como guía para medir el avance hacia ese paradigma: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, en lo adelante; United Nations, 2000) y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS, en lo adelante; United Nations, 2015). En los siete ODM era posible rastrear el impacto de la movilidad de modo indirecto a lo largo de sus metas. Sin embargo, los ODS, lo registran de un modo explícito en particular en el objetivo 11, el cual recoge la aspiración de construir ciudades y comunidades sustentables. Su segunda meta está relacionada, de manera directa, con el tema y plantea la ambición de «proveer acceso para todos a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles, a través de la mejora de la seguridad vial, del incremento de los sistemas de transporte público y con especial atención a las necesidades de aquellos más vulnerables tales como las mujeres, los niños, las personas con discapacidades y las personas mayores». Esta singularización refleja la aceptación a nivel global de la importancia del tema como componente clave de la gestión del desarrollo.

Otro instrumento de la política global del desarrollo que ubica entre sus prioridades a la movilidad es la Nueva Agenda Urbana (NAU, en lo adelante) aprobada en el congreso mundial Hábitat III en Quito en 2016. La NAU establece estándares globales de logros para el desarrollo urbano sostenible frente a los retos que impone una sociedad humana eminentemente urbana. Plantea repensar los modos en que construimos, manejamos y vivimos en nuestras ciudades e incorpora un nuevo reconocimiento de la correlación entre la buena urbanización y el desarrollo. Esboza una visión compartida sobre el lugar hacia dónde deben transitar los asentamientos urbanos, en el cual el goce de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer es universal. Subraya los vínculos entre la buena urbanización y la creación de empleo, las oportunidades de generar medios de subsistencia y la mejora de la calidad de vida, que deberían incluirse en todas las políticas y estrategias de transformación urbana. Las alusiones al transporte y la movilidad son recurrentes y se enfatiza la necesidad de construir sistemas de transporte socialmente equitativos.

De conjunto, los ODS y la NAU, confirman a nivel mundial el reconocimiento de que cualquier intento por avanzar la agenda de la sustentabilidad, consistente con la visión compartida establecida en la NAU, requiere de un abordaje robusto hacia los sistemas de transporte y la movilidad, y en especial sus manifestaciones en el contexto urbano. Para ello resulta imprescindible abordar el sistema de transporte como un enorme sistema sociotécnico el cual incluye componentes tecnológicos —infraestructura para el rodaje, parqueos, estaciones, semáforos— y componentes sociales —materiales e inmateriales, actores e instituciones, organizaciones que les manejan y factores que les afectan—. La movilidad y la accesibilidad son servicios los cuales generan efectos colaterales positivos, como la flexibilidad, y negativos, como la contaminación.

Una forma sintética de presentar la necesidad de cambio expresada por una noción de sustentabilidad en el transporte sería definirlo como «los medios de acceder equitativamente a las actividades dentro de los límites ambientales» (Hickman y Banister, 2019). En ese contexto, hay una creciente comprensión de que, para asegurar la sostenibilidad de la movilidad, será necesario favorecer también una visión diferente, integrada, de la planificación urbana y del transporte.

Impactos de la movilidad en los patrones de desarrollo

Los retos a remontar, en materia de movilidad, son enormes. Por un lado, el transporte es un componente esencial de la actividad económica y con frecuencia se le visualiza como un promotor del desarrollo urbano y un contribuyente clave a la generación de ganancias económicas (Eddington, 2006 y Hall *et al.*, 2014). Sus redes facilitan la competitividad económica, el progreso social y la diversidad cultural (Nieuwenhuijsen y Khreis, 2018). Crea una gran cantidad de empleos tanto en la producción de vehículos, cuya comercialización genera ganancias sustantivas, como en la construcción y mantenimiento de las infraestructuras asociadas.

La movilidad motorizada se ha convertido en un criterio utilizado con frecuencia para medir el nivel de éxito económico nacional y las imágenes de ciudades con grandes infraestructuras viales, llenas de vehículos modernos, se muestran con frecuencia como equivalencia de progreso y bienestar. Estas proyecciones incluyen al vehículo individual, y los avances tecnológicos alcanzados en su desarrollo, como símbolos de estatus social, libertad individual, y prosperidad. Esta imagen se proyecta hacia el futuro y bajo el lema de la «ciudad inteligente», se especula sobre la posibilidad de un escenario urbano de vehículos sin conductores.

La movilidad caracteriza el mundo contemporáneo. El movimiento de cantidades cada vez mayores de bienes, personas, dinero e información, a costos menores y más velocidad, ha aumentado de manera exponencial durante tres décadas (Dávila *et al.*, 2012). Las innovaciones en medios e infraestructuras de transporte, y en las tecnologías de la informática y las telecomunicaciones, han impulsado la globalización. En un mundo que ha acelerado su conversión urbana, su relevancia crece porque la capacidad de participar en este movimiento incrementado se ha vuelto una condición imprescindible para que los territorios, y las ciudades que estos soportan, puedan participar en los circuitos económicos globalmente estructurados (Dávila *et al.*, 2012). Debido a que las ciudades contribuyen en creciente proporción a las economías nacionales, mejorar las infraestructuras de transporte y conectividad virtual, para incrementar la competitividad de regiones, ciudades y barrios, obliga a cuantiosas inversiones. No lograr canalizar los recursos necesarios en esta dirección, conlleva al riesgo de perpetuar una desventaja competitiva que se incrementaría de modo exponencial al mismo ritmo de la evolución tecnológica.

Por otro lado, de modo contradictorio, el sistema de transporte global, con una base predominante de combustibles fósiles, ensancha la huella de carbono de la humanidad. El transporte rodante aporta cerca del 25% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, pero la contribución a esta carga es desequilibrada al igual que la repartición de sus daños. La combinación de la rápida urbanización y de su promoción, ha conducido a una dependencia casi universal del uso de los vehículos privados individuales. Los países con más altos índices de productos internos brutos per cápita han desarrollado modelos en los que estos predominan, lo cual permitió, y ha estimulado, el desarrollo suburbano de baja densidad dependiente de ellos. Estos facilitan el viaje a largas distancias entre casa y trabajo (United Nations. Habitat, 2012) y aseguran la conexión con otras amenidades e infraestructuras de soporte de la vida cotidiana también distantes (Jeekel, 2013), como el *Mall*, otro fenómeno resultante del paradigma del suburbio. A pesar de sus reconocidos impactos negativos, los modelos de desarrollo urbano centrados en la movilidad privada, los cuales además restringen otros medios de transporte, siguen siendo la norma (United Nations. Habitat, 2012).

Este modelo magnifica de forma desproporcionada el consumo de los recursos del planeta y mata, de modo brusco, cuando ocurren accidentes fatales, pero también, despacio, en silencio, como resultado de procesos acumulativos de contaminación del aire, de supresión de modos más saludables de movimiento y de restricción al intercambio social, entre otros impactos negativos. Los efectos adversos del tráfico motorizado sobre la salud y la calidad de vida son impresionantes. Cada año ocurren más de un millón de muertes, acompañadas de 78 millones de heridos como resultado de choques de vehículos (Bhalla *et al.*, 2014).

Los usuarios que consideran la proximidad y la conectividad como factores esenciales, muestran una creciente diversidad de necesidades en las áreas metropolitanas. Por ello, las soluciones de transporte masivo, basadas en modelos tradicionales de viajes únicos puerta a puerta, han dejado de satisfacerlas y las infraestructuras aparecen como desajustadas frente a las nuevas demandas de movimiento (Desiderio, 2004 y International Association of Public Transport, 2015).

De ahí que los viajeros, con frecuencia, necesitan cambiar de un medio a otro para completar sus viajes diarios (Hernández y Monzón, 2016 y Yen *et al.*, 2018): el 30% de los viajes en Londres, el 80% en Nueva York, el 70% en Múnich, el 40% en París y el 50% en Melbourne

(Mayor of London. Transport for London, 2017) y la intermodalidad se convierte en componente *sine qua non* dentro del funcionamiento del sistema.

El modelo muestra tensiones inducidas también en la dimensión espacial. Incluso en ciudades en las que el transporte motorizado privado no es la opción modal predominante, los vehículos ocupan una amplia proporción del espacio abierto público disponible debido a sus demandas de superficie rodada para la circulación y área de parqueo (United Nations. Habitat, 2012). De una forma u otra se prioriza la infraestructura que los soporta, la cual a su vez se convierte en muchas ocasiones en la causa del «fraccionamiento espacial de las comunidades» al erigirse en obstáculos físicos difíciles de saldar. Para su establecimiento consume uno de los recursos más altamente apreciados: el espacio local y territorial. De no ser así «devorado», el espacio equivalente podría ser destinado a satisfacer muchas de las otras múltiples demandas espaciales de las sociedades contemporáneas: espacio público, infraestructuras verdes, mayor espacio para el recorrido peatonal, entre otras. La cercanía de la vida y/o el trabajo a calles y autopistas incrementa la exposición a la contaminación del tráfico (Morris, Warren, y Ortegón, 2015). Su impacto aumenta por la mayor densidad de vehículos, y el sellado de las superficies por la propia infraestructura para el tráfico rodado.

El alineamiento de las edificaciones a lo largo de las vías crea «cañones urbanos» que encapsulan y concentran las emisiones y aumentan su impacto negativo (Cuesta *et al.*, 2017); contribuyen además a la elevación de los niveles de ruido y las temperaturas y crean las llamadas «islas urbanas de calor» que demandan el uso de sistemas de refrescamiento del aire, nocivos para el medioambiente y la salud humana. Por otro lado, se ha evidenciado una reducción de los niveles de «actividad personal» asociada a patrones de comportamiento sedentario que inciden sobre la prevalencia de enfermedades no transmisibles ubicadas entre las primeras causas de muerte. La infraestructura para revertir estos patrones —aceras, veredas, sendas de ciclos, entre otras— es débil e incluso inexistente. Tales patrones afectan la calidad de los espacios abiertos y de la vida en las calles. La necesidad del cambio espacial se atiende, sin embargo, con visiones aún limitadas.

Las desigualdades y las inequidades son parte del modelo imperante. La globalización ha sido acompañada de la concentración del ingreso en segmentos cada vez menores de la población lo cual es visible a nivel internacional, en las regiones y al interior de las

ciudades. Los países de ingreso medio y bajo afrontan los mayores problemas de congestión urbana, polución y muertes en accidentes de tránsito (Morris, Warren y Ortegón, 2015). Aunque el proceso de motorización masiva comenzó allí con posterioridad, la trayectoria seguida, resultante de trasplantes acrílicos, ha conllevado a registrar los mismos efectos negativos de aquellos que comenzaron antes (Morris, Warren y Ortegón, 2015). Sin embargo, sus efectos allí, son más perniciosos pues el papel de su sector público en la planificación de la movilidad tiende a ser débil y operan sobre un tejido institucional y social mucho menos robusto, con limitaciones para generar medidas de mitigación efectivas. En ese contexto la visión de desarrollo urbano y la de la movilidad han de lidiar con fenómenos como la informalidad, limitaciones en el financiamiento y otros. Según la Organización Mundial de la Salud el 93 % de las muertes por accidentes de tránsito se producen en países de ingresos bajos y medios, que solo cuentan con el 54 % de los vehículos matriculados en el mundo (World Health Organization, 2018). Al interior de estas sociedades la asimetría de estos impactos internacionales se reproduce en la misma magnitud de las desigualdades expuestas por la brecha entre ricos y pobres locales. Los barrios más pobres tienden a ser los mayores receptores de los efectos negativos del aumento del transporte motorizado —ruido, contaminación del aire— y, de manera paradójica, también de la concentración de las insuficiencias del transporte público.

En muchas ciudades se ha evidenciado la «agrupación espacial» de los estratos más adinerados, muchas veces en zonas aisladas del resto de la población urbana, en conjuntos cerrados y otras formas de aislamiento físico y social, con frecuencia en municipios contiguos a los centros urbanos tradicionales (Dávila *et al.*, 2012). América Latina, donde la proporción de población urbana es mayor, con más del 80 % en ciertos países, y varía en consonancia con el nivel del ingreso nacional, pululan los guetos urbanos ocupados de forma general por los grupos de mayores ingresos, quienes viajan de manera más frecuente, más lejos y a más alta velocidad que las personas de bajos ingresos (Dávila *et al.*, 2012), lo cual contrasta con su aparente constreñimiento espacial voluntario. El otro lado de la moneda son las poblaciones más pobres, inducidas a vivir en zonas de marginación física y social en las cuales ocupan barrios alejados del centro de la ciudad, terrenos desfavorables, sobre antiguos rellenos sanitarios, condicionados por la asequibilidad del alquiler. Son segmentos populares para quienes la vida transcurre en espacios geográficos

locales, aislados y en desventaja frente a las oportunidades y exigencias de la ciudad globalizada.

Impactos de la movilidad en el contexto cubano: entre excepciones y epítomes

La situación de Cuba en relación con el transporte difiere de los patrones arriba descritos, tanto como lo hace la dinámica de sus asentamientos y su situación urbana general. Sin embargo, también tiene muchos puntos en común. Cuba puede ser vista, al mismo tiempo, como un caso excepcional y como un epítome, tanto de la condición urbana como de la del transporte. Como en el resto de la región, tiene una alta tasa de urbanización, sin embargo, el porcentaje de población en la capital se mantuvo estable a lo largo de los últimos 50 años, y en términos físicos no se ha extendido de manera notable mientras en el resto de la región esta proporción ha crecido de modo exponencial. Al mismo tiempo, las ciudades secundarias cubanas multiplicaron en general su población, el área que ocupan y su infraestructura varias veces (Palet, 2020) pero no lo hicieron basadas en el modelo suburbano dependiente del automóvil privado arriba discutido. Este proceso había iniciado en los años cincuenta, pero quedó paralizado con el cambio socioeconómico radical al final de esa década.

En términos de transporte, aunque los efectos de la crisis de los años noventa marcan todavía las pautas, en realidad inciden en la situación actual procesos de más larga data. La disminución de la operación de todos los medios de transporte provocada por la pérdida de la capacidad de importación de combustibles, piezas de repuesto e incluso de los propios medios, junto a otras medidas, ha coexistido con una política la cual, de manera deliberada, ha limitado la importación y comercialización de vehículos privados desde mucho antes. Como resultado, Cuba es un espacio donde la hipermovilidad arriba descrita, con predominio del vehículo privado, no existe. Más bien se ha entronizado un «urbanismo en cámara lenta», el cual fuerza al despilfarro del tiempo y multiplica la ineficiencia en su uso.

Los signos de la excesiva motorización que prevalece a nivel global no son visibles. El país ha mantenido una muy baja tasa de motorización, inferior a los 50 vehículos por cada 1000 habitantes y la cantidad de viajes realizados en forma de caminata excede el 50 % incluso en la capital del país. En ocasiones, sin embargo, caminar constituye la única opción y no la más deseada. El parque automotor tiene un variado

conjunto de técnicas de fabricación, muestra envejecimiento técnico y ha sido sometido a un prolongado período de explotación. Es de baja eficiencia energética y genera altos niveles de emisiones con incidencia tanto directa como indirecta en el calentamiento global y, gravitan además en la calidad del aire que inhala la población (Dirección General de Transporte. La Habana, 2018).

El desempeño del transporte público ha sufrido los descabros de mayor impacto. Mientras en la capital, en el año 1984, se desplazaban en transporte público cerca de 4 300 000 de pasajeros diarios como promedio; en 2006 esta cifra apenas llegaba a los 488 000, una reducción de casi 10 veces con el valor más bajo de los últimos 50 años. El mismo indicador se estimó se había duplicado once años después, en 2017, con poco más de un millón de pasajeros diarios como promedio lo cual lo colocaba todavía en un tercio del valor de mediados de los años ochenta. Entre 1984 y 2017 el parque total disminuyó en más de un 50%: de 2200 a apenas 1000 ómnibus. En términos de operación implicó bajar de 1700 que funcionaban cada día, entre ómnibus articulados y convencionales, a 750 en operación diaria. La cantidad de viajes decreció en más del 60% de 30 000 a menos de 9000 viajes diarios. La transportación por tren, avión y por barco sufrió disminuciones comparables y en el resto del país se observan procesos equivalentes.

Más allá de la voluntad política de garantizar los servicios de transporte público en medio de limitaciones económicas y financieras impuestas por el prolongado bloqueo, no se satisfacen las demandas de movilidad, que se cubren apenas al 50%. A pesar de que existe un alto nivel de subsidio de los servicios públicos, incluso después del reordenamiento monetario de enero de 2021, con tarifas casi inmóviles por más de dos décadas, la movilidad potencial, aquella aunque necesaria o deseada, no materializada, es muy alta. Los asentamientos no están interconectados. Aunque recién se han incorporado a las rutas principales y secundarias de ómnibus, servicios complementarios, con tarifas diferenciadas de más de 1000% mayor que el de las primeras, no existe una correlación con los costos de la operación global. En ese contexto el pago es casi simbólico y sirve, en lo fundamental, solo para financiar la empleomanía. Los niveles de evasión del pago no son altos pero la gestión de cobro directo, en efectivo sobre los medios de transporte, no favorece la contabilidad.

La delicada situación se refleja también en otros componentes del sistema de transporte. Aunque Cuba presenta desempeños satisfactorios en indicadores

tales como la cantidad de kilómetros de vías per cápita —6.3 km por cada 1000 habitantes, Colombia tiene 4.3 y Ecuador 2.72— «la insuficiente inversión destinada al mantenimiento y a obras de expansión de infraestructuras y equipos ha derivado también, sin excepción, en el deterioro significativo de la infraestructura de transporte. Estas infraestructuras viales no solo presentan obsolescencias sino también roturas y averías que suponen peligros potenciales que impiden el desarrollo de la vida y actividades económicas de los pobladores» (Agencia Japonesa de Colaboración Internacional, 2016). Esto se extiende al resto de la infraestructura de soporte de la movilidad.

La participación de otros medios no motorizados es limitada y se ha reducido. Las bicicletas quedaron consideradas como un vestigio de una época difícil en la cual miles de personas se vieron forzadas a usarlas como único medio de desplazamiento. Por fortuna, en muchas ciudades la bicicleta es todavía un elemento imprescindible y convive con otros modos locales a pesar de sufrir los mismos déficits en las vías y la falta de equipamiento específico y de apoyo que en La Habana.

Como resultado, el ciclista es vulnerable frente al transporte motorizado, mientras se convierte en una amenaza para los peatones. No obstante, de conjunto el transporte público y las formas no motorizadas soportan más del 75% de todos los viajes, pero los ómnibus, aceras, sendas de bicicletas y otros elementos de la infraestructura están en muy mal estado, lo cual genera incomodidad, insatisfacción y accidentes. La demanda de diferentes modos de transporte en sus viajes diarios se satisface con frecuencia con la coincidencia de la provisión de diferentes modos en un mismo lugar, pero los espacios públicos donde se producen estos intercambios con frecuencia ven sus funciones agredidas.

Al asumir nuevos usos para los cuales no fueron concebidos, se genera un efecto recíproco de degradación de la calidad del servicio de transporte y del espacio público. De este modo, el usuario sufre todas las desventajas de un intercambio modal mal definido.

A ello se suman condiciones de la calle que restringen la seguridad del peatón. Aunque con baja motorización, su geometría, incluso en los interiores de barrio, ofrece abundante espacio por lo general desocupado, estímulo directo al incremento de la velocidad. Las aceras y zonas para el peatón, en general, responden al dimensionamiento mínimo. Con frecuencia, otros elementos del mobiliario y el equipamiento fijo se convierten en obstáculos en los recorridos. En su conjunto persiste un

ambiente hostil en primer lugar para el peatón, con extensión a los usuarios de otros modos no motorizados.

No obstante las marcadas diferencias entre la realidad cubana y la de otros contextos, los efectos negativos del transporte tienen manifestaciones similares en el territorio: cuantiosos accidentes los cuales se llevan la vida de un número significativo de ciudadanos cada año: 606 en 2019 (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2020); prevalencia de enfermedades respiratorias sobre las que inciden, junto a otros factores, las emisiones producidas por el tráfico rodado de una flota con tecnología retrasada; comunidades desconectadas por la falta de transporte, y otras separadas por la infraestructura viaria. El desempeño en algunos de estos indicadores requiere especial atención a partir de la constatación de las bajas tasas de motorización. Por ejemplo, la tasa anual de muertes por accidentes de tráfico de Cuba es de 8.5 por cada 100 000 habitantes (World Health Organization, 2018), un indicador muy bajo si se le compara con las 17.68 muertes por cada 100 000 habitantes de la región latinoamericana (Martínez, Sánchez, y Yañez-Pagán, 2019) pero muy superior a la de otras regiones con tasas de motorización mucho mayores (World Health Organization, 2018 e International Organization of Motor Vehicle Manufacturers, 2015).

Además, exhibe una tasa de 15 muertes por cada 10 000 vehículos, casi cuatro veces superior al promedio de la región de las Américas y también mayor a los de Asia y Europa. En la misma medida llama la atención que la proporción de peatones fallecidos en accidentes es alta (33%), a pesar de tan baja tasa de motorización y en comparación con países con población similar y mucha mayor tasa de motorización como Bolivia (2%), República Dominicana (17%), Portugal (22%), República Checa (21%), Bélgica (12%) (World Health Organization, 2018). Por otro lado, la tasa de mortalidad por enfermedades de las vías respiratorias es de 38 por cada 100 000 habitantes, constituyen la sexta causa de muerte y muestra un incremento con respecto a los años anteriores y tiene mayor prevalencia en los mayores de 60 años (Ministerio de Salud Pública de Cuba, 2020). La falta de ejercicio es una de las causas de enfermedades crónicas no transmisibles las cuales se encuentran entre las tres primeras causas de muerte en Cuba. Se estima en un 38.3%, los adultos sedentarios y la creciente prevalencia de obesidad afecta al 10.8% de los hombres y al 16.5% de las mujeres con cerca del 45% considerada sobrepeso, superior a la de sus pares latinoamericanos (Boney y Varon, 2015).

Estos datos deben ser puestos en el contexto del estado de desarrollo actual *vis a vis* el paradigma de

la sustentabilidad. Cuba, con un Índice de Desarrollo Humano de 0.78, en 2018 (United Nations Development Program, 2019) se ubica entre los países de desarrollo alto definidos por este indicador. De manera llamativa, en 2003 era el único país de este grupo, e incluso del superior, con una huella ecológica inferior a la biocapacidad del planeta lo cual equivaldría a un balance adecuado entre bienestar y costo ambiental para alcanzarlo. Sin embargo, casi 20 años después, se mantiene dentro del mismo grupo de desarrollo humano pero su huella de carbono sobrepasa en un 19% la biocapacidad del planeta. Esta variación puede estar asociada a la dinamización de la actividad económica observable en este período. Es difícil estimar la contribución exacta del transporte, pero, aunque en el mismo plazo de tiempo la tasa de motorización no ha cambiado, si podría estimarse una relación entre el incremento de la disponibilidad de combustibles y de cierta capacidad importadora de medios la cual incide en la activación de la flota de ómnibus, locomotoras y vehículos en general y los niveles de movilidad generales. Por ejemplo, la flota de ómnibus y taxis asociados al turismo internacional se hizo más visible con el crecimiento de los visitantes foráneos que rozó los 5 000 000 en 2018.

Los cambios estructurales durante el último decenio, amenazan con agudizar esta situación. El incremento de la actividad económica con nuevos actores como la pequeña empresa privada, entre otros, ponen nuevas presiones sobre el sistema de transporte en general y el segmento público en particular. Al mismo tiempo, las demandas específicas generadas por la transición demográfica provocada por el acelerado incremento de la cantidad de personas mayores de 60 años, la activa participación de las mujeres y otros factores socioculturales propios, no encuentran reflejo en la oferta de movilidad existente. En adición, la reforma sobrevinida tras la crisis de los noventa acentúa la diferenciación socioespacial y se ha profundizado en las siguientes etapas de su implementación.

Claves para la transición hacia una movilidad sustentable

Las alternativas al modelo predominante para lograr una movilidad más sostenible pasan, entre otros aspectos, por una apuesta por la colectivización de la respuesta. Desde mediados del siglo xx, es posible identificar al menos tres fases de políticas que intentan orientar la transformación (Jones, 2014) hacia patrones más sustentables, los

cuales han respondido a la evolución de la demanda de movilidad condicionada por los estadios de desarrollo urbano. A los desarrollos residenciales suburbanos, con el consiguiente incremento de la cantidad de viajes individuales, le sigue una inflexión tras «el pico máximo en el uso de autos privados» entre 2000 y 2010. Conducir largas distancias disminuye su aceptación y los jóvenes empiezan a mostrar mucho menos interés en invertir en la compra de un automóvil (Morris *et al.*, 2015). El sueño suburbano queda atrás frente a una creciente preferencia por hogares en los centros.

Ha tomado tres cuartos de siglo transitar de las políticas de «predecir y proveer», con centro de atención en el automóvil privado, hacia la de «acceso y habitabilidad», la cual democratiza la proyección sobre la vida en la ciudad. Se trata de una evolución que a grandes rasgos: sobrepasa la noción de la inevitabilidad de un aumento en el tráfico de automóviles privados para acomodarlos a costa del espacio para el peatón; pasa por la provisión de mayores niveles de movilidad, para, en definitiva, arribar a la jerarquización del acceso a los recursos naturales y sociales de la ciudad y al paradigma de una ciudad de «lugares» muy cualificados en la cual las personas tengan espacio para encontrarse y divertirse mientras respiran un aire saludable. En este paradigma se despoja a las infraestructuras del rol técnico exclusivo adjudicado para formar parte de los recursos contribuyentes al cambio. Los temas de inclusión social, salud pública y sostenibilidad ambiental se han desplazado al centro de las políticas en correspondencia con el avance en la comprensión de los retos de la sustentabilidad.

Tres retos emergen como fundamentales para seguir avanzando en esta dirección: reducir la congestión, mejorar la calidad de los servicios de transportación pública y promover modos de transporte «blandos» como caminar y montar bicicleta (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007; Hernández y Monzón, 2016 y Hernández *et al.*, 2015). Para ello se han identificado siete objetivos de la política de transporte «sostenible»: i) reducir la necesidad de viajar; ii) disminuir los niveles absolutos de uso de automóviles y de transporte de cargas en áreas urbanas; iii) promover formas de transporte más eficientes en el uso de energía; iv) reducir el ruido y las emisiones de los vehículos en origen; v) alentar un empleo más eficiente y sensible con el medioambiente del parque de vehículos; vi) mejorar la seguridad de los peatones y de todos los usuarios de las vías y vii) potenciar el atractivo de las ciudades para los residentes, trabajadores, compradores y visitantes (Hickman y Banister, 2019).

La redistribución equilibrada de las funciones en la ciudad, es decir el adecuado manejo de los usos de suelo como componente que moldea los patrones de desplazamiento de un origen a un destino dado, emerge como tema clave, aspecto en el cual el planeamiento resulta vital. El nuevo papel del sector público no es solo proporcionar transporte público y limitar el acceso privilegiado a los carros privados, sino también estimular un regreso, donde sea posible, al desarrollo urbano de alta densidad y a la mezcla de diferentes usos del suelo urbano (Newman y Kenworthy, 2015 y Organization for Economic Cooperation and Development, 2018, 2021). Asimismo, la promoción de un modelo de transporte activo y saludable con el ejercicio físico integrado a la actividad cotidiana, que demandaría un aumento de la superficie destinada a las personas, mayor posibilidad de espacios verdes y menores riesgos en los espacios de la vida cotidiana. Junto al énfasis en la accesibilidad se incorporaría la apuesta por la combinación modal.

El modelo ASI —*avoid, shift, improve*, en inglés; «evitar» desplazamientos, «cambiar» a modos energéticos más eficientes, «mejorar» la tecnología vehicular— el cual incorpora la dimensión tecnológica, ha emergido como marco recomendado para avanzar en el cumplimiento de los objetivos del transporte sustentable (Transport Policy Advisory Services, GIZ, 2020). También resalta la accesibilidad y llama la atención sobre la escala del barrio y la de los espacios de los servicios que estos brindan. Garantizar la inclusión en la concepción y diseño de espacios, de los niveles de seguridad y autonomía requeridas constituye uno de los retos a enfrentar. Incluye a la calle como espacio para organizar el movimiento de las personas y su conexión con los diferentes servicios de la ciudad por lo cual lidiar con la modificación de sus geometrías sería un factor determinante en la capacidad de orientación y movilidad de todas las personas en sus diversos roles. La escala, las relaciones de proporción entre las áreas de uso, su dimensionamiento, los tipos de pavimentos, y la disposición del mobiliario urbano son indicadores para el logro de espacios urbanos accesibles desde una óptica de universalidad (Cazanave, 2008).

La intermodalidad ha sido asumida por las autoridades de transporte público como un mecanismo esencial para mejorar la accesibilidad en las ciudades (International Association of Public Transport, 2015 y Liao *et al.*, 2020). Se sustenta en un sistema de transporte público que solo puede funcionar de manera adecuada si todos sus componentes son considerados a un mismo nivel de relevancia y están bien conectados. Esta aspiración demanda destinar elementos de la infraestructura al intercambio

modal para conectar la red de transporte con el entorno urbano (Roşca *et al.*, 2020). Los espacios para ello deben ser entendidos como nodos donde las personas cambian de un medio a otro y, al mismo tiempo, hacen estancia y usan servicios complementarios, instalaciones y áreas de espera para cubrir necesidades de la vida cotidiana (Bertolini y Luca, 1999 y Bertolini, 1999). Esta dualidad tiene un efecto positivo en la accesibilidad. Las estaciones intermodales (Hernández y Monzón, 2016 y Comisión de las Comunidades Europeas, 2007) han llegado a más que disminuir las desventajas del intercambio, a aportar un lugar de actividades urbanas (Lois *et al.*, 2018). Al mismo tiempo, su rol como conector físico de los demás elementos del sistema refuerza su rol estratégico puesto que influye de modo determinante, tanto en la eficiencia del sistema como en la percepción, a través de la experiencia diaria de los viajeros (y del resto de la comunidad), de la calidad del servicio (Hernández, Monzón y de Oña, 2016 y Hernández *et al.*, 2015). Todo ello obliga a integrar, en términos espaciales, el nivel organizacional —sistema de cobros, administración, coordinación entre operadores de los medios de transporte, servicios de información, entre otras— para satisfacer los requerimientos de los usuarios y operadores.

Una alternativa que apunta hacia el objetivo estratégico de lograr sistemas integrados multimodales y aborda las debilidades relacionadas con los intercambios es el concepto de «movilidad como servicio»— «MaaS», *Mobility as Service*— el cual induce a significativos cambios en las políticas de transporte actuales (Jittrapirom *et al.*, 2017). La MaaS se entiende como un modelo de transporte el cual satisface las necesidades de movimiento de sus usuarios a través de una única interfaz con el proveedor de servicios, basado sobre todo en el avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Combina los diferentes servicios y modos de transporte disponibles en la ciudad en un paquete hecho a la medida de cada usuario y puede incluir otros servicios. Esta perspectiva apunta a un servicio enfocado en mejorar el acceso del cliente al sistema, al proveer viajes sin interrupciones, al optimizar la intermodalidad, con soluciones accesibles y costeables.

Otras fuentes también llaman la atención sobre el hecho de la participación multidisciplinar en el proceso de concepción y transformación del modelo de movilidad y accesibilidad en las ciudades (Jones, 2014).

No se trata más de un tema exclusivo de planificadores del transporte e ingenieros viales, sino demanda una participación más fuerte de diseñadores y planificadores urbanos para garantizar el equilibrio de la concepción

de «lugares» dentro de la ciudad con respecto a las soluciones para la movilidad. Este paradigma convoca la participación de profesionales de otras áreas del conocimiento y avanza hacia el logro de un modelo social de movilidad. Así mismo, debería incluir procesos de coproducción más amplios, con voz de las percepciones de grupos no profesionales activos en la disputa por la transformación de sus espacios de vida, así como de los más vulnerables: las personas empobrecidas, las mujeres, las personas mayores, diferentes etnias y grupos, las particularidades generacionales, para propiciar mayores niveles de prosperidad con equidad.

Un gran debate urbano internacional acompaña los esfuerzos médicos y epidemiológicos por controlar la pandemia de la covid-19. Las ciudades han explorado cambios tácticos los cuales informan las posibilidades de cambios permanentes para un futuro pospandémico: sendas expresas para el personal médico en Bogotá se han convertido en ciclovías permanentes; calles sin tránsito han adoptado mercados abiertos para favorecer el distanciamiento físico; el espacio de parqueo de automóviles privados sirve para ampliar el servicio de bares y cafés. Zonas enteras de las ciudades han sido transformadas en zonas exclusivas para peatones y ciclos. La ciudad de París y otras urbes europeas evalúan la posibilidad de establecer el modelo de «la ciudad de 15 minutos», en la cual todas las necesidades de la vida cotidiana pueden ser resueltas dentro de esa isócrona. El letal virus ha develado muchas de las contradicciones presentes en la sociedad humana, en especial la escala de las desigualdades imperantes, pero también nuevas oportunidades de radicalizar cambios ya esbozados. Los chances de éxito parecen estar dados por la convergencia de las metas. Lo bueno para evitar la difusión del virus causante de la covid-19, y de los próximos, es bueno para un escenario de desarrollo más justo con el planeta y con sus habitantes.

Oportunidades para la transición hacia una movilidad sostenible en Cuba

Cuba tiene la extraordinaria oportunidad de construir una transición hacia un estadio pospandémico de largo plazo, capaz de ofrecer una respuesta innovadora, aunque acorde con las especificidades de su desarrollo urbano-territorial, a las dinámicas globales asociadas al cambio climático y otras crisis ambientales, a los retos de la condición de predominio urbana, a la evidencia de inequidades crecientes, y a la búsqueda de

sendas de prosperidad que convergen en las ambiciosas metas definidas por los ODS y por la NAU. La salida de la crisis puede significar un momento de ruptura definitivo con los remanentes de acercamientos obsoletos. Los rasgos de la situación actual son el resultado de una trayectoria de desarrollo excepcional la cual ha esquivado graves consecuencias de las predominantes a escala global, sin embargo, al mismo tiempo, ha frenado potencialidades instaladas.

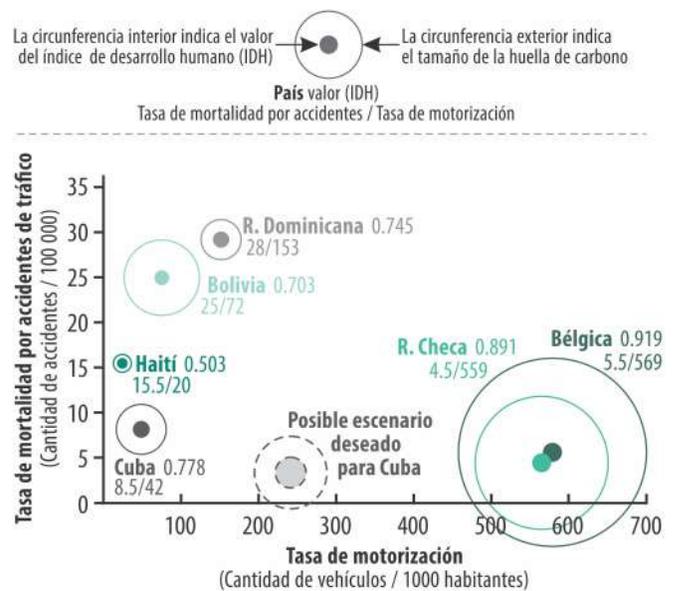
Este tránsito incluiría avanzar hacia la fase 3 descrita por Jones (2014) sin pasar por las contradicciones, medibles en vidas y enfermedades, en tiempo y en calidad de vida, asociadas a las fases anteriores; y de hacerlo además dentro de un marco de equidad. Cuba puede construir un atajo. La adecuada aproximación a la movilidad posibilitaría disparar cambios multidimensionales de gran amplitud y multifocales, en un período de tiempo relativamente corto y con costos relativamente bajos. Esta oportunidad se vislumbra desde hace más de dos décadas, cuando, por ejemplo, se alertaba que para invertir en una infraestructura favorable de las formas no motorizadas y el transporte público con la cual Cuba podría mejorar la accesibilidad, a un costo económico pequeño, con beneficios también para la salud pública, la interacción social y el entorno (Crawford, 2000). El énfasis aquí está puesto, sin embargo, en cambios en la movilidad solo posibles si se acompañan de la construcción de consensos sobre la visión de desarrollo para las ciudades.

El cambio debe abordar con radicalidad la necesidad de conjugar el avance hacia un desarrollo humano superior con la disminución de la huella de carbono, y ambas con la transformación de los espacios de vida, los cuales son en su mayor parte, urbanos. Por tanto, un sistema de movilidad para Cuba y sus ciudades, enmarcado en el paradigma del desarrollo sostenible, tendría la meta de proyectar un nuevo escenario. La deprimida situación actual anuncia un muy probable aumento de la tasa de motorización la cual, al asumir la necesidad de disminuir la huella ecológica, conduce a medidas radicales en el ámbito tecnológico en relación con las perspectivas de la flota de vehículos públicos y privados.

Esto incluiría modificar tanto la matriz energética de la propulsión como los tipos de vehículos en función de la proporción pasajeros por unidad de transporte. Un servicio público dependiente de unidades pequeñas de transporte aporta una huella superior per cápita al de uno basado en vehículos de mayor capacidad de carga. La disminución de la tasa de mortalidad por accidente de tráfico, y de la proporción de peatones

fallecidos por esta causa, requiere de un enfoque sistémico que negocie la repartición del espacio urbano y las prioridades para su uso, al tiempo que destierre la noción de que el peatón es un «delincuente, indisciplinado e irresponsable». El incremento del índice de desarrollo humano requiere alcanzar mayor eficiencia en el uso del tiempo. Cuba es el país a nivel global con la mayor diferencia entre la posición ocupada en el IDH en relación con su posición según el PIB. Esto puede leerse como una gran efectividad en el uso de los recursos disponibles, pero también como la urgente necesidad de generar prosperidad, para lo cual aumentar la productividad es imprescindible, con el transporte como determinante. Por último, requiere de la creación de mecanismos redistributivos, de reconocimiento recíproco de las diferencias existentes en la ciudadanía y de participación, con el aseguramiento de mejoras equivalentes en el ámbito de la equidad.

Ilustración 1. Análisis integrado y relativo del desempeño variables relacionadas con la movilidad urbana sostenible en países seleccionados. Posible escenario deseado para Cuba



Fuente: Elaboración propia.

El diagrama muestra la comparación de Cuba con otros cuatro países cuya población total es similar a la de la Isla. Presenta, de manera simultánea, indicadores ambientales, de salud, y específicos del transporte. El análisis hacia una situación de mayor sustentabilidad implicaría un análisis integrado de todas las dimensiones. El conjunto de círculos al centro con líneas discontinuas refiere un escenario que indicaría progresos hacia

una situación de mayor sostenibilidad. En él, aunque se incrementa la motorización, se disminuye la huella ecológica, se reduce la mortalidad y se incrementa el Índice de Desarrollo Humano.

Los compromisos establecidos con los instrumentos internacionales y la nueva generación de equivalentes nacionales, de alcance conceptual y estratégico los cuales definen la visión de país, demandan maniobras orientadas hacia la acción transformadora. Las mutaciones socioeconómicas generadas durante el último decenio parecieran indicar un cambio de estadio general con potenciales intensificaciones. Incluye algunas como la reunificación cambiaria y monetaria y el ajuste de los salarios y los precios, recién implementados. De conjunto establecen un canal de presión sobre la situación actual, la cual ya da muestras de cambios cualitativos.

El nuevo paisaje emergente está moldeado por la interacción de nuevos y viejos actores quienes reconfiguran sus espacios de actuación y sus interrelaciones. Tienen su expresión más clara en las incipientes readaptaciones, ya visibles y latentes, de sus asentamientos humanos, lo cual pudiera atisbarse como el paso por el portal de entrada a una nueva etapa del proceso de urbanización sin haber cuajado en un cambio significativo, quizá porque ha operado solo en limitadas dimensiones —turismo, sector privado—. Estos se expresan de modo diferenciado en todos los territorios, con La Habana como el punto más notable. De cómo se moldeen la visión de la movilidad y la accesibilidad dependerán sus posibilidades de éxito.

Para la articulación de este tránsito se requiere de un andamiaje institucional alineado con la visión por construir. El país aprobó un *Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial* (Instituto de Planificación Física, 2015) el cual despliega, entre otros aspectos las perspectivas de desarrollo de la infraestructura de movilidad a esta escala, pero el marco general nacional específico para la movilidad está aún en construcción y las ciudades no han logrado producir Planes de Movilidad Urbana Sostenible. No obstante, se han observado avances en los últimos años y un elemento relevante ha sido, por ejemplo, la creación de la Dirección General de Transporte de La Habana (DGT), la cual ha definido una Política integral para el ordenamiento del transporte de pasajeros, la cual alcanzó ciertos niveles de coordinación con las políticas territoriales del planeamiento. Se reconoce la existencia, tanto a nivel nacional como local de un marco regulatorio desactualizado en cuanto al transporte. En general puede aseverarse la existencia de un entorno institucional en plena transformación,

pero aun débil, el cual entre otros aspectos adolece de la implementación limitada de mecanismos financieros orientados a atender las grandes inversiones requeridas por el sistema de transporte. Al mismo tiempo predomina la falta de articulación en la implementación de políticas públicas las cuales integren los planes de desarrollo urbano y de la movilidad, para incrementar la resiliencia frente al cambio climático. Las entidades públicas deben transitar de un rol exclusivo como suministrador de servicios de transporte, hacia uno de coordinador de políticas, facilitador y educador en el cual la capacitación e técnicos y decisores es crucial. Al parecer, el Ministerio de Transporte y la DGT han comenzado a transitar por este camino, pero el proceso de crear el marco para la coordinación y participación de las diferentes entidades y niveles de gobierno apenas ha comenzado.

Uno de los pilares de la NAU global es la definición de una visión compartida o ideal común que engloba las aspiraciones de mejora en el ámbito urbano. Este componente define un grupo de proyecciones que encuentran luego reflejo propio en los planes de acción regionales y nacionales para su implementación. Cuba recién aprobó el *Plan de Estado para la implementación de la NAU al 2030* (NAU-C, en lo adelante). Tiene como fortaleza la existencia de un paquete de instrumentos de política nacional: los *Lineamientos...*, la *Conceptualización del Modelo económico y social cubano de desarrollo socialista* y el *Plan Nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: Propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*. La NAU-C contiene una Visión General y una Visión al 2030 y las líneas de trabajo y acciones deben contribuir a la materialización de estas. Identifica como línea de trabajo 1 «Coordinar la movilidad, la estructura urbana y el diseño del espacio público a través del planeamiento». Por tanto, fortalecer una visión consensuada para la movilidad urbana, la cual está, en la actualidad, sesgada por acercamientos sectoriales y por tanto parcializados, es uno de los grandes desafíos de su implementación.

La Visión es un componente dinámico que, aunque se refiere al largo plazo, se ajusta de manera permanente con los cambios de la sociedad y el alcance de componentes propios. Por tanto, requiere una discusión igual de permanente, lo cual, como involucra a la sociedad toda, debe ser resultante de un constante proceso participativo con la ciudadanía. El atajo hacia una tercera fase transcurriría de esta forma por múltiples niveles que con proyección global actúa localmente, tanto en lo nacional como en las ciudades y comunidades, y pone en el centro a las personas con una perspectiva

interseccional. En consecuencia, la visión para los sistemas de movilidad y transporte en las ciudades deberían concentrarse en cuáles son los elementos de la infraestructura para hacer crecer el bienestar de la sociedad y sus individuos, a quién incorporar en la toma de decisiones sobre las transformaciones a largo y corto plazos, y cuáles elementos del medio ambiente son imprescindibles tener en cuenta. Los efectos de la pandemia de la covid-19 reafirman la necesidad de ajustar estos cambios. Durante las diferentes etapas de su enfrentamiento las medidas fueron de «sí o no» al cierre

del transporte público, cierre de fronteras, prohibición de circulación durante la noche, limitaciones en el uso del espacio público. Muy poco se innovó. La nueva etapa requiere cambios también en esta zona. La obtención de sendos financiamientos internacionales para el establecimiento de un Sistema de transporte bajo en carbono para La Habana —Neomovilidad— y para la elaboración del primer *Plan de Movilidad Urbana Sostenible*, los cuales, entre los dos, desarrollarán tres proyectos pilotos en ejes estratégicos de La Habana, es una señal promisoría de avances. ■

Bibliografía

- Agencia Japonesa de Colaboración Internacional. *Estudio para la recolección de datos sobre el sector de transporte en la República de Cuba*. La Habana: JICA, 2016.
- Bertolini, L. «Spatial Development Patterns and Public Transport: The Application of an Analytical Model in the Netherlands». *Planning Practice and Research*, vol. 14, no. 2 (1999): págs. 199-210, en <https://doi.org/10.1080/02697459915724>
- Boney, M. y P. Varon. *III Encuesta Nacional de Factores de Riesgo y Actividades Preventivas de Enfermedades No Trasmisibles. Cuba 2010-2011*. La Habana: Editorial de Ciencias Médicas, 2015.
- Cazanave, J. *Pautas metodológicas para el diseño de espacios de intercambio social accesibles por adultos mayores*. La Habana: Universidad Tecnológica de La Habana José Antonio Echeverría, 2008.
- Crawford, J. *Carfree Cities*. Utrecht: International Books, 2000.
- Cuesta, O.; J. Bolufé; Y. González; C. Sosa; E. Carrillo; R. Manso; J. Madrazo; A. Clappier; C. Barcarcel y R. Franhouser. «Contaminación atmosférica por fuentes móviles en la calle Reina, La Habana». *Revista Cubana de Meteorología*, vol. 23, no. 1 (2017): págs. 78-88.
- Dávila, J. *Movilidad Urbana y Pobreza. Aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia*. Medellín: Development Planning Unit - Universidad Nacional de Colombia, 2012.
- Desiderio, N. «Requirements of users and operators on the design and operation of intermodal interchanges». *Technische Universitat Darmstadt*. 2004, en <http://www.verkehr.tu-darmstadt.de/media/verkehr/fgvv/for/publik/S007.pdf>.
- Dirección General de Transporte La Habana. *Propuesta para un proyecto de apoyo al desarrollo de un plan de movilidad urbana sostenible (SUMP) y un proyecto piloto en La Habana, Cuba. Carta de expresión de interés*. La Habana: DGT, 2004.
- Eddington, R. *The Eddington Transport Study. Main Report: Transport's Role in Sustaining the UK's Productivity and Competitiveness*. [s/l]: [s/e], 2006.
- European Community. «Green Paper. Towards a new culture for Urban Mobility». *Commission of the European Communities*. 2007, en https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban_mobility/green_paper_en.
- Hall, R.P.; H. Gudmundsson; G. Marsden y J. Zietsman. *Sustainable Transportation*. [s/l]: Sage Publications, Incorporated. 2014.
- Hernández, S. y A. Monzón. «Key factors for defining an efficient urban transport interchange: users' perceptions». *Cities*, no. 50 (2016): págs. 158-67, en <https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.09.009>.
- Hernández, S.; A. Monzón y R. Oña. «Urban Transport Interchanges: A methodology for evaluating perceived quality». *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, no. 84 (2016): págs. 31-43, en <https://doi.org/10.1016/j.tra.2015.08.008>.
- Hickman, R. y D. Banister. «Transport and the Environment». En *A Research Agenda for Transport Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.
- International Association of Public Transport. «Public Transport Trends. Executive Summary». *International Association of Public Transport*. 2015, en http://www.uitp.org/sites/default/files/cck-focuspapers-files/UIPT_Trends_Exec_summary_12p.pdf.
- International Organization of Motor Vehicle Manufactures. «World vehicles in use». *International Organization of Motor Vehicle Manufactures*. [s/f], en www.oica.net/category/vehicles-in-use.
- Jeekel, M.H. *The Car-Dependent Society: A European Perspective*. [s/l]: Ashgate Publishing Ltd, 2013.
- Jittrapirom, P.; V. Caiati; A.M. Feneri; S. Ebrahimigharehbaghi; M. Alonso-González y J. Narayan. «Mobility as a service: a critical review of definitions, assessments of schemes, and key challenges». *Urban Planning*, vol. 2, no. 2 (2017): págs. 13-25, en <https://doi.org/10.17645/up.v2i2.931>.
- Jones, P. «The Evolution of Urban Mobility: The Interplay of Academic and Policy Perspectives». *IATSS Research*, no. 38 (2014): págs. 7-13.
- Liao, F.; Q. Tian; T. Arentze; H.J. Huang y H.J.P. Timmermans. «Travel Preferences of Multimodal Transport Systems in Emerging Markets: The Case of Beijing». *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, no. 138 (2020): págs. 250-266, en <https://doi.org/10.1016/j.tra.2020.05.026>.
- Lois, D.; A. Monzón y S. Hernández. «Analysis of satisfaction factors at urban transport interchanges: measuring travellers' attitudes to information, security and waiting». *Transport Policy*, no. 67 (15 de septiembre de 2018): págs. 49-56, en <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2017.04.004>.
- Martínez, S.; R. Sánchez y P. Yañez-Pagán. «Road Safety: Challenges and Opportunities in Latin America and the Caribbean». *Latin American Economic Review*, vol. 17 no. 28 (2019), en <https://doi.org/10.1186/s40503-019-0078-0>.
- Ministerio de Salud Pública. *Anuario Estadístico de Salud 2019*. La Habana: Dirección de Registros Médicos y Estadísticas de Salud. Ministerio de Salud Pública, 2020.
- Morris, E.; J. Warren y A. Ortegón. «Movilidad sostenible: un proyecto viable para las ciudades cubanas». *Temas*, no. 83 (2015): págs. 36-43.
- Newman, P. y J. Kenworthy. *The end of automobile dependence: how cities are moving beyond car-based planning*. Washington DC: Island Press, 2015.
- Nieuwenhuijsen, M.J. y H. Khreis. *Advances in transportation and health. Tools, technologies, policies, and developments*. [s/l]: Elsevier Inc., 2020.
- Organization for Economic Coordination and Development. «Road Safety. Annual Report». *Organization for Economic Coordination and Development*. 2018, en <https://data.oecd.org/transport/road-accidents.htm>.
- Palet, M. «Particularidades del proceso de urbanización en Cuba». *Observatorio Geográfico de América Latina*. 2020, en <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal4/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/04.pdf>.
- Roşca, M.; C. Oprea; A. Ilie; S. Olteanu y O. Dinu. «Solutions for improving transit through intermodal passenger terminals». *Procedia Manufacturing*, no. 46 (2020): págs. 225-232, en <https://doi.org/10.1016/j.promfg.2020.03.033>.
- Transport for London. *Guide to the Healthy Streets Indicators*. Londres: Transport for London, 2017.
- Transport Policy Advisory Services. *Sustainable Urban Transport: Avoid Shift Improve*. [s/l]: Federal Ministry for Economic Cooperation and development, 2020.
- United Nations Development Program. *Human Development Report 2019*. Nueva York: United Nations Development Program, 2019.

United Nations. *Resolution Adopted by the General Assembly. 55/2. United Nations Development Declaration*. Nueva York: United Nations, 2000.

United Nations. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Nueva York: United Nations, 2015.

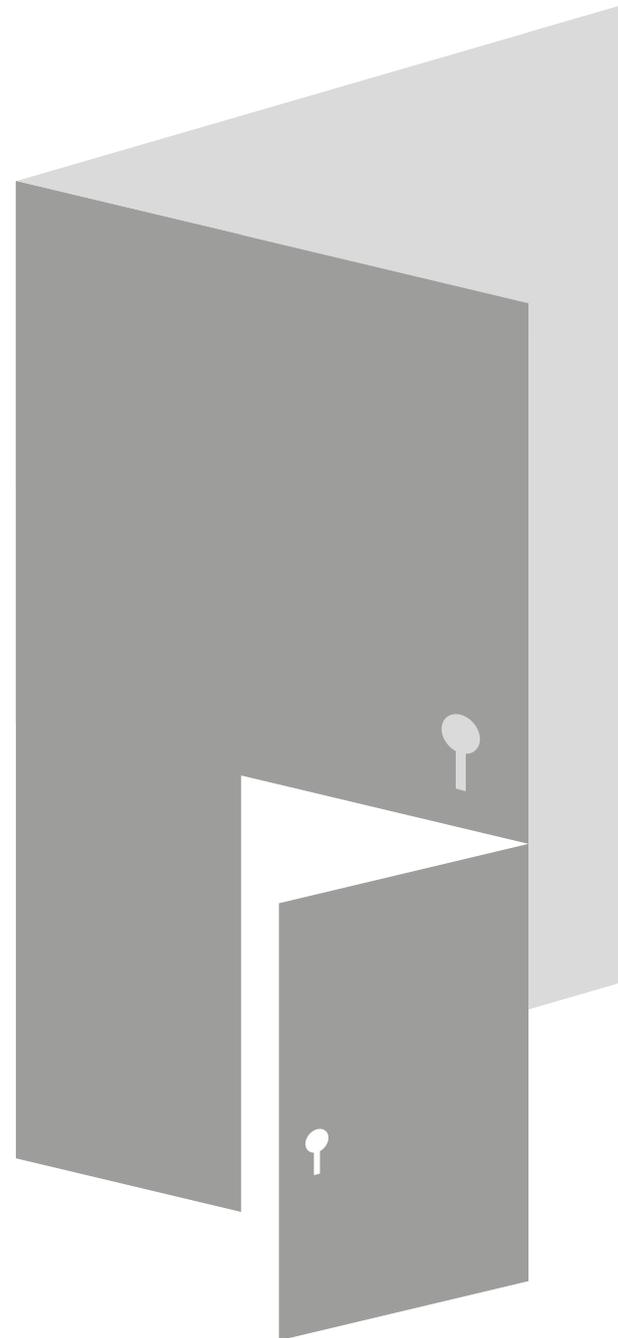
United Nations-Habitat. «Planning and Design». *United Nations-Habitat*. 2012, en <http://unhabitat.org/urban-themes/planning-and-design>

World Health Organization. *Global Status Report on Road Safety 2018*. Ginebra: World Health Organization, 2018.

Yen, B.T.H.; C. Mulley; W.C. Tseng y Y.C. Chiou. «Assessing interchange effects in public transport: a case study of South East Queensland, Australia». *Case Studies on Transport Policy*, vol. 6 no. 3 (2017): págs. 364-375, en <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2018.01.005>.

CAPÍTULO 8

Pensar el turismo en Cuba en una etapa poscovid



Pensar el turismo en Cuba en una etapa poscovid

MIGUEL ALEJANDRO FIGUERAS Y DAVID J. PAJÓN ESPINA

Evolución general del turismo en Cuba

De constituir un sector de ínfima relevancia en Cuba a comienzos de los años noventa del pasado siglo, a la altura de 2018 el turismo contribuía con un 10% al PIB y aportaba el 20% de las exportaciones. A pesar de ser un fenómeno reciente, el desarrollo del turismo internacional implicó una profunda transformación estructural. Además del peso adquirido en términos de infraestructura, operaciones e ingresos, su crecimiento en un contexto de recursos limitados dependió en gran medida de procesos de transferencias de rentas procedentes de otros sectores cuya descapitalización relegó, de manera paulatina, su aporte al producto.

Aunque se abrieron oportunidades para la inversión extranjera, en la práctica no se esperó por ella y el 98% de las inversiones turísticas y vinculadas al turismo han sido asumidas por fuentes nacionales, sobre todo estatales. En la década inicial del desarrollo turístico internacional, cuando eran más escasos los recursos de la nación, fueron transferidos recursos financieros a un Fondo de Desarrollo del Turismo, el cual destinó más de 1000 millones de dólares a inversiones en ese sector.

La política implementada para garantizar un rápido desarrollo del sector, implicó complementar la construcción de hoteles e infraestructuras, con la atracción de importantes corporaciones internacionales para promover y administrar las nuevas instalaciones. Se buscaba

garantizar los nexos con grandes turoperadores, líneas aéreas europeas, y la canalización del *know how* gerencial de alta calidad. En la actualidad, 20 de esas empresas administran más de 100 hoteles en Cuba, los cuales concentran dos terceras partes de las mejores habitaciones de propiedad estatal.

El desarrollo del turismo ha demandado que se rediseñaran y dotaran de equipamiento siete aeropuertos nacionales para poder recibir vuelos internacionales. Las mayores inversiones se realizaron en un moderno y nuevo aeropuerto a pocos kilómetros de Varadero y en la terminal 3 del aeropuerto José Martí, en La Habana. En la náutica se construyeron seis nuevas marinas y, en particular, una gran marina en el extremo oeste de la península de Hicacos —donde se ubica la playa de Varadero— con 1200 atraques, algunos de ellos para yates de gran porte.

Entre 1992 y 2004 el turismo se fue utilizado como palanca para recuperar determinadas ramas deprimidas, las cuales se transformaron para convertirse en sus suministradoras, y llegó a insumir en producciones nacionales hasta 67 centavos por peso gastado (Figueras, 2006). Después, esa palanca se desestimó. A partir de 2018 vuelve a ser política nacional, definida y expuesta con amplitud por el gobierno cubano: rescatar e implementar medidas que permitan al turismo sustituir importaciones, crear condiciones atractivas para la inversión extranjera en diversas ramas suministradoras, y elevar el componente nacional de las compras para el funcionamiento del sector.

Tabla 1. Cuba. Ingresos en divisas procedentes de diversas fuentes (1990-2017, en miles de millones de USD)

Fuente	Ingresos en USD	%
Exportaciones de bienes	79	34
Exportaciones de servicios profesionales	81	35
Remesas	24	10
Turismo	47	21
Total	231	100

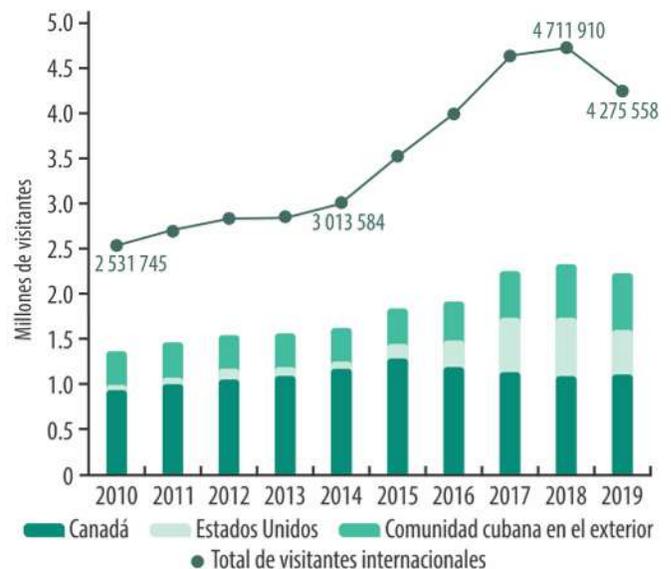
Fuente: Elaboración propia con información de *Anuarios Estadísticos de Cuba*, estimaciones de remesas, e informaciones esporádicas ofrecidas en sesiones de la Asamblea Nacional y otras reuniones nacionales sobre los ingresos por servicios profesionales.

Cuando los ingresos en divisas se derrumban a partir de 1990, el gobierno cubano selecciona el turismo internacional como una de las vías para salir de la enorme crisis en curso. Su impetuoso crecimiento en los noventa, lo lleva a contribuir con casi la mitad de los ingresos en divisas del país en esa década. En los momentos

más difíciles del Período Especial, los ingresos turísticos crecen a una tasa anual del 23%. En 2005 los servicios médicos se convierten en la principal fuente de ingresos por exportaciones de la Isla, pero el turismo se ha mantenido de manera estable en el segundo puesto, con ingresos anuales que en los últimos cuatro años rondan los 3000 millones de dólares. La tabla 1 muestra cómo el turismo ha llegado a aportar uno de cada cinco dólares ingresados por el país.

En la segunda década del presente siglo, se alcanzan nuevos hitos en términos de arribos de visitantes (ilustración 1). En 2010, cuando se desencadenan importantes reformas económicas internas, Cuba recibió 2 531 745 visitantes internacionales. En 2014 la cifra supera por primera vez los 3 000 000, en 2018 se alcanza un máximo histórico de 4 711 910, y 2019 cierra con 4 275 558. Este primer decrecimiento de la demanda turística ocurre en un contexto de acumulación de medidas coercitivas unilaterales promulgadas por la administración de Donald Trump (2017-2021), las cuales terminaron por afectar con dureza al mercado norteamericano.

Ilustración 1. Cuba. Visitantes internacionales y principales emisores (2010-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONEI.

Canadá se ha mantenido como el principal emisor hacia Cuba, y reporta desde 2011 más de un millón de visitantes anuales. En un contexto de creciente competencia entre los destinos del Caribe, una insuficiente atención a la relación calidad/precio del producto de sol y playa, el más demandado por los canadienses, ha contribuido

a descensos de la demanda después del máximo experimentado en 2015.

Por su parte, la suma de los viajeros estadounidenses y de la comunidad cubana en el exterior sigue de cerca al primer mercado. Tras el acercamiento entre Cuba y Estados Unidos y el contexto propicio en términos de licencias de viaje y vías de arribo generado por tales cambios, los viajeros procedentes de este mercado, poco más de 90 000 en 2014, se incrementaron con velocidad hasta 637 907 en 2018, y contabilizaron 498 067 en 2019; cuando la prohibición de los viajes en crucero mermó de manera significativa los arribos. Entretanto, en 2019 viajaron a la Isla 623 972 miembros de la comunidad cubana en el exterior, un 57% más que en 2011 y un aproximado del 87% de los emigrados que han viajado a Cuba en los últimos años lo ha hecho procedente de Estados Unidos.

Los principales emisores europeos a Cuba decrecen todos a partir de 2018. Ello ha estado vinculado a una oferta turística local cuya renovación ha sido insuficiente, y en el plano externo se inserta en una tendencia de desaceleración de los flujos al Caribe (Perelló, 2020).

Ilustración 2. Cuba. Ingresos turísticos promedio por visitantes y tasa de ocupación media anual (excluye sector estatal 2010-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONEI.

Dos indicadores relevantes cuya evolución ha sido preocupante en los últimos años son los ingresos turísticos promedio por visitantes y la tasa de ocupación media anual de las habitaciones en el sector estatal (ilustración 2).

Los ingresos por turista de estancia han fluctuado y tienden al descenso en los últimos años. Diversos factores han influido en dicha dinámica: menor tiempo de estancia y gasto diario de los canadienses, insuficiente desarrollo de ofertas extrahoteleras, deficiente metodología de cálculo de los ingresos por parte de la

Oficina Nacional de Estadísticas e Información,¹ entre otras causas.

En cuanto a la tasa de ocupación media, la cual condiciona en gran medida la eficiencia y rentabilidad hotelera, desciende en 2019 al mínimo histórico con un 48.2%, resultado del sobredimensionamiento constructivo y un mantenimiento hotelero relegado que mantiene cada año en la temporada alta de 10% a 15% de las habitaciones fuera de orden cuando los estándares internacionales consideran como tope máximo, operar un hotel con un 3%. Ejemplos sobran: hoteles de renombre y gran calidad cuando se construyeron, como el Habana Libre y el Habana Riviera, padecen de un reiterado mantenimiento insuficiente. El Capri, uno de los hoteles de mayor demanda en la Habana, permaneció cerrado once años, a causa de una deficiente reparación capital integral.

Incluso antes de la llegada de la pandemia de la covid-19, las alertas emitidas por estos indicadores y el comportamiento de diversos mercados, llamaban a una reflexión en torno al agotamiento de algunas bases del modelo turístico cubano y la necesidad de su transformación.

El modelo turístico en Cuba y su evolución

El rasgo más acentuado con el cual se identifica el modelo turístico prevaleciente en Cuba, ha sido el desarrollo del producto de sol y playa, fundamentalmente en su variante de Todo Incluido. No obstante, otros aspectos de importancia cuya evolución tipifica al modelo cubano deben considerarse en el análisis, como son: la estructura de propiedad/gestión, la expansión de la oferta extrahotelera, las diferentes fuentes de financiamiento y el patrón de entrada al país.

El arraigo de la característica más visible, el producto de sol y playa, responde a consideraciones de política implementadas durante el proceso de reactivación del turismo internacional a inicios de los noventa, las cuales se han mantenido signando la expansión liderada por el sector estatal. La selección de destinos e inversión en infraestructura apropiada para este producto, buscaba explotar las ventajas comparativas naturales de la Isla,

¹ Los cálculos de ingresos turísticos de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información no estiman los que realizan los emigrados cubanos y parte de los gastos de quienes se alojan en casas particulares e incluyen en la cifra de turistas los viajeros de cruceros procedentes de Estados Unidos, los cuales, en rigor, son excursionistas.

ámbitos del agrado de un segmento de demanda de ingresos bajos y medios, y espacios coherentes con las inclinaciones de grupos inversionistas y turoperadores con los cuales se podrían llegar a acuerdos.

Por otra parte, se consideraron situaciones objetivas como: limitaciones en la disponibilidad de capital y la prevalencia de restricciones del bloqueo norteamericano en lo concerniente a los viajes de sus ciudadanos, prohibiciones de inversión, la persecución de socios e inversionistas con base en la extraterritorialidad de la Ley *Helms-Burton*, entre otras, así como aspectos culturales y morales de rechazo en temas como las apuestas, drogas y prostitución. Todo ello, sumado a valoraciones subjetivas sobre los efectos negativos de la interacción de visitantes extranjeros con la población local, canceló o restó importancia a otras opciones, e inclinó la balanza hacia la selección de la modalidad de sol y playa.

Al inicio se creó una fuerte capacidad para recibir turistas extranjeros en el arco Varadero-Noreste de Holguín. Como política explícita, pocos hoteles nuevos se construyeron en La Habana, que fue disminuyendo su participación en el total de habitaciones. Para incorporar regiones vírgenes al turismo internacional se estimuló el empleo del sistema «todo incluido», el cual facilitaba manejar grandes volúmenes de turistas en esas localidades donde no existían infraestructuras gastronómicas ni de servicios.

De 1999 a 2018, la estructura de alojamiento experimenta una profunda transformación desde el punto de vista territorial (tabla 2). La Habana pasó de poseer alrededor de un 30% de los hoteles y habitaciones, a aportar un 22% y un 18% al total, respectivamente. Por su parte, los destinos de sol y playa fortalecieron su posicionamiento: de aportar el 52% de las habitaciones en 1999, a contribuir con casi el 70% del total. En dos décadas de intenso proceso inversionista el cual contribuyó al desarrollo de nuevos polos turísticos, solo en los cayos de Jardines del Rey, Santa María y en Cayo Largo del Sur se construyeron cuarenta hoteles con 22 000 habitaciones, casi un tercio del total de habitaciones en el país.

El turismo internacional en Cuba pasó de ser un turismo de ciudad a ser en tres cuartas partes un turismo de sol y playa. El propósito de descentralizar el turismo y fomentarlo en muchos otros destinos, se consiguió y de manera complementaria se realizaron inversiones en la infraestructura de esas localidades y en el transporte especializado. No obstante, poco se invirtió en actividades extrahoteleras.

La combinación de voluntad consciente y opciones objetivas, resultaron en un esfuerzo inversionista contundente con un poder inercial que ha garantizado el arraigo del sol y playa hasta el presente. No obstante, la continuidad de los ritmos constructivos aun en contextos en los cuales cae la tasa de ocupación media, en contraste con la limitada diversificación de otras opciones ventajosas, sugieren también el arribo a una «zona de confort» por parte de las autoridades y la ausencia de incentivos para la exploración e implementación agresiva de otros productos.

Tabla 2. Cuba. Evolución de capacidades hoteleras y habitacionales estatales por territorio

Polos	Hoteles estatales			Habitaciones hoteleras estatales		
	1999	2011	2018	1999	2011	2018*
La Habana	56	82	84	9850	12 816	12 488
Varadero	42	63	61	11 245	19 256	21 226*
Jardines del Rey	11	16	25	2450	4530	8670*
Cayos de Sta. María	-	13	15	-	5849	11 904*
Archipiélago de los Canarreos	2	11	10	791	1248	1483*
Holguín	11	23	28	2175	4956	6141*
Resto	67	123	162	5749	9517	8972
TOTAL	189	331	385	32 260	58 172	70 884

Fuente: Elaboración propia con base en MINTUR (2019) y * Marrero (2019).

La creación efectiva de otros productos turísticos, en los ámbitos liderados por el Estado, ha sido marginal. No obstante, acompañando la «tendencia pesada» del sol y playa, en la primera década del presente siglo se posiciona con éxito el producto de La Habana Colonial, desarrollado por Habaguanex y otras empresas adscritas a la Oficina del Historiador. A su vez, comienza a flexibilizarse la participación del sector privado doméstico, en lo fundamental a partir de las ofertas de alojamiento, gastronómicas y de transporte.

La evolución de la configuración e interrelación de otros componentes del modelo turístico, así como presiones desde el lado de la demanda, han contribuido a lo largo del tiempo a garantizar la permanencia del producto sol y playa, más también a la aparición de otros productos emergentes, sobre todo en la última década.

El binomio propiedad/gestión, en el ámbito de la expansión liderada por el sector estatal, ha mantenido en lo fundamental a empresas estatales cubanas como propietarias de los hoteles y habitaciones. Esta característica ha distinguido al modelo turístico cubano de otros en la región, y es el resultado de la decisión estatal de destinar recursos para impulsar el sector sin esperar por la llegada de capitales extranjeros. En la actualidad, de las 74 000 habitaciones hoteleras, solo unas 5000 pertenecen a 14 hoteles mixtos (Ministerio de Turismo, 2019).

Por otra parte, para la gestión de hoteles y habitaciones, se ha promovido la estratégica participación mediante Contratos de Administración Hotelera de compañías extranjeras, las cuales, a su vez, facilitaron el desarrollo de nexos con turoperadores y líneas aéreas. Ello desempeñó un papel trascendental en el despegue turístico, dado que en los inicios Cuba tenía escasas relaciones con turoperadores grandes y con las poderosas líneas aéreas —solo 12 aerolíneas volaban a Cuba en 1990—, solo 17 hoteles con categoría de 4 o 5 estrellas, un personal poco calificado, e inexperiencia en la gerencia hotelera moderna y competitiva.

Tabla 3. Cuba. Hoteles y habitaciones bajo Contrato de Administración

Año	Hoteles	Habitac.	Año	Hoteles	Habitac.
1990	3	1330	2005	50	18 707
1991	3	1330	2006	52	19 326
1992	5	1790	2007	57	22 705
1993	15	5341	2008	62	24 167
1994	22	6376	2009	65	25 375
1995	29	8424	2010	65	26 966
1996	30	8877	2011	58	25 257
1997	33	10 037	2012	64	27 873
1998	39	11 956	2013	70	30 489
1999	46	14 221	2014	70	33 105
2000	52	16 122	2015	92	33 106
2001	53	17 420	2016	98	39 422
2002	48	17 375	2017	106	41 051
2003	52	18 707	2018	118	43 805
2004	54	19 124			

Fuente: Elaboración propia en base a MINTUR (2019), entrevistas a dirigentes del Ministerio de Turismo, y estimaciones de los autores.

La tabla 3 muestra un estable crecimiento en la cantidad hoteles y habitaciones bajo Contratos de Administración.

Para 2018, alrededor del 42 % de los hoteles y el 64% de las habitaciones hoteleras estaban siendo operados por compañías extranjeras.

Una variación trascendental en la estructura de propiedad de la infraestructura habitacional, ha tenido lugar a partir de la creciente participación del sector privado doméstico. Las habitaciones de alquiler del sector privado autorizadas en 1990 eran unas 600, y a la altura de 2019 alrededor de 17 800 arrendadores controlaban 26 224 habitaciones (OnCuba, 2019), 22 % del total de las disponibles en el país. Estos alojamientos acogieron en 2019 el 22.8% de las estancias de viajeros internacionales (ONEI, 2020), y quizás llegan a hospedar al 80 % de los norteamericanos que visitan la Isla (Díaz, 2020). Según la Oficina Nacional de Estadísticas e Información, en 2019 los arrendadores privados habrían captado en total 473.9 millones de pesos convertibles —el 14.3 % de los ingresos por turismo internacional—, cifra que con probabilidad subestima, por mucho, los valores reales.

Tabla 4. Cuba. Hoteles y habitaciones propiedad de empresas estatales y privados nacionales

	Total de hoteles			de ellos, de 4 y 5 estrellas		
	1999	2011	2018	1999	2011	2018
Cubanacán	53	78	94	27	31	40
Gran Caribe	37	50	58	35	34	37
Horizontes	51	---	---	---	---	---
Gaviota	20	50	68	11	31	45
Otras empresas	28	153	---	8	14	---
Total Estatal	189	331	385	81	110	138

	Total de habitaciones		
	1999	2011	2018
Cubanacán	11 336	15 379	16 121
Gran Caribe	10 049	11 727	12 754
Horizontes	6852	---	---
Gaviota	3036	17 977	28 570
Otras empresas	987	12 673	---
Total Estatal	32 260	57 756	68 185
Privadas*	5766	11 211	26 000
Total Nacional	38 026	68 967	94 185

Fuente: Elaboración propia en base a MINTUR (2019) y (*) Marrero (2019).

Desde los años noventa, los privados nacionales aprovecharon los estrechos espacios disponibles para proveer servicios sobre todo en términos de alojamiento,

gastronomía y transporte. La reforma de 2010, con la expansión de las actividades autorizadas, la posibilidad de contratar fuerza de trabajo y el impulso posterior que significó el proceso de acercamiento iniciado en 2014 entre Cuba y Estados Unidos —en términos de *shock* de demanda, establecimiento de vuelos comerciales y otras facilidades, y expectativas generadas—, fomentaron una oleada de participantes e inversiones, que posibilitaron el despliegue de dinámicas de competencia y consolidaron un muy heterogéneo conjunto de actores.

Si bien los arrendadores se encuentran entre los privados cuyos negocios están orientados de manera directa al turismo y son identificables con mayor facilidad, la apertura abrió espacio a la creación de nuevas figuras, permitió la multiplicación de otros negocios ya existentes, y fomentó un proceso de innovación donde muchos cubanos lograron formalizar sus emprendimientos aun en medio de la estrechez de la lista de actividades permitidas. El gobierno cubano estimó en 2019 que más 27 000 personas se encontraban vinculadas a la actividad turística en el sector no estatal (OnCuba, 2019). Dicha cifra con probabilidad no contabiliza muchas licencias de «cobertura», a los involucrados en otros negocios surgidos por la demanda de insumos e infraestructura que genera el turismo, y mucho menos a un grupo presumiblemente grande el cual se mantiene en la informalidad.

Es difícil abarcar en términos cuantitativos y cualitativos la multiplicidad de actores no estatales involucrados en actividades turísticas. Pero estos conforman un grupo diverso, muy interrelacionado, el cual incluye a transportistas, discotecas, bares, cafeterías, restaurantes y otros elaboradores de alimentos, gestores de transporte y de alojamientos, artistas, propietarios de fincas y talleres que han creado condiciones para recibir huéspedes en sus instalaciones, guías, entre otros. Estos últimos, ofrecen servicios estandarizados para facilitar la estancia y un mínimo de comprensión durante las visitas, más también han involucrado a un creciente número de profesionales de las más diversas áreas que han abierto a los visitantes todo un universo de actividades únicas en las cuales participar y obtener una rica perspectiva de la sociedad cubana actual. Cientos de «experiencias»² ofrecidas mediante la plataforma Airbnb, y la calidad de

las evaluaciones que han recibido, dan testimonio del volumen, variedad y aceptación de estas opciones.

De esta manera, los privados han realizado una importante contribución al aumento de las opciones extrahoteleras de ocio, al ampliar los horarios de actividad, propiciar la diversificación del esquema de sol y playa, y generar efectos multiplicadores a partir del encadenamiento con otras actividades como son: construcción, servicios de mantenimiento, gestión de compra-venta de inmuebles y medios de transporte, provisión de insumos varios, entre otros. La existencia de estas opciones ha sido importante para satisfacer el mercado norteamericano, sujeto a numerosas restricciones que vedan las opciones de alojamiento estatales y el disfrute del turismo en sus variantes más tradicionales.

El florecimiento de estos emprendimientos, a su vez ha contribuido a la diversificación de las fuentes de financiamiento. El total de inversiones destinadas por el Estado cubano al sector turismo y la infraestructura necesaria para su funcionamiento, ha sido de unos 11 000 millones de pesos (Figueras, 2020). En los últimos 30 años, el total invertido en hoteles de propiedad mixta asciende a 500 millones de pesos. Si se asume una participación al 50%, entonces el aporte de la parte extranjera ha totalizado 250 millones de dólares, lo cual representa solo un 2.7% del capital nacional invertido en el período. Después de 2008 se ha retomado la promoción de inversión extranjera en el turismo, si bien ha sido un proceso lento y con resultados rezagados.

Aun ante la ausencia de derechos de propiedad que amparen a inversionistas extranjeros para establecer pactos con el sector privado doméstico, alianzas basadas en la confianza mutua de muchos cubanos con amigos y familiares en el exterior permitieron la canalización de capitales foráneos cuyos montos e intereses habían permanecido fuera del espectro de interés oficial de las autoridades, hacia el rescate de estructuras habitacionales, activos, y el desarrollo de una oferta turística diversificada. Las inversiones de los privados en el turismo pueden haberse situado entre 500 y 800 millones de pesos convertibles, con un alto componente de procedencia externa.

Otro cambio experimentado en el modelo cubano, ha sido el del patrón de entrada de los visitantes a la Isla. El proceso de acercamiento entre Cuba y Estados Unidos propició no solo el restablecimiento de los vuelos comerciales, sino un impulso a la llegada de cruceros. Las restricciones impuestas por el bloqueo norteamericano a los barcos que tocasen puertos cubanos, más la Ley *Torricelli* de finales de 1992, habían limitado la llegada

2 Las «experiencias» son un producto relativamente nuevo, el cual propicia el encuentro de los viajeros con personas del país que visitan, para participar en actividades u ofrecer perspectivas únicas. Transcurren casi siempre fuera de los canales estandarizados para el turismo tradicional.

de cruceristas a unas pocas decenas de miles anuales. Tras el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, en 2016 son autorizados los primeros viajes de cruceros norteamericanos a Cuba. La tabla 5 muestra el vertiginoso ascenso experimentado por el arribo de cruceristas a partir de 2016, el cual alcanza un pico en 2018.

Tabla 5. Cuba. Llegada de cruceristas

2011	2012	2014	2015
1200	2700	10 303	28 893
2016	2017	2018	2019
174 063	610 429	867 658	440 626

Fuente: Perelló (2020).

En el caso de los visitantes norteamericanos —los cuales llegaban de manera exclusiva por vía aérea en 2015— el patrón de entrada cambia hasta el punto de arribar mediante cruceros, en 2018, el 53% de los procedentes de este mercado (Díaz, 2020). Aunque nuevas restricciones establecidas por la administración Trump en junio de 2019 cancelaron el arribo de cruceros procedentes de Estados Unidos, esta opción mostró un importante potencial de movilización de flujos de visitantes.

Resulta difícil determinar el impacto total en términos de ingresos derivados del aumento del crucerismo. En la región de América Latina y el Caribe, un visitante de cruceros reporta como promedio 12 veces menos ingresos que un turista de estancia, al dejar entre 20 y 30 dólares en destinos sin infraestructura apropiada y hasta 200 en otros con mejor organización e iniciativas. Al considerar las tasas portuarias y los 140 dólares por crucerista estimados para Cuba (U.S.-Cuba Trade y Economic Council, 2017), entre 2016 y 2019 los cruceros procedentes de Estados Unidos podrían haber generado ingresos por más de 100 millones de dólares.

El sector privado local, por la variedad y calidad de sus ofertas, logra rentabilizar en buena medida las visitas de los cruceristas. A la altura de 2018, alrededor del 68% de los cruceristas procedía de Estados Unidos, y estos viajeros, por preferencias y por las licencias de viaje utilizadas con mayor frecuencia para viajar a Cuba, tienden a demandar bienes y servicios originados en el sector no estatal.

El análisis de los factores expuestos con anterioridad, muestra que la apuesta estatal por el producto de sol y playa como mecanismo de reactivación del turismo internacional, y el esfuerzo inversionista que apuntaló tal

empeño, determina la configuración adoptada durante años por el modelo turístico cubano. El desarrollo de diferentes destinos a lo largo de la Isla, el crecimiento de la planta hotelera, la canalización de habilidades gerenciales, los encadenamientos productivos, el aumento de visitantes y el aporte en ingresos en divisas a lo largo de los años, indican que en su momento fue una decisión acertada.

No obstante, el estancamiento de los ingresos, y la caída de la tasa de ocupación media anual en el ámbito hotelero estatal, apuntan al agotamiento del crecimiento extensivo de la modalidad de sol y playa. A su vez, un análisis de la estructura de propiedad y gerencia en el turismo, de la oferta extrahotelera, las fuentes de financiamiento, y las vías de entrada al país, revelan un comportamiento evolutivo en el modelo cubano. Los factores de cambio parecen menos relacionados con un esfuerzo regulatorio consciente de las autoridades sectoriales, y más con la coincidencia del proceso general de reformas iniciado en 2010, la expansión del sector privado doméstico, un contexto muy propicio asociado a las relaciones entre Cuba y Estados Unidos y la segmentación diversificadora inducida por la demanda procedente del mercado norteamericano.

La pandemia de la covid-19 y su efecto disruptivo

La aparición y creciente diseminación de la pandemia causada por la covid-19 desde inicios de 2020 ha supuesto un riesgo global y una conmoción social y económica devastadora. Se ha previsto una caída del producto global del 5.2% (World Bank, 2020) y en el comercio mundial de bienes de entre un 13% y un 32%. Se augura una disminución también en los servicios a partir de las limitaciones de viajes y transporte. Para el primer y segundo trimestre de 2020 se estimó la pérdida de horas de trabajo equivalentes a 155 y 400 millones de empleos a tiempo completo, respectivamente (Organización Mundial del Trabajo, 2020).

La Organización Mundial del Turismo reportó que tras las restricciones de viajes establecidas en el 100% de los destinos, en el primer semestre de 2020 los arribos de turistas internacionales declinan en un 65% con respecto a igual período del año anterior, lo cual implica pérdidas en ingresos turísticos por 460 000 millones de dólares (UNWTO, 2020). Para el cierre de 2020, se reporta una caída global del total de llegadas de visitantes internacionales en el orden del 74% —disminuyen a niveles

equivalentes a los de 1990— y pérdidas en ingresos turísticos por 1.1 billones de USD (UNWTO, 2021).

En América Latina y el Caribe, evaluaciones tempranas de los impactos de la crisis en el sector, apuntan que la incidencia de la pandemia y la permanencia de autorrestricciones o prohibiciones de viajes hacia el segundo semestre de 2020, contraerían un 25 % la actividad turística (CEPAL, 2020). La región resulta vulnerable ante la paralización de los viajes, puesto que el turismo representa en 2019 el 48% de las exportaciones totales de servicios.

En el caso de Cuba, la pandemia termina por precipitar una crisis que ya se cernía sobre la economía de la Isla, configurada a partir de factores internos y externos. En el plano doméstico, la interrupción y retroceso de la reforma iniciada en 2010, pospuso cambios en el modelo económico imprescindibles para desplegar dinámicas de eficiencia y productividad. Por otra parte, la administración Trump dedicó notables esfuerzos al desmantelamiento de los avances alcanzados entre Cuba y Estados Unidos y a cortar los flujos de portadores energéticos y divisas de la Isla. A inicios de 2020, era ya notable la acumulación de medidas negativas, como la retirada de parte del personal de su embajada en La Habana, manejo malintencionado de expectativas asociadas al riesgo de viajar a Cuba, eliminación de los cruceros, supresión de categorías de viaje, limitación de destinos para vuelos regulares, entre otras, por solo mencionar algunas de las más relevantes vinculadas con el turismo.

Ante el riesgo de una explosiva diseminación de la epidemia de la covid-19 por el territorio nacional, las autoridades adoptan en marzo de 2020 la sensata decisión de cerrar las fronteras nacionales, a la que siguen medidas sanitarias, económicas, y sociales, las cuales implicaron la paralización de actividades no esenciales, restricciones en otras, aumento progresivo del aislamiento social, y reorientación de recursos a prioridades alimentarias y de salud.

Dichas medidas, junto a fortalezas del sistema de salud cubano y los esquemas de control epidémico adoptados, lograron contener en un inicio la expansión de la enfermedad y las consecuencias de picos de contagio más graves, y permitieron lidiar con los rebrotes, que al igual que en otros países, han seguido a los procesos de desescalada de restricciones. Durante la primera mitad de 2021 las medidas han sido sucesivamente readecuadas, ante una reemergencia de mayores proporciones experimentada tras el comienzo de año.

De manera inevitable, las restricciones establecidas profundizan el *shock* económico, en un contexto en

que el país ha visto mermadas sus fuentes de obtención de divisas y capacidad de importación. Han caído los ingresos fiscales y de la población, se agudiza la escasez de productos, y las autoridades han estimado un decrecimiento del PIB de un 11% para 2020 (Figueredo *et al.*, 2020).

En términos de empleo, al cierre de mayo de 2020 más de 184 000 trabajadores estatales habían quedado interrumpidos y recibían protecciones salariales, y el turismo ha estado entre los sectores más afectados (Rodríguez, 2020). En el sector privado, unos 250 000 cuentapropistas —cerca del 40% de los registrados— había cesado sus operaciones (Alonso *et al.*, 2020). En este ámbito, la consultora AUGE identifica un grupo de 15 actividades más golpeadas, que agrupan a 198 000 TCP, un 33% del total, sobre todo aquellos vinculados de manera directa al turismo o que prestan servicios conexos (AUGE, 2020).

En los dos primeros meses de 2020, Cuba había recibido un 16.5% menos de visitantes —incluye cruce-ristas— que en igual período del año anterior.³ Si se considera el desplome de los arribos a partir de marzo, y con la expectativa de una recuperación de hasta un tercio de la demanda experimentada en 2019 de septiembre a diciembre, el país recibiría alrededor de 1 360 000 visitantes. En tal escenario, se habrían dejado de percibir unos 2800 millones de dólares en ingresos derivados del turismo internacional, sin contar los impactos indirectos del *shock* en un sector que aporta el 10 % del PIB.

Luego de controlarse el brote epidémico inicial, las autoridades comenzaron a reactivar el turismo nacional y a finales de julio con este fin funcionaban 125 instalaciones. En julio también se abrieron las fronteras al turismo internacional, limitado en una fase inicial a los cayos, con restricciones y estrictas medidas orientadas a la protección del personal y los huéspedes, que al arribar pasarían un test para la detección de la covid-19 y se alojarían en instalaciones certificadas por las autoridades sanitarias con la condición de Turismo Más Higiénico y Seguro. En octubre, la mayoría de los aeropuertos internacionales del país reanudaron operaciones y se incorporó el de La Habana a mediados de noviembre. Para los visitantes, se establecieron protocolos que incluían la realización del test de detección, y aislamiento en el alojamiento hasta obtener el resultado.

3 Según la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2020), al cierre de febrero de 2020 llegaron a la Isla 792 668 visitantes internacionales, 156 367 menos que en igual período de 2019.

Tras el rebrote experimentado a inicios de 2021, las fronteras no han vuelto a cerrarse, pero las autoridades determinaron la disminución de la frecuencia de los vuelos, la necesidad de que los viajeros porten constancia de resultado negativo de un test realizado con poca antelación a la llegada, su repetición en Cuba, y el aislamiento obligatorio de quienes arriben en instalaciones designadas hasta obtener los resultados de las pruebas locales. A su vez, la capital y otras áreas geográficas han establecido controles para restringir la movilidad hacia y desde otros territorios.

Si bien Cuba se suma a una lista de países del Caribe y el Mediterráneo que comenzaron a abrir fronteras para estimular el turismo, los plazos de recuperación de los flujos de viajeros son inciertos y dependerán de la evolución de la pandemia no solo en el destino, sino en los países emisores, del levantamiento gradual de las limitaciones de movimiento y a actividades, políticas de estímulo económico, y la existencia de tratamientos efectivos o una vacuna que consiga la inmunización ante el virus. Al parecer, una disponibilidad y distribución significativa en proporciones globales de una vacuna, no será efectiva hasta bien entrado 2021, y es de esperar notables brechas en el acceso a esta.

A escala global, se espera que los flujos de viajeros alcancen los niveles de 2019 en un período de dos a cuatro años. En cualquier caso, la recuperación de los viajes estará mediada por el legado de la pandemia, cuya influencia permanecerá en el mediano plazo, y tal vez más allá. Organismos internacionales, actores relevantes en la industria del ocio, y especialistas, avizoran nuevas tendencias las cuales ya comienzan a verificarse, ofrecen pistas sobre lo que será el turismo en el futuro cercano.

En un primer momento, la demanda doméstica, y la cercanía geográfica a los centros emisores, beneficiarán a algunos destinos. Entre los primeros viajes internacionales, deben encontrarse aquellos relacionados con la diáspora y las visitas a familiares, así como los de negocios. El turismo en sus variantes más tradicionales, debe incrementarse a ritmos pausados, y necesitará el establecimiento de corredores de viaje seguros, énfasis verificable en los protocolos de higiene y seguridad en los vuelos y en los alojamientos, y servicios médicos accesibles y de calidad disponibles en los destinos. Los nuevos viajeros considerarán áreas y hospedajes donde puedan mantener con facilidad el aislamiento social.

Una atención concienzuda de las autoridades a estos aspectos, así como a la evolución previa de los resultados del sector del turismo en Cuba, será esencial para

el diseño e implementación de iniciativas creativas que contribuyan a aunar fortalezas y al aprovechamiento de oportunidades, y así modular la rapidez con que se produzca la reactivación turística.

Desafíos y transformaciones necesarias para una recuperación poscovid y más allá

El desarrollo del turismo internacional por Cuba en estos casi 30 años, ha sido toda una epopeya exitosa. En 1990, Cuba ocupaba el lugar 23 entre todas las naciones de las Américas por el volumen de arribos de turistas, y progresa hasta alcanzar el décimo lugar en 2019. En la actualidad es el segundo destino del Caribe, superado solo por República Dominicana.

Para el país, la reactivación turística, por su contribución en ingresos en divisas, al empleo y a la generación de encadenamientos productivos, será un factor trascendental en el proceso de superación de la crisis en curso, y para cualquier estrategia con la mira puesta en el desarrollo y en el mediano y largo plazo.

No obstante, después de un retroceso en los arribos hasta niveles como los alcanzados veinte años atrás, la recuperación estará lejos de producirse mediante automatismos.

La disrupción que ha generado la pandemia, demandará de los diferentes actores de la industria recursos y esfuerzos adicionales en protocolos de seguridad, higiene y garantías de distanciamiento, como premisas básicas para incentivar la llegada de visitantes. Las fortalezas del sistema de salud cubano, su imagen reforzada por la colaboración internacional en el contexto de la epidemia de la covid-19, los resultados del manejo interno de la pandemia y la efectividad de los tratamientos empleados, constituyen fuerzas a favor de Cuba en este empeño.

Pero será necesaria además una transformación activa del modelo turístico cubano, a partir de la consideración de las señales de agotamiento evidentes desde antes de la pandemia, los tiempos de recuperación y características de los flujos reemergentes de viajeros, y la evolución de factores de impulso como es el desarrollo de vacunas en países emisores o las decisiones de una nueva administración asentada en la Casa Blanca. En tal sentido, es necesario un debate en torno al redireccionamiento de las inversiones, y el aprovechamiento de reformas que propicien la diversificación de productos a partir de la incorporación de nuevos actores, innovaciones y motores de financiamiento internos y externos.

Durante la última década la tasa de ocupación media anual en el ámbito estatal se mantuvo generalmente por debajo del 60% y en 2019 este indicador alcanza un mínimo histórico con un 48.2%. mientras continuaban menguando los ingresos por visitantes reportados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información. En contraste, las inversiones inmobiliarias, y en hoteles y restaurantes, se han mantenido en ascenso, lo cual ha sido señalado por varios autores (Monreal, 2019 y Triana, 2019).

En cada anuncio oficial relativo a las acciones de reactivación económica para la etapa pospandemia, el turismo ha sido ratificado como un sector priorizado y fue incluido entre las áreas claves de la *Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la covid-19* (Ministerio de Economía y Planificación, 2020). No obstante, en ninguno de estos espacios se ha indicado de manera explícita una discontinuidad del sobreesfuerzo inversionista. Tampoco se ha realizado una revisión crítica en función de la experiencia posterior y la llegada de la pandemia, de la intencionalidad descrita para el turismo como sector estratégico en el *Plan de Desarrollo Económico y Social hasta 2030* (Partido Comunista de Cuba, 2017), donde buena parte de la diversificación sugerida aparece sustentada en proyectos que requieren una altísima dotación de capital, sin límites establecidos al patrón de crecimiento extensivo, ni referencias explícitas a los roles posibles del sector privado.

Las capacidades e instalaciones disponibles en la actualidad, son suficientes para satisfacer una demanda, que en términos globales, se espera vuelva a los niveles de 2019 en tres o más años. Es importante una política clara que indique concluir los hoteles en construcción y no iniciar ningún otro, pues carece de sentido continuar la construcción de capacidades para explotarlas a tasas de ocupación entre el 15 y el 20%. Los recursos nacionales, y los extranjeros potencialmente interesados en invertir, deben ponerse en función de garantizar el mantenimiento y mejora de la calidad de la planta hotelera existente, la infraestructura de apoyo como el transporte, automóviles de renta, acceso a telecomunicaciones y el desarrollo de otros productos.

A su vez existen acuciantes demandas de canalizar inversiones hacia la agricultura e industria, en un país que importa cada año casi 2000 millones de dólares en alimentos, mientras que un aproximado del 75% de su PIB y el 78% de sus exportaciones corresponden a los servicios. El redireccionamiento de capitales del turismo a otros sectores puede diseñarse para responder al

estímulo de actividades susceptibles a encadenarse a la industria del ocio, y recuperar los niveles de suministro doméstico de insumos alcanzados hace más de una década. Ello es coherente con los planes de revitalización del agro y la industria nacional, y los proyectos de sustitución de importaciones.

La debacle económica que la pandemia de la covid-19 terminó por catalizar, al menos ha propiciado el abandono del inmovilismo en el proceso de transformación del modelo económico cubano. Las autoridades han retomado el camino de las reformas de 2010, con el rescate de ideas esenciales como ampliación del sector no estatal, la complementariedad de actores, el rol de la competencia, y la regulación indirecta.

El sector del turismo debe aprovechar al máximo el impulso de la reforma, en un contexto de recursos fiscales casi agotados y acceso restringido a mecanismos multilaterales que garanticen inyecciones de liquidez. Mediante la flexibilización regulatoria se pueden generar condiciones adecuadas para que los privados vuelvan a movilizar activos y recursos financieros propios, y retomen la canalización de capitales foráneos.

Los privados concentran el 22% de las habitaciones, buena parte de ella con excelentes estándares de calidad, y posibilidades de reactivación inmediata. En especial, pueden realizar una contribución excepcional aquellos con apartamentos y casas independientes en la satisfacción de segmentos de viajeros con una tendencia creciente a seleccionar hospedajes que garanticen poder mantener con facilidad el distanciamiento social (Mascaró, 2020), mediante una oferta de menor densidad ocupacional la cual limita la propagación de contagios.

A su vez, los emprendedores se encuentran en capacidad de proveer la oferta más variada y demandada de servicios gastronómicos, esparcimiento nocturno y transporte. Y lo más importante, poseen los incentivos para continuar el desarrollo de una oferta extrahotelera innovadora que contribuya a la diversificación de productos como los de naturaleza, de valores histórico-patrimoniales, culturales, entre otros. Las potencialidades de estos emprendimientos de contribuir a la reactivación económica y social en ámbitos comunitarios son, además, ilimitadas.

Las autoridades regulatorias del turismo deben crear condiciones para que el sector privado despliegue todo su potencial. Se necesita aprovechar cuanto resorte resulte de la reforma, e instaurar procesos expeditos de otorgamiento de licencias, con prohibiciones mínimas y explícitas que limiten la discrecionalidad del aparato bu-

rocrático, y otorguen la anuencia con inmediatez a cada actividad solicitada si esta no se encuentra prohibida. Será esencial desterrar cualquier práctica que confunda la innovación con la «violación» y favorecer la integración de las propuestas privadas mediante ofertas atractivas y no por mandato administrativo a los canales de comercialización estatales.

Con los trabajadores y empresarios privados que aumentan la ocupación de crecientes nichos de la oferta extrahotelera, el sector estatal tendrá cubiertos importantes segmentos de ocio, que no demandarán recursos que a su vez pudieran ser movilizados en montos significativos hacia procesos de «selección de ganadores» fuera del alcance financiero o regulatorio del sector privado.

Un nicho poco explotado, ha sido el del turismo médico. Cuba fue pionera al desarrollar este producto desde 1987, cuando esta era una industria *cottage* radicada en países de altos ingresos. De manera lamentable, políticas lentas, insuficientes y desconectadas de la evolución del comercio internacional de servicios médicos, han rezagado al país y los ingresos por servicios médicos brindados a extranjeros en Cuba reportan apenas unos 30 000 000 de dólares anuales (Delgado, 2015). Si se consideran las fortalezas de Cuba en cuanto a destino turístico atractivo y seguro, profesionales, tratamientos nichos, y disponibilidad de una industria biotecnológica y farmacéutica, el turismo médico bien pudiera ser seleccionado para recibir un impulso decisivo.

El empeño de convertir a Cuba en un enclave médico exitoso, demandaría una flexibilización urgente de los lastres regulatorios e inyección de recursos que garanticen la construcción y equipamiento de nuevas instalaciones según estándares internacionales (Pajón, 2018).⁴ La atracción de inversionistas extranjeros será fundamental, en aras de garantizar capitales, *knowhow* y la canalización de flujos de visitantes, en tránsito por una ruta análoga a la del exitoso desarrollo del turismo tradicional.

Otra área que requiere inmediata atención es la de la diáspora cubana, la cual además de vehículo de remesas, bienes e inversiones, constituye el segundo emisor en

términos de visitantes. En 2019, 623 000 cubanos radicados en el exterior visitaron la Isla, de ellos 553 000 como turistas de estancia procedentes de Estados Unidos, lo cual casi iguala la cifra del turismo procedente de Alemania, Francia, España y Reino Unido. Uno de cada cinco turistas de estancia, es un emigrado o descendiente y sus visitas pueden haber aportado entre 500 y 800 millones de dólares anuales (Figueras, 2020).

Aun así, el Mintur presta a la emigración un tratamiento descuidado, y carece de un equipo especializado en la generación de medidas que neutralicen o atenúen las agresiones generadas por el reforzamiento del bloqueo norteamericano. Tampoco cuestiona las cifras reportadas por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información sobre los ingresos turísticos, que sugieren una tremenda subvaloración de los beneficios generados por este mercado.

Existe un amplio espacio para instrumentar incentivos a los emigrados y sus descendientes, los cuales además serán seguramente de los primeros en reanudar los viajes. Entre ellos se encuentra la disminución del costo del pasaporte cubano —400 dólares— y la ampliación de su vigencia temporal; la flexibilización de los límites y tarifas aduanales a la importación; el diseño de ofertas adecuadas a los intereses y expectativas específicos de este segmento, hoy fuera del espectro de atención de entidades turísticas; el rescate de la localidad de origen y sus tradiciones como escenario fundamental de esta modalidad turística; y un incremento de la promoción y ofertas de paquetes de servicios médicos especialmente diseñados para los emigrados.

En cuanto al turismo norteamericano, debe recordarse el notable crecimiento experimentado durante la «era Obama», y como las restricciones impuestas por las licencias que pautan el viaje de los estadounidenses, contribuyen, en definitiva, al desarrollo de nuevos productos y capacidades de alojamiento en el sector privado, con altos estándares de calidad para satisfacer las exigencias de un mercado de alto poder adquisitivo.

Nuevas oportunidades pueden surgir al asentarse en la Casa Blanca una administración menos hostil hacia Cuba. Se ha calculado que en un par de temporadas, si se asume la existencia de vacunas exitosas contra el virus causante de la covid-19, se podría llegar al millón de visitantes provenientes de Estados Unidos (Díaz, 2020). En cualquier caso, será primordial contar con el capital físico e intangible a ofrecer por el sector privado, el cual por el marco regulatorio que probablemente regirá, y por afinidad, resulta atractivo al mercado norteamericano.

⁴ Urge una estrategia pública y coherente para el desarrollo del turismo médico en Cuba, que incorpore nociones de transparencia y reglas claras para los actores, y fomente la concentración de recursos en actores con posibilidad de éxito, dinámicas de competencia, flexibilidad de los modelos de gestión, atracción de flujos de inversión extranjera y aprovechamiento de la demanda nacional solvente.

Comentarios finales

La llegada de la pandemia de la covid-19 ha paralizado por meses el arribo de turismo internacional a Cuba, y el nivel resultante al cierre de año podría compararse con el obtenido dos décadas atrás, lo cual implicaría más de 2000 millones de dólares dejados de percibir. La recuperación de un sector de la más trascendental importancia para el país, pasa por la comprensión no solo del legado de la pandemia, sino de la necesidad de profundizar la transformación del modelo turístico cubano.

Ha llegado el momento en que la evolución de modelo requiere una regulación decisiva por parte de las autoridades, a partir de acciones que transformen el contenido de diferentes componentes del modelo y de conjunto generen sinergias positivas.

Será trascendental revertir la tendencia de crecimiento extensivo liderado por el Estado, en torno al producto de sol y playa. Tal decisión, permitiría la liberación de necesarios recursos no solo para garantizar la recuperación de la planta hotelera existente, sino para apuntalar un empeño de diversificación en torno a otros nichos, como el turismo médico.

A su vez, resulta necesario garantizar el creciente acceso de actores privados domésticos a los más diversos ámbitos de la industria del ocio, más allá del potencial en términos de infraestructura de alojamiento que no compromete recursos estatales. Si se considera la experiencia de la última década, donde el sector privado desarrolló una oferta elástica e innovadora que ha demostrado poder de transformación y capacidad de satisfacer la demanda más exigente, los emprendedores cubanos pueden asumir el protagonismo en la necesaria expansión de las opciones extrahoteleras.

En términos de acceso al financiamiento externo, se deberán considerar al menos dos premisas de suma importancia. Por una parte, la atracción de capitales hacia proyectos más allá de la construcción de capacidades hoteleras, para promover así la diversificación. A la par

de ello, el fomento de actores privados apuntalados con un marco regulatorio que les permita concretar sus proyectos en estructuras empresariales formales, en capacidad de establecer alianzas con el capital público y extranjero. De esta manera, se apuntaría como objetivo no solo a los capitales de magnitud con los cuales las autoridades han interactuado con más frecuencia, sino que podrían canalizarse formalmente aquellos flujos más atomizados que en ausencia de derechos de propiedad entraban desapercibidos por las autoridades.

La transformación del modelo turístico, será determinante para aprovechar eventuales oportunidades derivadas de un nuevo acercamiento entre Cuba y Estados Unidos, o de cualquier movimiento que despliegue la administración Biden en el ámbito de las relaciones con Cuba que favorezca el restablecimiento de los flujos de visitantes norteamericanos. Si se considera el marco regulatorio definido por las licencias de viaje, y los intereses de este mercado, será imprescindible contar con un sector privado con capacidad formal de desplegar una oferta bien diversificada.

Al pensar en el turismo, pero trascendiendo los marcos sectoriales, las autoridades deben considerar que disponer de un sector privado en expansión —apoyado por el Estado cubano y en capacidad de pactar con socios extranjeros— es un activo invaluable y un interlocutor de interés para muchos visitantes. A su vez, el sector empresarial estatal debe estar listo para asociarse con contrapartes norteamericanos cuando sea posible, y los intereses inversionistas deben aprobarse con prontitud. Debe crearse una masa crítica de negocios, que evite la triste experiencia vivida tras una época de bonanza en que solo una empresa de Estados Unidos (Marriott) se instaló en Cuba y su retiro fue forzado con relativa facilidad por la administración Trump.

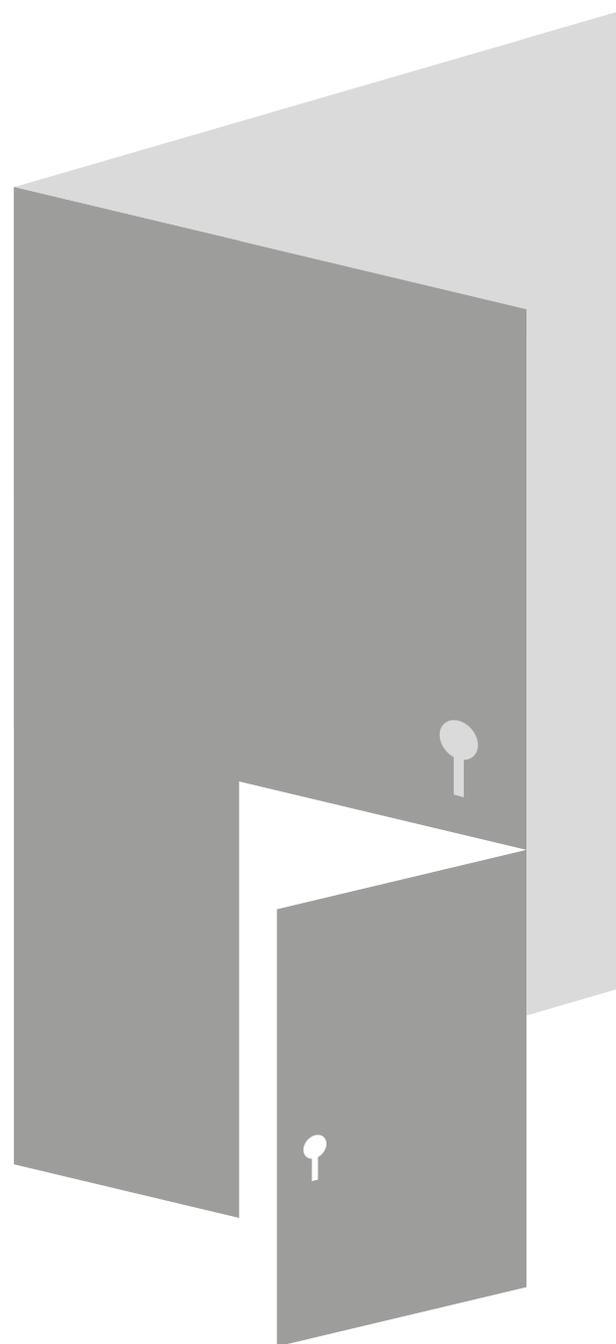
De todo ello depende que Cuba pueda aprovechar las primeras oportunidades ofrecidas por la reactivación de los viajes, y garantice su consolidación como destino en el incierto contexto tras la pandemia de la covid-19. ■

Bibliografía

- Alonso, R. *et al.* «Gobierno cubano informa sobre medidas para la recuperación tras la epidemia de la COVID-19». *Cubadebate*, 11 de junio de 2020.
- AUGE. *El emprendimiento privado en Cuba. Un paciente positivo a la covid-19*. La Habana: AUGE, 2020.
- Colina, H. «Posibles impactos para el turismo en Cuba de la covid-19». *Alma Mater*, marzo 2020.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Informe Especial. covid-19. No. 1*. Santiago de Chile: CEPAL, 2020.
- Delgado, I. «Turismo médico en Cuba: Análisis del mercado canadiense». Tesis de Diploma, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, 2015.
- Díaz, A. «Pandemia, elecciones y los viajes entre Cuba y EE.UU.». *OnCuba*, 27 de agosto de 2020.
- Figueras, M.A. *El Turismo internacional en el mundo y en Cuba*. [Inédito]. 2020.
- Figueras, M.A. «El turismo internacional y la formación de clúster productivos en la economía cubana». En *Reflexiones sobre economía cubana*, compilado por Omar E. Pérez Villanueva. La Habana: Ciencias Sociales, 2006.
- Figueras, M.A. «La emigración cubana podría ser una fuente importante de turismo a Cuba». *Cuba Capacity Building Project*. Columbia: Columbia Law School, 2020.
- Figueredo, O. «Economía cubana cae 11% este año y debe crecer alrededor de 7% en 2021». *Cubadebate*. 17 de diciembre de 2020.
- Marrero, M. *Información del ministro del Turismo a los diputados de la ANPP*. La Habana: Ministerio de Turismo, 2019.
- Mascaró, E. «¿La Covid-19 está favoreciendo a Airbnb por encima de los hoteles?». *Hosteltur*, 3 de septiembre de 2020.
- Ministerio de Economía y Planificación. «Cuba y su desafío económico y social». *Ministerio de Economía y Planificación*. 2020.
- Ministerio de Turismo. *Informe sobre pernoctaciones (varios años)*. La Habana: Ministerio de Turismo, [s.f.]
- Ministerio de Turismo. *Inventario Anual de Instalaciones Varios años (2011-2019)*. La Habana: Ministerio de Turismo, 2019.
- Monreal, P. «Gestión macroeconómica anticrisis en Cuba: dos elefantes en la habitación». *El Estado como tal*, 30 de abril de 2019.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2019*. La Habana: ONEI, 2020.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Series estadísticas turismo 1985-2018*. La Habana: ONEI, 2020.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. «Turismo internacional. Indicadores seleccionados. Enero-diciembre 2019». *Oficina Nacional de Estadísticas e Información*, 2020.
- OnCuba. «Gobierno cubano confirma su apuesta por el turismo pese a medidas de Trump». *OnCuba*, 31 de julio de 2019.
- Organización Internacional del Trabajo. «La COVID 19 y el mundo del trabajo. Quinta edición». Organización Internacional del Trabajo. 2020
- Pajón, D.J. «Turismo médico en Cuba: desafíos inmediatos para el desarrollo del sector». Tesis de Maestría, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, 2018.
- Partido Comunista de Cuba. *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017*. Contiene la *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*, las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030*. *Visión de la Nación, ejes y sectores estratégicos* y los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana: Editora Política, junio 2017.
- Perelló, J.L. «El turismo en Cuba ante un contexto global adverso. Los mercados emergentes». *Cuba Capacity Building Project*. Columbia: Columbia Law School, 2020.
- Rodríguez, F. «Tratamiento salarial y laboral para covid-19: Lecciones no tan asintomáticas». *Trabajadores*, 29 de junio de 2020.
- Triana, J. «Menos turistas vs más ingresos por turista.» *OnCuba*, 2019 de agosto de 2019.
- United Nations World Tourism Organization. «Covid-19 y turismo. 2020: análisis del año». *United Nations World Tourism Organization*. 2021.
- United Nations World Tourism Organization. «International tourism down 65% in first half of 2020». *World Tourism Barometer*, vol. 18, no. 5 (septiembre de 2020).
- U.S.-Cuba Trade and Economic Council. «US Cruise Lines Continue To Add Capacity To Cuba, Revenue From Cuba, And Revenue To Cuba». *U.S.-Cuba Trade and Economic Council*. 2017.
- World Bank. «Global Economic Prospects. June 2020». Washington D.C.: World Bank, 2020.
-

CAPÍTULO 9

Hacia una nueva estrategia de desarrollo de las manufacturas en Cuba. Reflexiones iniciales



Hacia una nueva estrategia de desarrollo de las manufacturas en Cuba. Reflexiones iniciales

RICARDO GONZÁLEZ ÁGUILA

Introducción

A pesar de que la literatura económica heterodoxa otorga a la industria manufacturera un rol significativo en los procesos de desarrollo económico (Szirmai *et al.*, 2013; Andreoni y Chang, 2016 y Su y Yao, 2016); pocos economistas en Cuba se aventuran a apostar por este sector como soporte fundamental y estratégico del crecimiento económico del país en el largo plazo.

Las razones de lo anterior son múltiples, y en cierto grado justas. Por una parte, hay quienes identifican al sector con aquella parte de la industria manufacturera que descansa en actividades intensivas en capital. Por lo tanto, apostar por las manufacturas significa para ellos apostar, en lo fundamental, por las llamadas «industrias pesadas», en particular, aquellas dedicadas a la fabricación de maquinarias, siderurgia, construcción naval, automovilística, por solo citar algunos ejemplos. Basados en lo anterior, argumentan que las ventajas comparativas del país no son consistentes con ese perfil industrial, y demandarían inversiones excesivas, imposibles de acometer en un país con importantes restricciones de financiamiento. Otros, por el contrario, la identifican con toda clase de «industrias ligeras» y consideran imposible competir con la escala y productividad de China. Otros argumentos adicionales, aluden a que, dada la importancia alcanzada por el sector de los servicios en los últimos treinta años, en particular, por el

turismo y la exportación de servicios médicos, no sería una estrategia viable para el país apostar por sectores de menor eficiencia relativa.

Aun así —o incluso por ello—, la industria manufacturera ocupa cierto posicionamiento en la estrategia económica del país. En el más reciente documento publicado al respecto, se presenta al sector como un complemento de actividades estratégicas (Ministerio de Economía y Planificación, 2020, pág. 22). Se le posiciona en la sustitución de importaciones para garantizar el suministro de otros sectores; y se establecen objetivos meta —más bien «estados de deseo»— para la actividad, de dudosa materialización. Resulta curioso del documento que las industrias más importantes de las manufacturas aparezcan como sectores estratégicos separados, como si no formarían parte de ellas, por ejemplo: industria alimentaria, azucarera, biofarmacéuticas y otras ni siquiera se mencionen, por ejemplo: tabaco y ron, dos de los principales bienes de exportación del país.

El sector enfrenta serios problemas estructurales acumulados de difícil solución (García *et al.*, 2003; Torres, 2013 y Ritter, 2014). Una de las mayores incógnitas que surgen cuando se analiza su estado es si bajo la actual institucionalidad del país —reglas del juego que determinan la operatividad de la economía— es posible promover ganancias de eficiencia, productividad y competitividad; que son la base de todo proceso de transformación estructural. La respuesta parecería ser no, debido a la existencia de problemas transversales/horizontales que afectan a la economía cubana en su conjunto y que trascienden a la industria manufacturera. Como consecuencia, la estrategia a diseñar no puede descansar por exclusivo en un enfoque sectorial de los problemas; sino que requiere de una mirada mucho más horizontal. Por ejemplo, sin reformar el sistema de precios en Cuba es improbable que alguna estrategia industrial funcione; sin embargo hay poco que puedan hacer las instituciones sectoriales al respecto porque sus atribuciones no alcanzan para reformar dicho sistema.

Es por ello que, la estrategia a plantear debe ser integral y coordinada de forma intersectorial. Esto es importante porque, cada vez más, el desarrollo es visto como un proceso colaborativo donde se interconectan en formas de redes, diferentes cadenas de valor de la economía (Andreoni y Chang, 2016) y donde confluyen y cooperan una amplia diversidad de actores privados y públicos.

De igual forma, otro tema de importancia para el diseño de una estrategia es la secuencia: en un contexto donde el financiamiento es tan restrictivo como el actual, operar en una lógica dinámica donde los recursos

se optimicen de manera secuencial es una condición *sine qua non*. Resultaría contraproducente, por lo tanto, pensar en una estrategia donde en las etapas iniciales se focalicen recursos en industrias muy lejanas de las ventajas comparativas del país.

En el presente capítulo se discute una posible estrategia para el sector manufacturero tomando en cuenta los elementos anteriores. Se enfoca en tres grandes momentos: en el corto plazo, la reducción de la ineficiencia asignativa; en el mediano plazo, sofisticar en base a ventajas comparativas; y en el largo plazo, focalizar recursos de forma estratégica. Sobre esta última, se evade cualquier tentación de indicar en qué actividades concentrar recursos, en contraposición, se delinearán premisas generales a ser internalizadas en la estrategia.

Situación actual del sector. Breve exposición

Las manufacturas son un importante sector de la economía cubana. Abarca actividades exportadoras notables como el azúcar, tabaco, ron y farmacéuticas. Además, cuando se compara a otros sectores, ocupa una posición relevante en la estructura del PIB y el empleo.

No obstante, es indiscutible que, en términos dinámicos, la industria manufacturera ha sufrido una considerable contracción. La pérdida de competitividad y descapitalización han sido dos tendencias claras del sector en los últimos 30 años (García *et al.*, 2003; Torres, 2013 y Ritter, 2014). Incluso actividades manufactureras claves de exportación como la azucarera, la industria del tabaco, ron y, de forma más reciente, la farmacéutica; necesitan de mayores niveles de inversión, perfeccionamiento tecnológico, nuevas formas de gobernanza empresarial, remuneración, y muchas otras medidas para sostener su presencia en los mercados internacionales. Identificar qué debe hacerse en términos de política industrial para mejorar el posicionamiento relativo de la actividad; es probable guíe los debates sobre el futuro del sector en los próximos años.

En términos de producto, algunas de las principales tendencias observadas en las últimas décadas son: i) una dinámica decreciente del valor agregado manufacturero; ii) pérdida de importancia relativa en la composición sectorial; iii) asimetría productiva significativa; iv) mayor demanda de subvenciones —cambiarías— desde el presupuesto del Estado y v) exportaciones poco diversificadas. Mientras que desde el empleo se aprecia: i) significativa destrucción de puestos de trabajo; ii) baja proporción de empleados con titulación universitaria;

iii) empleo universitario concentrado en actividades de bajo valor agregado y iv) contribución negativa al cambio estructural.¹

El hecho de que otros sectores hayan logrado ser más dinámicos que las manufacturas, es consistente con el proceso de cambio estructural experimentado por la economía cubana hacia los servicios, y del significativo proceso de desindustrialización y pérdida de competitividad que ha caracterizado al sector (García *et al.*, 2003 y Torres, 2013). El agotamiento en el crecimiento del mismo —tanto del producto como de la productividad— responde a la persistencia de problemas estructurales e institucionales, como bajas inversiones, problemas de financiamiento, pobres ambientes de negocios y emprendimiento, entre muchos otros.

La elevada asimetría productiva es otro hecho estilizado relevante. Aunque en los últimos años la industria farmacéutica ha incrementado de manera notable su participación en el valor agregado manufacturero, al pasar de 3% a aproximadamente un 10% entre los años 2007 y 2015; todavía el peso de actividades de bajo valor agregado en el total de la industria es significativamente mayor. En particular, el peso de la actividad de alimentos es tres veces más grande que el relativo a la industria azucarera, el segundo en importancia. Por lo general, estas industrias descansan más en la existencia de recursos naturales, admiten un menor nivel de sofisticación y son menos intensivas en tecnología.

La actividad de alimentos representa un aproximado del 30% del valor agregado por la industria. Hay dos elementos relacionados a este hecho que merecen la pena comentar. Primero, las dos principales industrias que la componen, a saber, cárnicos y lácteos son las dos actividades más subvencionadas del sector. De los cerca de 2500 millones de pesos asignados a los alimentos en 2015, el 83% se concentró en estas dos sectores (González, 2021). En segundo lugar, es una industria, la cual, a diferencia de otras también subsidiadas como puede ser el caso del azúcar, no generan ingresos por concepto de exportación. Este hecho es, en particular, negativo si se considera que como toda subvención, la asignación otorgada podría esconder parte de la ineficiencia productiva de la actividad. Como industrias orientadas al mercado interno, el ahorro de divisas podría ser menor al esperado o incluso negativo.

Por último, las asimetrías de asignación de empleo calificado, refuerza los hallazgos de Cribeiro e

Hidalgo (2010) quienes identifican la inadecuada correspondencia entre la formación profesional del trabajador y el ambiente tecnológico en torno al puesto de trabajo como una de las principales causas del bajo rendimiento del capital humano en Cuba.

Los desafíos del sector: comunes e idiosincráticos

Como cualquier otro sector de la economía, las manufacturas están afectadas por problemas comunes o transversales, de naturaleza institucional; así como por un conjunto de problemas propios o idiosincráticos.

Entre los problemas comunes se pueden mencionar, la profunda desestructuración del sistema de incentivos microeconómicos.² Sin una revisión y transformación integral de los incentivos será difícil estimular el emprendimiento empresarial y la innovación las cuales son la base del crecimiento sostenido de la productividad, la eficiencia y la competitividad. Para ello, es necesario hacer correcciones en: i) la asignación de recursos en el sector estatal, donde predomina la planificación centralizada; ii) los criterios de entrada al sector, donde prevalecen barreras que no estimulan la competencia empresarial; iii) los métodos de formación de precios, que se establecen de forma administrativa y desconectados de la demanda y iv) la autonomía empresarial, la cual es limitada en decisiones claves de producción, salarios, inversiones e insumos.

Cuando la planificación no se complementa de forma adecuada con mecanismos alternativos de asignación de recursos —descentralizados— se crea un grave problema asignativo en la economía, el cual empeora en la medida en la cual los recursos son cada vez más escasos.

En primer lugar, al depender —casi de forma exclusiva— de asignaciones centrales, las empresas que quedan fuera de las «grandes prioridades» del país encuentran serias restricciones para acceder a insumos, capital y trabajo, con independencia de la rentabilidad relativa de su actividad. Ello provoca un exceso de demanda, la cual queda insatisfecha de forma sistemática, aun cuando habría empresas dispuestas ofertar y consumidores dispuestos a pagar.

Segundo, contrario a lo deseado, la extrema centralización provoca que el Estado pierda su orientación

1 Para un análisis más detallado consultar: Torres (2011, págs. 58-63) y González (2021).

2 Estas ideas aparecen desarrolladas en un trabajo elaborado en coautoría con Ileana Díaz: «La empresa estatal cubana ¿por qué no han funcionado los cambios asociados al proceso de actualización?» próximo a ser publicado.

estratégica hacia el mediano y largo plazo. En su rol de administrador de recursos cortoplacista, deja de atender objetivos estratégicos, los cuales suponen el acompañamiento institucional y la focalización de recursos adicionales en industrias claves. El ejemplo más claro en el caso cubano involucra a las industrias de alimentos y biofarmacéuticas. La competencia por recursos entre estos dos sectores impide que el último, con más capacidad innovadora y de exportación, complete ciclos de inversión física y humana adecuadas para garantizar su competitividad en los mercados globales.

La limitada competencia es otro factor que limita al sector. No permitir la libre apertura de negocios privados o estatales tiene varias consecuencias negativas: i) los recursos privados no se movilizan en función de cerrar las brechas o excesos de demanda; ii) permite ejercer presión competitiva sobre el sector estatal al incentivar, por esta vía, el incremento de su ineficiencia productiva y iii) da poder de mercado a las empresas estatales lo cual incrementa su ineficiencia asignativa.

Además, las empresas en Cuba no quiebran, sino que se refinancian sus pérdidas a través de diferentes mecanismos. Por ejemplo, o se les otorga, de manera directa, subvenciones por pérdidas mediante el presupuesto; o se emplea la formación administrativa de precios para ello, en particular a través del método de gastos. También se usa el mecanismo de las subvenciones cambiarias para tales fines (González, 2021). La fusión administrativa de empresas o su conversión en Unidades Empresariales de Base (UEB) ha sido también una práctica común. Todo lo anterior crea un problema de incentivos dinámicos, denominado como «restricciones presupuestarias blandas» sobre la base de la cual, el empresario no se ve incentivado a tomar esfuerzos de gerencia para mantenerse en operación en el mercado.

La formación administrativa de precios es clave para evitar ganancias de eficiencia y productividad del sector empresarial. La mayor parte de los precios en Cuba se forman por la vía del gasto (Gutiérrez, 2018, págs. 127). Quiere decir que, por ley, los precios de venta garantizan cubrir costos de producción y generar utilidad (Ministerio de Finanzas y Precios, 1999). Ello ha permitido que las empresas puedan traspasar a los consumidores los costos de su ineficiencia productiva aunque las autoridades lo nieguen de manera sistemática. Si se añade la limitada competencia y la no caída en quiebra explicada con anterioridad, se tiene el panorama completo de por qué los incentivos no han servido para impulsar el desempeño de las empresas estatales.

En relación a la autonomía empresarial, es necesario que las empresas tomen decisiones claves de manera libre. No se pretende decir que, en la actualidad, el Estado «decida por la empresa»; pero lo cierto es la existencia de decisiones básicas relacionadas a cuánto producir, a qué precio vender, qué salario pagar, cuánto invertir, entre otros; las cuales están sujetas a procesos y resoluciones administrativas que reducen de forma notable la libertad de las decisiones empresariales. Ello restringe el emprendimiento empresarial y crea un ambiente de negocios inflexible.

En cuanto a los problemas idiosincráticos cabe destacar el elevado componente importado en los costos empresariales que caracteriza al sector. En un contexto de devaluación del tipo de cambio este rasgo se convierte en una amenaza para sus empresas.

La existencia de salarios bajos y pocos diferenciados impide generar incentivos laborales adecuados que sirvan de estímulo productivo. Lo anterior, unido a la creciente brecha de ingresos respecto al sector no estatal limita la retención de empleo calificado en la empresa con consecuencias significativas sobre el aprendizaje tecnológico y la innovación que son factores de la productividad de largo plazo (Cribeiro e Hidalgo, 2010).

Asimismo, la existencia de una infraestructura deficiente con problemas en los sistemas logísticos, en las telecomunicaciones, en energía, entre otros; limita la posibilidad de minimizar los costos unitarios de producción, los cuales son la base de la productividad. Por otra parte, las restricciones de créditos en divisas para la inversión, limita la introducción de mejoras tecnológicas en las empresas; mientras que las rigideces e inexistencia de mercados de factores —capital, trabajo e insumos intermedios— dificulta las transferencias hacia actividades de mayor productividad o, de modo más común y con peores consecuencias, hace perder oportunidades de negocios.

La escala —tamaño— de la empresa manufacturera cubana es alta. Algunas estimaciones ubicaban el número de trabajadores por empresa alrededor de 500 (Méndez, 2014). Si bien, por una parte, el empleo en el sector ha caído desde entonces; en el estudio antes referenciado se encontraba una bajísima correlación con los niveles de productividad empresarial lo cual sugiere que el tamaño de la empresa manufacturera respondía más a decisiones administrativas que a condiciones tecnológicas de las mismas.

Los bajos niveles de inversión que caracterizan a la industria cubana representan un problema para superar los problemas de productividad en el largo plazo. La

inversión promedio desde 2010 ha estado alrededor de 400 millones en moneda total —un aproximado del 10% del total de inversión del país, el cual, ya es, en sí mismo, muy bajo— valor que incluye tanto a la industria manufacturera como azucarera.

La baja propensión a la innovación es otra deformación estructural de la industria. A excepción de la industria farmacéutica y biotecnológica donde existe una cultura de innovación muy arraigada; el resto de las industrias necesitan avanzar de modo significativo en esta dirección.

En relación con lo anterior es importante decir que si bien el nivel de escolaridad general del país es elevado, se necesita avanzar más en la adquisición de conocimientos industriales específicos en base a estándares internacionales de forma que permita profundizar el proceso de aprendizaje tecnológico que sirva de base a la innovación. Es importante no igualar escolaridad elevada con capital humano.

Una estrategia secuenciada. Hacia un nuevo modelo de desarrollo manufacturero

La estrategia se basa en dos principios. Primero, en lugar de proponer industrias donde se focalicen los recursos, como ha venido siendo costumbre desde la publicación del *Plan 2030*; identificar qué tipo de transformaciones transversales deben ser privilegiadas para revelar ventajas comparativas hoy ocultas.

No se pretende con esto sugerir que el desarrollo industrial no necesite de la focalización de recursos y la aplicación de políticas diferenciadas; pero en un entorno como el actual donde prevalecen tantas distorsiones, en lo fundamental de precios e incentivos, parece improbable poder determinar con cierta lucidez actividades estratégicas hacia adelante.

Segundo, aunque no queda explicitado, el hilo conductor de la estrategia es el financiamiento externo, el recurso más escaso en la economía cubana.

Es por eso que, por ejemplo, las primeras acciones se centran en el perfeccionamiento del ambiente institucional del sector y en la alineación de objetivos microeconómicos, lo cual no exigirían de inversiones significativas y podrían tener un importante efecto sobre la productividad, eficiencia y competitividad de la industria, las cuales permitirían ir conformando un proceso de acumulación originaria u obtención de rentas para su autocalcapitalización.

Reducción de ineficiencia asignativa y la reestructuración del sistema de incentivos

Para reestructurar el sistema de incentivos microeconómicos es necesario que los precios y las decisiones empresariales se articulen.

Para lograr que los precios guíen de manera correcta la asignación de recursos es necesario, primero, devaluar el tipo de cambio oficial de la economía el cual es una fuente significativa de distorsión (Doimeadiós e Hidalgo, 2011, pág. 111); y crear un mercado cambiario donde las empresas puedan comprar y vender sus divisas de forma libre. Es importante dejar por sentado que las transformaciones asociadas a la Tarea Ordenamiento fueron mucho más allá de la necesidad de devaluar el tipo de cambio oficial porque involucró en adición, tanto una reforma salarial y como una reforma del sistema de subvenciones de la economía que eran fuentes separadas de distorsión.

El cambio de precios relativos derivado de una devaluación del tipo de cambio abre retos y oportunidades al sector manufacturero. Debido al importante peso de los insumos importados en la estructura de costos como se puede ver en la sección anterior es de esperar que los efectos negativos de una devaluación sean más acentuados en esta actividad que en otras, por ejemplo, como consecuencia de la misma podría verse sobrerrepresentado el número de empresas irrentables. Sin embargo, el cambio en la rentabilidad relativa crea nuevas oportunidades de inversión hoy no reveladas. Poder aprovechar de forma óptima estas últimas dependerá de que se acompañe el proceso de devaluación de transformaciones estructurales, como por ejemplo: abrir espacio a la inversión privada y en general, fomentar mejores ambientes de negocios.

Para que los precios funcionen se necesita, no obstante, más que devaluar el tipo de cambio: flexibilizar precios de forma que coordinen la oferta y la demanda es una acción de segunda instancia lo cual tampoco está libre de contradicciones tal y como evidencia la experiencia internacional. Evitar que la sociedad pague los costos asociados al cambio de estado que supone transitar de un sistema de precios administrativos a un sistema de precios de mercado es un objetivo central dentro de la estrategia. En particular, debe velarse por reducir la inflación, el desempleo y la inequidad en el acceso a recursos de la sociedad.

Para ello, resultaría efectivo establecer un sistema de precios de doble vía (SP2V, en lo adelante) en las empresas estatales similar al implementado por China

en los inicios de su reforma (Roland, 2000, págs. 135-137 y Naughton, 2007, págs. 91-92). Un SP2V es un mecanismo que permite introducir incentivos productivos en el sector empresarial estatal a la vez que facilita la reducción de la ineficiencia asignativa y los costos sociales antes mencionados.

La implementación de un SP2V supondría mantener un canal de asignación centralizada de recursos a precios administrados; los cuales combinen con un canal de asignación a precios de mercado, fijados por las empresas de forma libre. El canal centralizado le garantizaría un nivel de insumos a las empresas estatales proveniente del presupuesto, el cual a la vez le permitiría cumplir con un nivel de ventas planificadas a precios administrativos por el encargo estatal. Tanto los insumos como las ventas en este canal deben congelarse; por ejemplo, en los niveles del último año antes de aplicar el mecanismo.

En el canal de mercado no habría asignaciones centralizadas; sin embargo, las asignaciones otorgadas para el primer canal se transferirían de manera implícita al segundo por la vía de incrementos de eficiencia en el uso de los recursos. O sea, si la empresa estatal es capaz de incrementar su productividad a partir de las asignaciones centralizadas, el diferencial de producción obtenido se vendería a precios de mercado en el segundo canal y no en el primero —el cual estaría, de hecho, congelado— y los resultados quedarían en la empresa. Los productores buscarían maximizar sus beneficios y expandirse a través del canal de mercado, donde los precios estarían, en el margen, flexibilizados por completo.

Tres condiciones necesitan ser satisfechas para lograr que los incentivos derivados de la aplicación de un SP2V funcionen. Primero, los ingresos provenientes del canal de mercado deben quedar en la empresa para ser utilizados con total autonomía en inversiones, pago de salarios, compra o venta de divisas, entre otros. Segundo, deben eliminarse las prohibiciones administrativas a la apertura de negocios no estatales para estimular la competencia entre firmas en el canal de mercado. Tercero, en el canal administrado es necesario hacer cumplir el plan de la economía. Un fuerte sistema de penalización que vaya desde multas hasta la destitución del consejo de dirección de la empresa podría utilizarse para tales fines.

Un sistema así diseñado traería importantes ventajas. Primero, permitiría que las empresas revelasen sus verdaderas reservas de eficiencia y productividad debido a que buscarían maximizar los ingresos generados por el canal del mercado. El mecanismo es eficiente

en sentido de Pareto³ porque provee transferencias *lump-sum*⁴ a potenciales perdedores a través del canal administrativo por lo cual, nadie pierde; mientras crea potenciales ganadores a través del canal del mercado (Roland, 2000, pág. 137). En adición, como las transferencias son *lump-sum* no se crean distorsiones en los precios de mercado.

En segundo lugar, el sistema se construye sobre instituciones preexistentes. El cumplimiento del plan de la economía no exige la creación de una nueva institucionalidad, como tampoco es necesario establecer un sistema de compensación/transferencia entre agentes de la economía: lo cual hubiese sido necesario bajo el uso de cualquier mecanismo alternativo de flexibilización de precios.

En tercer lugar, el mecanismo permite minimizar costes económicos, sociales y potencialmente políticos asociados a la flexibilización de precios en la economía. En general los costos de transición son bajos en este esquema porque el canal administrativo evita que las empresas caigan en pérdidas y/o los consumidores enfrenten precios de mercados muy elevados.

Por último, hay una ventaja que gana sentido en Cuba: implementar un SP2V contribuiría de manera significativa a la creación de un mercado cambiario empresarial en el país. La conformación de este tipo de mercado es un tema muy controvertido debido al carácter centralizado de la asignación de divisas, al grado de apertura de la economía cubana, y en particular, a la elevada propensión a la importación que se contrapone con una baja propensión a la exportación. En general se teme que una vez implementado un mercado cambiario, la demanda de dólares incrementada provocara una fuerte devaluación del tipo de cambio, con las conocidas repercusiones negativas asociadas.

Para mitigar estos últimos, en general se sugiere que el mercado funcione con controles de cambio y restricciones de acceso (Doimeadiós e Hidalgo, 2011, págs. 170-171; Hidalgo, 2016, pág. 111 y González y Zipitría, 2020, pág. 12). Sostenemos que un SP2V permitiría facilitar la creación de un mercado cambiario porque los efectos de una devaluación se crearían en el margen —canal del mercado— al permitir aislar la economía en su conjunto, sobre todo de aquella parte menos competitiva, de sus impactos iniciales.

3 Implica que la ganancia de bienestar de algunos no se logra por la pérdida de bienestar de otros.

4 Son transferencias que afectan a todos los agentes por igual, y por lo tanto, no generan cambios en los precios relativos. Como consecuencia, no se crean distorsiones asignativas.

Otro conjunto de transformaciones instituciones involucrarían la introducción de pequeñas y medianas empresas, y el fomento de alianzas público-privadas, la implementación de una ley de quiebras, y el aumento de la autonomía empresarial en decisiones claves de producción, salarios, inversiones y precios.

No por último menos, es importante concebir un órgano de gobernanza nacional que permita trascender la visión ministerial que existe del sector industrial cubano. Cada vez más el desarrollo es concebido como un proceso de creación de redes de colaboración tecnológica, productiva, educacional y comercial que necesita ser coordinado por órganos supraministeriales para coordinar acciones globales.

Sofisticación y revelación de ventajas comparativas

Las acciones anteriores son condiciones necesarias, pero no suficientes para promover la transformación estructural del sector. Se necesita, además, aumentar el nivel de competitividad de actividades existentes así como identificar nuevas actividades industriales competitivas para revelar ventajas comparativas. Ninguno de estos procesos ocurre sin la intervención inteligente del Estado a través de políticas públicas y sin inversión de recursos.

Las industrias tradicionales —por ejemplo, azúcar, ron, tabaco, minería— deben liderar la inserción internacional del sector y crear encadenamientos hacia atrás. Desplazar la competencia internacional no es una tarea sencilla incluso cuando los países tienen ventajas comparativas en la producción de un determinado bien. La propia experiencia de Cuba es evidencia de lo anterior. Exige un proceso sistemático de inversión en capacidades productivas y comerciales, perfeccionamiento de proceso de gobernanza, entre otras.

Las primeras acciones deben orientarse a reducir la amplia brecha tecnológica existente entre las industrias cubanas tradicionales y la frontera internacional. Esto no es una tarea imposible si se considera que son industrias con ventajas comparativas probadas. La inversión extranjera, privada, las alianzas con el sector público son medulares en esta dirección. También lo son: i) ampliar el diferencial salarial de estas actividades respecto a otras, ii) invertir en formación externa de capital humano, iii) flexibilizar cadenas de suministros, iv) brindar acceso preferencial a financiamiento externo, v) propiciar colaboración interindustrial y con el sector académico, vi) acompañar con política comercial y vii) apoyar en infraestructuras, entre otras.

Una segunda etapa tendría que ver con la sofisticación, es decir, la intensificación del proceso de agregación de valor. El proceso de innovación es central en este sentido. Para tales fines, la inversión en I+D y la participación en redes científicas deben ser propiciadas por las políticas públicas. El desarrollo de nuevos productos con capacidad de ser colocados en los mercados internacionales sería el indicador clave para evaluar el progreso en esta dirección.

Selectividad y apuestas estratégicas

Hasta el momento la estrategia descrita se ha basado en potenciar y diversificar la estructura industrial a partir de sus ventajas comparativas. Ha sido así por dos motivos fundamentales. Primero, por el atraso relativo y pérdida sistemática de competitividad en sus actividades tradicionales, lo cual es necesario recuperar. Segundo, porque es más eficiente en términos de asignación, al menos desde una perspectiva estática, focalizar los escasísimos recursos del país en actividades con mayor probabilidad de éxito en el corto plazo.

Sin embargo, un tema polémico entre economistas tiene que ver con la interrogante relacionada a si los países deben dejarse guiar por sus ventajas comparativas cuando emprenden procesos de transformación estructural o, si por el contrario deben proponerse grandes saltos desafiando estas ventajas (Lin y Chang, 2009). Ejemplos y contraejemplos son abundantes en la literatura, incluso en Cuba: la industria biofarmacéutica el referente más claro de un sector desarrollado aun cuando las ventajas comparativas del país se situaban lejos de las requeridas por esta industria.

En el largo plazo, no obstante, la estrategia de seguir ventajas comparativas podría no ser óptima. Las ventajas de una economía son dinámicas, cambian en el tiempo. Por ejemplo, los recursos laborales de Cuba en la actualidad no son similares a los que poseía hace 60 años cuando se especializaba en la producción y comercialización de azúcar, porque con posterioridad, la sociedad experimentó un fuerte proceso de inversión en educación. Lo anterior justificaría el salto estratégico hacia nuevas actividades. Sería probable encontrar actividades de mayor contenido tecnológico afines a «las nuevas» ventajas comparativas.

Pero hay al menos un argumento adicional para justificar «las apuestas». Los procesos de aprendizaje y de acumulación de conocimiento son «dependientes de la trayectoria» (Andreonni y Chang, 2016). Entre otras cuestiones, ello implica que cuando un país hace una apuesta

estratégica, los recursos —capital físico y humano— movilizados pueden ser difíciles de re-direccionar hacia otras industrias; y por lo tanto, se crean nichos de conocimiento en actividades no tradicionales que pueden ser la base de futuros procesos de transformación industrial.

Por todo lo anterior, este tercer momento de la estrategia incorpora elementos de selectividad industrial. Como se decía en la introducción se evadirá cualquier tentación de sugerir industrias específicas por las cuales apostar que a la larga terminan siendo decisiones multidimensionales. Más que eso, como se ha intentado a lo largo del capítulo, se delinearán premisas generales que deberían acompañar la decisión.

Las premisas serían: i) una estrategia intersectorial donde se entrelacen, en forma de redes, actividades de diferentes sectores de la economía; ii) deben incorporarse fundamentos de sostenibilidad ambiental, por ejemplo, la economía circular; iii) debe tener una salida hacia mercados internacionales que mejore las capacidades comerciales-productivas del país y iv) debe ser intensiva en conocimiento donde la innovación desempeñe un rol fundamental.

El financiamiento es el punto crítico de una apuesta de este tipo. Es por ello que no se puede desestimar la contribución de cualquier tipo de actor. Pretender desarrollar sectores estratégicos sobre la base exclusiva de inversión estatal es aniquilar el intento desde sus orígenes. Integrar fondos públicos con inversión privada, inversión extranjera, créditos externos, colaboración internacional, entre otros; es el primer paso hacia la materialización de dichos objetivos. Ello implica que la función en la estrategia de estos agentes no sea solo financiera; sino también de gestor y propietario de la misma. Esto último no debe ser visto como una amenaza sino como la oportunidad de poder compartir riesgos y comprometer la participación de los actores. La colaboración, el intercambio de conocimiento, la apuesta por el aprendizaje tecnológico, y comercial son otros factores fundamentales. Para ello, una vez más, la institucionalidad debe transformarse y abrir espacios de interlocución —y acción!— de forma de permitir levantar restricciones formales e informales que atan el progreso económico.

El financiamiento para apoyar la selectividad debe crearse a partir de una estrategia integral que involucre al menos cuatro grandes dimensiones: i) flujos internos que provengan de fuentes públicas y el presupuesto, ii) el ahorro del sector privado, y el mejoramiento de la eficiencia asignativa, tal y como se planteaba anteriormente, iii) fuentes externas como la IED, las remesas,

entre otros y iv) flujos internacionales multilaterales. En general, se requerirán modificaciones institucionales que permitan mejorar la canalización de esos flujos hacia destinos productivos estratégicos, que deben elegirse *ex antes* mediante el completamiento de cadenas de valor en un proceso sistemático de *up-grading* tecnológico.

La promoción de nuevas actividades requerirá, asimismo, de acciones, todas polémicas, agrupadas en cuatro grandes líneas de política: i) la protección inteligente mediante subvenciones específicas y temporales, tarifas, descuentos tributarios, inversión pública, y donde, además, se mitigue la elevada incertidumbre que frena potenciales procesos de inversión en el país; ii) disminución de fallas de coordinación entre agentes de la economía y fomento de una mayor colaboración público-privada donde se solventen problemas de información y se corrijan fallas de mercado, y se transforme la institucionalidad actual hacia una donde la administración ministerial-sectorial de la economía ceda mayor espacio a una administración interministerial de cadenas de valor; iii) se fomente un ambiente macroeconómico sano donde los precios, en particular, la tasa de interés y los tipos de cambios se empleen como instrumentos de apoyo a las industrias emergentes y iv) se priorice la innovación y los procesos de aprendizaje en la producción a partir de acumulación de capacidades en las empresas mediante programas de inversión en educación, adopción de tecnologías y mejoras en infraestructuras.

Reflexiones finales

En el proceso de promoción de actividades industriales en Cuba la progresividad y evaluación sistemática de impacto de las transformaciones deben regir como principios fundamentales. Las deformaciones heredadas, la baja tradición empresarial y de emprendimiento, así como toda clase de vicios institucionales que han prevalecido en el entorno de negocios de Cuba necesitan ser revertidos de forma progresiva; no será una tarea sencilla ni libre de costos y contradicciones la cual habrá que administrar a lo largo del tiempo.

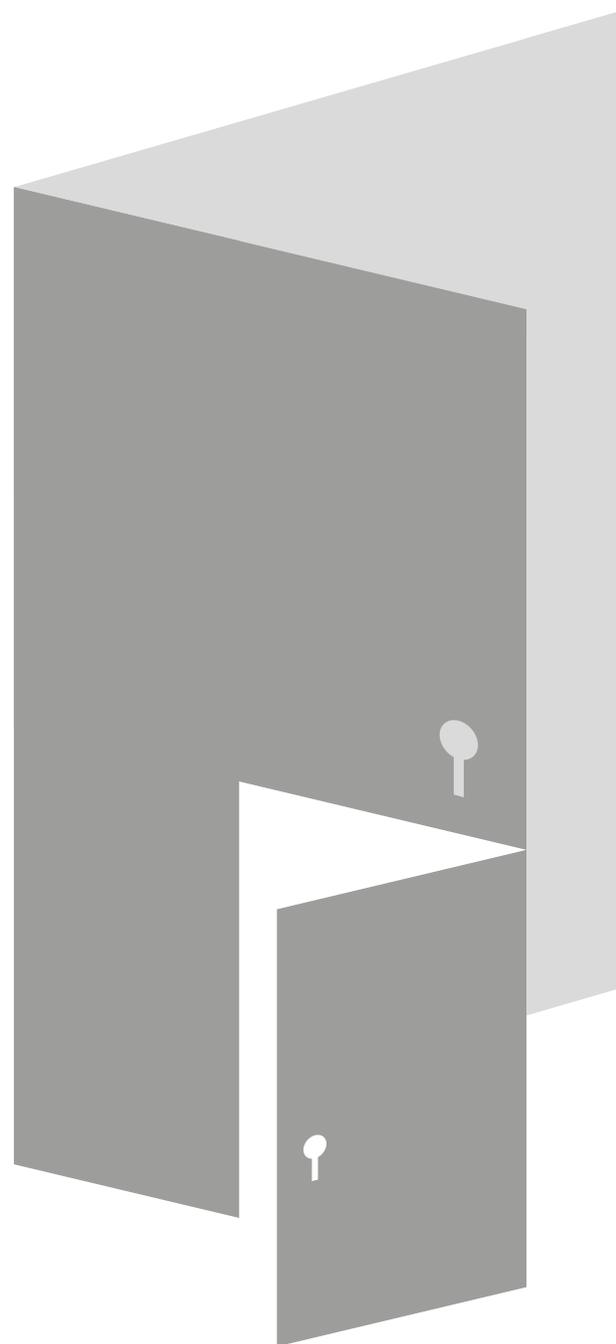
Cuba debe apostar por la expansión de su sector manufacturero. En este trabajo se ha delineado una posible estrategia que combina acciones de corto, mediano y largo plazo. La transformación productiva es la base del desarrollo económico de los países, no emprender el camino de la transformación significaría renunciar de facto a la creación de esa sociedad «prospera y justa» a la cual hemos sido convocados. ■

Bibliografía

- Andreoni, A. y H. Chang. «Industrial policy and the future of manufacturing, Economía e Política Industriale». *Journal of Industrial and Business Economics*, vol. 43, no. 4 (2016), págs. 491-502.
- Cribeiro, Y. y V. Hidalgo. «Fuerza de trabajo calificada. Determinantes de su contribución al crecimiento en Cuba». *Revista Investigación Económica*, vol. 1, no. 2 (2010).
- García, A. et al. *Política Industrial, Reconversión Productiva Y Competitividad. La Experiencia Cubana De Los Noventa*, Instituto de Investigaciones Económicas, 2003.
- González, R. *Transferencias Públicas al Sector Empresarial. Objetivos, Tendencias y Consistencia con un Programa de Transformación Productiva en Cuba*. Documento de Trabajo. La Habana: Latin American Studies Association, 2019.
- González, R. «Transferencias del presupuesto al sector empresarial en Cuba ¿Subsidio cambiario o subsidio por ineficiencia?», vol 165, no. 2, 2021, en <http://www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/view/831>.
- Hidalgo, V. «El modelo económico cubano: reflexiones desde una perspectiva macroeconómica». *Economía y Desarrollo*, vol. 156, no. 1 (2016), págs. 108-130.
- Hidalgo, V.; Y. Doimeadiós; G. Licandro y J. A. Licandro. *Políticas macroeconómicas en economías parcialmente dolarizadas. La experiencia internacional y de Cuba*. Universidad de La Habana, Departamento de Economía/Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2016.
- Lin, J. y H. Chang. «Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang». *Development Policy Review*, no. 27 (2009): págs. 483-502, en doi:10.1111/j.1467-7679.2009.00456.x.
- McMillan, M.; D. Rodrik e Í. Verduzco-Gallo. «Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa». *World Development*, vol. 63 (2014), págs. 11-32, en <https://j.mp/2oSLDhO>.
- Ministerio de Economía y Planificación. «Cuba y su desafío económico y social: Síntesis de la Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19». *Ministerio de Economía y Planificación*. 2020, en https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/Archivos/tabloide_estrategia.pdf.
- Méndez, O. «Impacto del Tamaño de la Empresa en las Brechas de Productividad. La Industria Manufacturera en Cuba». Tesis de Licenciatura en Economía, Universidad de La Habana, 2014.
- Ritter, R.M. «Does Cuba Have A Future In Manufacturing?». *Annual Proceedings. The Association for the Study of the Cuban Economy*, vol. 24 (2014).
- Su, D. y Y. Yao. *Manufacturing as the Key Engine of Economic Growth for Middle Income Economies. ADBI Working Paper 573*. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2016, en <http://www.adb.org/publications/manufacturing-key-engine-economic-growth-middle-income-economies/>
- Szirmai, A.; W. Naudé y L. Alcorta. «Introduction and Overview». En *The Past, Present, and Future of Industrialization*, págs. 3-50, 2013.
- Torres, R. «Cambio Estructural y Crecimiento Económico en Cuba». Tesis en Opción al Grado Científico de Doctor en Ciencias Económicas, La Habana, 2011.
- Torres, R. «Las políticas industriales en la transformación del modelo económico cubano». En *Economía Cubana, ensayos para una reestructuración necesaria*, Molinos Trade S.A., 2013.
-

CAPÍTULO 10

El sistema de salud y la salud pública en Cuba. Avances y tensiones



El sistema de salud y la salud pública en Cuba. Avances y tensiones

LUISA ÍÑIGUEZ ROJAS

Introducción

Por más de sesenta años el proceso revolucionario cubano, ha mantenido como prioridad la atención y protección de la salud, devenido en un derecho adquirido para toda la ciudadanía. Los innegables éxitos de la salud pública en Cuba, resultan tanto de la atención del Estado cubano al desarrollo de un sistema rectorado por el Ministerio de Salud Pública, como a múltiples determinantes sociales de la salud desde otros sectores de la sociedad.

A lo largo de estas décadas el Sistema Nacional de Salud (SNS, en lo adelante), ha experimentado varias reformas tendentes a cambios organizativos para incrementar la eficiencia de la gestión, la efectividad del sistema y la equidad. En todas se han mantenido principios como la cobertura, gratuidad y la equidad, dentro del desarrollo socialista del país en íntima relación con la prosperidad, el bienestar de la población.

Entre los cambios más recientes, están los implementados a inicios de siglo, como parte de los numerosos programas entonces estructurados para la recuperación de los efectos de la crisis de los noventa. Nuevos cambios se promovieron en la segunda década, a partir de la aprobación de los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, así como de otros documentos del llamado proceso de actualización del modelo económico y social. En 2020, el SNS y la salud

pública en el país experimenta el desafío del control de la epidemia de la covid-19 y la minimización de sus efectos negativos en la sociedad cubana.

En este contexto el presente capítulo propone un acercamiento al tema de la salud de la población y parte de los siguientes algunos presupuestos conceptuales. Se considera la construcción social de la salud como proceso condicionado tanto a la estructura socioeconómica y los patrones socioculturales concretos, como a las vivencias personales en constante dinámica (Rojas, 2004).

El sistema de salud, en ocasiones sinónimo de sistema sanitario, consiste en todas las organizaciones, instituciones y recursos cuyo objetivo principal es proteger, promover y restaurar la salud de las personas, en cualquier territorio del país, tanto la individual como la colectiva. El principal responsable por el desempeño global en un país es el gobierno (Organización Mundial de la Salud, 2021).

Entre sus múltiples acepciones la salud pública es una actividad gubernamental y social, multidisciplinaria e interinstitucional extendida a todos los aspectos de la sociedad. Incluye además de los servicios de atención médica y prevención de dolencias, la participación de la población y la educación de los individuos, el desarrollo de «la maquinaria social que le asegure a cada miembro de la comunidad un nivel de vida adecuado para el mantenimiento de la salud» (Terris, 1992). Actúa a nivel poblacional, lo cual la diferencia de las acciones médicas y biomédicas realizadas a nivel individual (Linares, 2015).

De acuerdo con lo anterior, el presente capítulo se divide en cuatro apartados. El primero aborda los cambios ocurridos en el SNS en las últimas dos décadas y sus efectos, con énfasis en algunos indicadores de atención médica; en el siguiente se identifican tensiones actuales del sistema; en un tercer momento se discurre sobre oportunidades abiertas en el quehacer de la salud pública y su relación con el sistema de salud. Por último, se reflexiona sobre características del enfrentamiento y control de la epidemia de la covid-19 en el país.

El SNS en las primeras décadas del siglo: pasos hacia la recuperación y nuevas transformaciones

A inicios del actual siglo, en paralelo a indicadores de la recuperación económica del país, se implementaron programas sociales inscritos en la denominada Batalla de ideas. Dentro de ellos se diseñan cambios

en la estructura organizativa del sistema de salud y se priorizan los servicios y programas de salud.¹

El proceso inversionista posibilita atender el deterioro de las instituciones y el despliegue de programas de reparación, reequipamiento y modernización de hospitales y de (re)construcción de policlínicos —incluida la ampliación de servicios y exámenes, antes solo disponibles en la atención secundaria, o sea, en hospitales—con el objetivo de acercar la población a sus policlínicos de pertenencia. En la reorganización de la población tributaria a los Consultorios del Médico y la Enfermera de la Familia (CMEF, en lo adelante) se agruparon la de varios de ellos en un consultorio vecino.

En paralelo, con la recuperación del sector se incrementaron las matrículas de formación profesional con cifras deprimidas desde mediados de los años noventa, en particular en la formación de recursos humanos especializados en tecnologías de la salud, para los nuevos servicios creados en policlínicos y hospitales.

Un obligado ajuste al gasto social en 2007 provocó la retracción de los presupuestos de gastos corrientes dedicados a los programas sociales, como efecto de la crisis global, los problemas internos, el creciente déficit fiscal y los vencimientos de plazos de pago de la deuda externa. La nueva contracción económica provocó una disminución de un 0.9% en la partida correspondiente a los gastos en salud, cifra relativamente baja en comparación con la disminución en otros gastos como en asistencia social (García *et al.*, 2013).

Se apunta entonces la necesidad de reducir los gastos en salud, sin afectar la calidad, para lo cual era necesario reorganizar el sistema en función de lograr la sostenibilidad de los servicios. Además del motivo económico, se señala la «necesidad impostergable de alcanzar niveles superiores de eficiencia y calidad» (Castro, 2009 y Ministerio de Salud Pública, 2010).

Estos propósitos se concretan en los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* aprobados en 2011. Entre los referidos a la salud, se indica la «reorganización, compactación y regionalización de los servicios» a partir de las necesidades de cada territorio. Este propósito se mantiene en la actualización de estos *Lineamientos para el período 2016-2021* (Partido Comunista de Cuba, 2011, 2017).

1 La Batalla de Ideas fue una acción política de la Revolución cubana, a partir de 1999, donde se desarrolló un debate ético en defensa de sus avances en la justicia social, de la integridad nacional y el internacionalismo. Contempló la implementación de más de 200 programas sociales.

Las transformaciones se encaminan al aseguramiento técnico y material de los servicios de salud y su reordenamiento y el nivel de actividad existente en policlínicos, hogares maternos y consultorios que argumentaría mantener su funcionamiento o el de diferentes medios diagnósticos. De acuerdo con ello si en el policlínico de pertenencia no se ofrecía más un determinado servicio, una parte de la población debería trasladarse al policlínico donde este fue concentrado. En cuanto a los recursos humanos, se redujo el excesivo número de trabajadores y las matrículas de tecnólogos de la salud.

Efectos de los cambios en el SNS

En Cuba, el análisis evolutivo de algunos indicadores de atención médica de la enfermedad, el estado de la infraestructura sanitaria y la calidad de los servicios en las primeras décadas del presente siglo, permite caracterizar efectos de los procesos de transformación del sistema de salud pública en el país en cuanto a la prestación de servicios de salud.²

Así, el descenso de consultas médicas a partir de 2000 se relaciona con la paralización de instituciones por la reparación planificada a las mismas y la reducción de consultorios activos, se ha asociado a dificultades en la reorganización de los servicios y a la salida masiva de médicos para cumplir misiones de colaboración en varios países (Edith y Terrero, 2007). La recuperación se produce de forma paulatina hasta alcanzar más de 100 millones de consultas en los dos últimos años (2018-2019), cuando vuelve a elevarse el número de consultorios activos con la ubicación en ellos de residentes o internos de la especialidad en Medicina General Integral.

Ilustración 1. Cuba. Consultas externas y de cuerpos de guardia



Fuente: Anuario Estadístico de Salud (2009, 2010 y 2019).

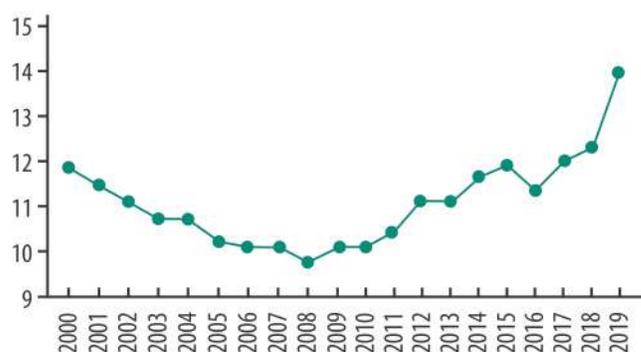
2 Se emplean entre otras fuentes documentales, los *Anuarios Estadísticos de Salud* publicados por la Dirección de Estadística y Registros Médicos del Ministerio de Salud Pública.

En 2019 se alcanza la cifra más elevada de consultas de la década, y el 94% se efectúa en el nivel primario, tal y como había sido proyectado. Las consultas médicas externas llegan a 86 000 000, y se reducen las ocurridas en cuerpos de guardia, las cuales suman unos 18 000 000, el valor más bajo de la década (ilustración 1).

En 2019 existen en el país 150 hospitales, el 20% con 400 camas o más, el 62.7% entre 100 y 399, y un 17.3% con menos de 100 camas. El número de internaciones en hospitales las cuales experimentaba una reducción desde finales de la década del noventa, se incrementan a partir de 2011, para alcanzar 14 ingresos por 100 habitantes en 2019, la cifra más elevada de la década (ilustración 2).

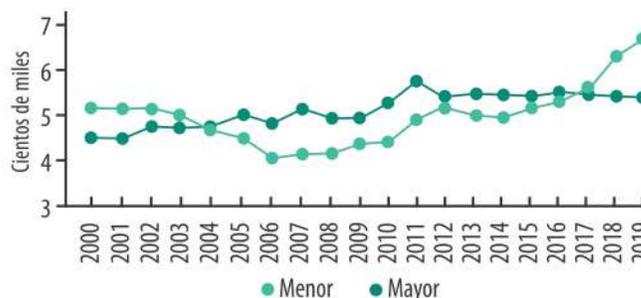
La actividad quirúrgica, también reducida durante los primeros años noventa, muestra recuperación y, a partir de 2011, se ha mantenido una cifra estable de cirugías mayores, de alrededor de 50 000 por año. Las cirugías menores se incrementan a mayor ritmo, asociado a los avances en las prácticas de mínimo acceso, y en 2019 se registran 667 874, la cifra más elevada del período (ilustración 3).

Ilustración 2. Cuba. Ingresos hospitalarios (2000-2019, por cada 100 habitantes)



Fuente: Ministerio de Salud Pública (varios años).

Ilustración 3. Cuba. Actividades quirúrgicas según complejidad (cirugías mayor y menor, 2000-2019)

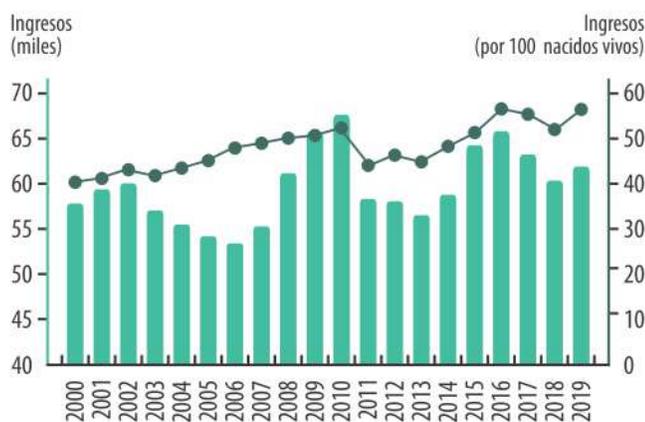


Fuente: Ministerio de Salud Pública (varios años).

Es bien conocida la prioridad que da el país a la atención a la salud materno-infantil. Las embarazadas acceden a más de 10 controles prenatales, y un 99.9% de los partos se producen en instituciones de salud. El más destacado de los logros del programa es la baja tasa de mortalidad infantil, la cual de 7.2 por 1000 nacidos vivos en 2000, se ha mantenido en 5 y menos desde 2011 y en 2020 se redujo a 4.

En la primera década del actual siglo se registra un incremento en el número de hogares maternos, el cual llega a 300. Pero a partir de 2011 se reducen al tener en cuenta el limitado nivel de actividad de algunos y en 2019 se reportan 132 hogares, como resultado del proceso de reorganización de estas instituciones. La internación de embarazadas en hogares maternos muestra ascensos y descensos en el período y se mantiene en alrededor de 60 000 por año desde 2015. En los últimos cinco años, se superan los 50 ingresos por 100 nacidos vivos. En el año 2019 se alcanza el valor de 56.5 por 100 nacidos vivos, el más elevado en período en estudio y, en general, desde la década de los setenta (ilustración 4).

Ilustración 4. Cuba. Ingresos en hogares maternos (2000-2019)

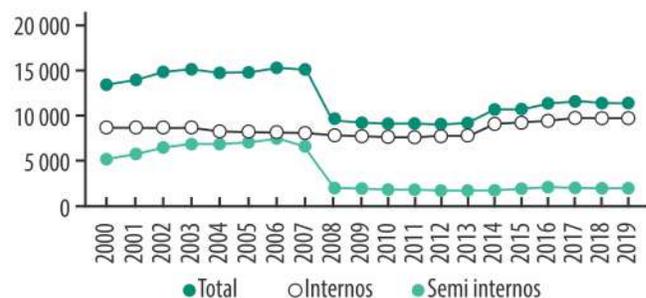


Fuente: Ministerio de Salud Pública (varios años).

En la primera década, el número de instituciones para acoger a adultos mayores en régimen interno varían muy poco, cuando prestaban servicios alrededor de 150 y en 2019 se registran 155. Los beneficiarios de estos servicios se mantienen estables en los primeros años de la década de 2000, se produce después una reducción mantenida durante varios años y se experimenta un notable incremento a partir de 2013, con cifras alrededor de 9000. Los adultos mayores en régimen seminterno en hogares y casas de abuelos alcanzan más de 7000 beneficiados en 2007. A partir de 2008 la cifra de seminternos se mantiene estable, sin superar los 2000 beneficiados

y la reducción se debe a que en el dato disponible se excluye la actividad de las casas de abuelos. En ambos regímenes, en 2019, se informan 10 998 beneficiados de estos servicios: 9380 internos y 1618 seminternos (ilustración 5).

Ilustración 5. Cuba. Número de personas atendidas en hogares de ancianos y casas de abuelos según tipos de régimen (2000-2019)



Nota: A partir de 2008, se excluye la actividad de las casas de abuelos de los albergados seminternos.

Fuente: Ministerio de Salud Pública (varios años).

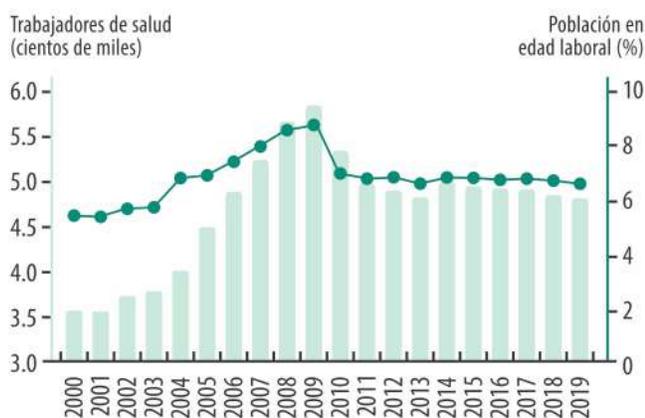
Se reconocen necesidades insatisfechas de estos servicios, a pesar del crecimiento. Los cerca de 10000 adultos mayores beneficiados de ambos servicios representan, según los datos de 2019, el 0.6% de la población de 65 años y más, y el 0.8% en relación con la población de 70 años y más. Datos más recientes registran 157 hogares y 12 561 camas, 300 adultos mayores en casas de abuelos con una capacidad de 10 528 plazas

En 2019 funcionan en el país 52 servicios de geriatría, las cuales realizan 188 765 consultas externas de esta especialidad, 8.1 por 100 personas de 60 años y más; se reportan 589 médicos dedicados a la geriatría y 418 especialistas, así como 206 profesionales en régimen de residencia de esta especialidad. Entre 2009 y 2019 casi se duplican los profesionales para la atención a adultos mayores, especializados o en proceso, de 651 a 1191, y se incrementan los residentes de la especialidad de geriatría, los cuales pasan de 9 en 2009 a 206 en 2019. No obstante, dado el incremento de la población de 60 y más años en ese período, cerca de 420 000 personas, el indicador de disponibilidad del total de estos profesionales apenas se incrementa, de 0.34 por 10 000 en 2009 a 0.51 profesionales por 1000 personas en 2019.

En cuanto a los recursos humanos, el número de trabajadores de la salud crece desde inicios de siglo, llega a 582 538 en 2009 y desciende a 479 623 trabajadores en 2019 (ilustración 6). Tal y como fue previsto en las transformaciones entre 2010 y 2019 se aprecia una

reducción en poco más de 55 000 trabajadores. El porcentaje de ocupados en el sector en relación con la población en edad laboral era 8.7% en 2009 y se mantuvo alrededor de un 7% de forma estable hasta el final de la segunda década.

Ilustración 6. Cuba. Trabajadores del Sistema Nacional de Salud (2000-2019)



Fuente: Ministerio de Salud Pública (varios años).

Entre 2010 y 2019 se registra un crecimiento de más de 31 000 médicos y de cerca de 10 000 estomatólogos. Los médicos por habitante pasan de 59 por 10 000 en 2010, a 70 en 2011 y a 86.6 por 10 000, con 97 202 en total, en 2019; cerca del 40% de ellos, médicos de la familia. En el caso de los estomatólogos casi se duplica la cifra entre 2000 y 2019 cuando se alcanza la cifra de 19 285.

El más intenso incremento de trabajadores del sector se produce en el personal técnico de varias especialidades a partir de la necesidad de tecnólogos de la salud y técnicos de enfermería en el marco de la reorganización de servicios en policlínicos e instituciones de salud antes mencionado, y pasan de menos de 1 por 10 000 habitantes en 2011 a 49.03 en 2019.

Si bien lo anterior muestra en general la recuperación de varias actividades del sector, según lo previsto en las transformaciones, elaborar un juicio acerca de los efectos en indicadores de salud de la población o en la cobertura, lo cual incluye la accesibilidad, requiere de informaciones y análisis más precisos. Por otra parte, en el proceso de recuperación, desde el propio sector se citan deficiencias tales como: problemas de uso inadecuado de los recursos, indisciplinas, poco aprovechamiento de la jornada laboral, baja productividad del trabajo, ineficiencia, afectación en la calidad de los servicios y como consecuencia insatisfacciones en la población,

descontrol económico, incremento de los hechos delictivos y de los gastos del presupuesto asignado al sector (Ministerio de Salud Pública, 2010).

Otros materiales documentan descontentos de la población, dada la inestabilidad de los servicios, mayor tiempo de espera de atención, la ausencia del médico en el consultorio porque cumplía otras funciones administrativas o tareas docentes nuevas (Íñiguez, 2012).

En la segunda década se consideran logros de las reformas el incremento de la racionalidad económica y del volumen de servicios en consultas y cirugías, la reducción de la plantilla de los trabajadores, la reorganización de las estructuras de dirección en el 34% de los municipios del país, y la desactivación de policlínicos que atendían menos de 5000 habitantes, con la redistribución de la población hacia policlínicos cercanos, sin afectar la cobertura de los servicios, entre otros aspectos. Por otra parte, se considera favorable que la reestructuración del Programa de Cooperación Médica había producido un notable incremento de la tasa de crecimiento anual de ingresos del sector (Morales, Mas y Castell-Florit, 2018).

Estos últimos autores consideran como el mayor provecho del proceso la identificación de acciones encaminadas a solucionar dificultades o debilidades en el primer y segundo nivel de atención, al incremento en la eficiencia y competencia de los trabajadores del sector y a la atención a temas en los cuales el sector no estaba preparado en su totalidad, como los cambios demográficos y el cambio climático. En relación con la situación demográfica, se identifican nuevas acciones para la atención a adultos mayores y se otorga prioridad a la atención al riesgo preconcepcional y a la pareja infértil.

La evolución de los indicadores cuantitativos de atención médica muestra el incremento del nivel de actividad como logros de la reforma, y la identificación de nuevas acciones a emprender por el sistema. No obstante, numerosas publicaciones de sanitaristas y otros profesionales de las ciencias sociales han llamado la atención sobre la necesidad de valoraciones cualitativas para prestar atención a los temas de accesibilidad, en particular de satisfacción de los usuarios con servicios y la calidad de la atención (Castell-Florit, 2008; Castell-Florit y Gispert, 2009; Rojas, 2008; Pérez, 2016; Fuentes, 2017 y Fariñas, 2014).

También se han identificado fenómenos en las áreas de dirección, gestión, servicios de salud y financiera, como dificultades de acceso a los niveles secundario y terciario, así como fallas en el sistema de referencia y contra referencia, los cuales debilitan la capacidad de respuesta

del sistema sanitario. A ello se integra la necesidad de renovar la Atención Primaria en Salud (APS), puerta de entrada al SNS, con vistas a corregir debilidades e incoherencias presentes en las prácticas para el manejo integrado e integral de la salud desde este primer nivel de atención (López, Segredo y García, 2014).

Un hecho a destacar es la solicitud hecha por las autoridades de la Comisión de Implementación y Desarrollo de los Lineamientos de la política económica y social, a la Comisión de Ciencias Sociales del Consejo de Ciencia y Tecnología para el estudio de impactos sociales del proceso de reorganización, concentración y regionalización de los servicios de salud. En varias provincias del país se hallan valoraciones siempre positivas sobre los profesionales de salud e insatisfacciones asociadas al incremento de la distancia a las unidades de salud y las dificultades de acceso relacionadas con las serias limitaciones de transporte público y predominio de privados con elevados precios y, en ocasiones, desfavorable estado de los viales. Las consecuencias de todo ello se expresan en la economía de las familias y en el incremento del tiempo empleado en procurar y recibir los servicios en policlínicos y hospitales, en especial en áreas rurales y montañosas. (Íñiguez *et al.*, 2014, 2015). Estos resultados se reiteran en investigación sobre efectos de las transformaciones en la distribución de unidades de atención a la salud, y en la satisfacción con los servicios en la provincia de Pinar del Río (Hernández, Íñiguez y Gerhartz, 2012).

Tensiones en la actualización del modelo económico y social

Si se tiene en cuenta la prioridad mantenida a los principios del SNS, y la compleja situación económica del país, es evidente el asecho de numerosos desafíos los cuales, a primera vista, se relacionan con los costos: los de la atención a las enfermedades crónicas con tendencia al incremento debido al envejecimiento demográfico, los de la prevención y atención a enfermedades emergentes y reemergentes, y hasta los del desarrollo tecnológico proyectado en el sector.

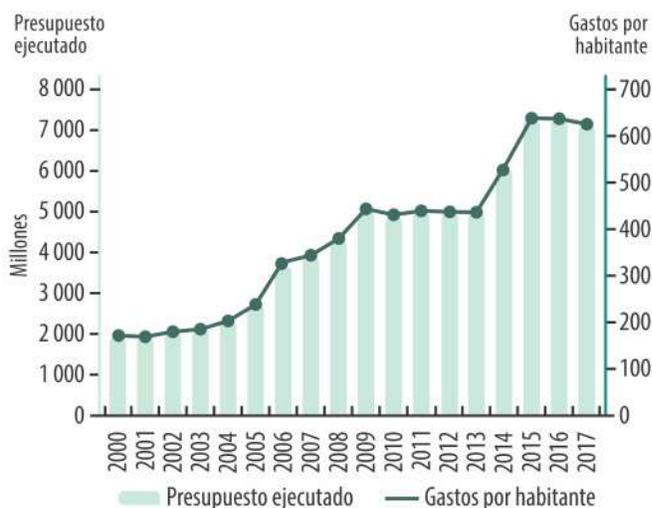
Si bien hay una certeza en la continuidad de la prestación de servicios de atención médica y en la formación de recursos humanos requeridos,³ es previsible el incremento de tensiones sobre los recursos financieros, lo cual recabará aún más esfuerzos del gobierno para la

sostenibilidad del SNS y el logro de nuevos avances de la salud pública en Cuba.

La tensión de los gastos en salud

El factor económico en el SNS ha ganado mayor interés en los últimos años y las transformaciones de la última década evidencian las reservas existentes en cuanto a la racionalidad de los gastos. Durante la implementación de los Programas de recuperación antes citados, se aprecia el incremento exponencial del presupuesto en salud, así como del gasto por habitante. Mientras, este incremento se frena a partir de 2009 y se mantiene estable con oscilaciones alrededor de 400 pesos por habitante, para volver a elevarse a partir de 2013, con cifras que llegan 600 pesos por habitante. Para 2017, última fecha de la cual se disponen datos desagregados, ocurre una reducción en poco más de 16 millones de pesos en el presupuesto y de unos 15 pesos en gasto por habitante (ilustración 7).

Ilustración 7. Cuba. Presupuesto y gasto en salud (2000-2017)



Fuente: Ministerio de Salud Pública (varios años).

El factor financiamiento es y será esencial en la toma de decisiones sobre actividades del sector, precisado de atender su eficiencia, y su eficacia, sin dañar la equidad.

Aunque los gastos se traten con frecuencia de forma aislada, un número no despreciable de publicaciones abordan sus dos visiones: la de gastos para el sector y la de gastos para la población.

Los gastos médicos directos de la atención a problemas de salud son costeados en su totalidad por el

3 Se ha llamado la atención sobre la carencia en algunas instituciones de salud de trabajadores que auxilian el mantenimiento higiénico y de otros servicios.

Estado, a excepción de gastos privados puntuales.⁴ Con el objetivo de sensibilizar a la población en la demanda razonable de servicios de salud, en años recientes diferentes medios de comunicación han divulgado el mensaje «tu servicio de salud es gratuito... pero cuesta», e incluso se han elaborado materiales con los precios de exámenes y pruebas diagnósticas expuestos en instituciones de salud, en especial asociados al uso de equipos de alta tecnología.

La demanda de servicios de salud es, en buena medida, impredecible, pero la población cubana está acostumbrada a la disponibilidad permanente de atención y por ello en el corto plazo no debe suceder que los individuos puedan reanalizar su demanda y desestimarla por innecesaria. Por otra parte, en la atención primaria, con frecuencia, el motivo es la solicitud de medicamentos o de exámenes autorrecetados o autoindicados, mucho más usual por adultos mayores.

Aunque en general en una pequeña proporción, los servicios de salud también cuestan a la población cuando accede a ellos. Al respecto, se considera que el país no dispone de un sistema de cuentas nacionales para valorar los gastos de bolsillo, ni se tiene acceso a encuestas de hogares como información objetiva de este indicador (Gálvez, Graber y Le Galès, 2020).⁵

Algunos estudios de lugares, enfermedades transmisibles y otros problemas de salud —en especial, de enfermedades crónicas— tratan los gastos de bolsillo en salud para pacientes y familiares, así como argumentan la necesidad de incluirlos en la evaluación económica del sector. Un estudio de un barrio de la capital del país (Fleitas *et al.*, 2015) muestra efectos desfavorables en las finanzas familiares de la atención de salud; otro referido al dengue en una provincia halla que los costos no médicos directos, los cuales incluyen la búsqueda de asistencia médica ambulatoria y hospitalización, se concentran en alimentación y transporte; el 75% de los gastos no médicos indirectos —pérdida de productividad— en los cuales incurren familiares, pacientes y cuidadores corresponde a alimentación y se financian desde múltiples estrategias (Baly, Abadi y Cabrera, 2019).

4 Alrededor de un 5% en atención ambulatoria no vinculada a programas especiales, adquisición de prótesis auditivas y ortopédicas, sillones de rueda, muletas, bastones y espejuelos, vendidas a precios subsidiados por el Estado según Galeano y Esquenazi (2018).

5 Según los autores esta perspectiva metodológica permitiría profundizar en los gastos de bolsillo, desde el diagnóstico, y seguimiento del tratamiento, que puede ser prolongado y de por vida.

En una investigación de la carga económica total representada por el cáncer de pulmón, desarrollada en un instituto especializado se estima el Estado asume entre el 60% y el 80%, lo cual cubre todos los gastos de los servicios de salud y entre el 20 y 40% corresponde a gastos de bolsillo y otras causas ajenas a los servicios. La investigación acerca de la innovación y cuidados de esta enfermedad en su relación con la evaluación socioeconómica propone la ampliación del uso de la etnocontabilidad como herramienta para reintegrar el valor económico dentro de la propia evaluación de los actores sociales (Gálvez, Graber y Le Galès, 2020).

Según lo planteado, el reciente proceso de ordenamiento monetario pudiera complicar, al menos en los primeros tiempos, la situación económica de individuos y familias en la procura de servicios médicos, en especial, en los de segundo o tercer nivel, y a los hospitalizados o sometidos a tratamientos prolongados.

Los medicamentos. Incremento de tensiones

Asociado a lo anterior, la falta de medicamentos emerge como otro sensible aspecto que reta al sistema de salud. En los últimos años se experimentan déficits e inestabilidad en la disponibilidad de medicamentos y entre marzo y junio de 2019 se había registrado la cifra más elevada de medicamentos en falta de los últimos cinco años (Ministerio de Salud Pública, 2020). En 2020, la falta alcanza, como nunca antes, los medicamentos controlados por tarjeta de control.

En análisis acerca del cuadro básico de medicamentos (CBM) se reconocen problemas organizativos y de control, como la prescripción inadecuada y de complacencia; deterioro del funcionamiento de las farmacias, actividad delictiva, entre otros en la complicada trama de procesos de producción, almacenamiento y distribución. Mientras, en la importación de medicamentos, materias primas y otros componentes productivos, se enfrentan problemas tales como la búsqueda de nuevos proveedores, transacciones financieras y operaciones logísticas complejas, muy relacionados con el bloqueo económico, financiero y comercial de Estados Unidos.

En la proyección para 2021, ajustada a las tensiones financieras, se definían 619 fármacos, 38 menos en relación con 2019, y los importados se elevaban del 35% al 41% del total, expresión de la prioridad dada a este recurso terapéutico (Ministerio de Salud Pública, 2021). Con una evaluación diferente, el cuadro básico de productos naturales se ha incrementado en las últimas dos décadas y en 2019 se registran 170 productos

naturales, 17 más que en 2018. De forma similar, el uso de la medicina natural y tradicional en la atención médica crece, con más de 59 millones de pacientes atendidos en 2019 con estas modalidades en los tres niveles de atención, dado el sobrecumplimiento de la producción y el incremento de las demandas (Ministerio de Salud Pública, 2021).

Las acciones programadas para aliviar la disponibilidad de medicamentos se concentran en los financiamientos para la importación, la producción y la distribución de aquellos de prioridad en el CBM y, en paralelo, facilitar la producción de algunos de los cuales en algún momento fueron producidos en el país y en la actualidad se importan; garantizar la fabricación de productos naturales del CBM e incrementar la estabilidad en la red de farmacias y unidades asistenciales.

Como parte del ordenamiento monetario se actualizan los precios de medicamentos y productos naturales, comercializados en la red de farmacias comunitarias, y de otros servicios como los ópticos y de ortopedia técnica. La Resolución 345 los clasifica en tres grupos: I) controlados; II) complementarios a los controlados y III) no controlados ni complementarios.

Mientras en los grupos I y II se mantienen los precios para proteger a la población con enfermedades crónicas y con tratamientos prolongados, en el III indicados para procesos agudos y usados en cortos períodos de tiempo se incrementan, un total de 191 medicamentos, entre ellos antibióticos, antiparasitarios, analgésicos y vitaminas, varios de ellos de uso muy frecuente. Una primera corrección a la resolución incluye la rebaja y adecuación de 23 medicamentos, los cuales no se importarían o comenzarían a producirse en el país, y 11 a los cuales se considera necesario su rebaja.⁶

Una segunda corrección, reduce los precios de 37 medicamentos del grupo III que pasan al II como complementarios. Estos reajustes atienden a inquietudes de la población y representan para el presupuesto del Estado un incremento de 33 millones de pesos adicionales a los aproximadamente 2000 millones destinados al subsidio de medicamentos y de su venta minorista. Es muy probable que, aun así, estas medidas agudicen tensiones en la economía familiar, sumadas a las que ya produce la falta de medicamentos. Al respecto se ha expresado que si aún con el incremento de salarios por la tarea de ordenamiento monetario alguien tiene

dificultades para acceder a ellos, el Estado está en condiciones de prestarle asistencia social.⁷

Salud y salud pública. Avances en el camino a la integralidad

La prioridad dada por el Estado Cubano a la salud se reitera en la *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista* la cual apuesta por la elevación del nivel y calidad de vida de la población. En él, se coloca el énfasis de las políticas sociales en la seguridad alimentaria y energética, la educación, la salud, el acceso al agua potable, al transporte público, la vivienda, la cultura, la informatización, los deportes, las actividades físicas y la recreación, los servicios comunales, de cuidados y de apoyo al hogar (Partido Comunista de Cuba, 2017).

Aunque la salud sea uno más de esos propósitos, todos son parte o se relacionan con la determinación social de la salud y con la práctica de la salud pública en el país y mucho de los procesos de esa determinación están fuera de la competencia del sector salud, de lo cual emana la indispensable intersectorialidad.

Los profesionales del sector salud a lo largo de los años han destacado la necesidad de avanzar en el compromiso y el aporte intersectorial, así como en la participación social. De forma exhaustiva han identificado logros, proyecciones y desafíos en su perfeccionamiento. (Castell-Florit, 2008, 2011).

Un hito importante en este empeño fue la constitución de la Comisión Nacional de Salud y Calidad de Vida con la misión de involucrar a los diferentes sectores y organismos en la definición de políticas. Estos responderían por intervenciones a favor de la salud, según su objeto social (García *et al.*, 2004). Las cuatro primeras áreas de intervención definidas entonces son: tabaquismo y alcoholismo, bajo la responsabilidad del Ministerio de Comercio Interior; sedentarismo, del Instituto Nacional de Deporte y Recreación y alimentación saludable del Ministerio de la Industria Alimentaria.

Al margen de reservas con la definición de estas áreas prioritarias, y sin información sobre sus logros, cabe resaltar el hecho de otorgar la rectoría de estas áreas a otros organismos decisivos en la protección de la salud, y el Ministerio de Salud como gestor de la comisión, sería participante activo.

6 Ello se asocia a la reducción de medicamentos que antes se producían o exportaban (Ministerio de Finanzas y Precios, 2020).

7 Palabras de Marino Murillo Jorge, Mesa Redonda 29 de diciembre de 2020 (Agencia Cubana de Noticias, 2020).

Al respecto, una amplia literatura promueve la llamada «salud en todas las políticas»,⁸ centrada en lograr un enfoque intersectorial de las políticas públicas y sociales, al atender las consecuencias sanitarias de cada una de las decisiones sectoriales para evitar efectos perjudiciales, reconocer la determinación social de la salud e impulsar la equidad sanitaria. Es este un viejo anhelo defendido por sanitaristas latinoamericanos y entre ellos por nuestro sanitarista mayor, Dr. Francisco Rojas Ochoa[†], desde la medicina social y la salud pública, renovado desde el movimiento de salud colectiva.

La concepción y elaboración de los actuales programas priorizados por el gobierno cubano, aunque se refieren al desarrollo de sectores, contemplan la intersectorialidad, define instituciones y organismos responsables, e identifica los involucrados en las estrategias y tareas a desarrollar. Algunos ejemplos lo atestiguan.⁹

El *Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional* aprobado en 2020 fue elaborado por representantes de 22 ministerios, 11 grupos empresariales, 25 entidades de ciencia, tecnología e innovación, diez organizaciones de la sociedad civil y cinco organismos. Constituyen fundamento de su propuesta el diagnóstico con la identificación de un ineficiente desempeño de la cadena alimentaria; altos precios de los alimentos necesarios para una dieta saludable y la prevalencia de patrones culturales y estilos de vida poco saludables. Se expresa que ello favorece la prevalencia de problemas de salud pública, tales como deficiencias de micronutrientes, tendencia creciente del sobrepeso y la obesidad (Bu *et al.*, 2019, pág. 49). El sistema de salud, y en particular el de atención médica, recibe estos efectos con el incremento de la morbilidad y mortalidad por varias causas.

La producción de alimentos es responsabilidad de los ministerios de Agricultura y de Industria Alimentaria, pero están implicados de forma directa otros cuatro ministerios. A los déficits de productos agrícolas y la limitada oferta de alimentos más nutritivos y saludables con elevados precios, se integra el incremento de la oferta de los procesados, y los hábitos también poco saludables, de cierta forma asociados a la construcción histórica del régimen alimentario de la población cubana.

Los avances del *Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional* dependerán de las formas en

cómo se enfrenten desafíos tales como la definición de una estrategia y gestión intersectorial para asegurar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y, una producción enfocada a una alimentación saludable. Si bien varios de ellos se asocian a la posibilidad de inversión, otros requieren elevar los conocimientos sobre alimentación, nutrición e inocuidad de los alimentos (Bu *et al.*, 2019).

A propósito, en tanto se incrementa la producción de frutas en conserva y otros alimentos dulces en las minindustrias nacidas desde proyectos de desarrollo local, se citan muy pocas experiencias en el secado y deshidratación de frutas y frutos secos de reconocido valor nutricional. Es sabida la falta de hábito en el consumo, pero pudiera comenzar a crearse, como ocurrió con el incorporado consumo frecuente de pizzas o pastas, o de panes y más dulces. De otra parte, se ha alertado sobre efectos en la salud de cambios en los patrones de hábitos de consumo alimentario con el surgimiento de «cadenas» de alimentos rápidos, que incluso podrían explicar lo que ocurría en Cuba en términos de enfermedades cardiovasculares (Ordúñez, Cooper y Espinosa, 2005).

El *Programa de Vivienda*, sin dudas, forma parte de la promoción de salud y la prevención de enfermedades y de las acciones de la salud pública. Aún sin sobrexperimentar síntomas de enfermedad alguna y aunque no se explicita, poder residir en una vivienda adecuada tiene efectos positivos en la salud mental, social y hasta en la física. Es rector del programa, el Ministerio de la Construcción y están involucrados otros 10 ministerios, así como institutos y estructuras de gobierno.¹⁰

Para la reducción del déficit considerable de viviendas y el deterioro del fondo habitacional, se ha trazado un camino con barreras objetivas en el cumplimiento de los planes debido a falta de financiamiento, disponibilidad de materiales y tecnologías, así como otras subjetivas relacionadas con la calidad de las construcciones, en especial de las llamadas «células básicas». De otra parte, se incrementa la construcción de viviendas con recursos individuales familiares, o por cooperativas, subsidios y créditos otorgados.

El déficit habitacional de más de 900 000 viviendas, entre las cuales deben ser construidas o rehabilitadas, alcanza a más de 2 000 000 de personas, quienes

8 Definido en la «Declaración de Helsinki» de 2013.

9 En todos los casos la referencia a Programas Priorizados en página de Presidencia y Gobierno de Cuba, en <https://www.presidencia.gob.cu/es/gobierno/programas-priorizados/>.

10 MEP; Mitrans; Mindus; Minem; Mincex; Minag; INRH; BCC; MFP; Azcuba; Mincin; Citma; Minint; Minfar; IPF; administraciones municipales y provinciales.

necesitan de un bien, importante factor de insatisfacción con las condiciones de vida.¹¹

El *Plan Hidráulico Nacional al 2030* proyecta mejorar la calidad e incrementar la cobertura de los servicios de agua potable y de saneamiento. Es responsable el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, y están involucrados diez ministerios y otros institutos y estructuras administrativas.¹² Se han divulgado avances en la ejecución y rehabilitación de redes en cientos de kilómetros de conductoras, la de redes de alcantarillado y en la construcción de trasvases.

En paralelo, a la vigilancia de los sobreconsumos, o a la necesidad de elevar la cultura del ahorro, se integran las pérdidas de agua en el interior de entidades estatales y en las viviendas, relacionadas con la limitada producción y comercialización de herrajes, los cuales además confrontan problemas de calidad, tanto en las ofertas en establecimientos estatales como en los privados. Para insistir en la complicada trama de la intersectorialidad, el Ministerio de Comercio Interior, no incluido entre los diez ministerios implicados, tiene también responsabilidad en el éxito del *Plan*. ¿Quién puede dudar que disponer de agua potable protege la salud, tanto como la frecuencia de su dotación o el modo de abastecimiento?¹³

El *Programa de Transporte* es responsabilidad del Ministerio de Transporte y están involucrados cuatro ministerios. Aunque no se cita entre ellos el Ministerio de Salud Pública, las mejoras en la movilidad local, intermunicipal o interprovincial actúa sobre la salud, tanto como el incremento de accidentes de tránsito o relacionado con estos, recae sobre el sistema de atención médica.

En tanto el *Programa de Salud* es responsabilidad del Ministerio de Salud Pública y participan los Órganos de la Administración Central del Estado y Biocubafarma. Comprende lineamientos de la Política Social y específicos del SNS. Al interior del sector han sido programas priorizados: el materno infantil; el de enfermedades crónicas no transmisibles; de enfermedades transmisibles y el de atención al adulto mayor. Es llamativo que el Programa de Recreación Sana, cuya propia denominación alude a la producción social de salud, es rectorado por el Ministerio de Educación; participan en él los ministerios del Interior, Educación, Salud, Cultura, el Instituto

Nacional de Deporte, Educación Física y Recreación, junto a otras organizaciones.¹⁴

Lo anterior evidencia que en la proyección del desarrollo del país la formulación de sus programas nacionales priorizados, contemplan la integralidad, pero ello no asegura reparar las debilidades presentes en la tan mencionada intersectorialidad, en especial en niveles subnacionales, dependiente de los talentos decisivos para lograr incrementar el bienestar o propiciar dolencias o malestares físicos, mentales y sociales.

Para evidenciar la complejidad del abordaje integral a la salud y el bienestar la en el caso de grupos de población, volvemos al envejecimiento por su prioridad en el país. El Ministerio de Salud Pública es líder del *Programa Nacional de Atención Integral al Adulto Mayor* y grupo etario donde se concentra las mayores demandas de atención médica, y muchas otras necesidades las cuales escapan a la gestión de este ministerio.

A pesar de los avances del programa y de la aprobación de la Política para enfrentar los elevados niveles de envejecimiento, incluida en el Programa Demográfico priorizado, resultados de investigaciones de profesores de la Escuela Nacional de Salud Pública, y el Departamento de Sociología de la Universidad de La Habana, entre otras, evidencian carencias materiales y de apoyo social, la necesidad de intensificar articulaciones sistémicas, intra e interinstitucionales y multidisciplinarias para avanzar hacia un programa «más integral», así una mayor atención a su implementación en niveles territoriales subnacionales.

Por último, como provocación según Aboal-Viñas (2010) entre los propios profesionales del sector no hay consenso sobre la salud pública, lo cual dificulta su gestión. El autor al tratar la relación entre salud pública y sistema de salud identifica tres opciones: la salud pública es sinónimo del sistema sanitario, es parte de este, o está por encima de este. Este último caso requeriría de una unidad organizativa encargada de mejorar y proteger la salud y el bienestar, sobre la base de su determinación social, al más alto nivel administrativo posible en cada uno de los territorios del país y sería responsable por la concreción de la colaboración intra e intersectorial, así como disciplinas, organizaciones, grupos sociales, territorios, y otros. Aseguraría así la articulación de políticas y su debida legalidad, tanto las de carácter general, universal, y las referidas a grupos o territorios específicos, focalizadas.

11 Si se considera 2.87 personas por vivienda según Censo de Población y Viviendas de 2012.

12 Mindus; Minem; Minag; Azcuba; Mintur; Citma; Minsap; IPF; MEP.

13 Dentro o fuera de la vivienda, acarreo o pipa.

14 UJC, FMC, CDR, OPJM, FEEM.

El SNS y la salud pública en la epidemia de la covid-19

La conformación en enero de 2020 de un Grupo Temporal de Trabajo para la Prevención y Control de la covid-19 sin haberse confirmado casos en el país, mostraba la temprana comprensión del gobierno cubano sobre la amenaza de la llegada del virus, y la posibilidad de una emergencia sanitaria. Integraron este grupo profesionales del Ministerio de Salud Pública y de todos los sectores económicos y sociales involucrados, quienes comenzaban a visualizar la organización de respuestas.

Con los primeros casos importados se activan los consejos de defensa en sus niveles territoriales, los cuales articularían propuestas de estrategias y acciones incluidas en un Plan de Prevención y Control de la covid-19. En el propio mes de marzo se conforma un Grupo Técnico Nacional integrado por profesionales de universidades, centros de investigación y servicios asistenciales para apoyar al Estado en el control de la epidemia desde diversas ciencias.

Durante varios meses el control de la transmisión en diferentes momentos y su heterogeneidad territorial promueven la reiterada adaptación de medidas y clasificación de las fases de alerta epidemiológica en provincias y municipios, algunas de las cuales han generado inconformidades y criterios contrapuestos de la población. A solo tres meses de evolución, se consideraba la posibilidad de control de la epidemia e incluso fue anunciada la primera etapa de un plan de recuperación posepidémica, el cual comenzaría en el mes de julio de 2020, y en sus tres fases el país transitaría hacia la «nueva normalidad» (Ministerio de Salud Pública, 2020).

Nuevos brotes epidémicos en varias provincias durante las siguientes semanas cambian lo previsto y en los últimos meses del pasado año comienza a incrementarse la detección de casos los cuales se elevan desde los primeros días del presente año coincidente con el inicio del proceso de ordenamiento monetario. Es comprensible que los efectos de ambos procesos representan tensiones excepcionales en el SNS, en el quehacer de la salud pública y en particular, en la vida de la población, con efectos más tangibles en la salud mental y social.

En la decisión y control de acciones desplegadas para el control de la transmisión se destaca la solidez del SNS en cada nivel de atención y de la defensa civil en todos los territorios, así como la relevancia dada, como nunca antes, a la proximidad de la ciencia y la biotecnología en apoyo a los decisores del gobierno. Otra importante

experiencia ha sido la actuación del voluntariado en diversas tareas en instituciones hospitalarias o centros de aislamiento, el auxilio a vulnerables y a poblaciones en cuarentena en barrios y asentamientos.

El afrontamiento a la epidemia en Cuba es aún más loable si tenemos en cuenta que la pandemia de la covid-19 llega al país cuando atraviesa una situación económica muy desfavorable, a la cual se integra el incremento del recrudescimiento del bloqueo de Estados Unidos. La emergencia sanitaria acentúa las tensiones financieras con la drástica reducción de los ingresos del turismo, de la importación de bienes, de la inversión extranjera directa y la limitación de la entrada de remesas, entre otros. No obstante, el Estado Cubano no ha escatimado esfuerzos en la atención a la epidemia, y según informa a finales de año el ministro de Economía se ha financiado más de mil millones de pesos de gastos adicionales en el presupuesto y más de 100 millones de dólares (Granma, 2020).

Las numerosas medidas se han dirigido, de un lado, a los llamados protocolos para la detección de contagiados y la atención médica; de otro, hacia la protección de la población ante los efectos que desestructuran el cotidiano de las familias y de sus miembros. Desde los más disímiles sectores de la economía y la sociedad sus trabajadores han atendido efectos negativos del aislamiento, se han reubicado o se adaptan al teletrabajo, mientras otros, migran del trabajo no estatal, deprimido o paralizado en muchas de sus actividades. La meritoria organización de diferentes mecanismos para aliviar la agudización de la escasez de alimentos y otros bienes personales, se sabe, no ha alcanzado a toda la población necesitada ni a todos los territorios.

La cifra de personas detectadas con la covid-19 ha sobrepasado los 200 000 y aunque sea mucho más baja en relación con países de similar cantidad de población, no era la evolución esperada. Desde la organización institucional la elevada transmisión y dispersión se ha asociado a fallas en la vigilancia epidemiológica —encuestas, pesquisas activas, aislamiento de sospechosos— y demora en el análisis y resultados de las pruebas diagnósticas (PCR). En cuanto la población se insiste en el incremento de conductas irresponsables e indisciplinas en particular de aquellos que violan las medidas de protección, para lo cual se aplican medidas punitivas.¹⁵

El hecho más reiterado es el incremento de la transmisión es la falta de percepción de riesgo y al respecto

15 Con la organizadora de fiestas, personas dedicadas a frecuentar establecimientos para la compra y reventa de productos llamados «coleros».

(Martínez, 2017) ha expuesto que el riesgo y su percepción debe analizarse según contextos y subsistemas los cuales forman parte del gran sistema social. Por ello distintos colectivos sociales con determinados estilos de vida, perciben, evalúan y reaccionan ante los riesgos de manera hasta cierto punto diferentes.

Con toda probabilidad en la transmisión del virus participan los «descuidos», «accidentes» o el exceso de confianza, de forma que, en fracciones de segundos, es posible que personas y familias responsables se contagien, o en instituciones, incluyendo de salud, se produzcan brotes epidémicos. La covid-19 no se mantiene como prioridad en todos los momentos del día ante la colosal tarea de programar y reprogramar el cotidiano según necesidades y problemas a atender.

Para una buena parte de la población cubana la epidemia ha significado el agravamiento de las angustias experimentadas desde antes en la vida cotidiana, complicada con las incertidumbres provocadas en las finanzas familiares por el ordenamiento monetario. La pandemia de la covid-19 y el ordenamiento monetario no se vive igual en todas las familias, la heterogeneidad social, económica, cultural cuentan y en ello participan desde diferencias en los ingresos familiares, domicilios cuyas dimensiones casi no permiten mantener el distanciamiento entre sus residentes, hasta la falta o debilidad de valores, como la moral y la honestidad los cuales aporta ventajas de ingresos a una minoría.

Por último, una obligada distinción, a la casi increíble proeza para un país subdesarrollado de trabajar en cinco candidatos vacunales contra la covid-19, expresión del desarrollo biotecnológico alcanzado, y la labor de profesionales de salud en el cumplimiento del principio del internacionalismo, uno de los más nobles definidos en el SNS.

Más que conclusiones, reflexiones

La prioridad dada al SNS por parte del Estado cubano es innegable y se evidencia en las etapas por las cuales ha transitado, sus proyecciones estratégicas, y el afrontamiento a contingencias, entre muchos otros hechos.

Sin lugar a dudas, se trata de un principio animador de la construcción socialista por la cual apuesta el país. Las reformas operadas en el SNS en las dos últimas décadas muestran pasos certeros en las renovadas estructuras y funcionamiento de los niveles de atención médica, avances en la formación de recursos humanos y en la tecnología médica.

No obstante, también se evidencian costos sociales de estos procesos, e insuficiencias en su implementación, falta de análisis sobre sus efectos en la salud de la población, y de información cualitativa para valorar la accesibilidad a los servicios, en particular la calidad y satisfacción en cualquiera de los niveles del sistema y esenciales en la defensa de su eficacia y equidad.

El financiamiento tensa la sostenibilidad del sistema de salud, la prioridad en el presupuesto del Estado se mantiene, mientras los gastos de bolsillo en el acceso a los servicios requieren de una atención sistemática en todos los niveles del sistema y en todos los territorios del país, en particular en el marco del ordenamiento monetario.

Durante más de un año de evolución de la epidemia de la covid-19 se ha demostrado, una vez más, la capacidad del país para enfrentar emergencias, con una apuesta por la integralidad de actores sociales, al sortear las graves tensiones económicas. También ha hecho emerger problemas sociales antiguos o, en apariencia, nuevos como la necesidad de mejorar la distribución geográfica de mercados o conductas y comportamientos no deseables.

Resta retomar lo que de las estrategias diseñadas e implementadas sea posible en un escenario pospandémico, donde el sistema de salud continuará como líder indiscutible de la atención médica, pero en la prevención de daños y promoción de salud y bienestar, tendrá responsabilidades compartidas con múltiples sectores, organizaciones y con la propia población, en cualquiera de los niveles territoriales del país. ■

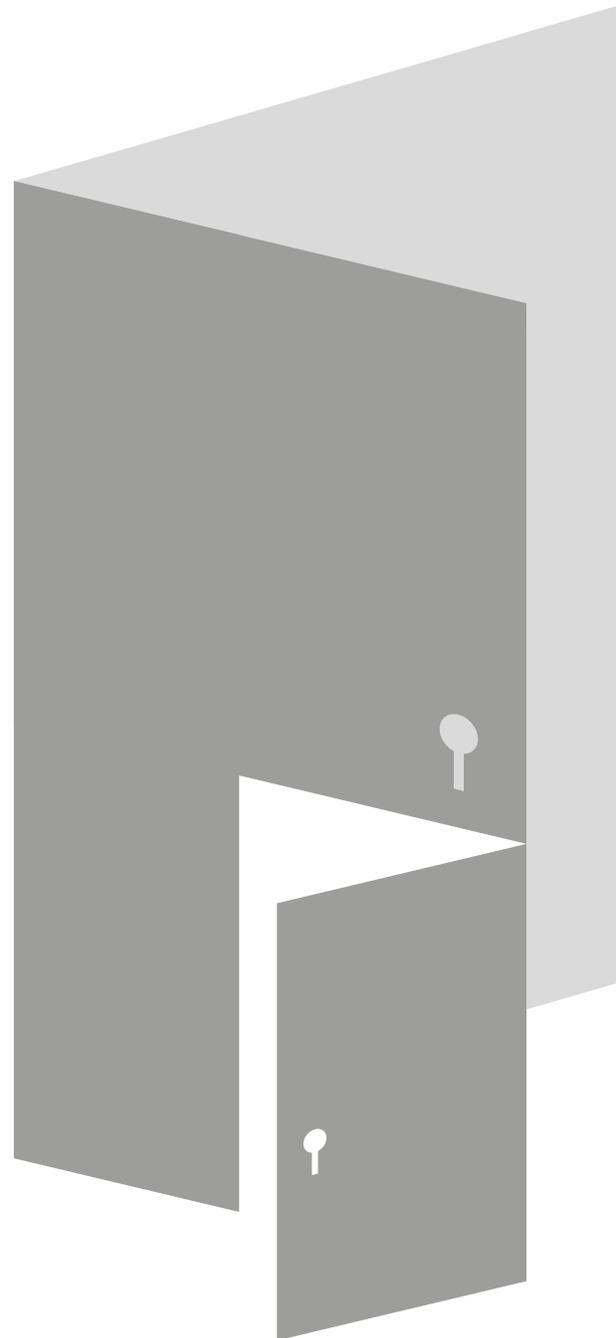
Bibliografía

- Aboal-Viñas, J.L. «Salud pública y sistema sanitario. Informe SESPAS 2010». *Gaceta Sanitaria*, no. 24 (2010), págs. 12-18, en <https://www.gacetasanitaria.org/es-estadisticas-S021391111000195>.
- Agencia Cubana de Noticias. «En Cuba el 46 por ciento de los medicamentos de venta en farmacia serán subsidiados». *Agencia Cubana de Noticias*. 29 de diciembre de 2020, en <http://www.acn.cu/subsidios/74653-en-cuba-el-46-por-ciento-de-los-medicamentos-de-venta-en-farmacia-seran-subsidiados>.
- Baly, A.; A. Abadi; P. Cabrera; A. Martínez y P. van der Stuyft. «Pérdida de calidad de vida y carga económica causada por dengue desde la perspectiva de pacientes y sus familiares». *Revista Cubana de Medicina Tropical*, vol. 71, no. 1 (2019), en <http://www.revmedtropical.sld.cu/index.php/medtropical/article/view/323/225>.
- Castell-Florit, P. *Intersectorialidad en Cuba, su expresión a nivel global y local*. La Habana: Editorial Ciencias Médicas, 2008.
- Castell-Florit, P. «La intersectorialidad, una tecnología que despega con fuerza». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 36, no. 2 (2011), en http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662010000200001&lng=es&nrm=iso&tlng=es.
- Castell-Florit, P. y E. Gispert. «La intersectorialidad y el desarrollo de la Salud Pública en Cuba». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 35, no. 1 (2009).
- Carmona, E.; L. Izquierdo e I. Francisco. «Hogar de ancianos: sin tiempo para el olvido». *Cubadebate*. 1 febrero de 2021, en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2021/02/01/hogar-de-ancianos-sin-tiempo-para-el-olvido/>.
- Castro, R. «Discurso pronunciado en la clausura del IV Período Ordinario de Sesiones la Asamblea Nacional del Poder Popular». *Granma*. 21 de diciembre de 2009, pág. 3.
- Escambray. «Ordenamiento monetario pondera su validez». *Escambray*. 18 de febrero de 2021, en <http://www.escambray.cu/2021/ordenamiento-monetario-pondera-su-validez>.
- Edith, D. y A. Terrero. «Salud. ¿Dónde están los médicos?». *Bohemia*, año 100, no. 16 (2007).
- Fariñas, L. «“Somos responsables de conducir al paciente en la solución de sus problemas de salud”». *Granma*. 8 de mayo de 2014, en <http://www.granma.cu/cuba/2014-05-08/somos-responsables-de-conducir-al-paciente-en-la-solucion-de-sus-problemas-de-salud>
- Fleitas, R. et al. «Los gastos de salud en familias cubanas. Estudios de casos». En *Investigación socioantropológica en salud. Enfoque de género*. La Habana: Centro de Estudios Demográficos, 2015, págs. 111-122.
- Fuentes, S. «El acceso a los servicios de salud: consideraciones teóricas generales y reflexiones para Cuba». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 43, no. 2 (2017): págs. 272-286, en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=2145117601>.
- Galeano, L. y A. Esquenazi. «El sistema de salud cubano: una mirada a su forma de financiamiento». *Economía y Desarrollo*, vol. 160, no. 2 (2018), en <http://www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/view/503/356>.
- Gálvez, A. M.; N. Graber y C. Le Galès. «Innovación y cuidados del cáncer en Cuba desde la evaluación». *Información para directivos de la Salud*, no. 33 (2020), en <http://www.revinfodir.sld.cu/index.php/infodir/article/view/842/1202>.
- García, A.; S. Gratius y L. Íñiguez. «Entre universalidad y focalización: los desafíos sociales en Cuba en el contexto latinoamericano». En *Quo Vadis Cuba. La incierta senda de las reformas*. Madrid: Libros La Catarata, 2013.
- García, R.M.; R. Pérez y O. Landrove. «Calidad de vida e indicadores de salud. Cuba, 2001-2002». *Revista Cubana de Higiene y Epidemiología*, vol. 42, no. 3 (septiembre-diciembre de 2004), en <http://revepidemiologia.sld.cu/index.php/hie/article/view/729>.
- Instituto Nacional de Higiene, Epidemiología y Microbiología. *Calidad de vida e indicadores de salud. Cuba, 2001-2002*. La Habana: [s/e], [s/a].
- Granma. «Publican intervención íntegra del ministro de Economía sobre estrategia cubana ante la crisis y las tiendas en MLC». *Granma*. 6 de diciembre de 2020, en <http://www.granma.cu/cuba/2020-12-06/publican-intervencion-integra-del-ministro-de-economia-sobre-estrategia-cubana-ante-la-crisis-y-las-tiendas-en-mlc-06-12-2020-09-12-06>.
- Hernández, W.; L. Íñiguez y A. Gerhartz. «Acercamiento geográfico al Sistema de Salud de la Provincia de Pinar del Río». *Perfiles latinoamericanos: revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*. 2012, en https://www.researchgate.net/publication/321685010_Acercamiento_geografico_al_Sistema_de_Salud_de_la_Provincia_de_Pinar_del_Rio.
- Íñiguez, L. «Aproximación a la evolución de los cambios en los servicios de salud en Cuba». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 38, no. 1 (2012): págs. 109-125.
- Íñiguez, L.; P.D. Díaz; B.M. Pérez; J.M. Rojas y J.V. Polo. *Efectos sociales de los cambios en los servicios de salud en la Provincia de Guantánamo. La Habana, Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano*. Informe de Investigación de la Comisión de Ciencias Sociales del Consejo de Ciencia y Tecnología asesora de la Comisión de Implementación de los Lineamientos. La Habana: 2014.
- Íñiguez, L.; P.D. Díaz; J.V. Polo y J.M. Rojas. *Efectos sociales de los cambios en los servicios de salud en la Provincia de Artemisa. La Habana, Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano*. Informe de Investigación de la Comisión de Ciencias Sociales del Consejo de Ciencia y Tecnología asesora de la Comisión de Implementación de los Lineamientos. La Habana: 2015.
- Linares, N. «Aplicación de los enfoques de salud de la población y los determinantes sociales en Cuba». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 41, no. 1 (2015): págs. 97-115.
- López, P.; A.M. Segredo y A.J. García. «Estrategia de renovación de la atención primaria de salud en Cuba». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 40, no. 1 (2014), en <https://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=50017>.
- Ministerio de Finanzas y Precios. «Resolución no. 345-2020 (Copia Corregida)». *Gaceta Oficial de la República*, año CXVIII, no. 81 extraordinaria, 29 de diciembre de 2020, págs. 1783-1836.
- Ministerio de Salud Pública. *Anuario Estadístico de Salud 2009*. La Habana: Minsap, 2010.
- Ministerio de Salud Pública. *Anuario Estadístico de Salud 2010*. La Habana: Minsap, 2011.
- Ministerio de Salud Pública. *Anuario Estadístico de Salud 2019*. La Habana: Minsap, 2020.

- Ministerio de Salud Pública. «El Programa de Medicamentos en el país, una prioridad del Gobierno Cubano». *Ministerio de Salud Pública*. 3 de julio de 2020, en <https://salud.msp.gob.cu/el-programa-de-medicamentos-en-el-pais-una-prioridad-del-gobierno-cubano>.
- Ministerio de Salud Pública. «El Sistema de Salud Cubano en la etapa de recuperación Post COVID-19». *Ministerio de Salud Pública*. 23 de julio de 2020, en <https://salud.msp.gob.cu/el-sistema-de-salud-cubano-en-la-etapa-de-recuperacion-post-covid-19>.
- Ministerio de Salud Pública. «La Medicina Natural y Tradicional en Cuba, proyecciones para el 2020». *Ministerio de Salud Pública*. 20 de enero de 2020, en <https://salud.msp.gob.cu/la-medicina-natural-y-tradicional-del-2020-en-cuba>.
- Ministerio de Salud Pública. *Transformaciones necesarias en el Sistema de Salud Pública*. La Habana: Minsap, 2010.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. «¿Cómo impacta la tarea ordenamiento en la asistencia social y algunos servicios sociales?». *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*. 11 de enero de 2021, en <https://www.mtss.gob.cu/noticias/como-impacta-la-tarea-ordenamiento-en-la-asistencia-social-y-algunos-servicios-sociales>.
- Morales, R.; P. Mas; P. Castell-Florit; C. Arocha; N. Valdivia; D. Druyet y J. Menéndez. «Transformaciones en el sistema de salud en Cuba y estrategias actuales para su consolidación y sostenibilidad». *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 42, no. 25 (2018), en <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6385798>.
- Ordúñez, P.O. et al. «Enfermedades cardiovasculares en Cuba: determinantes para una epidemia y desafíos para la prevención y control». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 31, no. 4 (2005), en http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662005000400002.
- Organización Mundial de la Salud. «Acerca de los sistemas de salud. 2021». *Organización Mundial de la Salud*. 18 de febrero de 2021, en <https://www.who.int/healthsystems/about/es>.
- Partido Comunista de Cuba. *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017*. Contiene la *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*, las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030*. *Visión de la Nación, ejes sectores estratégicos* y los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana: Editora Política, junio 2017.
- Pérez, B. «La satisfacción de la población y los servicios de salud». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 42, no. 4 (2016), en http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662016000400002.
- Rojas, F. «El camino cubano hacia la cobertura universal 1960-2010». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 41, no. 1 (2015).
- Rojas, F. «El componente social de la salud pública en el siglo XXI». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 30, no. 3 (2004).
- Terrero, A. «Otra vuelta de rosca». *Bohemia*, año 101, no. 6 (2008).
- Terris, M. «Tendencias actuales en la salud pública de las Américas». *Organización Panamericana de la Salud. Oficina Sanitaria. La Crisis de la salud publica: reflexiones para el debate. Número 540 de Publicaciones científicas*. Washington: Organización Panamericana de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, 1992, págs. 187-195.
-

CAPÍTULO 11

¿Son escasos los recursos laborales en Cuba?



¿Son escasos los recursos laborales en Cuba?

JUAN CARLOS ALBIZU-CAMPOS ESPIÑEIRA

Introducción

La dinámica secular de la actividad económica de la población cubana, muestra una evolución histórica que da cuenta de tendencias de sentido diverso a todo lo largo del siglo xx. La participación de los hombres fue decreciente, de manera sostenida, durante los primeros 70 años del siglo (CEDEM, 1974, pág. 176), al alcanzar entonces su cota mínima histórica, después de haberse observado lo que, en definitiva, resultaría en una breve recuperación entre 1953 y 1958. En las mujeres, el nivel de actividad fue siempre muy reducido, con un descenso inicial que cubre el primer tercio del siglo, cuando declinó a menos de la mitad de lo registrado hacia 1899. Luego experimentaría un lento proceso de aumento y estabilización, alcanzándose un máximo en 1953, que otros autores asociaron al auge económico experimentado por el país después de la crisis del período comprendido entre 1929 y 1933 (Albizu-Campos, 2020).

En todo caso, tales tendencias permitirían concluir que el patrón de la actividad económica de la población habría consolidado la incorporación de tres rasgos distintivos negativos, durante al menos el período entre 1900 y 1970. A saber: niveles bajos de sus indicadores, una propensión a la declinación, sobre todo asociada a las coyunturas económicas adversas por las que atraviesa el país y una participación económica femenina cuasi marginal.

Por su parte, otros autores estimarían que el incremento del desempleo equivalente —subutilización de la mano de obra, subempleo o desempleo oculto—, de alrededor de una quinta parte de la fuerza de trabajo, combinado con el aumento expansivo del desempleo visible de la década de 1990, situarían el nivel total real de desempleo en casi un 32%, una cota superior a la prevaleciente antes de 1959 (Mesa-Lago, 2002, pág. 472 y Mesa-Lago, 2012, pág. 108), lo cual se convirtió en una clara evidencia de la expulsión experimentada por una parte importante de la fuerza de trabajo de la actividad económica formal, fenómeno que ha ido reproduciéndose hasta nuestros días, cuando alrededor de un millón de trabajadores (Mesa-Lago, 2010), vieron suprimidos sus puestos de trabajo en virtud del proceso de saneamiento de las plantillas convocado hace ya una década (Castro, 2010).

Así entonces, las interrogantes a resolver serían, ante todo, si en realidad el país experimenta hoy una crisis de escasez de recursos laborales o si se trata, en la práctica, de un bajo nivel de absorción de la fuerza de trabajo por parte del modelo económico y, de ser cierto, cuáles consecuencias podría tener ese hecho toda vez que hoy se han planteado ejes estratégicos para sustentar los planes nacionales, económicos y sociales, para el futuro mediato, hacia 2030 y entre los que se afirma que la fuerza de trabajo ya se convierte en un recurso escaso (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 21).

La actividad económica de la población en Cuba hoy

Para 2007, diversos autores, al sistematizar la información proveniente de diversas fuentes oficiales, daban cuenta de la acumulación de 210 797 personas en edad laboral, 4.3 % de la población económicamente activa (PEA, en lo adelante), sin interés ni motivación para trabajar (Ortíz *et al.*, 2007). Al inicio de 2008 se estimaron 300 000 personas «desvinculadas al trabajo», 6% de la PEA frente a la tasa oficial de 1.6%; 20% de la población en edad laboral que no trabajaba en La Habana; 45 % de ellos buscaba trabajo, pero no aceptaban puestos estatales, mientras 17% de los graduados de la enseñanza técnica en 2007 no ocupó los puestos de trabajo en la ubicación laboral ofrecida, prefiriendo la búsqueda de un empleo por cuenta propia, informal (Granma, 2008; Togores, 1999, págs. 82-112; Monreal, 2009; Mesa-Lago, 2012, pág. 109 y Díaz-Briquets, 2011).

Hacia la década de 1970, el descenso de la actividad económica en hombres fue sostenido, lo que algunos

autores vincularon al aumento expansivo de la natalidad durante ese período y el consiguiente descenso de la participación de la actividad en las edades marginales (CEDEM, 1974, pág. 177), de manera marcada en los grupos de 10 a 14 y de 15 a 19 años. Sin embargo, ello no explica el descenso de la tasa neta refinada de actividad, que proviene de la construcción de tablas de vida activa, y exenta de la influencia distorsionadora de los cambios en la estructura de edades de la población (Albizu-Campos, 2020, pág. 56).

Entonces sería más plausible argumentar que el descenso se produce en virtud de una agudización en el desaprovechamiento de la oferta de empleo de la población, fenómeno más evidente entre 1960 y 1970 cuando, a pesar del descenso generalizado de la mortalidad en el país —que provoca una clara reducción del número de salidas de la actividad por defunciones—, la acentuación de la caída del nivel de actividad económica podría también estar vinculada a los reajustes del modelo económico-productivo ocurridos en el país durante esos años y «la solución de las urgencias asociadas a la sobrevivencia del proceso revolucionario, y a los cambios políticos y sociales que se requerían para [implementar una nueva] estrategia de desarrollo» (Pérez, 2010, pág. 3).

En todo caso, el importante incremento de la actividad masculina entre 1975 y 1980, tuvo una clara relación con el *boom* del proceso inversionista de la época, que se benefició de importantes recursos provenientes del exterior. Según otro autor: «en este contexto se emprende a partir de la segunda mitad de la década del setenta un programa de industrialización enmarcado dentro de un plan a largo plazo sustentado en el apoyo externo proveniente de los países del CAME, condiciones que hicieron posible el gran volumen de acumulación que desaparecieron bruscamente a partir de 1990» (Torres, 2010, pág. 69).

El nivel de actividad económica femenina creció de forma sostenida en el tiempo (CEDEM, ONE, MINSAP, 1995, págs. 35-36), aunque permaneció en niveles muy bajos. Sobre todo a partir del *boom* del proceso de industrialización experimentado por el país a partir de 1970, el cual aunque benefició en lo fundamental el empleo masculino al privilegiar el desarrollo de la industria pesada —a contracorriente de recomendaciones de instituciones internacionales que la colocaban como último eslabón (Triana, 1999)—, tuvo un fuerte impacto en la oferta de empleo para las mujeres a partir de industrias enfocadas a promover su inserción económica, como las hilanderías y textiles, las cosméticas, la industria alimentaria, entre otras.

De una naturaleza tan volátil, esos aumentos de actividad fueron «devorados» por la crisis económica que comenzara hacia 1985, cuando se observó por primera vez una reducción del producto social global, y su estancamiento ulterior entre 1986 y 1988 (Togores, 1999, pág. 10 y Díaz, 2010, pág. 33) y que alcanzara su fase más aguda durante la primera mitad de la década de 1990, a partir de la acumulación de «serios problemas en la economía, tales como la planificación deficiente (metodología y procedimientos obsoletos, desatención a las categorías financieras, falta de integridad y consistencia), la generalización de los estímulos positivos, la proliferación del burocratismo, los precios ajenos a la oferta y la demanda, deficiencias en la normación de la producción y, sobre todo, la incapacidad de generar mayores exportaciones (en términos de cantidad y diversidad)» (Pérez, 2010, pág. 12), que se combinaron con otros factores adversos en el sector externo «como el aumento de las tasas de interés que se debían pagar por la creciente deuda cubana, la baja posterior de los precios del azúcar, y los efectos de la crisis económica internacional de principios de los años ochenta en una economía tan abierta al exterior» (Pérez, 2010, pág. 12).

Ello llevaría a que, en 2010, el nivel de actividad de la población masculina cubana se situara en cotas notablemente inferiores, a la de países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (Hernández y Molina, 2009, pág. 229); como resultado del proceso de reestructuración del empleo y su consecuencia en materia de pérdida de puestos de trabajo —a pesar de los esfuerzos realizados en reubicación de la fuerza laboral en aras de su preservación— (Álvarez y Mattar, 2004, pág. 190).

Para 2015, el patrón de actividad económica de los hombres en el país ya habría incorporado tres rasgos fundamentales: i) el descenso del nivel de actividad económica cubría todas las edades; ii) el estrechamiento de la cúspide de la actividad económica, que dejó de ser muy dilatada y trasladó su máximo al grupo de edades entre 40 y 44 años, a un nivel 16% inferior al registrado hacia 1925 y iii) el significativo descenso de la actividad en las edades marginales, antes de los 20 años y después de los 60 — solo entre 1953 y 1970 se redujo casi a la mitad—. Si algunas estimaciones dan cuenta de cierta recuperación entre 2015 y 2020, el nivel alcanzado aun así se encuentra por debajo del nivel de 1985, lo cual da la medida del esfuerzo que tiene el país por delante en términos de mejora del aprovechamiento de los recursos laborales y de la actividad económica de la población masculina, quien representa dos tercios de la fuerza de trabajo total (Albizu-Campos, 2020, págs. 58-60).

En las mujeres, por igual, destacan dos rasgos distintivos en su patrón de participación económica: i) el estrechamiento de la cúspide de la actividad y ii) una notable reducción de la participación de las edades marginales, menores de 20 y mayores de 65, mientras que, al igual que los hombres vieron reducirse su nivel a casi la mitad entre las décadas de 1950 y 1970, tendencia que continua hasta la actualidad.

El rasgo que las distingue con relación al sexo masculino es que el estrechamiento de la cúspide de la actividad femenina fue simultáneo a un incremento significativo de su participación, lo que, ya se ha explicado, fue el resultado del boom del proceso de industrialización en el país y del crecimiento y la diversificación del empleo femenino que lo acompañó, y que solo en las zonas urbanas significó una expansión de la participación en más de cuatro veces en más de cuatro veces (CEDEM, ONE, MINSAP, 1995, págs. 35-36). Y todo ello a pesar de la no consecución de los objetivos de la estrategia de desarrollo que se propusiera el país para la década de 1960, en particular del quinquenio 1965-1970, alguno de los cuales solo se alcanzaron de forma parcial (Rodríguez, 1990, pág. 105).

Aun así, todavía se trata de un nivel que, para 2005, se encontraba muy por debajo de lo alcanzado por las mujeres en otros países de la región latinoamericana, como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay; tal y como ocurrió con los hombres cubanos en ese mismo año (Hernández y Molina, 2009, pág. 229). Las estimaciones realizadas indican que, si las tendencias del período entre 2010 y 2015 se mantienen en el futuro próximo, podría esperarse que el nivel de la tasa neta refinada de actividad económica femenina en el país se sitúe en un 40.4% en 2020 y 41.39% hacia 2030 (Albizu-Campos, 2020, pág. 63).

La mejora en el aprovechamiento de la oferta de fuerza de trabajo de las mujeres dependerá de cómo sea utilizado el bono de género del cual aún dispone el modelo económico en la actualidad, que ya empieza a agotarse, y de la inversión en capital humano, tanto en lo general, como en lo particular orientada a las mujeres; de forma que pueda garantizarse un incremento incesante de su incorporación laboral productiva, de su productividad del trabajo, del crecimiento ininterrumpido de sus salarios y de su capacidad de ahorro; así como del aumento de la satisfacción de sus necesidades vía el mejoramiento de su capacidad de consumo (Rodríguez, Albizu-Campos y Alfonso, 2017, pág. 24 y Albizu-Campos, 2020, pág. 63).

Y dado el impacto negativo experimentado por la economía debido a la crisis provocada por la epidemia

de coronavirus, aún en curso, que ha llevado a una contracción del PIB del 11 %, puede acaso vislumbrarse la magnitud que ya ha tenido y tendrá en contracción del empleo, y como consecuencia, en el nivel de actividad económica de la población, en el país, hoy.

En todo caso, si la dinámica hacia el descenso —que es plausible siga el nivel de actividad económica de la población, en ambos sexos— fuera equivalente a la estimada como promedio para el PIB, -9.4 %, entonces podría esperarse que la tasa neta refinada de actividad económica descendería de manera proporcional en la misma magnitud. Se reduce así a 56.6 %, —desde la estimación previa para 2020 de 62.5 %, en hombres y a 36.6 %, en mujeres— y no a 40.4 % como se había calculado para 2020 en ejercicios anteriores; lo cual significaría una reducción efectiva a 4 400 000 de personas activas de los 4 900 000 estimados (Albizu-Campos, 2020, pág. 71). Ello representaría un descenso del nivel de la tasa neta refinada de actividad de toda la población activa a 48.75 %, una declinación cuya magnitud podría verse atenuada dados: i) el efecto demostrativo en el empleo del aumento salarial, por el proceso actual de Ordenamiento; ii) la experiencia de desprotección vivida por las personas ocupadas en el sector informal o no estatal, en al menos el corto plazo y iii) el incremento de la formalización y la ocupación en el sector estatal; aunque efectivamente el proceso de ordenamiento no lo contemplara entre sus propósitos.

Vejez demográfica y oportunidad económica

Entonces, cabría interrogarse sobre la disponibilidad actual de fuerza de trabajo del país, en tanto hoy se tiende a aceptar sin más, que se trata de un recurso escaso. Los sostenidos bajos niveles de fecundidad han condicionado una creciente vejez demográfica, es decir de la estructura por edades de la población. Las estadísticas oficiales para 2017 (CEPDE, 2018), muestran un porcentaje de población de 60 años y más de 20.1 %, lo que da cuenta, de una estructura de edades en plena vejez demográfica. Pero en contraposición con ello, la población de 15 a 34 años —considerada joven— para el mismo 2017, era de un 26.3 % y la de 15 a 39 años era de 32 %, grupos fundamentales en los que se concentran las entradas a la población económicamente activa.

En ese sentido y según la misma fuente de información, en la población cubana solo se encuentran 51 personas fuera de las edades económicamente activas por cada 100 en las edades activas, entre 15 y 64 años.

Visto en términos de la relación de sustento de la población, aún existen en la actualidad alrededor de 210 personas potencialmente activas, en edad laboral, por cada 100 fuera de esas edades. Se puede afirmar entonces que el país cuenta hoy con una disponibilidad real de recursos laborales, lo que se ha dado en llamar «ventana de oportunidad demográfica».

Sin embargo, esa ventana de oportunidad demográfica —que en su conjunto puede cuantificarse, como un incremento, de 1966 a 2009, de 67 % del número de productores (personas de 15 a 64 años de edad) por cada 100 personas fuera de esas edades, o dependientes—, ha comenzado a cerrarse, y aunque aún permanecen grandes contingentes de personas en esas edades, en 2017 el número de dependientes por cada 100 productores alcanzaba casi 60, y llegará a situarse en más de 80, cuando entre en su apogeo el *boom* de las jubilaciones hacia el año 2030. Entonces sí, la razón de sustento de los retirados descenderá a solo dos trabajadores por cada persona de 60 años y más, cuando en 1970 había sido de seis, e incluso más de ocho en 1953.

Sin embargo, todavía hoy la razón de soporte demográfico se encuentra en un aproximado de 220 personas en edades productivas por cada 100 fuera de ellas. Y podría afirmarse que esa ventana de oportunidad demográfica no se cerrará mientras dicha razón no caiga por debajo de 100, lo cual incluso aún no ocurriría en 2030.

Y esa ventana se tradujo en la aparición de eso que se ha dado en llamar bono demográfico, es decir, un período de tiempo en el que las ventajas de la oportunidad demográfica que la población le ofreció al modelo económico se convierten en ventajas económicas en tanto la relación de sustento económico en la población —el número de trabajadores efectivos sobre el número de consumidores efectivos— comenzó a incrementarse de forma progresiva, aumentando la importancia proporcional de la población en edades laborales, asociada a un aumento sostenido del empleo productivo, la productividad del trabajo, los salarios e ingresos personales y el reforzamiento de la capacidad de ahorro de la población (Mason, 2001; Bloom *et al.*, 2002 y Mason, 2005), dirigiéndose así hacia una cúspide en 1982, a partir de la cual creció comenzó su reducción hasta su declinación final entre 2000 y 2012, cuando se extinguió el bono y se inició el período de factura demográfica, que ya se verifica hoy.

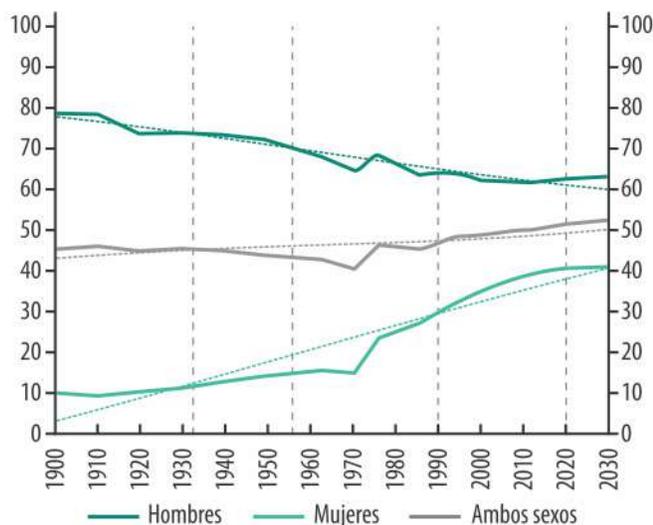
Cuba destaca por la volatilidad con la cual se comportó el bono demográfico mientras estuvo presente, que

pasó a convertirse con rapidez en factura demográfica, en un contexto en el que los recursos disponibles para su financiamiento son cada vez más escasos. Un abordaje más amplio de los determinantes de la extinción del bono en el país podría encontrarse en otros trabajos (Albizu-Campos, 2019). Al menos cuatro no podrían obviarse: i) la declinación del nivel de actividad económica conducida por la contracción de la participación masculina; ii) la extinción del nivel de reemplazo de la población económicamente activa en el país; iii) el sostenido bajo nivel de los salarios con su consecuente baja capacidad de ahorro de la población y iv) la emigración de la población en edad laboral hacia el exterior, combinada con la emigración desde la economía formal hacia la informalidad.

El descenso de la actividad económica y la pérdida del reemplazo de la PEA

Así, en plena ventana de oportunidad demográfica y del subsecuente bono que la acompañó, la caída del nivel de actividad de la población, en particular de los jóvenes, parece haber sido un elemento fundamental en el desaprovechamiento del capital humano disponible en el país.

Ilustración 1. Cuba. Tasa neta refinada de actividad (1900-2030, en por ciento)

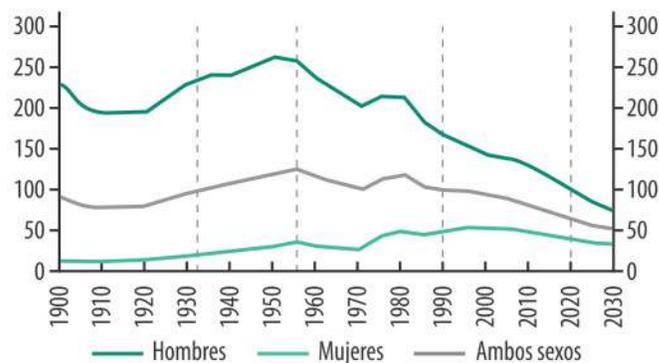


Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha visto antes, las reducciones más importantes del nivel de actividad económica de la población ocurren en las edades jóvenes, entre 20 y 45 años, si bien el deterioro de la participación en la actividad

económica fue generalizado. Véase el período inmediato subsiguiente a la crisis de la primera mitad de la década de los 1990, en el cual, aunque la ilustración muestra un proceso que cubre un lapso de tiempo de poco más de un decenio, este retroceso abarca aún más tiempo y se remonta, al menos, a la primera mitad de la década de 1980, cuando el bono reaccionara con una abrupta declinación de 13% con relación a 1978. Y aun cuando no se posee información suficiente sobre los años entre 1990 y 1995, la fuerte contracción de la ocupación del quinquenio anterior —una tasa de desempleo de 7.9% hacia 1995—, la del empleo industrial, así como la expansión de la informalidad de la época (Pérez, 2009), permiten inferir que el nivel de actividad fue todavía menor en esos años.

Ilustración 2. Cuba. Reemplazo de la Población Económicamente Activa (1900-2030)

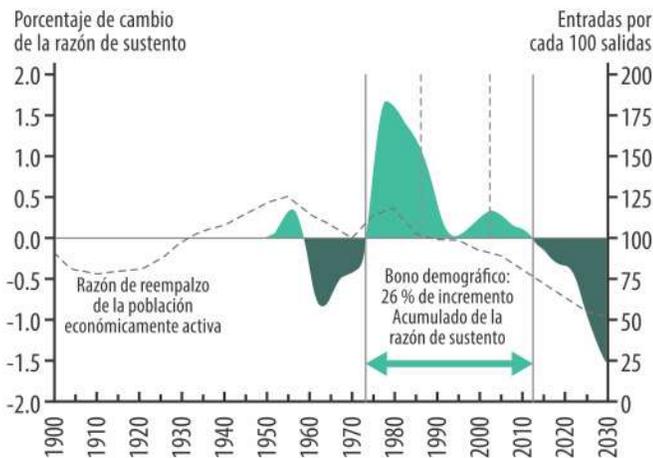


Fuente: Elaboración propia.

Es así, entonces, y como ya se comentó en páginas anteriores, que la población económicamente activa ha comenzado un proceso de declinación en su número, que si bien en la actualidad aún es gradual y lento, es sostenido y se debe, en primer término, a la pérdida de su capacidad de reemplazo.

El descenso del nivel de participación de los hombres —quienes representan hoy poco menos de dos tercios de la población económicamente activa, después de haber sido más de cuatro quintos durante los primeros 70 años del siglo xx—, tiene una naturaleza secular y fue un contrapeso instrumental a la elevación de la actividad de las mujeres, por lo menos hasta 1985. Lo paradójico es que, en los siguientes diez años, el descenso masculino fue más lento que el incremento en mujeres y la tasa neta refinada de actividad de ambos sexos se estabiliza, aunque a niveles muy bajos, por debajo de 50%, y no es hasta 2015 que se sobrepasa ese nivel.

Ilustración 3. Cuba. Bono demográfico y reemplazo de la Población Económicamente Activa (1900-2030)



Fuente: Elaboración propia.

Es notable la similitud morfológica de la curva de ambos sexos, mostrada por la ilustración 2, con la dinámica del bono demográfico. Nunca, desde antes de la salida de la crisis económica, conocida como «*crack* de 1929-1933», la PEA en Cuba había mostrado capacidad de reemplazarse, es decir, a ella entraban menos de 100 personas por cada 100 que de ella se retiraban. Y la cúspide de ese reemplazo solo se alcanzó hacia 1955, cuando se superaron las 125 entradas por cada 100 salidas.

Así, y después del agotamiento del reemplazo experimentado hasta 1970, una nueva recuperación se advierte hacia 1980, cuando este se situó otra vez en la franja de las 120 entradas. Entonces, el descenso de esa capacidad de reemplazo fue sostenido en el tiempo y hacia los años 1990 y 1995, y en claro correlato con la crisis del Período Especial, esta se pierde de forma definitiva. Las estimaciones realizadas señalan que la PEA masculina, aún en 2019 conservaría un reemplazo de tipo simple —100 entradas por cada 100 salidas—, pero ya a partir de 2020 también este se perderá de una vez.

En la extinción del reemplazo de la PEA de toda la población y con antelación a lo ocurrido con el bono demográfico, concomitan, al menos, dos factores fundamentales: el descenso gradual y secular del nivel de la actividad de la población masculina y los bajos niveles históricos de la actividad económica femenina en el país —cuyos incrementos observados a partir de 1960 no pudieron compensar la reducción de la actividad de los hombres, quienes representan una relación 2:1 con respecto a las mujeres dentro todo el conjunto del número de productores y son instrumentales en el actual descenso de la fuerza de trabajo disponible en el país—.

¿Son escasos los recursos laborales en Cuba?

De lo anterior se pueden hacer ciertas afirmaciones para responder algunas interrogantes. En primer lugar, y como se ha documentado en otros trabajos (Albizu-Campos, 2019, 2020), y se comentara con anterioridad, la presencia aún de más de 200 personas potencialmente activas por cada 100 dependientes en el país, da cuenta de que el modelo económico aún disfruta de una oportunidad demográfica en términos de recursos laborales la cual está por ser aprovechada. Por ello, es posible aseverar que, si bien ha comenzado un proceso gradual de descenso del monto total de la PEA, el mismo es todavía un proceso lento y el país podría disponer todavía de algo menos de 4 900 000 de personas activas, quienes esperan por un mejoramiento decisivo de sus condiciones de aprovechamiento, además del casi millón y medio de las que se encuentran hoy disponibles, en edades laborales, aptas y calificadas, quienes en los últimos censos ni siquiera declaran buscar trabajo (Albizu-Campos, 2019, pág. 131) y de esas otras, alrededor de un millón (Mesa-Lago, 2010), cuyos puestos de trabajo fueron suprimidos en virtud del proceso de saneamiento de las platillas convocado hace ya una década (Castro, 2010) y que podrían estar listas para ser incorporadas a los planes de desarrollo para el futuro próximo.

Ilustración 4. Cuba. Pirámide poblacional



Fuente: Elaboración propia.

Dígase entonces que, en el país, los recursos laborales no son un recurso escaso. No existe escasez de la fuerza de trabajo, no al menos desde el punto de vista demográfico, aunque sí de manera estructural, pues el modelo económico sigue dando cuenta de su incapacidad de absorber la oferta de fuerza de trabajo propuesta por la población.

Si se tienen en cuenta como determinantes la caída de la participación masculina y el bajo nivel de actividad femenina, como se pudo apreciar, la pérdida del reemplazo de la PEA podría ser reversible en la medida en que el modelo económico produzca la necesaria oferta de empleo demandada por la población hoy. Si es cierto que el 20% de la población cubana tiene 60 años y más de edad, lo cual da cuenta de una estructura de edades en plena vejez demográfica, el grupo de edades entre 15 y 39 años representa 32%, y es una franja de edades económicas fundamentales. De la misma manera, en el grupo entre 40 y 59 años se halla el 33.6% de la población y entre 40 y 64 años se encuentra el 38%, las cuales contienen a las cohortes más numerosas alguna vez nacidas en la historia demográfica del país.

Son cohortes formadas por personas que ya han culminado sus ciclos educativos y de formación profesional, aptas para la actividad económica y tienen las edades consideradas de mayor productividad. Luego, si pudiera hablarse de algún fenómeno de «escasez» de recursos laborales, no sería nunca por razones demográficas, sino estructurales del modelo económico, que no ha mostrado capacidad de absorber tamaño disponibilidad de fuerza de trabajo, mientras casi dos millones y medio de personas con edades entre 15 y 59 años, también aptas y calificadas, ni siquiera se plantean la búsqueda de un empleo formal, o de hecho perdieron su empleo en la esfera estatal al ser consideradas como redundantes, excedentes.

Lo que puede percibirse es un nivel secular insuficiente de actividad económica de la población cubana en el cual se conjugan unas tasas de actividad femeninas crecientes, pero a niveles muy bajos, y unas tasas decrecientes de actividad masculina desde 1900 hasta hoy. Así que, a pesar de la dinámica favorable de la creación de empleos, en diferentes períodos en el país, ella no parece haber sido lo suficientemente robusta como para garantizar un aprovechamiento creciente de la oferta de mano de obra disponible en cada momento: sin contar con los períodos de contracción de la ocupación ya hartos conocidos y documentados. Todo ello se sitúa como uno de los factores explicativos de la corta

existencia del bono demográfico en el país y su definitiva extinción hacia 2012.

El rol de las migraciones

En el caso de la migración externa, siempre se ha caracterizado el país por ser emisor de población, y los datos de CEPDE, 2018, ubican una pérdida absoluta de población, en el período entre 1970 y 2015, de 931 465 trabajadores efectivos —entre 15 y 64 años—. Durante el tiempo en que el bono demográfico estuvo presente, las salidas netas de productores alcanzaron las 693 297 personas, 76.7% del total de salidas entre 1973 y 2012. Solo durante la fase de contracción inicial del bono de 1977 hasta el momento de su virtual extinción en 1995, las salidas netas de esta subpoblación alcanzaron un total de 265 695 personas, mientras que durante la fase aguda del Período Especial, entre 1990 y 1995, fueron 76 355, las cuales incluyen a quienes salieron del país durante la «crisis de los balseros» en 1994, documentado por otros autores (Aja y Milán, 1996). De todos ellos, un 15% son universitarios, contra un 8% de la población total (Díaz y Torres, 2012, pág. 30). Estos valores podrían ser incluso mayores a la luz de las oscilaciones producidas por las variaciones que introduce en las regulaciones, el Decreto-Ley no. 302. Modificativo de la Ley no. 1312, «Ley de Migración» (Consejo de Estado, 2012).

A este flujo de fuga hacia el exterior de capital humano, habría que adicionar el flujo interno, con la salida de trabajadores estatales hacia otras esferas, sobre todo, a la informalidad. Adiciónese que, en los censos de fecha reciente, aparece un número creciente de personas, en edad laboral y calificados —unas 500 000 personas entre 15 y 59 años de edad—, declararon no estar empleados, ni en busca de trabajo.¹ Sumemos que durante el proceso de redimensionamiento de la actividad azucarera en el país, unos 100 000 trabajadores vinculados a ella quedaron sin empleo (Nova, 2004), mientras que el programa estatal de restructuración del empleo se orientó a racionalizar alrededor de 1 300 000 de puestos de trabajo, lo cual afectó a los trabajadores estatales en el período 2012-2015 (Castro, 2008; Vidal y Pérez, 2012, pág. 12; Vidal y Pérez, 2010 y Mesa-Lago, 2010) y contribuyó a erosionar la ya afectada razón de sustento económico en la sociedad cubana.

Así entonces, la declinación en la disponibilidad de trabajadores netos para la economía en Cuba, estaría

¹ Cálculos a partir de Censo de Población y Vivienda de los años 1981, 2002, 2012.

con claridad, asociada al efecto negativo combinado de todos los elementos antes descritos. La consecuente extinción de la capacidad de reemplazo de la PEA ha llevado a la conversión del bono demográfico en factura demográfica —período 2012-2030— y ello se consolidará cuando lo que fuera el *baby-boom* de la década de 1960 se convierta en el *boom* de las jubilaciones, en un contexto de incertidumbre con relación a las pensiones (Lee y Tuljapurkar, 1998 y Lee, Mason y Miller, 2001), proceso en el cual se combinan baja productividad, bajos salarios reales, bajo consumo y baja capacidad de ahorro de la población.

Un ejercicio de simulación de la evolución de la PEA, el cual supone: i) una estabilidad de la tasa neta refinada de actividad estimada de 48.75% para ambos sexos en su conjunto, y ii) que el patrón de actividad de los migrantes no difiere del de la población residente; y si se tiene en cuenta el efecto de contracción del empleo, antes comentado, y el escenario más probable de evolución de la población cubana hacia 2030 (Albizu-Campos, 2015), da cuenta de una pérdida total de trabajadores efectivos, entre 2020 y 2030, de casi 170 000, por el efecto exclusivo de la emigración hacia otros países, que se sumarían a los poco más de 175 000 que ya habrían abandonado el país, previo a la crisis de 2020, los cuales redundarían en una pérdida de recursos laborales de poco menos de 345 000 personas potencialmente activas.

Sin embargo, los documentos rectores de la política de desarrollo del país *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Visión de la Nación, ejes y sectores estratégicos*, así como los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021* (Partido Comunista de Cuba, 2017), solo hacen referencia a «mejorar la estructura de la pirámide demográfica» y a «estimular la fecundidad con el fin de acercarse al remplazo poblacional en una perspectiva mediata», y afirma que la estructura que ahora se posee no es buena, pero ignora que es el resultado de las políticas sociales implementadas y de la historia de la nación y la población cubanas.

A su vez, ello se relaciona con la propuesta de un estímulo al incremento de la fecundidad, aislado de la visión que debe acompañar estos procesos, asociado al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, de la mujer, la pareja y la familia. El hecho de alcanzar el llamado «reemplazo poblacional», no tendrá significado alguno en términos de cambios en la estructura demográfica. La «mejora de la pirámide demográfica», en términos de su rejuvenecimiento, no daría otro resultado hacia 2030, que una explosión del número de personas

de cero a once años de edad, y tendría el mismo efecto negativo que en un inicio tuvo el *baby-boom* de los años 1960-1970, cuando extinguió de manera abrupta el incipiente bono demográfico de 1950-1959. Esos nacimientos no harían otra cosa que aumentar, de forma brusca, el número de dependientes netos, quienes se incorporarían a la actividad económica —tal cual se hace hoy en Cuba a los 22 años como promedio—, a partir de 2042 y, dado que el ritmo de incorporación de la población a las edades laborales siempre supera al ritmo de creación de puestos de trabajo (Baker, 2011, 2013), ello generaría un *boom* de desempleo el cual, para complicación mayor, correría en paralelo al boom de las jubilaciones (Baker y Weisbrot, 1999).

Reflexiones finales

Un cambio robusto y duradero del nivel de actividad de la población, aún en condiciones de extinción del bono demográfico, podría restaurar la capacidad de reemplazo de la PEA. Ello significaría la adopción de una política de inversiones para poner a disposición de la población empleo de calidad y de mayor diversificación, adecuadamente focalizada por edades y sexos, para sentar así las bases del desarrollo de las fuerzas productivas disponibles en el país, en contraposición a aquellas otras acciones de expulsión de la actividad económica formal de aquellos considerados «excedentes» (Mesa-Lago, 2010, pág. 1), las cuales refuerzan así las reducciones del tamaño de la población económicamente activa hoy.

Entonces, no se trata aquí sino de resolver los problemas que afronta la población de Cuba, en general, y su PEA, en particular. No existen problemas de población. La vejez demográfica, a todas luces inevitable, la estabilización de la población, e incluso su ligera reducción, pueden convertirse en oportunidades económicas solo desde la perspectiva de la inversión en tecnología y la innovación, del incremento sostenido de la productividad del trabajo, la reforma de las pensiones, el mejoramiento de la capacidad de ahorro y de consumo, e incluso el rejuvenecimiento de la edad de retiro y su consecuente liberación de puestos de trabajo. Otros países avanzan en ese sentido (Coleman, 2000), hacia el modelo de «economías envejecidas» (Miller, 2013, pág. 8).

El primer paso, habrá de ser un inexorable crecimiento económico por igual robusto y sostenido, el cual dejaría de ser una quimera y permitiría dar el salto hacia una visión más comprehensiva: el desarrollo necesario

(Triana, 2011). Nunca antes como en la actualidad se combinan todo un conjunto de factores, que hacen inmejorable la oportunidad de realizar las reformas profundas necesarias para la población y la elevación de su bienestar.

Al decir de otros autores, en especial de Ricardo Torres, quien citado por Mesa-Lago (2020), apunta que: «una situación extrema como esta debería servir de catalizador de las transformaciones que requiere el modelo cubano es hora que se reconozca que el esquema de producción y distribución actual es un rotundo fracaso y requiere ser revisado desde sus fundamentos. En esa revisión el sector privado y cooperativo debe ser empoderado» (Torres, 2020).

Todo ello no será posible si no incluye aquellos ingredientes en los cuales una buena parte de los economistas coinciden: i) incrementar la flexibilidad del modelo actual; ii) seguir la ruta sino-vietnamita y iii) transitar hacia un modelo de mercado con regulación del Estado. Las lecciones de los modelos de reformas chino y vietnamita, indican con claridad que cualquier estrategia dirigida al logro de un crecimiento y desarrollo económicos sólidos y duraderos, deben incluir los componentes antes mencionados (Mesa-Lago y Svejnar, 2020, págs. 58-60), a los cuales sin duda habría que agregar una transformación radical en el modelo de absorción de la fuerza de trabajo en la actividad económica, sobre la base de un robusto proceso inversionista orientado a la creación de puestos

de trabajo productivos, recuperación del nexo esfuerzo-trabajo-remuneración, la inserción proactiva de los diferentes esquemas empresariales involucrados, desde lo estatal a lo privado, así como una elevada innovación tecnológica.

No se trata aquí de un problema ingenieril, tecnológico o fabril, de cómo medirlo mejor o peor —eso es, sin dudas, lo de menos—, sino de pensar en un modelo de desarrollo en el que el punto de mira se enfoque hacia la satisfacción creciente de las necesidades también crecientes de la población sobre la base del incremento incesante de la productividad del trabajo, ley económica fundamental. Se trata, sin lugar a dudas, de un modelo que garantice: i) el progreso ininterrumpido de las fuerzas productivas; ii) la producción creciente de bienes puestos a disposición de la población y iii) de una consciencia en la que valores universales, tales como el respeto al derecho ajeno, sea la base de la gestación de un nuevo contrato social: «con todos y para el bien de todos».

Es la imperiosa necesidad de transitar hacia la adopción de ese modelo de desarrollo en el cual las estrategias se encuentren ancladas en la población y en la biodiversidad ambiental, como los codeterminantes fundamentales del proceso de la producción social, así como en su función como garante de la distribución de la riqueza dadas la cantidad y calidad del aporte individual; y en el cual no tiene cabida el «pronatalismo». No se trata siquiera de un tecnicismo económico, sino de algo de importancia vital para la sociedad en la actualidad. ■

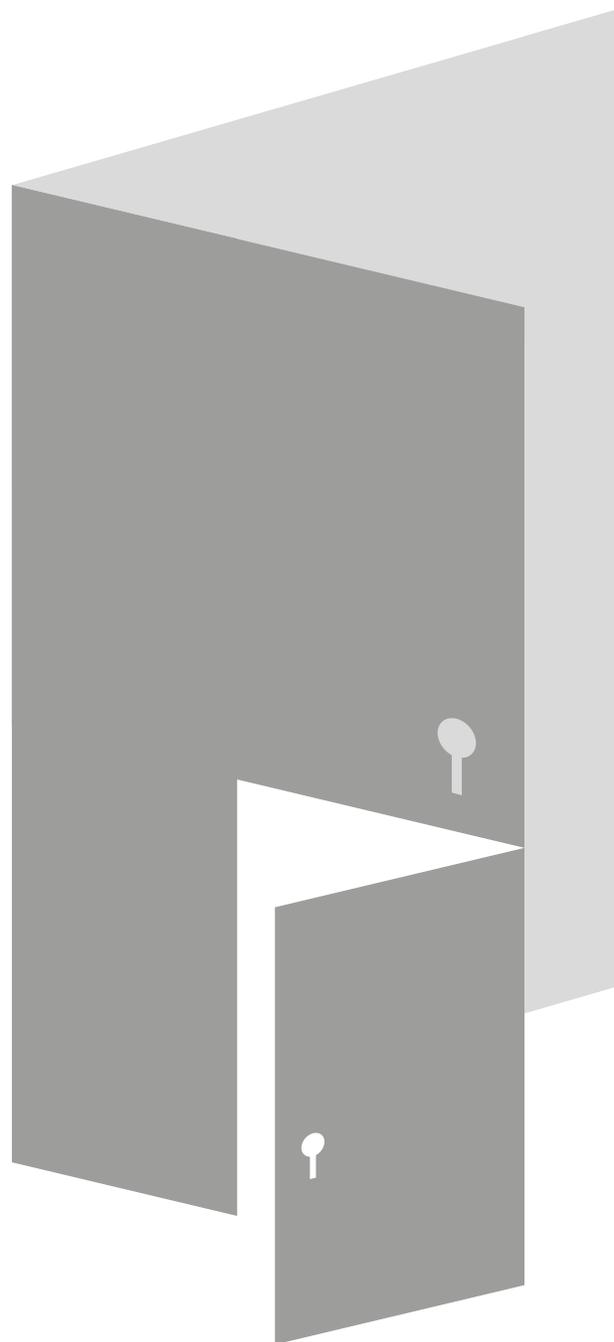
Bibliografía

- Aja, A. y G. A. Milán. *El potencial migratorio externo de Cuba en la década de los años noventa. monografía*, Centro de Estudios de Alternativas Políticas, Universidad de La Habana, Ciudad de La Habana: Universidad de La Habana, 1996.
- Albizu-Campos, J.C. «¿Es el descenso de la actividad económica de la población un fenómeno temporal en Cuba?». *International Journal of Cuban Studies. Special Issue: Cuban Scholars on the Cuban Economy and Society* (International Institute for the Study of Cuba - Pluto Journals), vol. 12, no. 1 (2020): págs. 53-75.
- Albizu-Campos, J.C. «Cuba. Envejecimiento y bono demográfico. Retos al desarrollo». *Novedades en Población* (Centro de Estudios Demográficos-Universidad de La Habana), vol. 15, no. 30 (2019): págs. 46-63.
- Albizu-Campos, J.C. «Cuba. Escenarios demográficos hacia 2030». *Novedades en Población* (Centro de Estudios Demográficos-Universidad de La Habana), vol. XI (enero-junio), no. 21 (2015): págs. 1-25.
- Albizu-Campos, J.C. «Hacia una política de población orientada al desarrollo humano». En *Miradas a la Economía Cubana: Un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 171-182, págs. 123-133.
- Albizu-Campos, J.C. *Mortalidad en Cuba*. La Habana, La Habana: Centro de Estudios Demográficos, 2014.
- Álvarez, E. y J. Mattar. *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*. México: Editores e Impresores FOC, S.A. de C.V., 2004
- Baker, D. «Inoculación nacionalista del miedo, sinsentido demográfico». *Sin Permiso*, no. 472 (febrero 2011).
- Baker, D. «Demografía: Amos y siervos». *Mono Político*, 5 de marzo de 2013.
- Baker, D. y M. Weisbrot. *Social security: The phony crisis*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.
- Bloom, D. E. et al. *The demographic dividend: a new perspective on the economic consequences of population change*. Santa Monica: RAND, 2002.
- Castro, R. *Discurso en la Clausura del IX Congreso de la UJC*. La Habana, 4 de abril de 2010.
- Castro, R. *Discurso en el Segundo Período de Sesiones, VII Legislatura, Asamblea Nacional del Poder Popular*, 27 de diciembre. La Habana: Publicaciones Consejo de Estado, 2008.
- CEDEM. *La población de Cuba*. La Habana: Editoria de Ciencias Sociales, 1974.
- CEDEM, ONE, MINSAP. Cuba. *Transición de la fecundidad. Cambio social y conducta reproductiva*. La Habana: UNFPA. Fondo de Población de las Naciones Unidas, 1995.
- CEPDE. *Anuario Demográfico de Cuba 2017*. La Habana, La Habana: Oficina Nacional de Estadísticas, 2018.
- Coleman, D. «Who's afraid of low support ratios? A UK response to the UN Population Division report on 'Replacement Migration'». En *Expert Group' meeting held in New York, October 200, to discuss the report on 'Replacement Migration' presented by the United Nations Population Division*. New York: University of Oxford. Department of Social Policy and Social Work, 2000, págs. 1-41.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2020.
- Consejo de Estado. «Cuba: Decreto-Ley no. 302. Modificativo de la Ley no. 1312, "Ley de Migración"». *Gaceta Oficial de la República*, año CX, no. 44 ordinaria, 16 de octubre de 2012, págs. 1357-1360.
- Díaz F., I. y R. Torres. «Desafíos estructurales en el sector productivo». En *Miradas a la Economía Cubana: el proceso de actualización*. La Habana: Editorial Caminos, 2012.
- Díaz, J. A. «Gestión y dirección de la economía». En *Cincuenta años de la economía cubana*: La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2010, págs. 25-46.
- Díaz-Briquets, S. *Minimalism, obsolescence and transferability: the labor market impact of the new self-employment regulations*. Vol. 21. Washington, D.C.: ASCE. Association for the Study of Cuban Economy, 2011.
- Hernández, R. y J. Molina. «La población y la actividad económica». Cap. XIV de *Cuba. Población y desarrollo*. La Habana: Centro de Estudios Demográficos-Universidad de La Habana, Fondo de Población de Naciones Unidas, 2009, págs. 225-231.
- Lee, R.; A. Mason y T. Miller. «Saving, wealth, and population». En *Population matters: Economic growth, and poverty in the Developing Countries*, de N. Birdsall, A. C. Kelley y S. W. Sinding, Oxford: Oxford University Press, 2001, págs. 137-164.
- Lee, R. y S. Tuljapurkar. «Uncertain demographic futures and Social Security finances». *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 1998, págs. 237-241.
- Mason, A. *Demographic transition and demographic dividends in developed and developing countries*. Mexico D.F.: United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures, 2005.
- Mason, A. *Population change and economic development in east asia: challenges met, opportunities seized*. Palo Alto: Stanford University Press, 2001.
- Mesa-Lago, C. *Buscando un modelo económico en América Latina. ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 2002.
- Mesa-Lago, C. «Convirtiendo el desempleo oculto en visible en Cuba: ¿Podrán emplearse medio millón de trabajadores despedidos?». *Espacio Laical*, vol. VI, no. 24 (octubre-diciembre 2010), págs. 59-66.
- Mesa-Lago, C. *Cuba en la era de Raúl Castro: Reformas económico-sociales y sus efectos*. Madrid: Editorial Colibrí, 2012.
- Mesa-Lago, C. «Cuba: crisis económica, sus causascausas, el COVID-19 y las políticas de rescate». *Real Instituto Elcano*. 10 de junio de 2020, en <https://www.realinstitutoelcano.org/>.
- Mesa-Lago, C. y J. Svejnar. «The Cuban economic crisis: Its causes and possible policies for a transition». En *Cuban Economy: The Current Situation and Way Forward*. Miami: Steven J. Green School of International and Public Affairs-Florida International University, 2020, págs. 10-66.
- Miller, T. «Cuentas Nacionales de Transferencias: Estadísticas económicas para el siglo 21». En *Visión de conjunto de las CNT. Taller de envejecimiento y CNT*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Demografía-CEPAL, 2013.

- Monreal, P. «Comentarios». *Conferencia Internacional sobre Cuba*, San José: [s/e], 2009.
- Naciones Unidas. *Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1978.
- Nova, A. «Redimensionamiento y diversificación de la agroindustria azucarera cubana». *15 años del CEEC*. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana, mayo de 2004.
- Ortiz, G. et al. «Empleo juvenil en Cuba. ¿El cuento de nunca acabar?». *Granma*, 27 de noviembre de 2007.
- Partido Comunista de Cuba. *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017*. Contiene la *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*, las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Visión de la Nación, ejes y sectores estratégicos* y los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana: Editora Política, junio 2017.
- Pérez, O.E. «Aspectos Globales». En *Miradas a la Economía Cubana*, de O. E. Pérez, P. Vidal, A. González y L. Iñiguez. La Habana: Editorial Caminos, 2009.
- Pérez, O.E. «Estrategia económica: medio siglo de socialismo». En *Cincuenta años de la economía cubana*, de Omar E. Pérez Villanueva. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2010, págs. 1-24.
- Rodríguez, G.; J.C. Albizu-Campos y M. Alfonso. *Bono de género. Aproximación a Cuba. monografía*, Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana, La Habana: Centro de Estudios Demográficos, 2017, págs. 1-14.
- Rodríguez, J. L. *Estrategia de desarrollo económico de Cuba*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1990.
- Togores, V. *Cuba: efectos sociales de la crisis y el ajuste económico de los 90's*. Ciudad de La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana-Universidad de La Habana, 1999.
- Torres, R. «Cuba: desempeño económico reciente». *Seminario Anual de Investigaciones del Centro de Estudios de la Economía Cubana*. La Habana: Centro de Estudios de La Economía Cubana-Universidad de La Habana, 2020.
- Torres, R. «Estructura sectorial y desempeño económico». En *Cincuenta años de la economía cubana*, de O. E. Pérez Villanueva. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2010.
- Torres, R. «La economía cubana ante el COVID-19». *OnCuba*. 4 de abril de 2020, en <http://oncubanews.com/opinion/la-economia-cubana-ante-la-covid-19>.
- Torres, R. e I. Romero. «Comercio y ciclo económico: Construcción de un índice de economía exterior para Cuba». *Economía y Desarrollo*, vol. 159, no. 1 (2018): págs. 19-31.
- Triana, J. «Cuba 2010-2011: del crecimiento posible al desarrollo necesario». *Seminario Anual sobre la Economía Cubana*. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana-Universidad de La Habana, 2011, págs. 1-15.
- Triana, J. *Cuba: transformación económica 1990-1997: supervivencia y desarrollo*. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana-Universidad de La Habana, 1999.
- Vidal, P. y O.E. Pérez. «Entre el ajuste fiscal y los cambios estructurales se extiende el cuentapropismo en Cuba». *Espacio Laical*, vol. VI, no. 24 (2010).
- Vidal, P. y O.E. Pérez. «Prólogo». En *Miradas a la economía cubana: El proceso de actualización*, de P. Vidal A. y O. E. Pérez V. La Habana: Editorial Caminos, 2012, págs. 9-16.
-

CAPÍTULO 12

Trabajo informal en Cuba. Apuntes para su comprensión en un contexto de cambios



Trabajo informal en Cuba. Apuntes para su comprensión en un contexto de cambios

DAYMA ECHEVARRÍA LEÓN Y ÁNGELA PEÑA FARIAS

Introducción

Desde el surgimiento de las primeras intervenciones de política pública en la cuestión social, el trabajo constituye un factor decisivo tanto de control como de protección, conflicto y cambio social. En este desarrollo histórico, las instituciones encargadas de garantizar ciertos niveles de seguridad a los ciudadanos, dependieron de los vínculos de cada individuo con el empleo formal (Pérez, 2012). En este sentido, lo significativo no ha sido solo la distinción de quiénes son entendidos como trabajadores, sino cuáles beneficios sociales dependen de esas condiciones, qué sistema de relaciones sociales y, por supuesto, de poder, emergen de estas realidades.

Una de las dicotomías más extendidas en torno a las clasificaciones del trabajo como actividad humana ha sido la relacionada con la formalidad. Esta, junto a la derivada de la remuneración, y de forma reciente la concerniente al espacio físico de empleo/trabajo, resultante del auge de la llamada «economía colaborativa» —trabajo en/a través de plataformas virtuales—, cuestionan la visión tradicional del trabajo como empleo formal, industrial, asalariado y localizado.

Lo cierto es que, con independencia de la naturaleza adquirida, el trabajo representa una parte esencial de los procesos de socialización en general, y de los mecanismos directos o indirectos de acceso al bienestar. Visibilizar las implicaciones que trae la formalización y

la remuneración del trabajo, entre otros aspectos, para las relaciones sociales y económicas, resulta un desafío y una tarea en construcción para las ciencias sociales. Este es un reto no solo desde el punto de vista analítico y conceptual, sino dada su impronta, lo es para la toma de decisiones, con impactos decisivos en la vida cotidiana de las personas.

Es por eso que, en este capítulo, el centro de atención se ubica en el empleo informal como espacio donde confluyen muchas de las problemáticas asociadas al mundo del trabajo: la seguridad, la estabilidad y la dignidad en el acceso al bienestar. Al respecto, las realidades de los diferentes contextos marcan desafíos específicos, acentuados hoy día con el escenario de emergencia sanitaria, económica y social impuesto por la pandemia de la covid-19 en el mundo. El presente capítulo, pretende contribuir a este debate, al poner énfasis en cómo comprender y explicar el fenómeno del trabajo informal en Cuba y resaltar sus consecuencias en términos de relaciones sociales y de derechos laborales, entre otros aspectos.

Criterios teóricos y analíticos sobre informalidad laboral

A pesar del interés que suscita como problema, existe un debate inacabado sobre qué entender por trabajo informal, cuáles son las causas que lo originan y qué puede hacerse en materia de política con este tipo de trabajo. Además, con frecuencia, su análisis se encuentra en relación con otras categorías tales como sector informal o economía informal (Velazco, 2019; OIT, 2019 y CIET, 2004). En la literatura también suelen aparecer relacionados conceptos como «economía sumergida», y «segunda economía», entre otros. Cada uno tiene connotaciones y especificidades en el amplio espectro de los procesos económicos. El factor común entre ellos es su carácter desorganizado, desregulado y no registrado. En su relación con la economía sumergida, la informalidad hace referencia a los procesos de evasión fiscal y evasión de restricciones o regulaciones gubernamentales, ya sea para disminuir los costos de actividad o porque esta sea ilegal por completo: la producción y tráfico de drogas, por ejemplo (Lim Chang y Pacheco, 2005).

De acuerdo a su manejo en investigaciones, se suele caracterizar a la informalidad laboral en dependencia de la zona y rama económicas a la cual se vincula, así como según la situación laboral concreta de los sectores y/o los trabajadores informales (Guataqué, García y

Rodríguez, 2011). Componen también parte del análisis los procesos de producción y distribución de bienes y servicios a los cuales se vinculan y la dimensión temporal en que suelen sostenerse, puede ser: coyuntural o estructural, estacional o reversible, de corto o mediano plazo, entre otros. Como trabajo económico no protegido, su esencia es la generación de ingresos fuera de toda norma formal que lo regule o garantice (Sandoval, 2014 e INEGI-DGE, 2008).

En dependencia de las arquitecturas de protección social de cada contexto, el empleo informal o la informalidad laboral en sentido general, tiene también implicaciones en otros aspectos del bienestar como son las coberturas de atención sanitaria, de seguros sociales, y otros beneficios de los cuales quedan fuera quienes así trabajen. De este modo, la realidad de la informalidad trasciende de ser un mero fenómeno económico, hacia un problema de realización de derechos ciudadanos, equidad y justicia social. En dependencia de cuánto bienestar se desprenda de la regularización del empleo en un régimen de bienestar, es posible esperar mayores o menores impactos en la satisfacción de necesidades y la calidad de la vida cotidiana de las personas.

Más allá de definiciones o procesos consensuados, según Portes, Castells y Benton (1989), la noción de economía informal no puede ser capturada en su totalidad debido a sus fronteras sociales movilizadas, y cualquier definición estricta cerraría el debate sobre el tema de manera prematura. Los autores, en cambio, proponen un esquema analítico con el cual poder distinguir entre los procesos formales e informales, que caracterizan la producción y la distribución, así como los productos finales de la actividad económica para definir su nivel de informalidad y/o criminalidad, dado que como ya se apuntó, puede existir una estrecha relación entre ambos. Se puntualiza así también uno de los aspectos más relevantes del análisis de la informalidad: las cadenas de relación de la informalidad laboral con los sectores formales de la economía y el empleo. En este sentido, incluso autores sostienen que, en las economías capitalistas, la informalidad forma parte de las estrategias de acumulación de las grandes empresas (Lim Chang y Pacheco, 2005). Esto último ha sido estimulado por las políticas de flexibilización y desregulación aplicadas en muchos países durante el ajuste estructural neoliberal.

Si bien resulta importante definir y conceptualizar el empleo informal, otro aspecto relevante para su comprensión lo constituye la delimitación de factores causales que permiten explicar la existencia del proceso. En el análisis de sus causas, desde la teoría marxista se

identifica la existencia del ejército de reserva, el desempleo estructural, como razón fundamental que explica tanto el poder de las empresas para violentar los derechos laborales de los trabajadores, como de que esta modalidad de empleo sea la estrategia asumida por quienes quedan excluidos del trabajo regulado. Esta última cuestión también se justifica a partir de la incapacidad del sector formal moderno para generar empleo (Lim Chang y Pacheco, 2005) y en las últimas décadas, por el grado de funcionalidad del mercado de trabajo para generar empleos atractivos (Martín y Nicolau, 1997).

Sin embargo, es posible apreciar que estas explicaciones no resultan exhaustivas, la realidad se muestra mucho más compleja, y la explicación de la existencia, condiciones y tratamiento del empleo informal se constituye en un objeto de estudio inacabado, con múltiples ramificaciones, contextual, y muy diverso.

Esta diversidad abarca también varias condicionantes a las cuales Sandoval (2014) denomina causas próximas de existencia de la informalidad laboral. Entre estas destaca la complementariedad de la actividad formal con la informal, el exceso de leyes y normas punitivas, escasos programas regularizadores de la actividad laboral y la corrupción o laxitud en el cumplimiento de normas a diferentes niveles, entre otros procesos.

Por tanto, en el análisis del empleo informal es necesario tomar en cuenta tanto las condicionantes de la estructura económica, como las regulaciones de política que impactan de manera directa o indirecta sobre el empleo, y las propias condiciones y relaciones sociales del trabajo que se manifiestan.

En un intento por integrar estas aproximaciones, desde un punto de vista operativo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019) considera las siguientes causas o condicionantes:

1. Desde la perspectiva de la oferta de mano de obra:
 - La falta de educación y el reconocimiento limitado de las competencias adquiridas en el sector formal, como resultado de otros procesos de exclusión relacionados con la pobreza, la falta de ingresos estables, entre otros factores.
 - El pertenecer a grupos vulnerables como mujeres pobres, las personas con discapacidad, los grupos étnicos y las personas que viven con el VIH/sida, hace que sean excluidas de los sectores formales y lleva a que tengan que recurrir a estrategias de sobrevivencia mediante el trabajo informal.

2. Desde la perspectiva de la demanda de mano de obra:
 - Un régimen de políticas de incentivos el cual aliente las tecnologías que reducen la utilización de mano de obra y un crecimiento de gran intensidad de capital que alejan a las instituciones de apoyo públicas y privadas del crecimiento de las pequeñas empresas y el sector privado.
 - La reestructuración económica y la destrucción de empleos tradicionales. En algunos países los procesos de reestructuración económica, incluida la privatización de empresas estatales y servicios públicos.
 - La incapacidad del sector industrial de absorber la mano de obra en trabajos más productivos, que se traduce en la creación de empleos de baja calidad en el sector de los servicios.
3. Desde la perspectiva del entorno externo:
 - El aumento de la competitividad lo cual obliga a las empresas a basarse en modalidades de trabajo atípicas y no regulares, más económicas para los empleadores, pero más precarias para quienes trabajan como asalariados, e impulsa la flexibilidad entendida como trabajo de subcontratación y trabajo temporal u ocasional.
 - El exceso de reglamentaciones y regulaciones laborales, tema polémico, muestra el alto costo de cumplir con la reglamentación. La «rigidez del mercado de trabajo» podría conllevar a la «elección voluntaria de la informalidad». Sin embargo, según el estudio citado, no existen suficientes evidencias de relación directa entre los marcos regulatorios de trabajo rígidos y el crecimiento de la informalidad en un tiempo dado.

A tono con estos debates teórico-conceptuales, las intenciones también han estado enfocadas en delimitar directrices sobre la definición estadística del empleo informal, que permita la uniformidad en los análisis y facilite la realización de comparaciones. Al respecto la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (2004) ha propuesto un conjunto de modalidades identificables como: sector informal por las unidades de producción, y de empleo informal por las condiciones laborales individuales.

Para la CIET, por ejemplo, el empleo informal, analizado casi siempre como ocupación principal, incluye, entre otros, a quienes: trabajan por cuenta propia dueños de sus propias empresas; trabajadores familiares auxiliares, con independencia de si trabajan en empresas del

sector formal o informal; miembros de cooperativas de productores informales; asalariados que tienen empleos informales —empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados—; trabajadores por cuenta propia quienes, casi en exclusiva, producen bienes para el propio uso final de su hogar; entre otros (CIET, 2004).

Con independencia de si todas las definiciones y tipologías asumidas o propuestas por las organizaciones internacionales se ajustan mejor o peor a cada contexto, lo cierto es que el empleo informal, y la informalidad económica en sentido general, constituyen aspectos centrales del desenvolvimiento económico y social de casi todas las economías contemporáneas, a pesar de las notables diferencias, pues la proporción entre empleo informal/empleo total varía de acuerdo al país en cuestión (Portes, Castells y Benton, 1989).

En este sentido, ha sido reconocido que, con la actual emergencia sanitaria mundial, provocada por la pandemia de la covid-19, los sujetos y emprendimientos que entran dentro de las categorías de trabajadores o unidades productivas informales, se han visto afectados en mayor medida. Al mismo tiempo, se espera que las condiciones mundiales para un crecimiento de este tipo de actividad económica proliferen por la pérdida de empleos formales o por la reducción de ingresos en aquellos que permanecen. Al respecto la FAO (2020) plantea que la epidemia trajo desempleo o subempleo para todos los trabajadores informales.

Como resultado, los debates y análisis están más enfocados en la actualidad hacia la toma de medidas que deberían impulsar la ampliación de la cobertura de la protección social a quienes trabajan de manera informal y promover su paso al trabajo decente entre otras acciones, y menos centradas en las tipologías y mediciones *per se*. En esta proyección se enfatiza en los mecanismos de registros, la transversalización en los enfoques de dimensiones como género, edad, territorio y color de la piel, y la urgencia de mantener encadenamientos los cuales permitan la subsistencia de los empleos con independencia de su naturaleza formal o informal.

Este llamamiento pone de relieve otra cuestión relevante en los análisis: cuál es el objetivo de los protocolos y normas de regularización del empleo en cada contexto. Sobre esto, tampoco existe un consenso definitivo, ya que depende en gran medida de cómo se define este tipo de trabajo por cada Estado, si se tiene una visión de la informalidad desde el punto de vista de la economía sumergida, la evasión y la búsqueda de

ganancias descomprometidas socialmente, o si se tiene una visión de la informalidad como un proceso estructural, fruto de la desigualdad social y de poder en las relaciones laborales. ¿Es el tratamiento a la informalidad para controlar y penalizar, o para asegurar y amparar? En este último sentido, al buscar regularización, según Bertranau y Casanova (2014) suelen existir dos tipos de intervenciones no excluyentes: por un lado, las medidas de formalización, y por otros las medidas de mitigación de impactos de la informalidad sobre todo orientadas a la inseguridad laboral y de ingresos.

Otra línea de análisis suele estar relacionada con las consecuencias de su existencia para el desarrollo de un país, y los impactos en la satisfacción del bienestar de la población, dado el volumen de bienes y servicios puestos a circular por este tipo de actividades. Sobre esto se suele hablar del peso de la informalidad laboral y económica en general sobre el PIB de los países o de cuánto bienestar es satisfecho por estas fuentes. Un análisis interesante es la relación de este tipo de empleo con las actividades de cuidado, las cuales constituyen un factor decisivo para la satisfacción de necesidades de las poblaciones dependientes.

En suma, el empleo informal entronca con una variedad de procesos económicos que escapan al control absoluto de la economía formal, sobre todo por la incapacidad de esta y otras políticas públicas para proveer empleo decente y trabajo digno y regularizar la situación de todas las actividades que producen bienes o servicios para el mercado.¹ Al hacer esto, el trabajo informal puede manifestarse en la cadena de producción y distribución de estos bienes y servicios, y se caracteriza por la inseguridad, la inestabilidad, y por la posibilidad de

1 «Empleo decente», o «trabajo decente» de una manera más general, hace alusión a la condición de trabajar sin menoscabo de la dignidad humana. Se manifiesta en el respeto a las garantías laborales y derechos de las personas y sin la opresión de la discriminación en cualquiera de sus manifestaciones. En el caso del empleo incluye además las remuneraciones proporcionales al trabajo, entre otros aspectos. La noción de «trabajo digno» incluye las condiciones anteriores del trabajo decente, pero valora al trabajo como algo que trasciende la relación capital-trabajo. Debe generar bienestar para quienes lo reciben y quienes lo realizan. La noción de «dignidad» implica la transformación de las personas —sujetos jurídicos— en sujetos creadores, no como meros portadores de mercancías. El trabajo digno no puede concebirse como una actividad individual, sino que parte del colectivo. Es central la autogestión colectiva. Quien trabaja es trabajador/trabajadora en tanto «aporta al colectivo, a la comunidad, y no porque genera rentabilidad». Esta noción reconoce tanto el trabajo remunerado como el no remunerado.

sostener relaciones diversas con actividades las cuales van desde las registradas hasta las ilegales en su totalidad. Su tratamiento depende en gran medida de cómo las autoridades competentes definen estas realidades y actúan en consecuencia con ellas.

Se puede apreciar que los procesos alrededor del empleo informal son en extremo contextuales, al punto de que una actividad puede ser formal o informal en dependencia de las normas y regulaciones moduladas por los mercados de trabajo, y las políticas económicas y sociales en cada país o territorio.² Las implicaciones de este tipo de trabajo para el desarrollo y el bienestar también tienen una carga contextual fuerte.

Trabajo informal en Cuba

La existencia del empleo informal en Cuba durante el período revolucionario ha atravesado diferentes momentos. La tendencia de la realidad laboral cubana fue hacia el pleno empleo hasta la caída del campo socialista europeo, por sus consecuencias para el país. Por tanto, se podría afirmar de manera general, que el empleo informal si bien no era inexistente, no implicaba un problema significativo para el país hasta la década de los años noventa (Espina, 2008).

Sin embargo, la realidad entre 1991 y hasta 2008 se caracteriza por el aumento del empleo informal, en estrecha relación con el desarrollo del trabajo por cuenta propia, la retracción del empleo estatal y la disminución del nivel de vida de la población, entre otros factores (Rodríguez, 2009). Con posterioridad a 2008, la posibilidad de contratación en el sector privado de la economía, junto a la contracción de la ocupación ocurrida en el empleo estatal, permiten afirmar que la realidad del empleo informal adquirió nuevos matices, los cuales se han acentuado con el impacto de la emergencia sanitaria causada por la pandemia de la covid-19 en el país, y el recrudescimiento del bloqueo norteamericano contra Cuba en los últimos cuatro años.

Como punto de inflexión, la década de los noventa marca un antes y un después en el comportamiento de este fenómeno. Martin y Nicolau (1997) interpretan al trabajo informal como el gran elemento disociador

de la crisis del trabajo de esos años. En aquella década, la aparición de una realidad cuestionadora del pleno empleo en el mundo laboral cubano, fue la expresión en términos sociolaborales de un cambio en la correlación de fuerzas entre planificación y mercado en el contexto de la economía nacional que se impuso tanto por la propia crisis como por las medidas asumidas para estimular la economía en aquellos años (Martin y Nicolau, 1997).

En este período, la motivación esencial para impulsar la economía informal, fue la adquisición de niveles adicionales de ingresos a partir de los desequilibrios entre oferta y demanda, al suplir los déficits en el surtido de la oferta estatal, golpeada con fuerza por la crisis. La economía sumergida,³ cobró un impresionante auge con la llegada del período especial, llegando a alcanzar en valor de transacciones, volúmenes incluso superiores a las que se efectuaban entre la población y el Estado (Lim Chang y Pacheco, 2005).

De este modo para el caso cubano, organizaciones como la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT, en lo adelante), asumen a los trabajadores informales como aquellos que producen bienes y servicios por su cuenta y no están inscritos en el registro de contribuyentes (Lim Chang y Pacheco, 2005). En apariencia, si se sigue tal lógica, definir este tipo de empleo en el país resulta un tema complicado por las complejas tramas de interconexiones y cadenas de relaciones existentes entre quienes trabajan de manera formal y quienes lo hacen en la informalidad, al punto en el cual alguien empleado en el sector formal, asegurado, formado y protegido por la legislación laboral, puede estar vinculado, en términos de empleo, a actividades económicas informales e incluso ilegales, de manera esporádica o con cierta regularidad.

Esta última cuestión posiciona un reto analítico sobre el caso cubano: la medición del empleo informal en su impacto sobre el bienestar/seguridad de los empleados, así como de la población que recibe o consume el producto de su actividad. No hay dudas que, al definir la medición del empleo informal solo como ocupación

2 En el caso de retracciones de ofertas de servicios sociales de alta demanda, son los trabajadores informales quienes muchas veces suplen esa demanda. Esto se aprecia no solo en la realidad del cuidado y otros servicios de apoyo a la reproducción de la vida cotidiana, sino de la circulación de bienes necesarios en contextos de escasez.

3 Conjunto de todas las actividades económicas que están —en la legislación o en la práctica— no cubiertas o contempladas de manera insuficiente por sistemas formales. Incluye todos los componentes de la informalidad, incorpora tanto las relaciones productivas —unidades económicas— como las relaciones laborales: trabajadores (CIET, 2004). Para el caso cubano es definida como un espacio económico de transacciones de bienes y servicios no autorizados oficialmente, de carácter legal o ilegal (González, 1995).

principal, se deja fuera un gran cúmulo de problemas y temas que complejizan su realidad.

Para comprender estas especificidades, una aproximación más cercana a la realidad cubana es propuesta en un trabajo de referencia obligada sobre el tema, realizado por Lilia Núñez (1997). En él, la autora debate en un inicio sobre la relación entre cuenta-propismo e informalidad. Distingue autoempleo como empleo creado por autogestión y según capacidades y posibilidades individuales, e informalidad como una fuente de empleo e ingresos al margen de los grandes empleadores formales tradicionales: capitalistas privados o Estado.

Apunta los orígenes de los análisis sobre el sector informal y varios de los nudos polémicos sobre su definición: propio de países en vías de desarrollo o de todos los países, pero con diferentes manifestaciones; relación dicotómica o complementaria con el sector formal; relación legalidad/ilegalidad; sector informal y economía sumergida; sector informal, pobreza y Estado, sector informal y estructura socioclasista, entre otros elementos.

En estos términos, se enfatiza en las especificidades contextuales del caso cubano, en perspectiva comparada con otras realidades, sobre todo regionales. La autora mencionada aclara que, en Cuba, existe un punto de partida diferente respecto a América Latina en la composición del sector informal: «los niveles de instrucción de la fuerza de trabajo; la inexistencia o bajísima presencia de grupos precarios en la sociedad y de explotación femenina e infantil; la presencia de un mercado estatal planificado que asegura un consumo básico para los diferentes grupos poblacionales; la posibilidad de generación para muchos de sus miembros de ingresos superiores o iguales a los obtenidos en el sector formal; y la relativa escasez de aquellos que están en situación de supervivencia, en comparación con América Latina» (Núñez, 1997, pág. 44).

Más de 20 años después, en rigor, no se mantienen de forma exacta esas condiciones diferenciadoras, en especial la presencia de grupos en situación de precariedad. Sin embargo, se puede rescatar de este texto el reconocimiento del sector informal en Cuba como grupo heterogéneo configurado a partir de la autogestión de puestos de trabajo e ingresos monetarios, según posibilidades y capacidades individuales.

Sus miembros están dedicados a producir, prestar o comercializar bienes o servicios por los cuales obtienen ingresos más o menos estables; se distinguen por su vínculo directo con la pequeña producción o los servicios

privados sobre todo urbanos, y por establecer relaciones laborales de forma verbal no contractual. Según las condiciones materiales en las cuales desarrollan los procesos de trabajo, quienes participan del sector informal se pueden diferenciar a lo interno por criterios como: tipo y magnitud de la propiedad, utilización de fuerza de trabajo adicional, tipo de actividad profesional, forma y magnitud de los ingresos.

En la actualidad, las fuentes de formación y reproducción del sector informal en Cuba son variadas. Se nutre de nuevos efectivos laborales no asimilados por el sector estatal —desocupados, excedentes o disponibles—, jubilados, amas de casa, estudiantes y elementos de la fuerza de trabajo estatal con doble vínculo, lo cual, sin dudas, les coloca en condiciones de partida diferente y en posibilidades distintas a la hora de aprovechar las capacidades ofrecidas para la obtención de los ingresos.

Intentar mostrar un diagnóstico de esta situación en el país requiere un esfuerzo significativo, dada la escasez de datos directos para sustentarlo. Un análisis contemporáneo del sector y el empleo informal para Cuba requiere del examen de algunos indicadores laborales relativos al empleo. Algunos de estos indicadores como la población activa, hacen pensar que este sector informal, el cual ya se detectaba en los años noventa, se ha incrementado en los últimos diez años, donde se ha observado una sostenida disminución de la tasa de actividad económica, con excepción de 2019, año en el cual se observa un ligero incremento.

Ilustración 1. Cuba. Tasa de actividad económica por sexos (2010-2019, en porciento)



Fuente: Elaboración propia, en base a ONEI (2010-2020).

El indicador que engloba a las personas no ocupadas ni buscando empleo es el de Población No Económicamente Activa (PNEA, en lo adelante). Solo en los censos de población y viviendas se analiza este grupo. En el último informe de 2012, se muestra que era sobre todo urbano, en su mayor parte femenino y predominan las personas de color de la piel blanca. Respecto al Censo de 2002 tenía mayor nivel educacional (ONEI, 2014).

Las principales causas de inactividad en los dos últimos censos tenían en los «quehaceres del hogar» el mayor número de personas —en 2002 era un 43.5% y en 2012 fue un 43.9%—, seguido por el grupo de jubilados y pensionados y estudiantes. Luego de estas tres causas se encuentran aquellas de quienes declaran «no realizar ninguna actividad», en 2002, el 8.2% y en 2012 el 3.53%.

En el análisis por sexo también las mujeres eran las más representadas dentro de las que declaraba inactividad por «quehaceres del hogar», pues representaban el 61.4% del total de mujeres inactivas en 2012. Por la división sexual del trabajo que predomina en nuestra cultura, este es un comportamiento esperado pues son las mujeres a quienes se les asignan todavía las labores de trabajo doméstico y de cuidados.

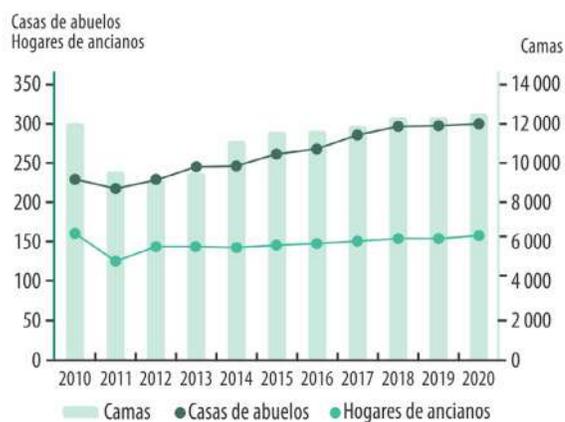
Incluso así, no se puede afirmar con rotundidad que el grupo de PNEA se encuentre insertado en el trabajo informal, como tampoco que estas personas serían las únicas vinculadas a empleos informales, por las razones ya explicadas. En este grupo de PNEA se incluyen también quienes están en el exterior luego de la flexibilidad de la ley migratoria cubana en 2012 así como aquellas personas que salen del empleo formal a realizar labores de cuidado.

Esta última idea resalta otra vez la necesidad de reconocer el carácter multicausal del empleo informal, el cual se convierte en alternativa para personas con responsabilidades de cuidados, en un escenario de limitaciones en las ofertas de este servicio. La disminución de instituciones estatales de apoyo al cuidado en las etapas de mayor dependencia de los mismos —primera infancia y

personas mayores— puede ser una razón de peso para el aumento de este grupo en Cuba, como se observa en la tabla 1 y la ilustración 2.

Con una población que muestra una tendencia al envejecimiento de la estructura de edades, los servicios de cuidado resultan fundamentales. Sin embargo, a pesar de la existencia en Cuba de un *Programa Nacional de Atención Integral al Adulto Mayor* —en el cual se verifica el compromiso con aumentar la calidad de vida de las personas mayores en el apoyo a su funcionalidad— se observa cierto estancamiento de la estructura para el servicio estatal de cuidado.

Ilustración 2. Cuba. Estructura del servicio estatal para el cuidado de personas mayores (2010-2019)



Fuente: Elaboración propia, en base a ONEI (2010-2020). Los datos del año 2020 son tomados de Carmona, Izquierdo y Francisco (2021).

Como se observa en la tabla 1 e ilustración 2, es muy probable que una parte importante de la población en edad laboral y apta para trabajar salga a cuidar a otras personas ante la falta de oferta de este servicio, asequible en calidad y precio a la mayoría de las familias. También es probable que el aumento del empleo informal en actividades de cuidado sea una salida viable tanto para hogares con necesidades de cuidados insatisfechas como para quienes trabajan en este tipo de servicios.

Tabla 1. Cuba. Indicadores del servicio estatal para cuidado de la primera infancia

Indicador	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Círculos infantiles (CI)	1086	1082	1078	1083	1084	1084	1088	1085
Personal técnico educacional	24 126	23 734	23 292	23 010	22 032	20 476	20 843	20 549
Madres beneficiadas	128 578	129 988	125 801	123 694	124 458	123 473	122 314	121 956
% de niños 0-5 años que acceden a Círculos Infantiles	19.1	18.76	18.29	18.30	18.22	18.71	18.72	19.03

Fuente: Elaboración propia, en base a ONEI (2010-2020).

En todo caso, tener una idea coherente de cuántas personas aptas para trabajar en Cuba desarrollan prácticas laborales informales, qué impacto tienen estas actividades en la economía local o nacional, y los procesos que motivan o condicionan la permanencia de estas actividades con independencia de las intenciones políticas de garantizar un medio de vida digno para cada persona, es una tarea ardua. Lim Chang y Pacheco (2005) reconocen la inexistencia de una metodología apropiada hasta el momento para tales fines en nuestro país para, por ejemplo, medir el aporte al PIB de este tipo de trabajo.

Otro aspecto a tener en cuenta en cualquier valoración sobre este tema en el país, es el señalado por Martin y Nicolau (1997) cuando afirmaban: el trabajo informal fuera de todo registro ha evitado el crecimiento de la magnitud del desempleo toda vez que resulta posible que muchos de los que aparecen como desvinculados inactivos pueden tener en estos espacios una fuente de sobrevivencia. Por otra parte, las legislaciones sucesivas respecto al trabajo por cuenta propia se relacionan con la necesidad de controlar de una manera más efectiva las relaciones ambiguas de este sector con el informal, la ilegalidad y la corrupción desde los años noventa (Voghon y Peña, 2014).

Al adoptar el esquema causal del trabajo informal propuesto por OIT (2019) debe reconocerse un comportamiento un tanto diferente a lo que ocurre en América Latina respecto a la oferta y demanda de mano de obra, así como del sector externo, en especial con lo relacionado a los niveles educativos de los trabajadores.

Sobre este aspecto, se puede decir que la población cubana en edad laboral cuenta con niveles educativos adecuados de manera general para insertarse en el empleo. Según el *Informe de Desarrollo Humano, 2018* (PNUD, 2018) la población de 25 años y más cuenta, como tendencia, con un nivel educativo medio y medio superior: 11.8 años de escolaridad. Sin embargo, en un artículo reciente y luego de analizar los últimos 10 años, se observaba un ligero decrecimiento desde 2009 de este nivel educativo entre las personas ocupadas. (Echevarría y Tejuca, 2017). En este artículo también se alerta sobre el desajuste resultante entre la homogeneidad de los perfiles de egresados de la primera década del siglo XXI, tendientes a la educación superior y en ciencias sociales, y un mercado de fuerza de trabajo que no logra absorber de manera óptima a estas personas. Al mismo tiempo, se identifican habilidades requeridas para el mercado de trabajo actual no provistas por el sistema educativo, lo cual ampliaría la empleabilidad de las personas egresadas, entre ellas, el manejo de la

incertidumbre, la capacidad de adaptación, la autonomía y la responsabilidad en la búsqueda de empleos, la capacidad de emprendimiento, entre otras.

Por otra parte, el acceso al empleo es uno de los derechos constitucionales cubanos y está refrendado en el Código del Trabajo vigente. Sin embargo, aunque el «pleno empleo» se mantiene como un principio de la política, tiene poca capacidad de llevarse a la práctica: la gestión del empleo desde el gobierno se realiza para grupos priorizados,⁴ y la heterogenización de actores económicos oferentes de trabajo remunerado así como la contracción del empleo en el sector estatal muestra la existencia de un mercado de fuerza de trabajo que actúa cada vez con mayor potencia y donde las credenciales educativas son necesarias, pero no son suficientes para obtener los mejores empleos (Echevarría, Tejuca y Pañellas, 2019). La diversificación de la propiedad y la gestión y las bajas inversiones por provincia tienen consecuencias en el empleo generado —en cantidad, calidad, tipo, grado de diversificación y especialización— así como influyen en la falta de incentivos para incorporarse al sector formal de la economía (Albizu-Campos, 2020).

Desde la perspectiva de demanda de mano de obra, otros trabajos alertan sobre la incapacidad del sector industrial y de tecnología de punta de absorber la mano de obra calificada en trabajos más productivos, lo cual tiene como correlato la creación de empleos de baja calidad en el sector de los servicios, donde no se aprovecha de forma adecuada la calificación de estas personas (González, 2019; Torres, 2013 y Cribeiro, 2011).

En términos de personas en condiciones de vulnerabilidad como aquellas que nutren sobre todo al trabajo informal, se puede afirmar que el proyecto de sociedad socialista cubano ha priorizado la equidad como principio regente sus políticas y ha desarrollado importantes apuestas en términos de políticas sociales para cortar los mecanismos de reproducción de las desigualdades y exclusiones. Se deben resaltar los logros en educación y salud pública exhibidos por nuestro país, los cuales nos sitúan dentro de los países con alto desarrollo humano, en la posición 72 en 2019 del total de países del mundo (PNUD, 2018). Sin embargo, hemos retrocedido 21 puestos respecto a diez años atrás, cuando ocupábamos el lugar 51 en este índice. Este y otros indicadores hacen

4 Estos grupos son: licenciados del Servicio Militar General, egresados de centros penitenciarios, sancionados sin internamiento, personas con discapacidad y egresadas de escuelas especiales, así como quienes se encuentren desvinculados y estén buscando empleo.

pensar en el incremento de personas, grupos, familias y comunidades en condiciones de vulnerabilidad, quienes no logran anticipar, lidiar, resistir y recuperarse del efecto de una amenaza —natural, económica, social, de salud— así como tampoco de aprovechar las oportunidades disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos —acceso a empleo o autoempleo, educación, capacitación, créditos y subsidios, servicios, cultura— para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro.⁵

Sobre este tema, existen pocos indicadores que den cuenta de la magnitud exacta de los grupos en condiciones de vulnerabilidad. El Índice de Gini relativo a los ingresos indica, a principios de siglo, un deterioro respecto al encontrado en las décadas precedentes: en 1986 alcanza un valor de 0.22 (Zimbalist, 1989), entre 1996 y 1998 se incrementa hasta 0.38 (Álvarez y Mattar, 2004) y no existen evidencias para afirmar que esta tendencia se haya revertido. Un artículo reciente muestra que el valor para Cuba, al tomar en cuenta el gasto derivado del consumo de electricidad de los hogares, es de 37.4% (Mok, 2020).

Aunque el Índice Pobreza Multidimensional publicado no muestra una situación alarmante para Cuba, con 0.15% de la población para el año 2017 (Ministerio de Economía y Planificación, 2019), se debe reconocer la existencia de un entorno en el cual cada vez más servicios y productos se adquieren en condiciones de mercado, por lo cual los ingresos familiares e individuales representan un factor crítico del acceso al bienestar. Diversos estudios cualitativos o sobre territorios y grupos específicos indican la persistencia de grupos que viven en condiciones de vulnerabilidad, entre ellos: mujeres no blancas, de zonas rurales o urbanas deprimidas y con personas dependientes a su cargo, limitadas en su autonomía económica; migrantes en asentamientos precarios y trabajadores rurales para trabajar en picos de cosecha. En este grupo también es posible encontrar a personas ancianas quienes viven solas y sin apoyo familiar. Esta situación es constatada de manera reiterada por varias investigaciones desde hace más de una década (Ivonet, 2017; Fleitas, 2013; Rodríguez, 2016 y Peña, 2017).

En Cuba, aquellos factores que en otros países suelen darse como causas directas, no se comportan de la

misma manera: entre ellos se pueden citar, los ingresos de esta actividad no son, en rigor, menores a los del empleo formal, sino muchas veces, por el contrario, pueden ser mayores en términos significativos (Lim Chang y Pacheco, 2005), entre otras cuestiones a considerar como las ya mencionadas respecto del vínculo de la informalidad con las demandas de cuidado.

Otra de las causas que puede favorecer la informalidad como empleo resulta del exceso de reglamentaciones y regulaciones laborales, en especial en el caso de los empleos en el sector no estatal, lo cual desalienta en no pocos casos la formalización de relaciones laborales (Mena, 2019). También desde otros estudios se llaman la atención acerca del carácter desigual del acceso a estas oportunidades, de por sí insuficientes, para emprender actividades económicas por cuenta propia en el contexto cubano. Sobre esto se resaltan la disponibilidad de activos físicos y sociales como condicionantes de los créditos, el impacto de la desigualdad territorial y de otros ejes transversales en el proceso (Voghon y Peña, 2014).

Al analizar quiénes son las personas en empleos informales se encuentra una gran heterogeneidad, sobre todo relacionada con si realizan la actividad para sí mismos o para otros, el grado de formalización de la relación cuando trabajan para otras personas, la estabilidad del trabajo, los ingresos que obtienen, entre otros elementos. En ese amplio diapasón encontramos desde personas que trabajan en la oferta de servicios o productos, con ingresos estables, pero sin la licencia para ejercer el trabajo por cuenta propia; también personas las cuales trabajan bajo contratos verbales, en pequeñas y medianas empresas privadas, con ingresos medios y altos; hasta estudiantes y quienes trabajan en el empleo formal, pero a la vez realizan trabajos no formalizados en la búsqueda de complemento a sus ingresos, entre otros tipos. En el otro extremo se encuentran aquellas personas cuyos ingresos fundamentales provienen de lo que (re)venden en el día y se sitúan con frecuencia en condiciones de pobreza y precariedad. Figuras como las personas que traen mercancía del exterior para revender al detalle o de forma mayorista a otro grupo de empleadas informales, bicitaxistas, carretilleros, camareros/as y auxiliares de limpieza y cocina en restaurantes y bares, ayudantes y estibadores en agromercados, personal doméstico ocasional o estable, hasta revendedoras de productos escasos como cloro, café, cigarrillos, tabacos, forman parte de este diverso grupo.

Todas ellas, aún en un marco de políticas universales y gratuitas de salud y educación, enfrentan la falta de

5 Concepto aportado por Mayra Espina sobre grupos vulnerables en el Foro sobre Economía Cubana «Efectos de la covid-19: avances de investigación», celebrado los días 27 y 28 de octubre de 2020, en La Habana.

derechos laborales amparados por el trabajo formal, en términos de estabilidad de los contratos, regularidad y acuerdo sobre los ingresos, garantía de acceso a la seguridad social en caso de enfermedad o por licencia de maternidad o para cuidar a otros.

Una revisión de estudios empíricos desarrollados en años recientes muestra diversos ángulos de la informalidad laboral. Estas investigaciones utilizan como dimensiones de análisis la caracterización sociodemográfica, el tipo de actividad, el tiempo en el ejercicio de la actividad informal, los recursos activados en el proceso de vinculación laboral —trayectoria, actividad, efectos— y la relación específica con el sector formal, entre otros aspectos.

Se observa tendencias en los perfiles sociodemográficos de quienes se emplean de manera informal. Suelen ser, por lo general, mujeres jóvenes con tensiones para combinar el cuidado de hijos, adultos mayores, y otras personas dependientes; trabajadores del sector estatal presupuestado, con empleos de baja calificación o remuneración; personas mayores jubiladas del sector estatal, en lo fundamental de entidades de servicios, con trayectorias laborales intermitentes y mal remuneradas, durante las cuales ya practicaban actividades informales; o personas pensionadas de la asistencia social. Se debe resaltar que las condiciones de este tipo de empleo no excluyen otros perfiles, aunque estos son los más destacados en las investigaciones revisadas (Velázquez, 2017; Voghon y Peña, 2014 y Batista, 2006).

Desde el punto de vista de las actividades más recurrentes, se ha encontrado la compra venta de productos y servicios, sobre todo de manera ambulante, así como los trabajos de cuidados y actividades domésticas. Las personas suelen permanecer en empleos informales por tiempo prolongado, aun cuando la actividad concreta pueda variar. Las jornadas laborales son largas, a pesar de que pueden ser flexibles, sin que existan períodos de descanso establecidos. La flexibilidad implica una organización desregulada de los tiempos de trabajo. No obstante, las investigaciones apuntan a que quienes practican estas actividades laborales informales las consideran en mayor medida como complemento a los ingresos y son, en proporción, menos los trabajadores para quienes es la actividad laboral o fuente de ingresos exclusiva (Voghon y Peña, 2014).

Otra cara de estos procesos muestra la percepción de fragilidad e indefensión de estas personas ante la actuación de la Policía o de otra institución formal a la hora de interactuar con ellas, por interpretar esa interacción solo como punitiva, con la imposición de multas y decomiso

de productos o medios de trabajo. En las investigaciones revisadas, se constata, no obstante, el interés de quienes trabajan en el sector informal por pasar a la formalidad, pero los bajos ingresos percibidos no les permiten pagar los impuestos sobre renta, licencia de actividad o pagar otras obligaciones de seguridad social inherentes a la formalización.

Las razones que limitan su formalización, según la percepción de personas empleadas de manera informal, indica la ausencia de mecanismos regularizadores efectivos, los cuales faciliten el tránsito hacia la formalización del empleo. Prima entre estas personas una visión social punitiva, e incluso una criminalización de su existencia. En 2013, durante una investigación, funcionarios municipales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS, en lo adelante) afirman no considerar a estos trabajadores como tales, y no contar con protocolos de trabajo para influir en su formalización, salvo informar a la Dirección Integral de Supervisión y Control (DISC, en lo adelante) en dependencia del nivel de ilegalidad involucrado en la actividad. La sola existencia de estas actividades implica una ilegalidad por ser considerada evasión fiscal (Voghon y Peña, 2014).

Por otro lado, un estudio previo realizado en 2006 reconoce la existencia de otros tipos de vínculos más sinérgicos entre sector formal e informal. En este caso, se demuestra que el sector informal de recogida de residuos sólidos, si bien se distingue por el carácter evasivo y muy dinámico de los vínculos sociales establecidos, por otra parte, contribuye de manera sustancial al desarrollo de la fase de recolección y separación de los mismos. Todo esto lleva a reconocer que las relaciones formal-informal no siempre tienen una connotación negativa o de economía sumergida, sino que puede expresarse en una vinculación positiva entre quienes trabajan de manera informal, quienes dirigen y quienes se encuentran en el trabajo formal: «es una red que gestiona los desechos reciclables para el mercado de trabajadores por cuenta propia y las casas de cambio» (Batista, 2006, pág. 8).

Sin haber sido resueltos los mecanismos de regularización, ni la identificación de las causas de todas las manifestaciones de empleo informal, y la proliferación del sector informal en el país, la situación creada por la pandemia de la covid-19 complejiza más el problema. El escenario reciente de contracción económica generado por la epidemia, alerta sobre un incremento de los grupos en condiciones de vulnerabilidad y, con probabilidad, también un aumento de la actividad laboral informal. La pandemia de la covid-19, según Rodríguez y Odriozola (2020) provoca una contracción del empleo lo

cual impacta de forma negativa en los ingresos asociados al trabajo. Elementos como la sostenida condición de interrupción laboral,⁶ y la fragilidad de las personas contratadas por pequeños y medianos negocios,⁷ debe haber generado una disminución significativa de los ingresos de estas personas o la falta de ellos, por lo cual es probable que complementen estos o se inserten totalmente en trabajos informales para generar ingresos. De igual manera, estudios desarrollados durante la pandemia, demuestran el aumento de la actividad económica informal para suplir las carencias en la oferta y distribución de productos de primera necesidad (Ávila *et al.*, 2020).

Los resultados de investigación aquí comentados responden a una realidad previa a la Tarea Ordenamiento iniciada el 1 de enero de 2021, la cual sin dudas constituye el hito socioeconómico más importante de los últimos años en medio del contexto de la emergencia sanitaria. En este sentido, se abre un nuevo escenario, el cual puede significar un nuevo partaguas para las condiciones y comportamiento del empleo informal en el país. Se espera un aumento de las solicitudes y aceptaciones de las ofertas de empleo en las direcciones

6 A inicios de junio de 2020 existen 142510 trabajadores «interrumpidos», quienes recibieron el primer mes el 100% de su salario, y después reciben el 60% del mismo. Las causas que motivan esta interrupción laboral se relacionan con: la paralización total o parcial de algunos centros de trabajo, la necesidad de madres de hijos e hijas en edad escolar de cuidarlos ante el cierre de escuelas, la medida de protección a trabajadores mayores de 60 años y otros con problemas de salud. En los casos de paralización de los centros de trabajo, se ha tratado de reubicar en otros empleos a todas aquellas personas que quedan interrumpidas en el sector estatal. De ellos el 10% ha sido reubicado en su cargo y el 19% en otras labores. Para el grupo que no acepta la reubicación propuesta, se le suspende el pago del 60% del salario, aunque al reanudarse las labores se puede incorporar a su puesto de trabajo (Silva, 2020).

7 Si bien se estipulan un grupo de medidas de protección para el sector de trabajo por cuenta propia, no resultan suficientes para cubrir los ingresos de las personas contratadas ni de los pequeños negocios. Se orienta a los dueños de los negocios pagar el salario a sus trabajadores según las horas trabajadas en el último mes y cubrir el 60% de los salarios en el mes siguiente, siempre y cuando este no fuera inferior al salario mínimo en aquel momento: 500 pesos. Sin embargo, no todos los negocios privados cuentan con los fondos necesarios para honrar esta disposición. Además, las horas trabajadas por las personas contratadas en el último mes —febrero e inicios de marzo— pueden ser inferiores en gran medida a las trabajadas de manera regular, por lo cual el monto final del salario es probable sea reducido y roce el salario mínimo.

municipales de trabajo,⁸ dada la probable revalorización del empleo formal estatal y los salarios, así como un movimiento hacia la facilitación de apertura de pequeñas empresas del sector no estatal cuyo desarrollo pudiera también absorber fuerza de trabajo ahora empleada en la informalidad.

En otra lectura, el actual escenario de aumento de precios y del costo de la vida, así como de una posible elevación de la inflación, combinado con la incapacidad del sector empresarial —estatal y no estatal— para generar empleos suficientes y atractivos,⁹ puede producir mayores incentivos para el sostenimiento de las modalidades y condicionantes del empleo informal hasta ahora descritas.

Este análisis, además, debe ser actualizado a partir de las nuevas medidas anunciadas sobre una flexibilización en el trabajo por cuenta propia, las cuales reordenan el proceso de obtención de licencias de actividad. Resulta relevante en este nuevo escenario el cambio de concepto de actividades permitidas, lo cual restringía el margen de operación del sector, hacia actividades no permitidas o restringidas, lo cual abre dicho margen a la creatividad y recursos disponibles de quienes trabajen o deseen trabajar en este sector (Cubadebate, 2021).

En todo caso, sin lugar a dudas, el nuevo escenario abre una puerta a procesos que tendrán un impacto en uno u otro sentido en el empleo informal, y sus proyecciones hacia el futuro y el desarrollo del país.

Reflexiones finales

El trabajo informal y quienes en él participan constituye una realidad en la Cuba que se adentra ya en la tercera década del siglo XXI. Este es un fenómeno complejo, multicausal y recursivo¹⁰ con profundas implicaciones para las políticas sociales y económicas. En un proceso

8 Según Ingrid Travieso, directora de Empleo del MTSS, hasta mediados de enero de 2021 se habían recibido más de 34 000 solicitudes de empleo en las direcciones municipales de empleo de todo el país, de las cuales 13 000 habían aceptado las propuestas realizadas (Cubadebate, 2021).

9 Entre los efectos inmediatos de la Tarea Ordenamiento se reitera la idea de que muchas personas acuden a las Oficinas Municipales de Trabajo a solicitar empleos. Al cierre del 5 de febrero lo habían hecho 82 651 personas. Sin embargo, poco más de la mitad, un 52%, no ha aceptado las opciones disponibles (Figueredo *et al.*, 2021).

10 «Recursivo» alude a que sus efectos son a la vez causas de su reproducción, o sea una realidad que se reproduce en ciclos donde las causas y los efectos mutan uno en el otro lo cual dificulta su identificación y modificación.

de crisis económicas sostenidas y empeoradas por el efecto combinado de la pandemia de la covid-19 y el recrudescimiento del bloqueo, es de esperar su aumento. El correlato de este comportamiento muestra fuertes implicaciones para un proyecto social, el cual se precia de no dejar a nadie desamparado basando una parte de su sistema de protección social en la relación con el empleo formal para garantizar derechos laborales como contrato, protección ante accidentes, muertes y desastres, así como tributar para las pensiones, entre otros elementos.

Pensar la crisis como un proceso más permanente que coyuntural para un país como Cuba contribuiría a diseñar estrategias de protección ante crisis económicas provocadas por factores internos o externos, ambientales o de salud, como puso de relieve la pandemia de la covid-19. En este sentido, una comprensión del trabajo informal como algo negativo, como vía de evadir controles e impuestos, así como la búsqueda de ganancias descomprometidas socialmente no debería perdurar en la práctica política. Una visión de la informalidad como un proceso estructural resultante de procesos de falta de oportunidades de empleo combinada con falta de capacidades e incentivos para aprovechar oportunidades creadas, debería tender hacia asegurar y amparar a quienes permanezcan en esta condición. Para ello, políticas focalizadas de formación de habilidades y dotación de activos, así como de incentivos para la formalización, podrían disminuir la magnitud de la informalidad. Sin embargo, deberían complementarse con otras medidas de mitigación de la inseguridad laboral y de ingresos (Bertranau y Casanova, 2014), así como de apoyo a quienes, por razones de responsabilidad familiar ante el cuidado, están ahora obligadas a abandonar sus vínculos laborales estables y seguros.

Algunas medidas para incentivar la formalización del trabajo informal en el caso cubano podrían apuntar hacia:

- Flexibilización efectiva de los mecanismos para ejercer el trabajo por cuenta propia y para fomentar pequeñas y medianas empresas privadas y cooperativas. Si bien se han comenzado a dar pasos en ese sentido, como se comentó con anterioridad, se debe

impulsar esta forma de gestión a partir de la capacitación, orientación, fomento y acompañamiento de emprendimientos, lo cual trasciende la idea de la ventanilla única para obtener la autorización.

- Facilitar créditos e incentivos fiscales para la inclusión de personas, con menos recursos, en el trabajo autónomo y en pequeñas empresas.
- Establecer mecanismos de habilitación de competencias para el ejercicio de actividades que lo requieran.
- Fomentar la formalización de trabajos de cuidado, a partir del reconocimiento de su aporte social y económico.
- Flexibilizar las condiciones de contratación en actividades del sector estatal que lo permitan, las cuales prioricen alternativas contractuales para personas con sobrecarga de responsabilidades de cuidado con sensibilidad de género.
- Fomentar mecanismos de integración de actividades realizadas por trabajadores independientes que favorezca su organización, condiciones de trabajo, capacitación, acceso a materia prima o posibilidades de créditos a través de cooperativas y asociaciones.
- Incluir en las estadísticas la tasa de empleo informal y propiciar el desarrollo de indicadores para lograr captar las diferentes modalidades de existencia del sector informal y del empleo informal en el país, así como sus impactos económicos macroeconómicos y a nivel de los hogares.
- Monitorear los aportes de esta forma de trabajo al desarrollo económico y social del país, a partir del reconocimiento de los volúmenes de bienes y servicios provistos, según tipologías.

El manejo del trabajo informal en el país debe, en consecuencia, poner en primer lugar la seguridad y el beneficio de quienes trabajen, con independencia de su grado de formalización. Se debe orientar, a la vez, a superar la proyección de control y fiscalización hacia la regularización, la formalización y la protección de quienes ejercen estas actividades, y que son, en especial, vulnerables de manera estructural y coyuntural ante los riesgos de no poder alcanzar bienestar en una sociedad socialista y de trabajadores. ■

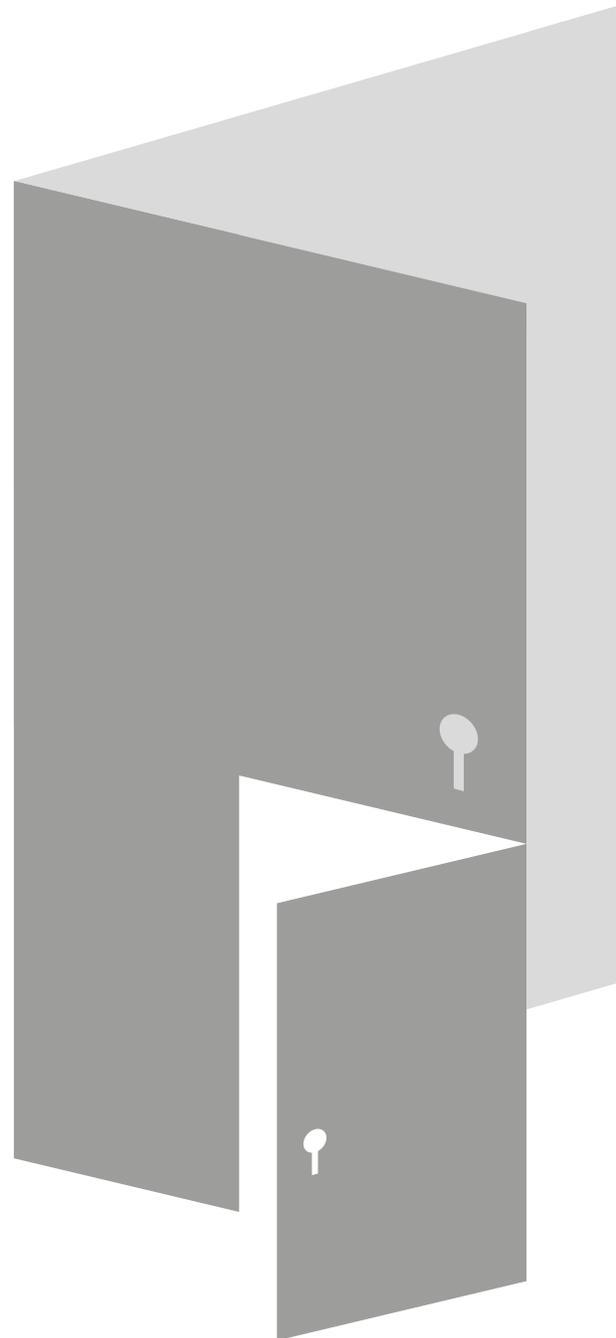
Bibliografía

- Albizu-Campos, J.C. «¿Es el descenso de la actividad económica un fenómeno temporal en Cuba?». *ResearchGate*. 21 de febrero de 2020, en https://www.researchgate.net/publication/339413348_ES_EL_DESCENSO_DE_LA_ACTIVIDAD_ECONOMICA_UN_FENOMENO_TEMPORAL_EN_CUBA?
- Ávila, N.; A. Gross; Á. Peña y D. Proenza. «Covid 19 y sus impactos socioeconómicos en segmentos poblacionales de La Habana. Debates inconclusos». La Habana: Inédito, 2020.
- Batista, R. «La actividad del sector informal en el manejo de los residuos sólidos urbanos. El caso de Santiago de Cuba». *Revista Iberoamericana*, diciembre 2006.
- Bertranau, F. y L. Casanova. *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Roma: OIT-FORLAC, 2014.
- Carmona, E.; L. Izquierdo e I. Francisco. «Hogar de ancianos: sin tiempo para el olvido». *Cubadebate*. 1 de febrero de 2021, en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2021/02/01/hogar-de-ancianos-sin-tiempo-para-el-olvido> (último acceso: febrero 2, 2021).
- Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. «Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre – diciembre de 2003)». *Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo 2003*. Ginebra: OIT, 2004.
- Cribeiro, Y. «Contribución de la Fuerza de Trabajo Calificada al Crecimiento Económico en Cuba. Principales Determinantes». Tesis para optar por el grado científico de Doctora en Economía. La Habana: Universidad de La Habana, 2011.
- Cubadebate. «Listado de actividades donde no se puede ejercer el trabajo por cuenta propia». *Cubadebate*. 10 de febrero de 2021, en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/02/10/descargue-en-pdf-listado-de-actividades-que-no-se-puede-ejercer-el-trabajo-por-cuenta-propia>.
- Cubadebate. «Nueva aplicación para buscar empleos en Cuba estará disponible desde el 28 de enero». *Cubadebate*. 17 de enero de 2021, en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/01/17/nueva-aplicacion-para-buscar-empleos-en-cuba-estara-disponible-desde-el-28-de-enero>.
- Echevarría, D.; M. Tejuca y D. Pañellas. *Brechas de Equidad, Consejo Popular Príncipe. Informe de resultados*. La Habana: Universidad de La Habana, 2019.
- Echevarría, D. y M. Tejuca. «¿Formación del ser o del hacer? La educación para el trabajo en Cuba 2000-2015. Coherencia entre políticas educativas y de empleo». En *Miradas a la Economía Cubana. Un acercamiento a la actualización seis años después*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2017: págs. 97-108.
- Food and Agriculture Organization. *Repercusiones de la enfermedad por coronavirus Covid-19 en los trabajadores informales*. Roma: FAO, 2020.
- Figueredo, O.; E. Carmona; L. Izquierdo y A. Padrón. «Tocarle las puertas al trabajo o por qué tantos cubanos salen a buscar empleo». *Cubadebate*. 8 de febrero de 2021, en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2021/02/08/tocarle-las-puertas-al-trabajo-o-por-que-tantos-cubanos-salen-a-buscar-empleo>.
- González, A. «La economía sumergida en Cuba». *Cuba Investigación Económica*, 1995: págs. 77-104.
- González, R. «El capital humano en los marcos del Plan 2030: una mirada a los objetivos del programa». En *Miradas a la Economía Cubana: Un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 55-64.
- Guataqué, J.C.; A. García y M. Rodríguez. «El perfil de la informalidad laboral en Colombia». *Universidad del Rosario. Documentos de trabajo*, no. 95 (2011).
- INEGI-DGE. «Informalidad y precariedad en el empleo». *IX Encuentro de estadísticos de género*. Mexico D.F.: [s/e], 2008.
- Lim Chang, N. y U. Pacheco. *La economía informal en Cuba*. Santiago de Cuba: Universidad de Oriente, 2005.
- Martín, J.L. y J.L. Nicolau. *La problemática del empleo en Cuba y los elementos de precariedad que incorpora*. La Habana: [s/e], 1997.
- Mena, M. «Análisis del sistema documental del trabajo por cuenta propia. Los casos de arrendamientos y servicios gastronómicos». *Revista Economía y Desarrollo*, 2019.
- Ministerio de Economía y Planificación. «Informe Nacional Voluntario de Cuba sobre implementación de la agenda 2030». *Foro América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. 2019, en <https://foroalc2030.cepal.org/2019/sites/foro2019/files/2019>.
- Mok, L. «Desigualdad en Cuba: Estimaciones a partir del consumo eléctrico». *Cubadebate*. 23 de diciembre de 2020, en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/12/23/desigualdad-en-cuba-estimaciones-a-partir-del-consumo-electrico>.
- Núñez, L. «Más allá del cuentapropismo en Cuba». *Temas*, no. 9 (1997): págs. 41-50.
- Organización Internacional del Trabajo. *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*. Ginebra: OIT, 2019.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Censo de población y viviendas 2012*. La Habana: ONEI, 2014.
- Pavón, M.V. «El trabajo informal en Colombia e impacto en América Latina». *Observatorio laboral Revista venezolana*, vol. 7, no. 13 (2014): págs. 23-40.
- Pérez, C. «¿Por qué los gobiernos de izquierda no apuestan por políticas universales de impuestos e ingresos?». En *El Mundo del Trabajo en América Latina*, 2012.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Human Development Indices and Indicators, 2018. Statistical Update*. Washington D.C.: Communications Development Incorporated, 2018.
- Portes, A.; M. Castells y L. Benton. *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press, 1989.
- Rodríguez, Á. «El trabajo por cuenta propia: Fuente de empleo en el Municipio de Santa Clara». Santa Clara: Departamento de Sociología de UCLV, 2009.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Impactos económicos y sociales de la covid-19 en Cuba: Opciones de política*. La Habana: PNUD, 2020.

- Sandoval, G. «La informalidad laboral: causas generales». *Equidad y Desarrollo*, no. 22 (julio-diciembre 2014).
- Silva, Y. «Cuba mantiene las medidas de protección laboral y salarial ante la COVID-19». *Granma*. 2 de junio 2020, en <http://www.granma.cu/cuba-covid-19/2020-06-02>.
- Torres, R. «Algunas contradicciones del desarrollo económico cubano contemporáneo». En *Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social*, de O. E. Pérez y Ricardo Torres. La Habana: Editorial Caminos, 2013, págs. 31-40.
- Velazco, J.J. «Estándares internacionales para la medición de la Informalidad». *Seminario Internacional Nuevas y antiguas formas de trabajo informal y empleo precario*. OIT, 2019.
- Velázquez, A.L. «Informalidad laboral y pobreza en adultos mayores. Relaciones dialógicas en el contexto de San Miguel del Padrón. La Habana». Tesis de Grado en Sociología, 2017.
- Voghon, R. y Á. Peña. «La reconfiguración de la Política de Empleo y Seguridad Social. Horizontes para pensar la relación igualdad-ciudadanía en el contexto cubano». *Crítica y Emancipación* (CLACSO), 2014: págs. 379-465.
- Zimbalist, A. *The Cuban Economy: Measurement and Analysis of Socialist Performance*. Baltimore, 1989.
-

CAPÍTULO 13

La vivienda en Cuba. Evolución y perspectivas



La vivienda en Cuba. Evolución y perspectivas

CARLOS GARCÍA PLEYÁN

Introducción

La satisfacción del derecho a una vivienda adecuada es, todavía, una tarea pendiente en la mayoría de los países. Los enormes barrios insalubres, la especulación inmobiliaria, miles de personas sin techo, las hipotecas abusivas y los desalojos, son todavía fenómenos comunes a muchas ciudades.

En Cuba, integrar de manera adecuada los esfuerzos estatales con los de las familias, complementar la nueva vivienda con la rehabilitación y el mantenimiento, diversificar e incrementar la oferta, armonizar los aspectos sociales, económicos, ambientales, tecnológicos, jurídicos e institucionales, son aspectos que buscan todavía soluciones efectivas.

Este capítulo pretende dar una visión resumida pero actualizada del problema de la vivienda en Cuba. Para ello se sigue la evolución de este sector durante los 60 años del período revolucionario, se hace una evaluación de la situación actual, un análisis de la política de la vivienda propuesta por el gobierno y se proponen una serie de criterios para una mejor y más completa formulación de políticas.

Es oportuno aclarar que el texto ha sido elaborado sobre la base de la información estadística y documental públicas disponibles, que es insuficiente y a menudo inconsistente, lo cual sin duda limita su alcance. Un ejemplo de ello es la falta de divulgación e incluso el difícil acceso al propio texto de la *Política de la vivienda*.

La evolución del problema de la vivienda en el período revolucionario

Los años cincuenta del siglo xx

No son necesarios muchos datos para demostrar la difícil situación de la vivienda en Cuba en los años cincuenta. La formidable urbanización de La Habana no debe engañarnos sobre la situación general del país. De las 1 250 000 viviendas censadas en Cuba en el año 1953, tan solo el 32% era de mampostería, mientras que el 27% era de madera y tejas y el 41% de yagua y guano.

En la capital se concentraba el 24% de la vivienda, pero también el 90% de los arquitectos, el 80% de los edificios de más de seis viviendas, el 76% de la vivienda era de mampostería —solo el 3% en el ámbito rural—, el 70% tenía agua corriente —solo el 2% en el campo—, el 94% tenía energía eléctrica —solo el 9% en el área rural— (Tribunal Superior Electoral, 1953). Incluso dentro de la capital las diferencias en las condiciones de vida eran abismales tanto en las zonas centrales de la ciudad —en 1945 había 3000 «casas de vecindad»— como en la periferia, donde unos 20 000 habitantes ocupaban 13 barrios insalubres (Segre, 1980, pág. 27).

La situación jurídica de la vivienda de los habaneros también era muy distinta del resto del país. En Cuba un 38% eran propietarios, otro 38% pagaban alquiler y el 24% restante eran viviendas autoconstruidas sin legalización, sobre todo rurales. En La Habana, en cambio, la inmensa mayoría —un 81%— lo estaban en régimen de alquiler. De ellas, un 40% carecía de inodoro interior exclusivo, es decir, debían ser cuarterías, casas de vecindad y similares (Tribunal Superior Electoral, 1953). En resumen, en 1958 se calculaba un déficit no menor de 700 000 viviendas y una demanda por crecimiento demográfico para el siguiente decenio de otras 300 000 (Sección Cubana FPAA, 1975, pág. 8).

Los años sesenta

Al triunfo de la Revolución, en 1959, la política en el campo de la vivienda se centró en tres objetivos fundamentales: terminar con la especulación sobre los terrenos y la vivienda; favorecer a la población urbana de escasos recursos, agobiada por el pago de los alquileres; e iniciar un plan inmediato de construcción de viviendas para la población más humilde, tanto en las ciudades —barrios precarios— como en el campo —bohíos—.

La actuación avanza con rapidez en dos ámbitos: el jurídico y el constructivo. En el primer aspecto, ya

en 1959 se decide una rebaja general de alquileres, de entre un 30 y un 50% según los salarios familiares y se fija un precio único a los solares yermos de 4 pesos/m² para evitar la especulación. Al año siguiente, la Ley de Reforma Urbana dispone que las viviendas no ocupadas por los propietarios pasen a ser propiedad de sus ocupantes mediante el pago de su precio legal en mensualidades de alquiler.

De manera simultánea, comienza en las ciudades la erradicación de los barrios insalubres y en el campo la urbanización de la población dispersa en comunidades rurales —unos 200 asentamientos son construidos en el decenio— los cuales permitían el acceso de los pobladores rurales a la electricidad y a servicios elementales de comercio, educación y salud (Fernández, 1976, pág. 139).

La creación del Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda (Inav, en lo adelante) en febrero de 1959 marcó un punto de inflexión en la política habitacional cubana y constituye el momento del despegue de la construcción a gran escala de la vivienda social. Aunque en este decenio se acometen experiencias de transformación urbana con edificios multifamiliares —como fueron la Unidad Vecinal Camilo Cienfuegos en La Habana del Este y la construcción del Distrito José Martí, en Santiago de Cuba— la mayor parte de las viviendas construidas eran todavía una vivienda unifamiliar aislada de una planta con sistemas tradicionales o con prefabricado ligero como el sistema Sandino, tanto en el campo como en los núcleos urbanos (Zardoya, 2018).

Los años setenta

La enorme demanda acumulada de vivienda y la idea de que con la industrialización de la construcción se podría multiplicar la construcción de edificios abre un período en el cual se pasa de sistemas ligeros y flexibles, como el Sandino, a otros más pesados como el Gran Panel 4, GP70, el Girón, el IMS, SP-72, moldes deslizantes, entre otros.

Es la época del proyecto «típico», el cual debía, según se suponía, simplificar las labores de proyección y facilitar la construcción por su estandarización, pero no tomaba en cuenta ni la diversa demanda de las familias, ni su adaptación al contexto geográfico en el que se construye. Tal proceder generó monotonía en los nuevos barrios en las ciudades a lo cual se suman carencias en la urbanización y espacios públicos. La insuficiencia de mano de obra hace que se organicen las

«microbrigadas»,¹ las cuales tienden a localizarse en la periferia de las ciudades para evitar las complejidades técnicas de construir en el tejido urbano.

Fuera de la ciudad se continuó con la construcción de comunidades rurales y se añaden unas 200 a las edificadas en el período anterior, con los sistemas Sandino pero también con Gran Panel 4, con lo que se generan problemas de adaptación del campesinado, habituado a una vivienda aislada con espacios generosos y muy abierta al exterior, quien podía pasar ahora a vivir en un cuarto piso con una puerta enfrente de la suya, sin poder acceder al huerto familiar, ni contar con los espacios necesarios para herramientas, animales, equipos y productos, entre otras dificultades.

Este período se caracteriza por una notable pérdida de la calidad del diseño y de la ejecución, que continuará hasta el presente. Entre los problemas constructivos se destacan la mala calidad de los acabados y de la impermeabilización de las cubiertas planas de los edificios prefabricados que, en un clima tropical, pronto comienzan a generar numerosas filtraciones, asunto no resuelto hasta el presente.

Los años ochenta

En la década de los ochenta se constata el empeoramiento de las condiciones del hábitat en los centros urbanos existentes —cuarterías, viviendas en mal estado, entre otras— y en algunas zonas periféricas —barrios insalubres— debido a fuertes crecimientos demográficos —tanto en natalidad como migración— y a una insuficiente acción sobre el patrimonio construido.

La década comienza con una sorpresa estadística. El Censo de 1970 había registrado la existencia en el país de 1 905 000 viviendas y durante el decenio se había contabilizado la construcción de 166 000 viviendas, por lo cual era de esperar que en 1981 el fondo no rebasara los 2 070 000. Se censaron, en cambio, 2 363 000 viviendas, es decir, casi 300 000 más de las esperadas. Ello corroboró la opinión de varios expertos quienes alertaban que la producción por esfuerzo propio era incluso mayor que la estatal y que había que tenerla en cuenta. El Ministerio de la Construcción (Micons, en lo adelante) decide llevar a cabo un censo de construcción de vivienda privada del período entre 1981 y 1983 cuyos resultados evidencia la ejecución de 120 000 viviendas

por medios propios en esos tres años, cuando la construcción estatal había sido de 60 000. Es verdad que de las 120 000 no estatales, tan solo 26 000 habían logrado el certificado de habitable (ONE, 1988), a pesar que más de la mitad constituían reposiciones de viviendas improvisadas, ahora construidas con materiales de buena calidad (García Pleyán, 1994). Ello golpea con dureza el paradigma de que la solución de la vivienda pasaba por el modelo de la vivienda estatal prefabricada y obliga a reconocer esa abundante producción particular que actuaba sin un mercado de materiales, sin proyecto, sin financiamiento y sin reconocimiento jurídico y, en parte, sin legalización del suelo.

Esta toma de conciencia está en el origen de la creación del Instituto Nacional de la Vivienda (INV, en lo adelante) y de la promulgación de la primera Ley General de la Vivienda, de 1984 (Vega, 1986). Se trataba de una ley flexible la cual autorizaba y regulaba la compraventa de vivienda, la constitución de cooperativas temporales para la construcción de viviendas, el alquiler particular, mientras mantuvo los principios iniciales de autorizar una sola vivienda como propiedad y otra de descanso, prohibían los desahucios, la especulación sobre el suelo urbano, entre otros aspectos.

Sin embargo, en 1986, con el inicio del llamado Proceso de Rectificación de Errores y Tendencias Negativas, se da marcha atrás otra vez al enfoque más flexible de los años precedentes y se formula una nueva Ley General de la Vivienda, en 1988 (Dávalos, 1990), la cual elimina las cooperativas, la compraventa, los alquileres, entre otros aspectos.

Los años noventa

La crisis del Período Especial impacta de manera considerable el sector de la vivienda, no tanto en la cantidad de unidades construidas como en su calidad. Las carencias económicas y tecnológicas paralizan casi en su totalidad la construcción estatal prefabricada y se inicia una búsqueda de soluciones alternativas en cuanto a materiales y tecnologías para enfrentar las carencias —en particular de cemento y acero— y lograr viviendas de bajo consumo material y energético. Hubo un redescubrimiento de materiales y formas de construir tradicionales —arcilla, mampuesto, suelo-cemento, bóvedas—, pero la improvisación y la falta de conocimiento técnico de los constructores hizo que muchas construcciones se depreciaran en pocos años.

Ante las graves limitaciones evidenciadas por el modelo de vivienda estatal prefabricada para enfrentar

1 Brigadas constructoras formadas por unos 30 obreros o profesionales con problemas habitacionales, liberados de sus centros de trabajo, aunque pagados por ellos, para construir edificios de vivienda.

la crisis, surge en 1994 una oenegé, Hábitat-Cuba, la cual propone un planteamiento distinto. Ya desde la década anterior se había conformado un nuevo enfoque, el cual se haría explícito en la Primera Reunión sobre Política de Vivienda realizada en 1991.

Este defendía la necesidad de: i) incorporar la rehabilitación y el mantenimiento y no solo priorizar la nueva construcción; ii) ajustar el patrón tecnológico para hacerlo sustentable, lo cual cuestionaba la prefabricación pesada como única vía; iii) adaptar la construcción a las características específicas del lugar, el clima y la familia y evitar, en lo posible, la vivienda y el edificio típicos y iv) reconocer la necesaria cooperación con el esfuerzo propio desarrollado por la población.

La crisis de paradigmas generada por la desaparición del referente socialista europeo, sumada a las carencias del presupuesto estatal, permiten en este período la eclosión de un número de experiencias novedosas cuyo denominador común es la innovación descentralizada. Los años noventa ven surgir soluciones alternativas más sostenibles, tanto en el campo como en la ciudad.

En estos años surgen el Grupo de Desarrollo Integral de la capital, los Talleres de Transformación Integral del Barrio, los Consejos Populares, el nuevo modelo de gestión urbana de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, los proyectos de cultura comunitaria, se consolida el programa del médico y la enfermera de la familia, fue la etapa en la cual se constituyeron un mayor número de organizaciones no gubernamentales cubanas y, hacia el inicio de la década siguiente, surge el programa de universalización de la educación superior con la habilitación de sedes municipales.

Hábitat-Cuba surge como una sociedad que funcionaba bajo principios cooperativos. Organiza el Programa de los arquitectos de la comunidad (PAC, en lo adelante) el cual tenía la función de atender las necesidades de la población en cuanto a diseño —con un método participativo—, así como asesorías técnicas y legales.

Ello ofrecía solución a unos de los problemas más graves: la producción desde 1959 de más de un millón de viviendas por esfuerzo propio sin la asistencia técnica adecuada. Por desgracia, en 2000 el INV —en una nueva regresión a paradigmas anteriores— considera como innecesaria, en aquellas condiciones, la experiencia y, tras absorber a los más de 500 arquitectos del PAC —y, en la práctica, convertirlos en inspectores urbanos— disuelve de modo abrupta la organización.

El decenio 2000-2010

La falta de intervención en el casco urbano acumula a lo largo de los años edificios en ruina e incrementa aquellos que se derrumbaban o quedaban en estado crítico. Hubo que trasladar a numerosas familias a albergues —en principio, provisionales— y más tarde comenzaron a levantarse las llamadas «comunidades de tránsito» en la periferia de las ciudades para aliviar de algún modo las pésimas condiciones de vida en los mencionados albergues.

A pesar de que se mantenía la difícil situación de la vivienda, desde finales de los años noventa comienza a descender el ritmo productivo y a dispersarse la responsabilidad de la construcción de vivienda hacia los ministerios que requerían de ella para sus trabajadores.² Si bien en 1996 el Estado había construido 30 000, a partir de ese año el ritmo disminuye hasta que en 2003 solo se edifican poco más de 7000.

El decenio 2011-2020

El descenso del ritmo constructivo hasta 2017 hace cada vez más alarmante e insostenible la acumulación de los problemas de la vivienda urbana, por lo cual en estos últimos años se han tomado importantes decisiones para su solución.

Ya en 2011 el gobierno decide garantizar el ejercicio del derecho de propiedad de la vivienda, al permitir la compraventa y estimular así la formalización del mercado inmobiliario con un impacto considerable en la economía de las ciudades. La actividad tiene sus luces y sombras. Entre las primeras podrían contarse un indudable mejoramiento del aspecto de las edificaciones gracias a su rehabilitación, así como la creación de un apreciable número de puestos de trabajo tanto en las labores constructivas como en los negocios de gastronomía o alojamiento creados. No menos importante es la apertura de mayores oportunidades para el reacomodo de la población en el fondo habitable, antes limitado a la «permuta» o trueque de viviendas. Por otra parte, la reforma ha puesto en valor un activo que estaba en la práctica congelado, ha movilizó recursos financieros privados para la rehabilitación y ha ayudado a sanear sus dimensiones jurídico-legales.

2. Todavía en el año 2010 el Micons solo construye el 20% del total de vivienda estatal, mientras el resto es cubierto por los otros organismos como el Minfar, Minint, Minaz, Minagri, entre otros (ONE, 2011).

Tabla 1. Cuba. Producción de vivienda por períodos (1959-2028, en miles)

Período	Población al inicio del período	Fondo de viviendas al inicio del período	Producción estatal	Producción privada	Vivienda depreciada	Total producido en el período	Vivienda Privada (%)	Vivienda Producida /1000 hab
1959-1969	7000	1560	118.0	246.1	19.1	364.1	67.6	4.3
1970-1980	8569	1905	166.1	315.4	23.5	481.5	65.5	4.8
1981-1989	9724	2363	204.1	356.6	23.7	560.7	63.6	6.1
1990-2001	10 662	2900	255.2	417.4	38.6	672.6	62.1	5.1
2002-2011	11 178	3534	184.7	204.4	37.1	389.1	52.5	3.5
2012-2019	11 173	3886	109.9	146.1	32.0	256.0	57.1	2.9
Total			1038.0	1685.9	173.9	2723.9	61.9	4.4
Plan 2020-2028	11 210	4110	212.1	282.6		494.7	57.1	4.9
2028	11 300	4604.7						

Fuente: Cálculos del autor en base a la estadística censal y la proyección del Programa de la vivienda.

Entre los aspectos negativos se pueden mencionar la creciente diferenciación social y la redistribución de la población en el territorio urbano en función de su capacidad económica, así como el ambiente de ilegalidad el cual rodea una parte de los negocios inmobiliarios como son la existencia de testaferros y posibles sobornos. Otro aspecto conflictivo son las incoherencias de procedimiento puestas en evidencia entre distintas instituciones y regulaciones. Por ejemplo, si bien se otorgan licencias comerciales para operar en viviendas, los permisos de construcción o de obra no contemplan tales figuras, y están limitadas tan solo a la rehabilitación de residencias, con lo cual cualquier adaptación de local debe «disfrazarse» de vivienda (García Pleyán, 2018).

En 2013 se inicia un diagnóstico general de la situación concretado en la publicación del Perfil de la vivienda en 2014, realizado por el INV y el Instituto de Planificación Física (IPF, en lo adelante) con el apoyo de Onu-Hábitat y un grupo de expertos nacionales e internacionales (Onu-Hábitat e INV, 2014). Estos estudios continúan en los años siguientes con la publicación en 2018 de un importante grupo de recomendaciones (IPF y Onu-Hábitat, 2018).

En 2014 se decide extinguir el INV y sus funciones inversionistas son trasladadas al Micons, y otras al IPF y al Ministerio de Justicia (Minjus, en lo adelante). En 2016 el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP, en lo adelante), introduce un valor referencial mínimo de las viviendas para calcular la base imponible de los actos de compraventa de vivienda y donación, ya que los precios se habían quedado en la práctica congelados en los de 1959.

En definitiva, en 2018 el Micons da a conocer un documento con la Política de la vivienda el que contiene sobre todo un programa constructivo para solucionar el déficit en un decenio (2019-2028). Desde 2019 se trabaja en el contenido de la nueva Ley de la Vivienda la cual debiera recoger los nuevos enfoques y promulgarse a finales de 2021.

Se muestra, a modo de resumen, en la tabla 1,³ la producción de vivienda por períodos, en los últimos sesenta años y el programa previsto para el próximo decenio. Es conveniente, para interpretarla de manera adecuada, tomar en cuenta que:

- Una «nueva» vivienda puede provenir de una nueva construcción física o de una «producción» a partir del desglose —vertical u horizontal: la barbacoa— de una vivienda ya existente, de una adaptación de un local destinado a otro uso, o incluso, de una «reclasificación» apenas jurídica, sin obra física alguna. Puede ocurrir también que una reconstrucción

3 Para la elaboración de la tabla se asumen los siguientes criterios: i) se utiliza en lo posible la información censal. Las estimaciones del fondo en los años no-censales (1959 y 1990) son del documento *Perfil de la vivienda* o del autor; ii) la producción total se calcula por la suma de la diferencia intercensal más la depreciación; iii) se estima una depreciación mínima de 2/1000 anuales (podría incluso ser mayor si se toman en cuenta las viviendas destruidas en su totalidad por huracanes); iv) la producción de vivienda estatal es la informada por los anuarios de la ONEI; v) las últimas columnas muestran la proporción de vivienda construida por medios propios así como el ritmo promedio de construcción de vivienda por cada período a través del indicador de viviendas terminadas por 1000 habitantes y vi) la información del período 2020-2028 procede del Programa de la vivienda del Micons.

capital de una vivienda —con un considerable esfuerzo constructivo y financiero— no engrose en términos cuantitativos el fondo puesto podría tratarse tan solo de una reposición.

- Al no existir información pública sobre la cantidad de derrumbes por depreciación física —tan solo se informan las afectaciones por huracanes—, cualquier cálculo de construcción de vivienda intercensal sufre de una subvaloración y hay que suponer un porcentaje de depreciación —viviendas desaparecidas— para corregirlo.

Regularidades del período 1959-2019

En un examen global del período transcurrido desde 1959 se pueden constatar, tanto la persistencia de ciertos principios y regularidades, como también algunos giros bruscos en las formas de abordar la problemática producto de intensos debates sobre su enfoque.

Entre los primeros se pueden destacar, en sentido positivo, los siguientes:

- En primer lugar, se puede destacar, el reconocimiento del acceso a la vivienda como un derecho constitucional. Si bien en la Constitución de 1976 se afirmaba de forma escueta, en el artículo 9: «El Estado trabaja por lograr que no haya familia que no tenga una vivienda confortable», en la promulgada en 2019 la formulación era ya más abarcadora, en el artículo 71: «se reconoce a todas las personas el derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat seguro y saludable. El Estado hace efectivo este derecho mediante programas de construcción, rehabilitación y conservación de viviendas, con la participación de entidades y de la población, en correspondencia con las políticas públicas, las normas del ordenamiento territorial y urbano y las leyes» (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019).
- En segundo lugar, una firme y sostenida posición para facilitar un acceso social a la vivienda y al suelo para construirla, el control de la especulación con los mismos, así como a favor de la seguridad de la tenencia al entregar la mayoría en propiedad. En ese sentido se han mantenido a lo largo de los años cuatro principios esenciales:
 1. El suelo urbano es público, salvo los pocos solares urbanos privados en 1959 y cuyos propietarios se mantuvieron en el país.
 2. Solo se puede ser propietario de una vivienda, más otra en zona de descanso.

3. Los alquileres no deben rebasar el 10% de los ingresos familiares.
4. Está prohibido el desalojo en caso de que la familia no posea un alojamiento alternativo.

Por otra parte, son también constantes a lo largo del período algunos rasgos negativos como:

- El descuido por la dimensión urbana de la vivienda: han sido persistentes las ausencias o deficiencias en la urbanización de las zonas de vivienda, la conformación y diseño de los espacios públicos, las insuficiencias en la infraestructura técnica. La hegemonía de las empresas constructoras y los aspectos tecnológicos han dominado el proceso, lo cual ha marginado tanto a arquitectos como urbanistas, y conspirado contra una visión integral del hábitat. Las responsabilidades sectoriales han dificultado, por ejemplo, la construcción de espacios públicos de calidad e, incluso, el necesario diálogo entre la vivienda y la calle a través de portales, jardines, aceras. El urbanismo se reduce a una actividad tan solo constructiva, visión que no toma en cuenta la diversidad de especialidades requeridas por la construcción de la ciudad: arquitectos, ingenieros, sociólogos, juristas, economistas. Como dijo Mario Coyula: «la arquitectura fue secuestrada por los constructores y dejó de ser cultura para convertirse en mera construcción» (Crespo, 2014).
- La inexistencia de un diseño adecuado para la vivienda rural, adaptado a las necesidades de las familias en el ámbito rural agrario. La imposición de diseños urbanos en reducidos solares contribuye a la pérdida de importantes funciones, tradiciones y cultura campesina y al desarraigo de la población.
- La tendencia a la construcción de una vivienda unifamiliar aislada, oportuna en áreas rurales pero contraindicada en el ámbito urbano por los grandes consumos de área generados, lo cual eleva los tiempos de desplazamiento así como los costos de construcción y funcionamiento de la infraestructura técnica como agua, electricidad, comunicaciones.

Por su parte, la rigidez de la prefabricación pesada y la prioridad otorgada a la construcción de vivienda nueva, desatendió el mantenimiento, la conservación y la rehabilitación de la ciudad existente, y abandona el centro a la depreciación, el hacinamiento —cuarterías, barbacoas— y el deterioro.

El no reconocimiento de los enormes volúmenes de vivienda por esfuerzo propio impide la suficiente selección, preparación, urbanización y entrega de terreno

para la construcción privada, lo cual genera en la mayoría de las cabeceras provinciales —sobre todo en la región oriental— grandes zonas de vivienda improvisada sin el ordenamiento y la urbanización adecuadas.

En definitiva, la ignorancia o el desprecio por el contexto así como el facilismo de las soluciones «típicas» —tanto tecnológicas como de diseño— hacen que los planes de vivienda se prepararan sin casi diferenciar entre la capital y las áreas rurales, el llano o la montaña. Uno se puede encontrar tanto una vivienda de tipología rural en el centro de La Habana, como un edificio del tipo Gran Panel 4 «sembrado» en medio del campo sin la más mínima urbanización.

En lo referido a la política de vivienda se han alternado en los 60 años transcurridos dos concepciones divergentes: una más flexible en cuanto a tipologías, financiamiento, tenencia y construcción y otra en la que el Estado pretende asumir casi todas las responsabilidades. El debate entre los dos enfoques se ha expresado en posiciones enfrentadas en cuanto a muchos temas como:

- La responsabilidad del financiamiento —subvención estatal o ahorro familiar— del proyecto —proyectos típicos en empresas estatales vs. proyectos específicos por arquitectos individuales— o de la ejecución —estatal, microbrigadas, particular, cooperativa—.
- El reconocimiento o no de la vivienda por esfuerzo propio y su inclusión en el planeamiento de las ciudades, reservándoles terreno y preparando parcelas urbanizadas.
- La mayor centralización o descentralización de la producción de materiales —grandes plantas de prefabricado o producción local de materiales—.
- El papel, permitido o no, de las cooperativas en el sector en toda su diversidad como cooperativas de construcción, de propietarios, de crédito y servicios.
- La importancia o no de garantizar la seguridad de la tenencia por medio de la revitalización del registro de la propiedad y la realización del catastro urbano.
- La legitimidad o no de las restricciones administrativas sobre la selección del lugar de residencia dentro del país.
- El papel de la permuta o de la compraventa en las transferencias de la vivienda.
- Las soluciones tecnológicas: prefabricación pesada, ligera, artesanal.
- La distribución institucional de las responsabilidades entre distintas entidades —IPF, Micons, Minjus, MTSS, gobiernos locales— o la conveniencia de

un Ministerio de vivienda y urbanismo como en algunos países.

Se trata, en suma, de una controversia que no ha concluido. La ley próxima a promulgarse será, sin duda, un nuevo hito en este ya largo debate.

Situación actual y perspectivas: la política de la vivienda y sus limitaciones

La redacción del documento sobre el *Perfil de la vivienda*, en 2014 y la preparación de la *Política de la vivienda*, en 2018 obligan a actualizar la información recogida sobre el fondo habitacional en el último Censo de 2012. El Micons difundió algunos de los resultados en la reunión de la Asamblea Nacional del Poder Popular en diciembre de 2018, como base del programa de la vivienda propuesto para el período 2019-2028. Ello permite esbozar el panorama general, aunque todavía con importantes limitaciones, entre ellas: apreciaciones subjetivas del estado de la vivienda, ausencia de mediciones en cuanto al metraje construido, dificultades en la información sobre la vivienda producida por esfuerzo propio, indiferenciación de los datos según el rango de asentamientos.

Es importante señalar, asimismo, dos cuestiones fundamentales. De una parte, no es posible abordar el tema de la vivienda de forma sectorial o aislada de su contexto. Esta tiene una dimensión territorial que implica la urbanización del suelo, la provisión de infraestructura técnica y las consideraciones urbanísticas, estéticas y funcionales de ser un elemento esencial del tejido urbano o del área rural.

Por otra parte, el enfoque de la vivienda debe integrar y abarcar todas sus dimensiones. Pensar la solución de la vivienda implica enfocar no solo los asuntos técnicos de su construcción, sino de su financiamiento —subvencionado o no—, de su proyecto —típico o específico—, de su distribución —prioridades sociales—, de su gestión —proceso inversionista, trámites administrativos—, implica abordar los aspectos jurídicos —regulaciones urbanas, formas de propiedad, registro y catastro—, económicos —costos de producción, precios de venta o alquiler, valoración del suelo, política tributaria—, sociales —caracterización de la demanda, participación—, entre otros aspectos. Es por ello que centrar la responsabilidad institucional de la vivienda en el Ministerio de la Construcción dificulta el abordaje adecuado de un tema tan integral como la

vivienda concebida como elemento esencial del hábitat humano.

Caracterización de la situación actual

Según los datos disponibles, Cuba dispone de un fondo abundante —cerca de 4 millones de viviendas para 11.2 millones de habitantes—, lo cual supone una ocupación promedio de 2.87 habitantes por vivienda —en el Censo de 1953 era de 4.6—. Podría parecer, por lo tanto, que en Cuba no existe hacinamiento, pero al no disponer del metraje de las viviendas es imposible demostrarlo. De hecho, la existencia de numerosas cuarterías y barbacons insinúa lo contrario. Hay también numerosas viviendas subocupadas lo cual, cada vez más, permiten negocios de arrendamiento privado, internacional o nacional. Según una encuesta de la ONEI, existe un excedente de dormitorios respecto a la ocupación real en más de 600 000 viviendas, mientras que en otras 250 000 hay un déficit de los mismos (Onu-Hábitat e INV, 2014, pág.12).

El problema fundamental está dado por la precariedad del fondo. En el diagnóstico presentado en la *Política de la vivienda* se afirma que el 61 % del fondo habitacional se encuentra en «buen estado», pero también que el 49 % tiene cubierta ligera y es, por tanto, proclive a desaparecer con los huracanes. Por si fuera poco, el censo contabiliza más del 48 % de las viviendas con filtraciones debidas en su mayoría, a la mala calidad de las cubiertas (Onu-Hábitat e INV, 2014, pág. 15). En el mencionado documento del Micons se contabilizan unas 85 000 viviendas en cuarterías, 850 edificios críticos —la mayoría en la capital—, 117 000 viviendas con piso de tierra, con un total de 850 000 personas afectadas. Viven todavía en albergues unas 21 000 personas. Quedan, por otra parte, 210 000 viviendas con afectaciones climatológicas, de las cuales más de 60 000 son derrumbes totales. Todo lo cual lleva al Micons a estimar en el año 2017 un déficit total de 930 000 viviendas.⁴ En estos momentos

la gran mayoría del fondo, un 88 %, es de propiedad personal, un 5 % está en usufructo o arrendamiento permanente, un 4 % son fondos básicos de instituciones y un 3 % no tiene titularidad.

Una de las mayores carencias, tanto de los diagnósticos como de las propuestas, es la no diferenciación entre los distintos tipos de asentamientos. No pueden tratarse igual los fondos habitacionales de las ciudades con un número considerable de edificios —o con importantes zonas de patrimonio histórico—, que la vivienda rural en pueblos o la vivienda campesina dispersa, sea en el llano o en la montaña. Lo considerado como adecuado en un lugar puede ser desaconsejable en otro. De los 611 000 apartamentos en edificios, 590 000 están en la parte urbana, un 97 % y más de la mitad se concentran en la capital. Lo mismo ocurre con las habitaciones en cuarterías: 95 % en la parte urbana y 58 % en la capital. La tendencia a formular políticas generales de vivienda sin especificar su contexto geográfico tiende a simplificar la situación y puede conllevar a errores de bulto. Cuba es ya un país muy urbanizado con un índice de 76 %: más de la mitad de la población y las viviendas se concentran en las 56 ciudades mayores de 20 000 habitantes y menos del 10 % se mantiene todavía dispersa. Una política de vivienda debiera especificarse por los distintos tipos de implantación en el territorio.

El documento del *Perfil de la vivienda* caracterizaba la situación de partida en varios cuellos de botella esenciales los cuales, de forma resumida, podrían enunciarse como:

- Fragmentación institucional y marco regulador disperso y obsoleto. Débil asistencia técnica y de servicios a la construcción por medios propios.
- Precariedad del fondo habitacional: 290 000 viviendas en barrios insalubres y cuarterías, 250 000 con hacinamiento muy alto.
- Insuficiente conservación y rehabilitación del fondo tanto estatal como particular. La demanda creciente de vivienda, solo es atendida por expansión periférica, con desaprovechamiento del importante potencial de transformación interno de las ciudades.
- Dificultades en la gestión, planificación, trámites administrativos, y proceso inversionista —por ejemplo, el valor no corresponde a los costos de producción—. No se logra potenciar el suelo como fuente de recursos financieros por la vía fiscal.

4 Puede llamar la atención que, después de haber producido más de 2.7 millones de viviendas en los últimos 60 años, el déficit de vivienda se mantenga en estimados similares al año 1959. Ello es explicable por diversas razones. Si bien la población se ha multiplicado por 1.5; las familias se han multiplicado por 2.7 —han pasado de 1.5 millones a 4 millones debido a la fuerte reducción del tamaño familiar— lo cual ha generado una mayor demanda. A ello se añade la migración interna que mueve cada año unos 70 000 habitantes. Por otra parte, hay que tomar en cuenta las viviendas perdidas, ya sea por depreciación física —no menos de unas 3000 anuales— o

por eventos naturales —más de 60 000 por derrumbes totales en los últimos 10 años—.

- Alta demanda insatisfecha de materiales para la construcción y rehabilitación de vivienda —en particular la reparación de cubiertas y filtraciones—.
- Inadecuación de las tecnologías y sistemas constructivos a las necesidades urbanas.
- Insuficiente provisión de suelo urbanizado para la construcción de vivienda estatal y particular, así como serias limitaciones del catastro y desactualización de la base informativa urbana.
- No hay modelos de gestión participativa y desde el año 2011 se constata un incremento de la inequidad en el acceso a la vivienda.

La política de la vivienda y sus carencias

El 18 de diciembre de 2018 se informa a la opinión pública sobre el contenido de la reunión de la Asamblea Nacional del Poder Popular en la cual se presenta el nuevo *Programa de la vivienda*.

La información difundida sobre la presentación del ministro de la Construcción es bastante escueta: lo esencial es la cuantificación del déficit de viviendas en 930 000 unidades, por lo cual se plantea construir 528 000 nuevas y rehabilitar 402 000 en los próximos diez años. Se definía en un 40% la parte del programa se llevaría a cabo por el Estado, menos en los casos de las ciudades de La Habana y Santiago de Cuba en las cuales la participación estatal alcanzaría el 60%.

Se especifican las prioridades en la entrega de viviendas, se reconocía la necesidad de integrar las funciones en una organización y de analizar funciones del arquitecto de la comunidad y, por último, se comunicaba el subsidio, por parte del Estado, de alrededor del 80% del valor de las nuevas construcciones, por lo cual sugería su inmediata eliminación.

Resulta curioso como algunos medios presentan la información como «Política», mientras otros como «Programa». El detalle no es menor: no es lo mismo definir un programa constructivo —tecnologías, ritmos de construcción, recursos necesarios, entre otros— que elaborar una política integral de vivienda. El propio presidente Miguel Díaz-Canel, al comentar la presentación del ministro hace alusión a un nutrido grupo de temas no abordados (Cubadebate, 2018) y señala la conveniencia de:

- Construir viviendas sólidas y evitar cubiertas ligeras para resistir eventos climatológicos y obviar las continuas reconstrucciones.
- Integrar al programa la ciencia, la innovación y las universidades; fortalecer en términos técnicos los cuadros municipales; informatizar el sistema de la

- vivienda para ayudar a evitar la corrupción y la malversación por parte de inspectores y funcionarios.
- Crear brigadas de construcción no solo por parte del Estado y los organismos, sino también de los territorios a través de los gobiernos locales.
- Readaptar y remodelar locales disponibles con buen diseño para complementar las nuevas construcciones.
- Impulsar la reparación de calles con nuevos materiales y tecnologías, con lo cual hace alusión a la escala urbana del problema.
- Considerar la producción de materiales locales como tema fundamental para el programa.
- Lograr construir una vivienda diaria por municipio para alcanzar los ritmos constructivos requeridos de 60 000 unidades anuales.

Se trata de una visión más abarcadora de las múltiples aristas de la situación, aunque no exenta todavía de algunas insuficiencias ya crónicas en el abordaje de las soluciones, en particular, las dificultades en especificar el programa en contextos diversos. Un ejemplo: si bien la producción de materiales es posible y necesaria en muchos municipios del país, hay otros en los cuales no pueden elaborarse todos —por lo cual se necesitarán intercambios intermunicipales— o, incluso, ninguno, como los municipios centrales de la capital, donde, en cambio, se requeriría de un mayor reciclaje.

A más de un año de su presentación en la Asamblea Nacional del Poder Popular, el documento de la política todavía no se ha publicado. Una búsqueda acuciosa en el sitio web del Micons,⁵ permite localizar un breve escrito de no más de 12 páginas de texto y 32 de tablas y gráficos no difundido en abierto,⁶ titulado *Política de la vivienda en Cuba* y el cual resumía su contenido en la introducción del siguiente modo:

«Se calculó la demanda de: Materiales de construcción de la industria nacional, la producción local de materiales de construcción, capacidad constructiva necesaria, inversiones a realizar, fuerza de trabajo en diferentes variantes, sistemas constructivos.

»Otros puntos abordados fueron: la prioridad en la entrega de viviendas, la tenencia legal, formas de pago y el precio legal subsidiado».

Siguen, a continuación, una treintena de tablas que especifican los cálculos en cuanto a tecnologías constructivas, brigadas, materiales, inversiones y equipos

5 En *Ministerio de la Construcción*, <http://www.micons.gob.cu>.

6 Si se intenta consultar el documento, la respuesta es: «No tiene permiso para visitar esta página». (¡!)

necesarios para un programa de construcción y rehabilitación de vivienda, desglosado por año, por provincias y por sectores —estatal, subsidio y esfuerzo propio—.

Un año después de su presentación en 2018 ya comenzaban a evidenciarse diversas carencias:

- El tema de las acciones de rehabilitación casi desaparece del panorama. En la información en la Asamblea Nacional del Poder Popular sobre los resultados del primer año del programa, se anuncia la terminación de 43 700 nuevas viviendas. Pero, ¿cuántas se rehabilitaron? Según el programa debían haber sido 16 000 por esfuerzo propio y 13 600 por vía estatal. La única información aportada es que se realizaron 30 000 «acciones constructivas». Al cambiar los términos, es imposible saber el número de viviendas rehabilitadas.
- La calidad de las viviendas entregadas deja mucho que desear no solo por su terminación sino por sus aspectos estructurales: las fisuras, grietas o filtraciones son comunes, por lo cual, de manera continua aparecen reportajes televisivos al respecto.
- No se menciona el tema de las urbanizaciones previas a la construcción de vivienda, con lo cual continúan, de hecho, la práctica de dejarlas pendientes o completarlas de manera parcial después de haber entregado los certificados de «habitables».
- Continúan las insatisfacciones de la población en el tema de los trámites.

La carencia fundamental del programa se centra en la actuación en las grandes ciudades y, en particular, en La Habana. El esfuerzo propio, combinado con el subsidio estatal, junto al incremento en la producción local de materiales permite avanzar en la solución del problema en las zonas rurales, así como en los pueblos e incluso en las ciudades menores. Pero las condiciones del fondo habitacional en las ciudades (denso y degradado) exigen proyectos, materiales y tecnologías específicas las cuales, a menudo, solo puede ofrecer el Estado. En estos momentos ni las familias pueden intervenir en la rehabilitación de edificios altos, ni el Estado está en términos técnicos ni organizativos preparado para construir y rehabilitar vivienda en tejidos urbanos como el de las zonas centrales de la capital.

Hay que insistir, una vez más: la ciudad es más que una suma de viviendas, como la vivienda es más que una suma de bloques o ladrillos. Se hace todavía hincapié en la vivienda nueva y se evita la rehabilitación, se construye en la periferia sin preparar las urbanizaciones con lo cual, al resolver un problema, se crean otros:

lejanía, suburbanización, mayores inversiones de infraestructura, desaprovechamiento del abundante potencial para construir en la ciudad ya existente.

En el mes de abril de 2021, después de haberse hecho público ya el documento de 2018, se volvía a informar de la aprobación por el Consejo de Ministros de la política para elaborar la nueva Ley de la vivienda a promulgarse en diciembre de 2021.

Una propuesta alternativa de política

Una política más abarcadora debiera articularse alrededor de seis grupos de acciones prioritarias: i) la integración y el fortalecimiento institucional; ii) la actualización de la normativa técnica y jurídica; iii) la diversificación de la oferta para una mayor adecuación a la demanda; iv) una mayor promoción de la rehabilitación, la conservación y el mantenimiento; v) un programa emergente para la vivienda precaria y vi) una mejor regulación del mercado inmobiliario.

Integración y fortalecimiento institucional

Parece indispensable, como se ha hecho en numerosos países, integrar la cadena de planeamiento, gestión, financiación y ejecución de viviendas, con una articulación institucional y económica de las funciones de urbanismo y vivienda en un solo organismo. Ello facilitaría la preparación de las urbanizaciones, así como la reparación de infraestructuras relacionadas con las viviendas. Debiera asegurarse, por otra parte, la certificación —técnica y del Consejo Popular de la zona— de la calidad de las obras y las terminaciones, al evitar las reiteradas chapucerías y malgasto de materiales y exigiendo al inversionista y a los constructores las responsabilidades correspondientes.

Desde el punto de vista económico, sería oportuno constituir un presupuesto integral territorial, descentralizado, para vivienda y urbanización, en particular para las inversiones en las mayores ciudades, a partir de una contribución territorial reforzada —mayor del 1%— o de otros mecanismos fiscales, como tasas y contribuciones. Existe una numerosa experiencia al respecto en muchas ciudades del mundo.

Para todo ello habrá que llevar a cabo una selección del personal idóneo para el trabajo con la población, así como desarrollar un programa de capacitación y fortalecimiento técnico; en particular con la informatización de todo el sistema de trámites y registros y el reforzamiento de la actividad inversionista.

Actualización de la normativa técnica y jurídica

Además de la actualización de la normativa técnica de acuerdo a las nuevas realidades económicas y demográficas —revisión de costos y precios para la valoración económica de los materiales de construcción y de los inmuebles, revisión de la superficie habitable de acuerdo al tamaño de los hogares, su ubicación geográfica, entre otros— parece urgente la elaboración de una norma jurídica para regular la gestión del suelo —administración del suelo público, control y uso del suelo público ocioso, tanto libre como construido, de los cambios de uso, su valoración económica—. El nuevo marco regulatorio deberá promover el aprovechamiento del suelo urbanizado existente y la utilización eficiente de la nueva urbanización, así como tender a simplificar los trámites administrativos.

La cercana promulgación de una nueva ley de la vivienda, así como de un decreto-ley referido al ordenamiento territorial, el urbanismo y la gestión del suelo, debieran actualizar, unificar y simplificar la numerosa, compleja y fragmentada normativa acumulada en estos últimos 35 años.

Diversificación de la oferta para una mayor adecuación a la demanda

Se requiere lograr una mayor diversificación de la oferta habitacional, más adaptada a la demanda actual en múltiples dimensiones: financiamiento, proyecto, materiales, tecnologías y tipologías.

En cuanto al financiamiento y promoción de viviendas, no se puede prever tan solo la entrega de la vivienda estatal en propiedad, el subsidio de las células básicas habitacionales o los créditos —o el ahorro familiar— para la construcción por esfuerzo propio. Hay que regular las cooperativas de producción y servicios para la vivienda, así como recuperar la construcción de vivienda social para el alquiler —ya sea estatal o cooperativa en régimen de cesión de uso— pues es muy difícil que las parejas jóvenes puedan acceder al capital requerido para construir o comprar una vivienda. En ese sentido, se haría necesario regular, por igual, la utilización de viviendas para negocios por cuenta propia —talleres, comercio, gastronomía, alojamiento— y adecuar los proyectos y las regulaciones correspondientes. Por último, sería oportuno flexibilizar y ampliar las fuentes de financiamiento público y privado para poder crear una oferta de viviendas de alquiler diversa y asequible, lo cual incluye vivienda estatal para grupos vulnerables.

En lo que se refiere al proyecto arquitectónico y urbanístico, es necesario adaptar los diseños y las soluciones a la evolución demográfica perspectiva —rápido envejecimiento, menor natalidad, familias mucho más pequeñas— así como a la diversa capacidad financiera de los usuarios y a las particulares condicionantes bioclimáticas y de contexto y morfología urbana. Es necesario recuperar el carácter original del programa del Arquitecto de la Comunidad —el del proyecto participativo con las familias— u otro similar, así como el ejercicio independiente de la profesión de arquitecto —hoy enmascarada de forma absurda en la figura de «decorador»— estimular la mejor calidad de los proyectos —al recuperar, por ejemplo, la convocatoria de concursos para su adjudicación— e involucrar a fondo a las universidades en el programa de la vivienda. No se puede olvidar que cada año las facultades de arquitectura gradúan unos 200 nuevos arquitectos quienes debieran participar de forma mucho más intensa en la propuesta de soluciones adecuadas a cada usuario y a cada contexto urbano, con lo cual mejoraría la calidad técnica y formal de las obras y revitalizaría el prestigio de la profesión.

Es urgente la necesidad de disponer de los materiales y las tecnologías apropiadas para lograr las densidades adecuadas y las tipologías urbanas que caracterizan a las ciudades. La *Política de la vivienda* prevé una capacidad constructiva nacional de 59 000 viviendas anuales. De ellas, la mayoría (85%) se basa en tecnologías inadecuadas para las zonas urbanas: Sandino (30 000), Petrocasas (15 000), madera y guano (5000). Solo los sistemas FORSA (5100) y Gran Panel (4200) serían adecuados. Pero con ellos no basta. Hay que prever, asimismo, los materiales, equipos y oficios requeridos por el peso abrumador que debieran tener la conservación y la rehabilitación en las áreas urbanas.

La propia morfología urbana o rural implica una gestión particularizada del suelo a urbanizar, construir o reconstruir. No es lo mismo construir en el campo, en la periferia de las ciudades o en zonas de alta densidad o de construcción medianera. Hay que tomar en cuenta y utilizar de manera adecuada la enorme disponibilidad de suelo en solares yermos, parcelas ocupadas por instalaciones obsoletas, lotes a demoler y reedificar los que no pueden tratarse de forma indiferenciada. Hacer ciudad sobre la ciudad implica un acucioso trabajo de análisis y proyecto específico y adaptado a cada parcela y cada localización, lo cual no puede resolverse a golpe de buldócer, grúa y proyecto típico.

Es por ello que se requerirá especificar la política y el programa de vivienda para cada municipio —con una comunicación y debates públicos, así como aprobación local— la cual tome en cuenta incluso las diferencias que existen —por ejemplo, en la capital— entre zonas tipo «sopa de bloques» como Alamar, municipios muy densos como La Habana Vieja o Centro Habana o aquellos con características semirurales como Arroyo Naranjo o Cotorro. De igual forma, existen municipios de predominio agrarios los cuales requieren una política dirigida a la calidad en el diseño y la construcción de la vivienda, como elemento clave para la estabilidad de la población rural.

Promoción de la rehabilitación, la conservación y el mantenimiento

El deplorable estado del fondo habitacional exige un profundo y sostenido esfuerzo de rehabilitación, conservación y mantenimiento. Para ello será necesario:

- Reforzar, tanto en el ámbito nacional como en el local, los fondos económicos previstos para estas actividades, incluidas las demoliciones inevitables.
- Crear mecanismos —entidades, brigadas especializadas, equipos, entre otros— para el mantenimiento, rehabilitación y reconstrucción de los edificios residenciales, en particular para reparar fugas hidrosanitarias y solucionar filtraciones de las cubiertas.
- Facilitar la venta al sector privado y la población de materiales específicos, así como la contratación de proyectos de arquitectura, ayuda técnica y brigadas de construcción.
- Recuperar las parcelas vacantes y, sobre todo, los abundantes edificios estatales ociosos o sin un uso adecuado y evaluar la posibilidad de ser rehabilitados para uso habitacional.

Programa emergente para vivienda precaria

Existe un considerable número de población —alrededor de un millón de personas— la cual se encuentra en situaciones difíciles y, a veces extremas, en cuanto a sus precarias condiciones de habitabilidad y requieren por ello de un programa de emergencia que priorice su solución. Para ello será necesario:

- Establecer una política integral y un marco jurídico el que respalde el ordenamiento, regularización y rehabilitación de los asentamientos precarios —unas 20 000 viviendas las cuales no son mencionadas ni una sola vez en el diagnóstico elaborado para la *Política*— y la relocalización de las

zonas insalubres o en situación de vulnerabilidad inmediata como áreas inundables, zonas costeras, entre otras. Diseñar e implementar mecanismos descentralizados para prevenir la formación de nuevos asentamientos precarios.

- Proporcionar casi 45 000 viviendas necesarias para los núcleos albergados, así como solucionar las casi 85 000 viviendas demandadas por la población residente en cuarterías y ciudadelas.
- Construir más de 60 000 viviendas nuevas para sustituir las destruidas por los últimos huracanes.
- Eliminar los pisos de tierra de más de 110 000 viviendas rurales.
- Ofrecer una solución adecuada para las más de 8500 viviendas en edificios críticos en peligro de derrumbe.
- Identificar y proporcionar una solución adecuada para un número desconocido de familias en situación de extrema vulnerabilidad económica, social o de salud, que no pueden resolver el problema por sí solas.

Regulación del mercado inmobiliario

Es necesario alcanzar un mayor control de la especulación «encubierta» en las transacciones inmobiliarias y de los incipientes procesos de gentrificación por medio de instrumentos fiscales adecuados —recuperación de plusvalías urbanas— o de la activación de los ya previstos, como el impuesto a la propiedad inmobiliaria a partir de ciertos parámetros mínimos de superficie construida o de valor.

Hay que avanzar con la mayor rapidez posible en la culminación del catastro de las ciudades, la automatización y publicación de los registros inmobiliarios, la simplificación de los trámites relacionados con la vivienda y actualizar y esclarecer el método para la valoración de los inmuebles con un enfoque articulado.

Sin duda, varios de los aspectos aquí expuestos se mencionan en la *Política de la vivienda*, pero el éxito de su aplicación depende, sobre todo, de un enfoque integral que abarque los ámbitos jurídico, económico, social, institucional y no solo constructivo.

Conclusiones

Es importante constatar que, a pesar del considerable esfuerzo constructivo —en particular por un esfuerzo propio no siempre apoyado por el Estado— la vivienda es, todavía, el problema social más agudo, con fuertes

impactos en el campo demográfico, sociológico, económico y de la calidad de vida.

Hay que subrayar: el reconocimiento del acceso a la vivienda como un derecho constitucional se ha concretado en un firme y sostenido esfuerzo por facilitar el acceso social a la misma, así como al suelo requerido para construirla, por impedir la especulación y por favorecer la seguridad de la tenencia, al entregar la mayoría del fondo habitacional en propiedad a sus moradores.

Sin embargo, ese esfuerzo no ha logrado mayores resultados debido a una serie de problemas los cuales han afectado sobre todo al fondo habitacional urbano. Al no preparar de manera consecuente las urbanizaciones previas, se ha descuidado la dimensión urbana de la vivienda. La construcción de una vivienda unifamiliar aislada ha sido mayoritaria, al tiempo que se ha priorizado la construcción de la vivienda nueva, lo cual ha desatendido el mantenimiento, la conservación y la rehabilitación del fondo existente en las ciudades. El desconocimiento de los enormes volúmenes de vivienda producida por esfuerzo propio ha limitado la suficiente selección, preparación, urbanización y entrega de terreno para la construcción privada, al priorizar la producción masiva por parte del Estado de soluciones «típicas» repetitivas, tanto tecnológicas como de diseño. Por otra parte, la fuerte centralización de los planes ha

dificultado la necesaria particularización a las características de cada territorio.

En estos 60 años se han alternado por etapas dos enfoques divergentes sobre las políticas a aplicar en multitud de aspectos como el rol del Estado, el esfuerzo propio o las cooperativas en la solución del problema; el papel de la permuta y de la compraventa; la autorización del alquiler; la distribución institucional de responsabilidades, entre otros aspectos. La adopción reciente de una llamada *Política de la vivienda* en Cuba presenta todavía un enfoque en exceso sectorial, centrado en los aspectos constructivos, el cual propone un programa decenal de construcción de vivienda, pero omite otros aspectos sustanciales, financieros, económicos, jurídicos y sociales.

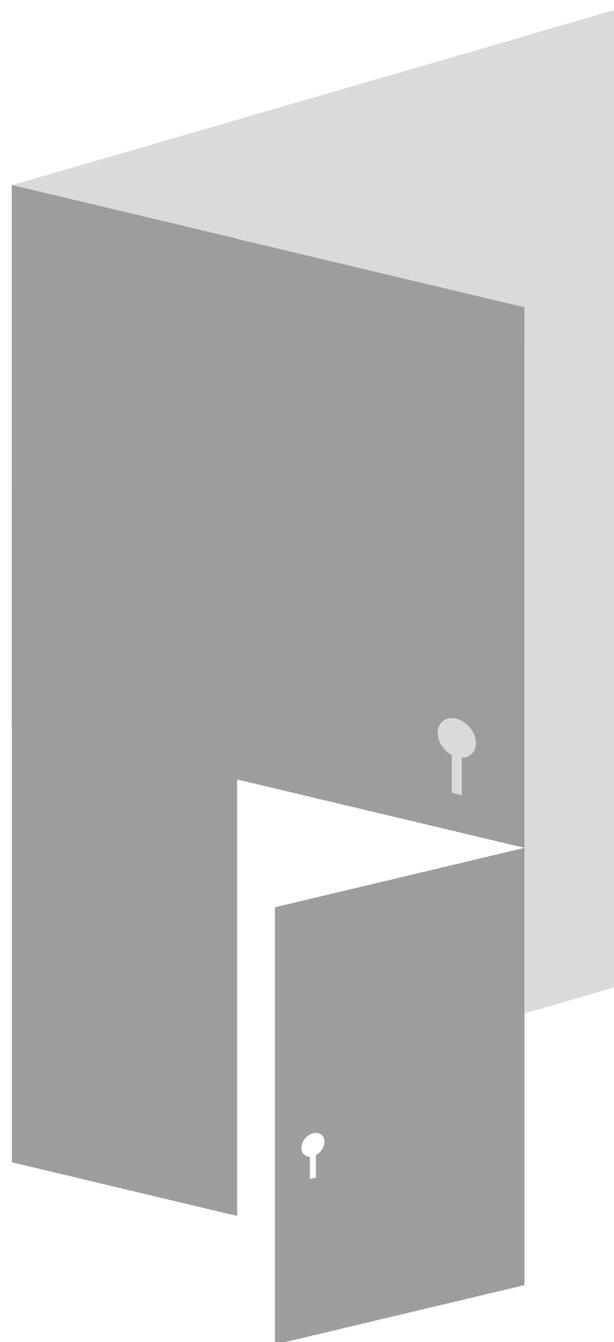
Una política más abarcadora e integral debiera articularse al menos alrededor de seis grupos de acciones: i) la integración y el fortalecimiento institucional del sector; ii) la actualización y simplificación de la muy extensa normativa técnica y jurídica; iii) la diversificación de la oferta de las soluciones para una mejor adecuación a la demanda; iv) una mayor promoción de la rehabilitación, la conservación y el mantenimiento; v) un programa emergente para la vivienda precaria y vi) una mejor regulación del mercado inmobiliario. ■

Bibliografía

- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Constitución de la República de Cuba». Gaceta Oficial de la República, año CXVII, no. 5 extraordinaria, 10 de abril de 2019, págs. 69-113.
- Chappotin, S. «El Taller de transformación integral: una alternativa más de desarrollo comunitario en Cuba». En *Desarrollo local y descentralización en el contexto cubano*. La Habana: Universidad de La Habana, 2000.
- Crespo, C. «La arquitectura cubana fue secuestrada por los constructores. Entrevista a Mario Coyula». *OnCuba*. 4 de marzo de 2014, en <http://www.oncubanews.com>.
- Dávalos, R. *La nueva ley general de la vivienda*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1990.
- Díaz, S. *Experiencias organizativas de autogestión y ayuda mutua para la vivienda popular*. La Habana: Centro Cooperativo Sueco, 2004.
- Fernández, J.M. *La vivienda en Cuba*. La Habana: Editorial Arte y Literatura, 1976.
- García Pleyán, C. *La problemática de la vivienda en las cabeceras provinciales*. La Habana: Instituto de Planificación Física, 1994.
- García Pleyán, C. «Diseño urbano participativo en una manzana de Holguín». En *La participación: Diálogo y debate en el contexto cubano*. La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2004.
- García Pleyán, C. «El mercado inmobiliario en Cuba: carencias legislativas y tributarias. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)». Barcelona: Asociación de Estudios Latinoamericanos, 2018.
- Instituto de Planificación Física y ONU-HABITAT. «Alineación de la vivienda en Cuba y la nueva agenda urbana. Implementando la nueva Agenda Urbana en Cuba». *ONU-Habitat*. 2018, en <http://www.onuhabitat.org.mx>.
- Ministerio de la Construcción. «Política de la vivienda en Cuba». *Ministerio de la Construcción*. 2018, en <https://www.micons.gob.cu/sites/default/files/MICONS/Marco%20Normativo/POLITICA%20GENERAL%20DE%20LA%20VIVIENDA.pdf>.
- Muñoz, R. «La producción del hábitat construido por el Estado entre 1959 y 1964». Tesis en opción al Grado Científico de Doctor en Ciencias Técnicas. La Habana: Universidad Tecnológica de La Habana «José Antonio Echevarría», 2021.
- Oficina Nacional de Estadísticas. *Anuario Estadístico 1987*. La Habana: Oficina Nacional de Estadísticas, 1988.
- Oficina Nacional de Estadística e Información. «Censo de población y viviendas 2012. Informe nacional». *Oficina Nacional de Estadística e Información*. 2014, en http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/informe_nacional_censo_0.pdf.
- Oficina Nacional de Estadística e Información. *Vivienda. Indicadores seleccionados*. La Habana: ONEI, 2011.
- ONU-HABITAT-Instituto Nacional de la Vivienda. *Perfil de la vivienda en Cuba. Versión ejecutiva*. La Habana: ONU-HABITAT-Instituto Nacional de la Vivienda, 2014.
- Sección Cubana FPAA. *Cuba. La vivienda. Desarrollo urbano*. La Habana: Ediciones CEDITEC, 1975.
- Segre, R. *La vivienda en Cuba en el siglo XX: República y Revolución*. La Habana: Editorial Concepto, 1980.
- Tribunal Superior Electoral. *Censo de Población, viviendas y electoral. Informe general*. La Habana: Tribunal Superior Electoral, 1953.
- Vega, J. *Comentarios a la ley general de la vivienda*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales, 1986.
- Zardoya, M.V. «La Habana». En *La arquitectura de la Revolución cubana 1958-2018*. [s/l]: Kassel University Press, 2018.
-

CAPÍTULO 14

Participación ciudadana en redes sociales digitales. Algunas pistas para leer el escenario cubano en tiempos de la covid-19



Participación ciudadana en redes sociales digitales. Algunas pistas para leer el escenario cubano en tiempos de la covid-19

WILLY PEDROSO, BEATRIZ PÉREZ Y FIDEL A. RODRÍGUEZ

Introducción

Las redes sociales digitales (RSD, en lo adelante) han emergido en el último año como un espacio potencial para la participación ciudadana en Cuba. Si bien resulta complejo realizar una cartografía de sus usos por su carácter cambiante y heterogéneo, la confluencia de redes de varios tipos, y las apropiaciones disímiles en torno a las posibilidades de este espacio —se usan tanto para participar como para alienarse de procesos públicos— es imprescindible distinguir las rutas donde lo participativo se convierte en viable.

Es explícita la voluntad gubernamental de convertir las RSD en una vía más para el diálogo gobierno-ciudadanía y aprovechar sus beneficios para impulsar transparencia, liderazgo y gestión colectiva. Las estrategias para esto, sin embargo, muchas veces están desarticuladas de la práctica social en sitios de redes sociales (SRS, en lo adelante) —sobre todo respecto a los grupos más jóvenes— lo cual dibuja escenarios en los cuales la labor institucional es casi siempre adaptativa y no se integra, de manera orgánica, a los procesos de gestión de la participación.

Para afrontar una estrategia de trabajo en estas plataformas, resulta vital la observación sistemática y multidimensional de sus dinámicas sociales propias, con énfasis en las que conducen a procesos participativos. En esta aproximación al tema, se ofrecen algunas ideas

para entender la práctica ciudadana en RSD y se llama la atención sobre tendencias emergentes.

El presente capítulo asume la práctica de participación ciudadana en SRS y servicios de mensajería como acción individual y colectiva en estos entornos, implementada por la población cubana para acceder a la toma de decisiones y ejercer sus derechos como ciudadanía a través del debate público, asociación, gestión de información y conocimiento público, entre otros. Entre sus múltiples mediaciones, se encuentran la configuración propia de estas plataformas, las estrategias de desestabilización desde fuera y dentro del país, las competencias técnicas y críticas de los usuarios, así como la cultura participativa formada en más de 60 años de Revolución.

El texto parte del análisis de un período enmarcado en la primera etapa de confinamiento nacional para enfrentar la pandemia provocada por la covid-19,¹ meses en los cuales se multiplica de manera exponencial la presencia de cubanos en el espacio digital y su incidencia en los modos de convivir en términos sociales. De igual forma, se hace mayor referencia a las prácticas de cubanos residentes en la Isla, por constituir una muestra más accesible.

En contexto: Cuba conectada

El *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Visión de la Nación, ejes y sectores estratégicos* propone «alcanzar niveles efectivos de participación de la población en todos los órdenes de la vida económica, política, social y cultural como principio fundamental para avanzar en la construcción de la sociedad socialista» (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 21). Esta perspectiva incluye una «concepción integradora y multidimensional del desarrollo, que permita que los disímiles actores sociales desplieguen sus potencialidades, en aras de alcanzar niveles de participación que posibiliten alinear proyectos individuales y familiares con el proyecto social» (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 21). Esa propuesta tiene no pocos retos en torno a su implementación en políticas efectivas y regulaciones en el ámbito de los usos de las TIC.

Si bien la *Política de Informatización* en el país ha puesto énfasis en la creación de condiciones de acceso incluso, se le ha señalado no considerar la participación como dimensión específica de trabajo en sus distintas etapas (López, 2017). El Estado aparece como ente principal del

desarrollo y gestión de la infraestructura y el *software* que soporta estos procesos —práctica distinta a otros sectores socioeconómicos donde se advierte un mayor dinamismo— aunque la divisa de soberanía tecnológica se convierte en una oportunidad.

Esto debe ser valorado en relación al reconocimiento casi permanente de la circulación de información en redes digitales como un escenario de seguridad nacional y enfrentamiento con las políticas de agresividad estadounidense.²

Desde 2017 se ha implementado en el país una agenda de gobierno electrónico. La propuesta ha sido concebida en cuatro etapas escalables, de la cual fue vencida la primera a nivel provincial en 2019. La interacción aparece como una segunda etapa, centrada en funcionalidades dentro de páginas web relacionadas con el acceso, seguimiento de trámites, recepción de incidencias y preguntas frecuentes, entre otras (Ministerio de Comunicaciones, 2018).

Esta concepción no puede entenderse como habilitadora de prácticas participativas, al circunscribir la interacción ciudadana a información, emisión de quejas y opiniones a modo de retroalimentación. Esta perspectiva resulta coincidente con la tradicional comprensión de la comunicación en su aspecto difusivo hacia la ciudadanía.

El Decreto-Ley 370 establece que el Ministerio de Comunicaciones colabora con distintas instancias de la sociedad en el desarrollo y gestión de las infraestructuras. Concibe el gobierno electrónico con la finalidad de fomentar la transparencia del sector público y la participación de la población. También incluye un conjunto de contravenciones sobre el uso de las redes digitales, entre las cuales se imponen sanciones a los contenidos difundidos contra «el interés social, la moral, las buenas costumbres y la integridad de las

1 Se tomó el período de abril a agosto de 2020, porque todas las provincias se encontraban en situación de confinamiento.

2 Desde inicios de los noventa comienzan las acciones de Estados Unidos para incrementar la circulación de información antigubernamental. El país se conecta a internet en 1996 bajo una licencia especial del Congreso de los Estados Unidos en el marco de la Ley *Torricelli*, con el encargo explícito de incentivar la subversión política en el país. Como cúspide de múltiples acciones en los años siguientes, desde 2016 entra en funciones una fuerza de trabajo dentro del Departamento de Estado de EE.UU. con el fin de generar un cambio de régimen político en el país en el ámbito de las TIC. Solo la National Endowment for Democracy, desde 2016, recibió unos 23 millones de dólares para efectuar donaciones a distintas organizaciones y medios cubanos que inciden en el ámbito digital (NED, 2021). Resulta imposible eludir la mediación que ejerce esta injerencia en el escenario de debate público nacional, reconvertido en un ágora transnacional en redes. (Department of State, 2019).

personas».³ Estos artículos adquieren mayor relevancia porque parecen ser el único escenario de regulación y proyección explícita en un marco legal sobre las redes digitales.

En 2019 se hace pública la *Política de Comunicación del Estado y el Gobierno Cubanos*, donde se asume a las TIC como espacio para potenciar la participación ciudadana y enfatiza el carácter estratégico de la comunicación como recurso para la gestión de gobierno.

En el marco de la estrategia de recuperación pospandémica, la comunicación, la informatización y la innovación aparecen reconocidas como «pilares» de la gestión de gobierno por la Presidencia del país (Cubadebate, 2020). Su puesta en práctica puede advertirse en la progresiva aparición en medios de prensa de distintos ministerios e instituciones para informar sobre la su gestión, así como momentos puntuales de interacción con el público en los propios medios comunicacionales. Sin embargo, no está sujeta a marcos de control y regulación públicos para garantizar sus procedimientos, regularidad, integralidad de la información compartida y actores implicados.

En los últimos diez años, ha ocurrido un incremento sostenido de la oferta y los usuarios de internet en el país. Esto ha estado ligado a un modelo de rentabilización a corto plazo de la inversión en infraestructura, el cual genera barreras a partir del costo del acceso.

Según cifras oficiales de 2020, más de la mitad de la población cubana accede con cierta regularidad a internet. El Ministerio de las Comunicaciones declaraba (Cubadebate, 2020) en noviembre de 2020 un estimado de 7 000 000 de usuarios con acceso a la red de redes por diferentes vías. De ellos, 4 200 000 se conectaban a través del servicio de datos móviles.⁴

Además de las necesidades de información y comunicación propias de la emergencia sanitaria,⁵ el incremento de la presencia de cubanos en las redes digitales estuvo impulsado por el movimiento masivo

al teletrabajo, el cual involucra a cerca del 22% de la población ocupada (Granma, 2020) y el crecimiento de servicios de comercio en línea: solo Transfermóvil había llegado a un millón de usuarios en septiembre de 2020 según la presidenta de la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba (Etecsa, en lo adelante), Mayra Arevich (2020).

Pero el acceso no ha ido creciendo de manera equitativa. Según directivos de Etecsa, para mayo de 2020 el 14.5% de la población no tenía cobertura de telefonía móvil (Cubadebate, 2020). Estas personas residen sobre todo en entornos rurales o municipios periféricos, muchos de ellos en zonas intrincadas. Las insuficiencias de conectividad se combinan entonces con problemas propios de esas áreas, como la difícil movilidad entre localidades, que impide trasladarse para buscar información.

La brecha urbano-rural se profundiza con la cobertura de la banda 4G. En abril de 2020 logra ampliarse el servicio al 32% de los municipios cubanos, lo cual implica que al menos todas las capitales provinciales tienen acceso (Juventud Rebelde, 2019). Después de La Habana, Artemisa es la provincia con mayor cobertura municipal y los territorios de Pinar del Río, Camagüey y Granma tienen solo un municipio cubierto. Para noviembre de 2020, 1 300 000 personas tenían cobertura 4G. La conexión a internet por esta banda es menos costosa, por lo cual las personas sin acceso incurren en mayores gastos.

Existe además una brecha por nivel de ingresos. Los costos son todavía elevados para el salario medio nacional y la capacidad de compra es heterogénea, se intersecciona con otras desigualdades socioeconómicas e incide en la calidad del uso del ciberespacio. Este último tema —capacidades para un uso saludable, seguro y provechoso de internet— es tan importante como el acceso; el cual está marcado por desigualdades etarias, por nivel educacional, territoriales, entre otros. Aunque el país ha mantenido programas extensivos de acceso y formación en el uso de las TIC —como Joven Club e Infomed— el desarrollo de competencias críticas para una participación activa tiene menos referentes y recursos disponibles.

Prácticas de participación ciudadana en RSD. Algunas tendencias

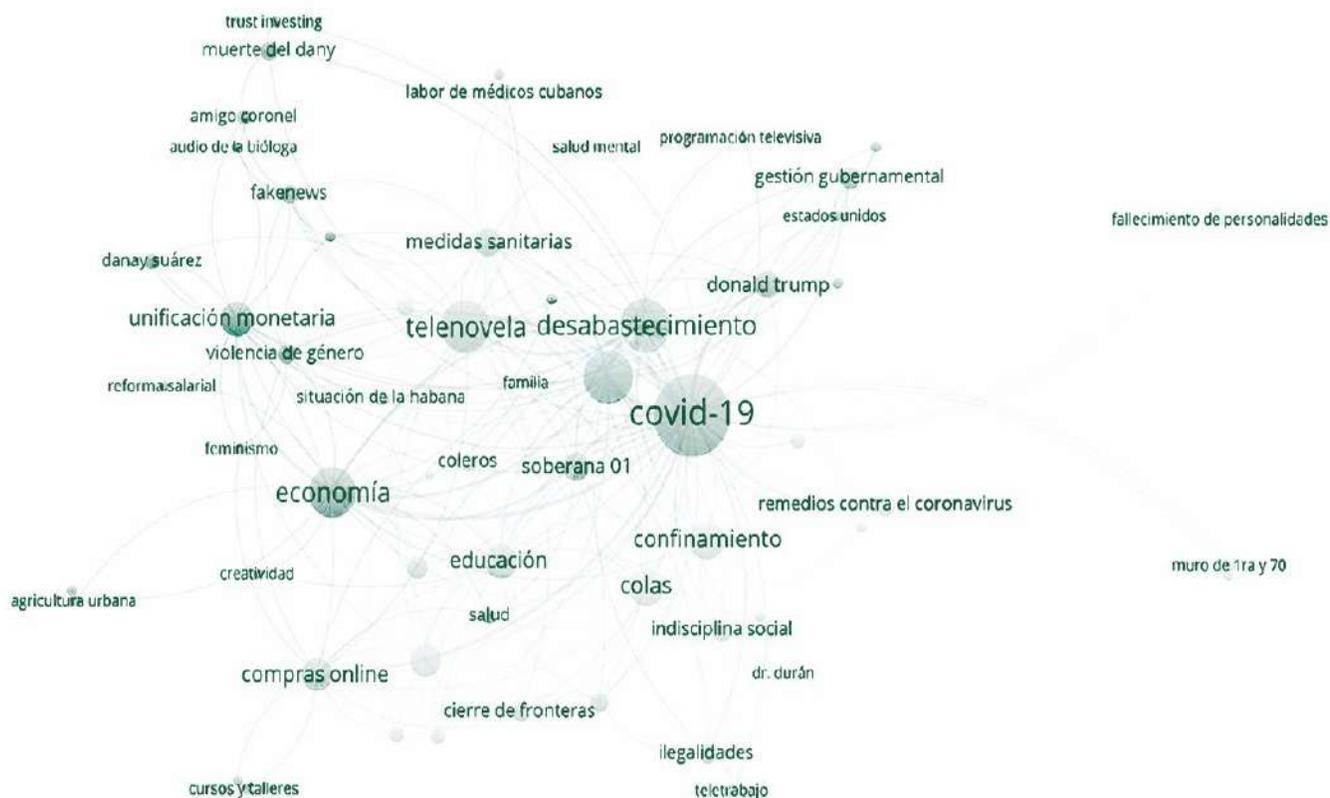
La participación ciudadana en Cuba adopta rasgos específicos en el espacio virtual que no difieren de tendencias identificadas con anterioridad desde las ciencias sociales (Domínguez, 2003; Valdés, 2009 y Chaguaceda y

3 Dicho documento ha estado sujeto a fuerte polémica entre algunos sectores, por la ambigüedad de algunas definiciones.

4 En agosto, otros reportes internacionales referían cifras incluso más alentadoras. El reporte *Digital 2020: Cuba* declara la existencia de 7 100 000 de usuarios conectados. En este contexto, Cuba se ubicaba en enero como el país del Caribe con mayor número de usuarios en medios sociales, y solo Facebook representó el 72% de todas las visitas a sitios de redes sociales en Cuba en la primera mitad de 2020, según el portal de estadísticas Statista (2020).

5 Cuba da a conocer que, del 8 de marzo al 21 de mayo, el tráfico de voz a través de los teléfonos móviles se incrementa un 46%, el de datos móviles crece un 92%, y el generado por Nauta Hogar se incrementa un 96% (Cubadebate, 2020).

Ilustración 1. Cuba. Coccurrencia de temas más debatidos en RSD (abril-agosto de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de una muestra de 386 personas.

González, 2016). Entre los desplazamientos identificados resaltan: i) las nuevas formas de organización del debate público; ii) la visibilización de posiciones «minoritarias» y iii) la ruptura con la representatividad clásica.

Nuevas formas de organización del debate público

Visto más de cerca, el debate público fuera de las redes se organiza a partir de una multiplicidad de roles —pertenencia a organizaciones políticas, de masas y otras articulaciones, con varias responsabilidades dentro de cada una— los que determinan los espacios, las agendas y sus integrantes. El ámbito de las RSD trasciende la estructuración formal de los mecanismos existentes, y por tanto moldea el debate en torno a agendas multidimensionales y multimedias.

El primer peligro asociado a esto es la existencia de un mapa de las articulaciones y los temas de discusión en las redes el cual dista de los espacios formales creados y sus prioridades temáticas. Tal desconexión puede estimular la falta de confianza en las organizaciones, y una visión de las RSD como «válvula de escape», donde las personas sienten mayor libertad para opinar. En un contexto de confinamiento por la pandemia mundial

puede haber aumentado esa distancia, si no se implementan mecanismos de escucha activa.

Para analizar algunas de las premisas del presente artículo, se realiza una encuesta virtual —por «bola de nieve»— a una muestra no probabilística de 386 personas,⁶ acerca de su participación a través de RSD entre los meses de abril y agosto de 2020 (tiempo en que todas las provincias vivieron en confinamiento). El principal problema fue trascender las redes de vínculos socioafectivos. Sus resultados no son generalizables a toda la población cubana, pero nos permiten explorar hipótesis que explican varios fenómenos en el país.

6 Del total de la muestra, 214 pertenecen al sexo femenino y 172 al masculino; la mayoría estuvo en el rango de edad de 21 a 30 años (228), entre 11 y 20 años, 58 entrevistados, 59 entre 31 y 40, 20 entre 41 y 50, y 21 con más de 51 años. Están representadas todas las provincias: 11 de Pinar del Río; 27 de Artemisa; 202 de La Habana; 5 de Mayabeque; 35 de Matanzas; 5 de Cienfuegos; 25 de Villa Clara; 8 de Sancti Spiritus; 2 de Ciego de Ávila; 13 de Camagüey; 14 de Las Tunas; 6 de Holguín; 2 de Granma; 15 de Santiago de Cuba; 3 de Guantánamo; y 14 de la Isla de la Juventud.

Por ejemplo, la coocurrencia⁷ de temas en la agenda de dicha muestra, permite identificar debates emergentes en RSD, no representados de manera suficiente en plataformas formales (ilustración 1). Además de contenidos propios del contexto como la situación epidemiológica y socioeconómica, emergen debates sobre violencia de género en el confinamiento, el fenómeno del *trust investing*, entre otros. La pérdida de los límites entre estos roles —cuándo se participa como trabajador o como estudiante, cuándo como cederista— condiciona, de igual manera, la configuración de las dinámicas grupales de intercambio de opiniones y propuestas. Si bien en los espacios formales se trata de grupos de pertenencia con cierto grado de autoidentificación, y por tanto con certezas más claras sobre qué esperar del espacio y cómo conducirse en él; en RSD ocurre con mayor frecuencia que las personas no se conocen o no comparten principios de socialización en la plataforma.

Visibilización de posiciones «minoritarias»

Ya se ha descrito que las dinámicas virtuales desafían el sentido de «minoría», pues es más fácil conectar con posiciones comunes y establecer estrategias de visibilización de demandas como fenómeno el cual ocurre fuera de las organizaciones formales. Aunque no sería certero afirmar que el posicionamiento en redes de nuevas matrices de opinión es una tendencia, muchas temáticas han crecido en abordaje a partir de estrategias ciudadanas o de organizaciones no gubernamentales (ilustración 1). Algunas de estas demandas han tenido incluso respuesta oficial (tabla 1).

Como varias demandas populares han tenido respuesta por parte del Estado, ello ha estimulado la percepción de que desde las redes se incide con más fuerza en las decisiones gubernamentales, no obstante esto no es científicamente comprobable. Existen declaraciones públicas de distintas entidades estatales sobre un ejercicio permanente de revisión de la opinión de la población, pero es difícil comprobar qué rol pueden tener en estas decisiones, las opiniones vertidas en las redes digitales, por distintos motivos: i) resulta difícil comprobar el volumen de comentarios en torno un tema para identificar su incidencia, sin un servicio consecuente de minería de datos al cual no suelen tener

acceso las instituciones a nivel sectorial y local; ii) resulta complejo de establecer la cercanía de las instituciones a estos debates y su capacidad de recuperación de esas opiniones, contenidas en su mayoría en comentarios y iii) los comentarios y opiniones pueden ocurrir en comunidades no conectadas entre sí, lo cual dificulta su agregación; además, pueden llegar por otras vías, como el teléfono, cartas, entre otras.

De cualquier forma, son las RSD un entorno a atender para medir la opinión, y alertan sobre las limitaciones en la participación de los grupos con menos o ningún acceso a ellas.

Tabla 1. Ejemplos de respuesta oficial a demandas expresadas de forma sistemática en RSD

Demanda en RSD	Respuesta oficial
Ante los primeros casos de la covid-19 en el mes de marzo de 2020, varias personas demandan en sus redes que se cerraran las fronteras internacionales de Cuba. Entre el 10 y el 20 de marzo, más de 340 comentarios en la cuenta oficial del MINSAP en Facebook demandan el cierre de fronteras; y se generan más de 40 publicaciones con la etiqueta «cierren las fronteras ya».	El 20 de marzo se anuncia el cierre de fronteras del país, excepto la entrada de residentes del exterior. En una de las reuniones del grupo de trabajo nacional, el presidente Díaz-Canel dijo se adelantaban medidas de fases posteriores para responder a inquietudes de la población (Cubadebate, 20 de marzo de 2020).
Ante la construcción de un muro para cercar el Paseo Marítimo 1ra y 70, en La Habana, varias personas expresan su descontento en redes y demandan se detuviera la obra. Solo en la cuenta oficial en Facebook del Paseo Marítimo, se publican más de 1300 comentarios entre el 24 de junio y el 5 de julio, para oponerse al muro.	El 4 de julio, las autoridades del gobierno de la capital anuncian en el periódico <i>Tribuna de la Habana</i> : ante las inquietudes manifestadas, se crea una comisión para evaluar el tema, y se decide detener el proyecto. Se alegan problemas institucionales como causa de la decisión errónea. (Tribuna de La Habana, 4 de julio de 2020).
Como parte de la Tarea Ordenamiento se establecen nuevas tarifas para el pago de la electricidad. Entre el 15 y el 25 de diciembre, se publican más de 115 comentarios en la cuenta oficial de la Unión Eléctrica de Cuba para demandar una reevaluación de las tarifas.	El 28 de diciembre se anuncian modificaciones a las tarifas eléctricas. El jefe de la Comisión para la Implementación de los Lineamientos, Marino Murillo, alega en el espacio Mesa Redonda que el Gobierno estaba atendiendo y revisando cada una de las opiniones de la población. (Mesa Redonda, 28 de diciembre de 2020).

Fuente: Elaboración propia.

7 Se refiere a la cantidad de veces que es mencionado el término en la muestra investigada y las relaciones que pueden establecerse entre estos términos, a partir de su utilización conjunta.

Ruptura con la representatividad clásica

En el caso del tercer desplazamiento, algunas de las causas de la ruptura con la intermediación y la representatividad clásicas, están en la inmediatez y la desaparición de las barreras espacio-temporales; las cuales potencian los entornos virtuales.

La mencionada encuesta indaga sobre cuentas en RSD que permiten hacer efectivo el ejercicio ciudadano. En primer lugar, son identificados los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE), sobre todo el Ministerio de Salud Pública; y en segundo lugar los medios de comunicación, sobre todo *Cubadebate*.

Solo tres encuestados mencionan a figuras públicas locales y no se mencionan representantes formales como delegados y diputados (ilustración 2). En un contexto donde se pueden plantear los problemas de manera directa ante el organismo nacional correspondiente o ante el presidente de la República, la figura del intermediario —delegados de circunscripción, diputados a la Asamblea Nacional y representantes intermedios de las organizaciones políticas y de masas— podría perder capacidad de representación si no multiplica sus prácticas reticulares de movilización, transparencia y rendición de cuentas, a través de las mismas plataformas virtuales. Es, de hecho, un contexto de oportunidad, porque puede estimularse una interacción más sistemática con la población representada.

Ilustración 2. Cuba. Cuentas con las que se interactúa para la participación ciudadana (abril - agosto de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra investigada.

Otro elemento son las representatividades simbólicas, un fenómeno que no es exclusivo del espacio virtual pero adquiere características específicas. La identidad digital, el discurso, la cantidad de seguidores, las reacciones positivas a publicaciones, las apropiaciones del

discurso, adquieren una carga simbólica la cual valida a una persona como líder o portavoz de los intereses de un grupo. Así, una figura que cumpla estos indicadores es vista como representante no solo por la ciudadanía, también por muchos actores estatales.

Ilustración 3. Cuba. Prácticas de uso de RSD (abril - agosto de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de una muestra de 386 personas.

No han sido muchos los representantes formales del sistema de participación cubano capaces de construir este tipo de liderazgo. Ha sido más propio de intelectuales, personalidades de la cultura y del mundo académico, y de generadores de contenidos para estos espacios.

Participación ciudadana en RSD

Según han demostrado investigaciones anteriores, la participación ciudadana no suele ser la funcionalidad más importante atribuida por la sociedad a los RSD, un fenómeno que no es exclusivo de Cuba. En el sondeo realizado para este capítulo, se reafirma que los principales usos están relacionados con la obtención de información, socializar, e involucrarse en conversaciones grupales (ilustración 3). La práctica más frecuente es compartir con amigos y conocidos, mientras que construir demandas políticas es menos frecuente.

Aunque puede haber otros, tres de los sentidos específicos de la participación ciudadana en RSD han sido: i) resolver problemas propios y comunitarios asociados a las diferentes esferas de gestión pública; ii) visibilizar problemáticas sociales para transformar actitudes y conductas tanto en la ciudadanía como en actores estatales y iii) incidir sobre medidas y políticas del Estado, sobre todo a nivel nacional.

Las prácticas más comunes se relacionan con presentar propuestas y demandas de forma individual, así como apoyar reflexiones y contenidos de otros; mientras es menos común que se lideren articulaciones o movilizaciones (tabla 2). Aunque las prácticas se clasifican en más o menos comunes, todas son implementadas.

Entre otras tendencias identificables en estas prácticas, vale mencionar tres, todas desde un enfoque exploratorio:

- «Clicktivismo»: Consiste en apoyar publicaciones con análisis, demandas o propuestas, a través de las herramientas propias de la plataforma mediante un clic; esto incluye la recogida virtual de firmas. Para quien estructura la demanda, permite demostrar respaldo masivo a nivel simbólico, aunque quienes apoyan comprometen sus identidades en un nivel muy bajo.
- Asociatividades informales: Se participa en articulaciones con otras personas con motivos de apoyo solidario, resolver necesidades propias y/o comunitarias o establecer procesos transaccionales. Por lo general, no tienen liderazgos de organizaciones formales y son menos comunes aquellas con el propósito de incidir en agendas públicas. En la encuesta realizada, son identificadas 49 articulaciones de apoyo solidario, 22 transaccionales, 28 servicios de información generados por ciudadanos y 33 iniciativas de servicios; todos surgidos durante el confinamiento por la pandemia de la covid-19.
- Cibermovimientos: Aunque no se puede afirmar constituyan movimientos sociales, la labor en red de algunas agrupaciones se perfila con estas características. Las mismas definen de manera formal su identidad y sus propósitos, además de que organizan actividades virtuales para sumar personas, incidir en la mentalidad y las prácticas de grupos definidos de manera estratégica y promover decisiones políticas, lo cual es menos común. Las plataformas han sido aprovechadas para la formación, el análisis grupal y la convocatoria a acciones de alta visibilidad.

Tabla 2. Cuba. Principales prácticas de participación en RSD

Sentidos	Prácticas más comunes	Prácticas menos comunes
Resolver problemas y necesidades propias y comunitarias	Solicitar ayuda en espacios públicos y privados. Plantear los problemas en espacios públicos, con acciones para llamar la atención de medios y autoridades. Escribir quejas y planteamientos a autoridades a todos los niveles. Integrarse a articulaciones informales de solidaridad, servicios y/o transacciones.	Crear, liderar o facilitar articulaciones informales de solidaridad, servicios y/o transacciones. Contactar y articular a personas con necesidades y problemas similares. Liderar acciones colectivas para visibilizar o plantear soluciones.
Visibilizar problemáticas sociales	Apoyar con likes, comentarios y al compartir contenidos relacionados con problemáticas sociales. Integrarse a acciones de movilización con herramientas propias de la plataforma. Debatir con otras personas, sobre todo en privado, sobre la problemática.	Integrarse formalmente a movimientos y articulaciones estructuradas. Estructurar movimientos y articulaciones. Generar contenidos para visibilizar la problemática, demanda o propuesta. Generar procesos sostenidos en el tiempo para incidir en otros y en las políticas.
Incidir sobre medidas, acciones, planes y políticas estatales	Apoyar con likes, comentarios y al compartir contenidos relacionados con análisis de las medidas y políticas. Comentar o escribir por privado a organizaciones de administración pública o implementadoras de las medidas. Debatir con otras personas, sobre todo en privado, sobre las medidas.	

Fuente: Elaboración propia.

¿Alienación o reagrupación estratégica?

La idea de una ciudadanía activa y crítica en redes durante los meses de la pandemia de la covid-19 en Cuba contrasta con las señales de un proceso en otro sentido: la fuga de los espacios «públicos» hacia redes privadas y «seguras» de relación.

Según la encuesta (ilustración 3), el 82.1 % de los entrevistados, usa WhatsApp de manera predominante para saber qué pasa entre sus amigos y conocidos (82.5 %), y menos del 40% usa de manera regular Facebook (34.5 %), Telegram (36.5 %) o Twitter (11.1 %). De manera coincidente, en porcentajes menores, los usuarios declaran el uso de estos espacios para conocer personas (32.7 %), dialogar con otros con puntos de vista diferentes (39.8 %), o incluso asociarse a espacios y grupos nuevos (45 %).

Las redes de relaciones primarias en grupos de amigos, familiares, compañeros de trabajo y escuela, o utilitarias para momentos puntuales de solución, parecen ser la pauta principal de convivencia digital, como en otras «geografías» nacionales del uso de las redes. Estas acontecen en plataformas donde existe un control más simple a la hora de elegir interlocutor para una conversación o a qué tipo de contenidos acceder y no suelen tener elementos externos, además de su bajo consumo de datos. Las plataformas de redes digitales parecen tener una jerarquía de roles de uso para distintos tipos de acciones: Facebook, declarativa-informativa-interacción-enfrentamiento; Whatsapp, análisis e intercambio y análisis interpersonal.

Sin embargo, las redes sociales digitales también aparecen como las ventanas primarias y dominantes de acceso a la información de actualidad, pues la mayoría de los usuarios declara ir a estos entornos a saber qué pasa entre sus amigos y conocidos (82.5 %), informarse de lo que está pasando (71.8 %) y conocer de las principales temáticas de actualidad (77 %), como dos dimensiones concurrentes. Además, resultan relevantes para la conformación de la opinión o las pautas de acción sobre una temática, en la discusión habitual en grupos privados (57.8 %).

¿Se puede formar parte de las discusiones de actualidad solo desde el acceso a circuitos cercanos de información? ¿Se puede tener una noción plena de sus condicionantes y dimensiones para intervenir en ellas o dejar huella pública de su visión del mundo?

Los resultados de la encuesta hablan de un patrón de atención disminuida a los medios de prensa, sean de vínculo estatal (13.7% muy frecuente y 16.8% frecuente) o no estatal (7.3% muy frecuente, 19.7% frecuente) y similares patrones bajos en otros sitios institucionales.

En contraste, aparece una creciente atención a personalidades públicas, quizás de influencia reticular, como principales rutas de desvío de sus circuitos cerrados de intercambio de información.

Los resultados de la encuesta coinciden con otras dos investigaciones realizadas en la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana en 2020 las cuales remiten también a prácticas frágiles de seguimiento de temáticas de interés (47 %) y contraste y ampliación de la información recibida (53 %) (Gorgoy, 2020 y Pérez, 2020).

Pero, ¿qué significa este tránsito? ¿Cómo construimos una proyección común e inclusiva de la sociedad desde la fragmentación de la información, las intervenciones parciales en espacios pequeños y las representaciones sesgadas de la opinión pública? ¿Qué incidencia puede tener nuestra experiencia en redes en una visión de nación, desde estos microintercambios?

Algunos acercamientos al asunto desde otros países refieren la recurrencia de procesos similares (Pennington, 2020). Las grandes empresas tecnológicas como Facebook han sido retadas en medios y sesiones gubernamentales a transformar el modo en que hoy condicionan las interacciones en redes (Wall Street Journal, 2020).

Si bien se pueden hacer lecturas desde: i) la polarización de las posturas políticas y el cultivo de las prácticas de odio; ii) el deterioro del rol de servicio público de parte de la práctica mediática o iii) la recurrencia del acoso; el fenómeno puede también leerse como una nueva demarcación, casi instintiva para tiempos retadores, entre lo público y lo privado. La identificación de ese límite ha sido una constante en la historicidad de internet, aún más en un contexto de irrupción masiva de usuarios al espacio nacional; señala la presión de ser revisado por el público y sus posibles implicaciones sociales o institucionales.

Es también, una progresiva redefinición del significado de ser ciudadanos de un mundo con nuevas formas de posesión o desposesión de esa condición. Los modos de reconocernos y relacionarnos, en medio de una crisis global agudizada, aparecen cada vez más condicionados por la experiencia algorítmica y las interfaces de las transnacionales de datos, así como por los ajustes gubernamentales para nuestra relación con ellas (García Canclini, 2020). En particular, hablan de la transmutación y deterioro, quizás definitivo, del sueño de las ágoras públicas hiperconectadas, donde los ciudadanos construyen el paradigma moderno de la democracia como actores movilizados.

Frente a esta circunstancia, resulta bastante natural la discusión entre las personas sobre lo público en espacios

considerados como posibles y seguros para hacerlo. Esto contribuye a la desestructuración y parcialización de los flujos de participación colectiva y al reconocimiento sesgado de lo común, su gestión y proyecto. Las intervenciones en lo público aparecen como una relación latente, de estar ahí, desde mi espacio, taciturna y estratégica. Los encuestados para este estudio señalan practicarla preminentemente solo a partir de «compartir contenidos de actualidad» o reaccionar, y «comentar temas que interesan» y menos en crear contenidos o coordinar espacios o acciones. También implica el desborde desde las redes, como ecosistemas interactuantes, hacia algunos espacios públicos y mediáticos de dichas apariciones.

En el contexto nacional, este proceso se encuentra mediado por:

- Las competencias no desarrolladas para un uso crítico y participativo en estos espacios.
- La heterogeneidad y diversificación de las redes de relaciones que dan acceso a determinados flujos de intercambio de información y excluyen de otros.
- Los algoritmos de gestión de la visibilidad de los contenidos que potencian inciertas líneas narrativas de datos según patrones cada vez más grises.
- La convivencia con un entorno transnacional de redes sociales y familiares polarizado en términos políticos.
- La acción estratégica y financiada de prácticas de circulación de información manipuladas hacia el entorno nacional.⁸
- La asunción desde el Estado de esta área como objeto de la seguridad nacional con un consecuente enfoque de enfrentamiento.
- La brecha de acceso y posible preponderancia de sectores urbanos de medianos y altos ingresos.
- La muy precaria articulación de interfaces de diálogo y participación inclusiva y efectiva desde entornos digitales. Sus dificultades de adaptación como un espacio viable y no coercitivo.

¿Será ilusorio entender las redes sociales digitales como un entorno viable para la participación plena? Los distintos procesos de asociatividad social, movilización o revisión del discurso público, notables en estos meses, hablan de una condición de interés de intervención en el ámbito social, sea en grandes agrupaciones o múltiples pequeñas microrredes. Las plataformas digitales, como entorno de

8 Con la irrupción no solo de noticias falsas y contenidos emocionalmente condicionados, sino también de robots para comentarios, suplantación de identidades y discursos, sobreinformación en cámaras de eco, propaganda, entre otros procesos.

posibilidad para la sociabilidad o de angustia para la convivencia, parecen ser capaces de una relación evolutiva y dinámica a partir de las circunstancias.

Gestión de la participación en redes virtuales. El gobierno y la nueva escucha

Gobierno electrónico es más que utilizar las TIC, crear un sitio web o tener una cuenta en Twitter. Los retos planteados por este proceso tienen su base en las propias formas de gestión gubernamental, su eficiencia y eficacia, y su capacidad para adaptarse y transformarse en el nuevo escenario. Ello implica la modernización de los procesos, mayor transparencia informativa, tiempos de respuesta más ágiles, mecanismos más eficientes, inclusivos y participativos para incorporar al ciudadano en la toma de decisiones, entre otros.

Una mirada hacia la gestión de la participación en el ecosistema digital por parte de la institucionalidad gubernamental cubana, permite visualizar tanto transformaciones positivas, de forma gradual, como disímiles tareas pendientes. El cambio en los últimos años se sustenta, en primera instancia, en una visión estratégica sobre el deber ser y el hacer impulsada sobre todo desde las máximas instancias de gobierno del país, y formulada en documentos los cuales muestran la intención política de transformar y modernizar la gestión de gobierno e incluye «la vinculación, el debate y el diálogo permanente con la población» (Cubadebate, 2018).

En la implementación, el proceso da cuenta de prácticas centradas en:

- La presencia/inserción en plataformas digitales —sitios web de gobierno, cuentas en SRS o servicios de mensajería— donde poseen una mayor visibilidad las cuentas de organismos y funcionarios a nivel nacional.
- Presentación de información/contenidos con un carácter en su mayor parte difusionista, unidireccional.
- Utilización de la prensa, en muchas ocasiones, como emisor fundamental de los mensajes y mediador del debate.
- Habilitación de espacios de escucha/participación para temas puntuales.
- Declaraciones públicas sobre el seguimiento de opiniones y criterios de los ciudadanos y sus respectivas respuestas.
- Bajos niveles de interacción/diálogo a través de estos canales.

- Estructuras de atención a la población no coincidentes, en muchos casos, con las estructuras que deben gestionar la comunidad en red; sus inquietudes y propuestas.
- Bajo desarrollo de competencias comunicacionales de los actores involucrados, sobre todo a nivel provincial y municipal.

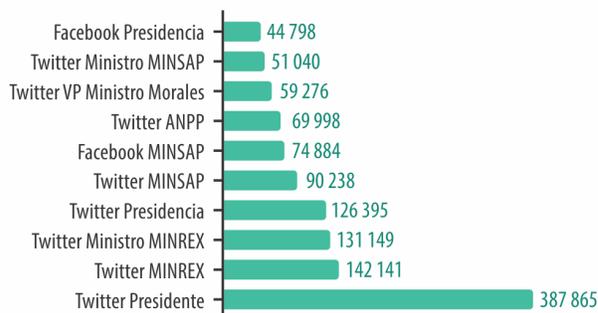
En efecto, la mayor parte de las principales instituciones gubernamentales tienen presencia en la actualidad en algún SRS o servicio de mensajería. A partir de la selección de una muestra de 60 instituciones y 36 funcionarios a nivel nacional, provincial y municipal, se identifican 173 cuentas en plataformas como Facebook, Twitter o Telegram.⁹ La mayor parte de ellas fueron abiertas a partir de 2018, aunque se identifican organismos con presencia en alguno de estos canales desde períodos entre un decenio y 7 años como el Ministerio de Relaciones Exteriores (Minrex), Ministerio de Comunicaciones (Mincom) y Ministerio de Cultura (Mincult). También destacan en este período, por primera vez, la existencia de cuentas de la Presidencia de la República y su titular.

Telegram, un servicio de mensajería de más reciente uso por la población cubana, encuentra también hoy representación gubernamental, en tanto la mayoría de los canales, seis de nueve, han sido abiertos en 2020. En este apartado tomó la iniciativa el canal de la Presidencia, abierto en 2018. Cabe destacar la diferencia entre las instituciones y los funcionarios, donde las primeras tienen

mayor presencia en Facebook, y los segundos más presencia en Twitter.

En suma, Twitter se posiciona como la plataforma más utilizada para la comunicación política. Ello está a tono con las tendencias internacionales, donde es cada vez más común su utilización para estos fines. Pero la elección de los canales en los cuales insertarse dependerá también de los priorizados por los usuarios, a fin de acercarnos a su «plaza pública». En este sentido, cerca de la tercera parte de los encuestados, un 34.5% consideran a los servicios de mensajería como los más útiles para acercarse a las instituciones gubernamentales durante el período de confinamiento por la pandemia de la covid-19. Aquí destacan prácticas desarrolladas por instituciones como el Minsap, el cual a través de sus canales en WhatsApp y Telegram compartieron sus partes diarios, así como algunos medios de prensa.

Ilustración 4. Cuentas en Facebook y Twitter con mayor número de seguidores (consultado el 10 de noviembre de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra estudiada.

Como se había planteado con anterioridad, la inclinación de los usuarios a sentirse «más escuchados» por instancias nacionales se evidencia, en la práctica, en la diferencia en la cantidad de seguidores detectados en las cuentas de los organismos y funcionarios como la Presidencia de la República, Minrex y Minsap respecto a los gobiernos provinciales y las asambleas municipales, las cuales dan un salto de cientos de miles de usuarios a menos de 6000 respectivamente. No obstante, en ello también influyen tanto los niveles de conectividad en determinadas zonas, la capacidad de acceso individual y la eficiencia de la gestión comunicativa de estas instituciones y funcionarios, entre otros aspectos a considerar.

En plataformas como Facebook, se percibe la comprensión por parte de las entidades y funcionarios de la necesidad de publicar contenido propio con frecuencia, aunque ello es más notable en las entidades nacionales que en otros niveles. En este grupo destaca el Minsap; con un promedio de 6.9 publicaciones por

⁹ La muestra estuvo integrada por 60 estructuras que incluyen a la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional del Poder Popular, una representación de los Organismos de la Administración Central del Estado (12 en total), los gobiernos provinciales (15 en total) y una representación de 2 Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP) por provincia más el municipio especial Isla de la Juventud (15 en total). Hasta el 10 de noviembre de 2020 se identifican 121 cuentas en SRS y servicios de mensajería pertenecientes a estas estructuras. Se incluye de igual manera una muestra de 36 funcionarios públicos, conformada por el presidente, el vicepresidente, el presidente de la ANPP, el primer ministro, los viceprimeros ministros, 12 ministros y 15 gobernadores provinciales. En total se identifican 52 cuentas en SRS y servicios de mensajería. Los canales analizados fueron Facebook, Twitter y Telegram. La selección estuvo motivada por las tendencias de uso de los cubanos a partir de las respuestas a la encuesta aplicada, las estadísticas de la compañía Alexa de mayo de 2020 y de Similar Web de agosto 2020 y el reporte *Digital in Cuba: 2018*. Se analizan también algunos factores como número de publicaciones, frecuencia diaria y número de comentarios recibidos, en el período de abril de 2020, mediante las herramientas Fan Page Karma y Twitonomy.

día durante el mes de abril. A tono con el contexto de la pandemia, este organismo lideró, en gran medida, los procesos comunicacionales de gobierno en esta plataforma durante este período. Con independencia de lo anterior, los contenidos publicados tienen un carácter en esencia informativo —partes diarios, resúmenes de reuniones de trabajo, entre otros— sobre otras opciones más participativas e inclusivas como encuestas, foros, contenidos creados por los usuarios, entre otros.

En Cuba, la avanzada en internet la han tenido en gran medida los medios de prensa. En ello incide el hecho de haber estado entre las primeras organizaciones cubanas con presencia en la red de redes. En ese escenario se han convertido, en muchos casos, en facilitadores de la interacción ciudadanía-gobierno, como el caso de *Cubadebate*. A través de forodebates, o en las respuestas de funcionarios públicos a usuarios en los comentarios, se evidencia un movimiento hacia nuevas prácticas de diálogo en red. No obstante, todo ello es aún una tarea pendiente en los canales institucionales de la mayoría de nuestros organismos y estructuras gubernamentales, los cuales deberían ser no solo la vía principal para la emisión de los mensajes sino también para canalizar las inquietudes y propuestas de los ciudadanos.

«El proceso de involucrar a los ciudadanos a través de las TIC en las políticas, la toma de decisiones y el diseño y la prestación de servicios para que sea participativo, inclusivo y deliberativo» (Naciones Unidas, 2020) es una dimensión esencial de la gobernanza. En el escenario virtual cubano esta es una práctica todavía incipiente, aunque se encuentran evidencias de la habilitación de espacios de escucha/participación para temas puntuales. Uno de los casos más recientes fue la disposición de correos electrónicos mediante los cuales los ciudadanos podían arrojar sus opiniones sobre los proyectos de leyes a aprobarse en el parlamento cubano. Si bien el número de comentarios recibidos fue más bien bajo se advierte la intención declarada de «promover la participación ciudadana en este proceso y contribuir a la cultura jurídica de la población» (Parlamento cubano, 2020).

Durante la etapa de la pandemia, de igual manera, se vuelve cada vez más recurrente la presencia de ministros y otros funcionarios públicos en programas televisivos como la *Mesa Redonda*, para compartir detalles sobre el funcionamiento de su entidad, medidas a tomar para el enfrentamiento a la epidemia y la crisis económica, entre otros. En este escenario, el cual es transmitido también en tiempo real a través de las principales plataformas digitales utilizadas por los cubanos, los funcionarios hacían alusión con frecuencia a procesos de escucha de

la opinión de los ciudadanos a través de los sitios de redes digitales. En ocasiones, esta mención viene aparejada de respuestas específicas a las principales inquietudes o de su inclusión como parte de la toma de decisiones. En cualquier caso, y con independencia de esta dinámica, no son públicos estos mecanismos de monitoreo ni las formas en las cuales, en efecto, inciden en las acciones aprobadas.

No obstante, más allá de la presencia, un punto pendiente es lograr conectar con la ciudadanía dentro de estos espacios. No basta con «estar» sino también lograr se sigan las páginas oficiales y los ciudadanos encuentren un espacio eficaz para el diálogo, el debate, la construcción colectiva. La utilización de estos canales por las instituciones es todavía incipiente en este aspecto, como demuestra el número de interacciones generadas por los usuarios y las respuestas recibidas en el período analizado. Aquí ganan protagonismo interacciones más indirectas como los «me gusta» o «compartidos» ante otras que implican mayor compromiso como los comentarios elaborados y las opiniones, las cuales están presentes en las páginas de Facebook de las entidades nacionales por encima de otros niveles.¹⁰ Ello coincide con los resultados obtenidos en la encuesta, los cuales reflejan menores niveles de implicación de los usuarios en la producción de contenidos y la participación en línea. Solo el 4.9% de los encuestados dice haber debatido con una autoridad sobre alguno de los temas más comentados entre abril y junio.

En algunas de las cuentas institucionales con mayor número de comentarios recibidos en el período analizado, se evidencian algunas tendencias; la no interacción con los usuarios, al menos de forma pública, se responden preguntas de forma cordial o en su extremo, en tono informal, se ofrece ayuda al usuario para encontrar respuestas, se redirige al usuario hacia otros canales o

10 En el caso de los gobiernos provinciales, los mayores promedios de comentarios por publicación en Facebook durante el mes de abril de 2020 se encuentran en La Habana (3.89), Matanzas (3.58) y Holguín (3.32). Entre las asambleas municipales del Poder Popular destaca la de Puerto Padre, en Las Tunas, con 15.1. En el caso de los OACE, el mayor promedio de comentarios se concentra en el Minsap (186.3), Presidencia de la República (115.6), Mined (22.9) y Minrex (15.4). En este grupo se evidencia no solo una mejor gestión informativa, sino también algunas de las áreas donde se concentran algunas de las principales preocupaciones de la población durante el comienzo de la pandemia de la covid-19. En el caso de los gobiernos provinciales en Twitter, se evidencian bajos niveles de interacción y de manera específica de comentarios a sus publicaciones, los cuales no se responden en la mayoría de los casos.

estructuras de atención a la población fuera de estas plataformas digitales.

Prácticas como la anterior, dan cuenta de que el funcionamiento de las tradicionales estructuras de atención a la población no coincide, en muchos casos, con las estructuras que deben gestionar la comunidad en red; sus inquietudes y propuestas. Ello demuestra que todavía no se conciben a las redes sociales digitales y servicios de mensajería como canales para ofrecer respuestas directas, dialogar en tiempo real, y la retroalimentación como parte vital del proceso. De igual forma, tiene incidencias en los tiempos de respuesta y atenta contra la noción de plataformas para tener un contacto «más cercano» con las instituciones y funcionarios públicos y representar vías de interacción «más directa».

Incluso cuando el país se encuentra inmerso en la etapa de «interacción» en su proceso de implementación del gobierno electrónico, existe la necesidad de trabajar en el desarrollo de competencias comunicacionales de todos los actores involucrados, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal, para el fomento del diálogo y la participación en red.

Reflexiones finales

En medio del complejo contexto de la crisis multidimensional de la pandemia de la covid-19, el proceso de reformas que lleva a cabo el país en los últimos diez años tiene un marco de acción en políticas y procedimientos que buscan dar respuestas a los objetivos planteados en los *Lineamientos...* y articulados en la visión estratégica del *Plan 2030*.

La participación en redes sociales digitales, en sus diversas formas de aparición —mediadas por las condicionantes tecnopolíticas de uso de las plataformas, las contradicciones nacionales para construir el debate público y agudizadas por la agenda de agresión externa— no tienen aún un abordaje estratégico y holístico convertido en plan de acción. Por ende, no tiene expresión en ninguna política sectorial explícita, más allá de un grupo de principios —globales, referentes legales— anteriores, y el actuar espontáneo de las instituciones. Precisa de una hoja de ruta para acompañar los retos culturales, políticos y organizativos concomitantes para un ejercicio participativo tributario de una agenda de desarrollo socialista.

La fragmentación y atomización de las prácticas de intercambio y acceso a la información, la parcialidad de las fuentes de referencia, la precariedad de competencias para formar parte, la fragilidad de las interfaces de

participación del Estado y el financiamiento externo de acciones de comunicación antigubernamentales; se unen en una tormenta de interacciones que condicionan nuestros modos de convivir en red. Las formas de participación —puntuales o estructuradas, dialogantes o rípidas— no pueden orientarse en un proyecto de nación inclusivo y próspero, si no se construyen modos de articulación reticulares desde toda la sociedad.

Algunas propuestas para ese escenario pueden pasar por:

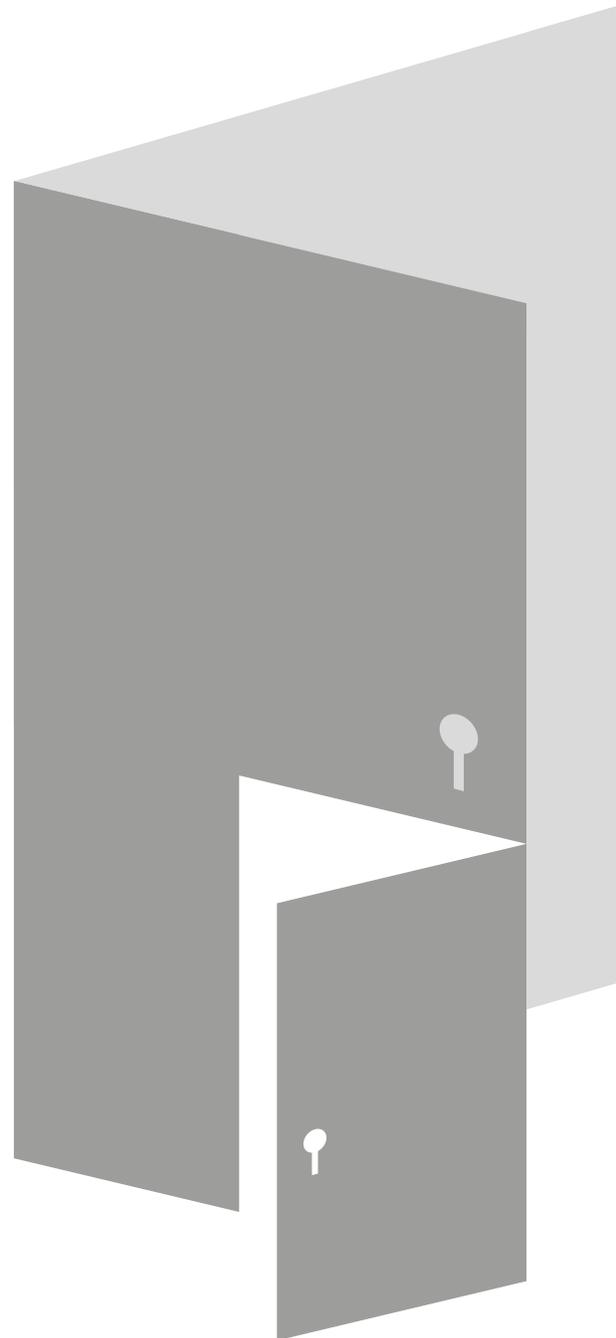
- Un marco estructurado, articulado y coherente, de políticas capaces de proyectar hacia el objetivo global la consecución de un desarrollo participativo, inclusivo, próspero y sostenible y, por ende, socialista. Hacerlo desde la alfabetización, las políticas de comunicación, gobierno electrónico, la transparencia y el control popular.
- Un entorno de ejecución de esas políticas también transparente, codiseñado y cogestionado de manera social, sostenible para los actores encargados de su implementación y para el logro de sus objetivos.
- Un diseño estratégico —con procedimientos legales definidos, de la gestión de interfaces de participación digital, a todos los niveles— con modos de control popular y evaluación predefinidos. Estas estructuras de participación digital deben entender el rol de las brechas y los niveles de relacionamientos múltiples con estos escenarios.
- Un programa con recursos para la educación y para la participación en redes digitales. Existen avances en algunos resultados de investigación y referentes.
- Una plataforma de financiamiento y mecanismos para el desarrollo de plataformas libres y autogestionadas por la nación; con las cuales tender puentes de compatibilidad de datos con otras plataformas que les permitan ofrecer alternativas.
- Un ejercicio estructurado de escucha y participación ciudadana, determinado en términos legales, guiado desde la política, el cual acoja y acompañe la diversidad de modos de entender el proyecto país y sus definiciones.

De esta manera, la participación en entornos digitales se podría liberar de los condicionamientos populistas y efectistas de las plataformas de datos transnacionales a partir del debate público, y posibilitaría, en dichas interacciones, la definición del carácter socialista de los procesos y las políticas. ■

Bibliografía

- Arevich, M. «Arribamos al 1er millón de usuarios de Transfermóvil». Twitter. 3 de noviembre de 2020, en <https://twitter.com/MayraArevich/status/1301674930187235335/photo/1>.
- Chaguaceda, A. y L. de J. González. «Las ciencias políticas en Cuba: apuntes sobre su estado actual e incidencia pública». *Revista Andina de Estudios Políticos*, vol. VI, no. 1 (2016): págs. 65-79.
- Cubadebate. «Transcripción de la entrevista concedida por el Presidente cubano Miguel Díaz-Canel a Telesur». *Cubadebate*. 19 de septiembre de 2018, en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/09/19/transcripcion-de-la-entrevista-concedida-por-el-presidente-cubano-miguel-diaz-canel-a-telesur/>.
- Cubadebate. «Gobierno cubano informa nuevas medidas para el enfrentamiento a la COVID-19». *Cubadebate*. 20 de marzo de 2020, en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/03/20/gobierno-cubano-informa-nuevas-medidas-para-el-enfrentamiento-a-la-covid-19-video/>.
- Cubadebate. «Más de un millón de cubanos hacen uso de la 4G: ETECSA anuncia nuevas ofertas para el segundo semestre del año». *Cubadebate*. 29 de mayo de 2020, en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/05/29/mas-de-un-millon-de-cubanos-hacen-uso-de-la-4g-etecsa-anuncia-nuevas-ofertas-para-el-segundo-semester-del-ano/>.
- Cubadebate. «Díaz-Canel: Tenemos la obra de la Revolución delante y hay que defenderla con pasión». *Cubadebate*. 28 de junio de 2020, en <http://www.cubadebate.cu/NOTICIAS/2020/06/28/diaz-canel-tenemos-la-obra-de-la-revolucion-delante-y-hay-que-defenderla-con-pasion>.
- Cubadebate. «Internet en Cuba: Planes para 2021 y desafíos con la COVID-19». *Cubadebate*. 23 de noviembre de 2020, en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/11/23/internet-en-cuba-planes-para-2021-y-desafios-con-la-covid-19/>.
- Department of State. «Notice of funding opportunity (nofo): drl fy19: Cuba proposals». *Department of State*. 2019, en <https://www.state.gov/notice-of-funding-opportunity-nofo-drl-fy19-cuba-proposals/>.
- Domínguez, M.I. *Juventud cubana y participación social. Desafíos de una nueva época. La Sociedad Cubana, retos y transformaciones*. La Habana: CIPS, 2003.
- García Canclini, N. *Ciudadanos remplazados por algoritmos*. Guadalajara: Calas, 2020.
- Gorgoy, M. «Competencias infocomunicacionales para la participación ciudadana en adolescentes». Tesis de Licenciatura en Comunicación Social. Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana, 2020.
- Granma. «Protección social garantizada en tiempos de la COVID-19». *Granma*. 17 de abril de 2020, en <http://www.granma.cu/cuba-covid-19/2020-04-17/proteccion-social-garantizada-en-tiempos-de-la-covid-19-17-04-2020-23-04-27>.
- Juventud Rebelde. «¿Por dónde anda la 4G en Cuba?». *Juventud Rebelde*. 14 de octubre de 2019, en <http://www.juventudrebelde.cu/ciencia-tecnica/2019-10-14/por-donde-anda-la-4g-en-cuba>.
- López, H. *Participación digital en la cultura. Una mirada desde las políticas culturales al contexto cubano*. La Habana: Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana, 2017.
- Mesa Redonda. «Modifican tarifas eléctricas para el sector residencial y precios del gas licuado de petróleo». *Mesa Redonda. Cubadebate*. 28 de diciembre de 2020, en <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2020/12/28/modifican-tarifas-electricas-para-el-sector-residencial-y-precios-del-gas-licuado-de-petroleo/>.
- Ministerio de Comunicaciones. «Decreto-ley 370». *Ministerio de Comunicaciones*. 2018, en <https://www.mincom.gob.cu/es/documento-legal/decreto-ley-370-2018>.
- Ministerio de Comunicaciones. «Gobierno electrónico». *Ministerio de Comunicaciones*. 2018, en <https://www.mincom.gob.cu/es/gobierno-electronico>.
- Naciones Unidas. *E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. New York: ONU, 2020.
- National Endowment for Democracy. «Advocating for a Human Rights Framework in EU-Cuba Relations». *National Endowment for Democracy*. 23 de febrero de 2021, en <https://www.ned.org/region/latin-america-and-caribbean/cuba-2020/>
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Disponibles para la población proyectos de leyes que serán presentados a la Asamblea Nacional». *Asamblea Nacional del Poder Popular*. 2020, en <http://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/disponibles-para-la-poblacion-proyectos-de-leyes-que-seran-presentados-a-la-asamblea-nacional/>
- Partido Comunista de Cuba. *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017*. Contiene la *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*, las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030*. *Visión de la Nación, ejes y sectores estratégicos* y los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana: Editora Política, junio 2017.
- Pennington, N. «Quitting social media: a qualitative exploration of communication outcomes». *Qualitative research reports in Communication*. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17459435.2020.1817140>.
- Pérez, Y. «Competencias mediáticas de un grupo de usuarios de La Habana y Pinar del Río para la interacción con noticias falsas en Facebook». Tesis de Licenciatura. Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana.
- Statista. «Most popular social media websites in Cuba in 2020, based on share of visits». *Statista*. 2020, en <https://www.statista.com/statistics/1072603/cuba-share-visits-social-media-websites/>.
- Tribuna de La Habana. «Reapertura y cambios en los servicios en La Habana». *Tribuna de La Habana*. 4 de julio de 2020, en <http://www.tribuna.cu/coronavirus/2020-07-04/de-la-conducta-de-cada-uno-depende-el-futuro-de-todos>.
- Valdés, J. «Notas sobre la participación política en Cuba». *Estudios Latinoamericanos, nueva época*, no. 24 (julio-diciembre de 2009).
- Wall Street Journal. «Facebook executives shutdown effort to make the site less divisive». *Wall Street Journal*. 26 de mayo de 2020, en <https://www.wsj.com/articles/facebook-knows-it-encourages-division-top-executives-nixed-solutions-11590507499>.
-

DE LOS AUTORES



ANTONIO F. ROMERO GÓMEZ

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de La Habana. Entre 1991 y 2002 fue director del Centro de Investigaciones de la Economía Internacional (CIEI) de la propia Universidad. Fue funcionario internacional de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) desde 2002 y 2011. En la actualidad es decano de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana.

JUAN P. TRIANA CORDOVÍ

Doctor en Ciencias Económicas y Profesor Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) de la Universidad de La Habana. Imparte docencia de pre y posgrado en la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana sobre Economía Cubana y sobre Pensamiento Económico Universal. Ha impartido conferencias sobre economía cubana y problemas del desarrollo en diferentes instituciones de Cuba y en más de una decena de universidades fuera del país. Es autor de decenas de artículos y coautor de varios libros sobre la economía cubana. Ha recibido varios Premios de la Academia de Ciencias de Cuba como coautor de libros sobre el tema. En la actualidad es el presidente del Consejo Científico del CEEC.

HUMBERTO BLANCO ROSALES

Doctor en Ciencias Económicas y Profesor Titular del CEEC de la Universidad de La Habana, del cual fue fundador y su director entre 2013 y 2017. Miembro del Tribunal Nacional de Grados Científicos en Economía Aplicada y de la Red de investigación sobre Emprendimiento e Innovación de la Universidad de La Habana. Investiga sobre desarrollo de empresas y el sistema empresarial cubano, con publicaciones en varias revistas y libros. Ha obtenido tres Premios de la Academia de Ciencias de Cuba como coautor en publicaciones del CEEC. Consultor en estrategia empresarial, con experiencias en unas treinta entidades. Integra grupos de trabajo relacionados con las transformaciones del modelo económico cubano. Ha sido profesor visitante en universidades de México, Canadá y Estados Unidos.

ILEANA DÍAZ FERNÁNDEZ

Investigadora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana. Doctora en Ciencias Económicas. Profesora del Instituto Superior de Dirección de la Economía y del Centro de Estudios de Técnicas de Dirección de la Universidad de La Habana. Recibió una beca de investigación en la Universidad de Columbia, los Estados Unidos. Las áreas de experiencia están relacionadas con los temas empresariales e innovación. Posee diversas publicaciones sobre las empresas estatales cubanas, la innovación empresarial y el emprendimiento, en revistas indexadas. Coautora de tres libros premiados por la Academia de Ciencias de Cuba. Miembro del Tribunal de Grado Científico en el Doctorado en Ciencias Económicas en la especialidad de Economía Aplicada, desde 2006 hasta la actualidad. Vicepresidenta del Consejo Científico de la Universidad de La Habana desde 2007.

RICARDO TORRES PÉREZ

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de La Habana; subdirector y Profesor Titular en el Centro de Estudios de la Economía Cubana. Ha impartido conferencias en universidades y centros de investigación de varios países de Europa, Asia, América Latina, África y Estados Unidos. Ha publicado artículos, en libros y revistas cubanas y extranjeras, sobre transformación estructural, políticas industriales y la reforma del modelo económico en Cuba. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: *No More Free Lunch: Reflections on the Cuban Economic Reform Process and Challenges for Transformation* (Springer, New York, 2014), «Updating

the Cuban Economy: The First 10 Years» (*Social Research: An International Quarterly*, 2017) y junto a D. Echevarría compila colección *Miradas a la Economía Cubana...* (Ruth Casa Editorial, 2017, 2020). Publica análisis sobre economía cubana en *Econolatin* y *Progreso Semanal*.

MARLÉN SÁNCHEZ GUTIÉRREZ

Profesora Titular del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana. Licenciada en Relaciones Económicas Internacionales en 1986. Doctora en Ciencias Económicas en 2004. Especialista en Finanzas Internacionales. Ha publicado numerosos artículos y capítulos en libros sobre temas relacionados con la Arquitectura Financiera Internacional, la Financiación al Desarrollo, el Financiamiento Climático y las Finanzas Externas de Cuba. Ha participado en numerosos eventos nacionales e internacionales, recibió entrenamiento sobre Mercados Financieros en la Empresa Consultora Internacional Analistas Financieros Internacionales (Madrid), adiestramientos en Bancos Centrales latinoamericanos y ha realizado estancias de investigación en diversas universidades (Universidad de Columbia, New York; Universidad de Alicante, España; International Business School de Beijing). Fungió como gerente de Investigaciones de la Dirección de Estudios Económicos del Banco Central de Cuba y formó parte del grupo asesor del ministro-presidente en temas de economía internacional. Ha representado a la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba (ANEC) y a la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe (AEALC) en diferentes foros de alto nivel de las Naciones Unidas y ha fungido como consultora de algunos organismos internacionales.

FRANCISCO BORRÁS ATIÉNZAR

Licenciado en Economía en 1983. Doctor en Ciencias Económicas en 1986. Máster en Contabilidad en 2008. Especialista en Banca, Finanzas y Gestión de intangibles. Profesor Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Vicepresidente de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba. Ha dirigido diversas redes científicas nacionales e internacionales. Ha impartido cursos y conferencias en diversas universidades de Iberoamérica. Autor de 17 libros de Contabilidad, Auditoría, Banca y Finanzas. Ha publicado más de 80 artículos en revistas científicas de reconocimiento internacional. Condecorado con la Orden Carlos J. Finlay del Consejo de Estado, máximo galardón científico de la República de Cuba. Ha recibido

en ocho ocasiones el Premio de la Academia de Ciencias de Cuba y en ocho oportunidades el Premio Anual al Mejor Resultado Científico que otorga la Universidad de La Habana. Ha recibido la Distinción Especial del Ministro de Educación Superior de Cuba en seis ocasiones.

BETSY ANAYA CRUZ

Licenciada en Economía. Máster en Economía con mención en Política Económica, Doctora en Ciencias Económicas en 2016; todas por la Universidad de La Habana. Profesora Titular desde 2016 y directora del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana desde 2017. Sus líneas de investigación fundamentales se relacionan con el sector agropecuario, su vínculo con el sector externo, y en especial, las cadenas de valor, así como la política social y su nexos con el desarrollo económico. Sobre estos temas tiene publicados más de veinte artículos, basados en su participación en varios proyectos de investigación nacionales e internacionales. Ha realizado estancias de investigación y asistido a congresos y eventos en más de diez países de la región y de Europa. Tiene, al mismo tiempo, una amplia labor como conferencista dentro y fuera del país, para la difusión de la realidad cubana, en los temas de sus especialidad.

ANICIA GARCÍA ÁLVAREZ

Ingeniera Economista, graduada en la Escuela Técnica Superior de Merseburg, República Democrática Alemana. Máster en Economía Internacional por la Universidad de La República, Uruguay. Doctora en Economía por la Universidad de La Habana en 2004. Es Profesora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana desde 1998, del cual fue su directora entre 2004 y 2010. Ha desarrollado investigaciones por más de treinta y cinco años en temas relacionados con el sector agroindustrial y el comercio exterior agropecuario cubanos; la dependencia importadora de Cuba en la esfera de la alimentación y la posible sustitución de importaciones; sobre las transformaciones económicas en el sector agropecuario posteriores a 1989. De manera reciente ha trabajado también sobre el vínculo entre desarrollo económico y desarrollo social.

JORGE PEÑA DÍAZ

Arquitecto. Profesor Titular de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Tecnológica de La Habana José Antonio Echeverría (CUJAE) donde investiga y enseña desde 1995. Es máster en Ingeniería

Ambiental e Infraestructura Sostenible del Real Instituto Tecnológico de Estocolmo (KTH) y Doctor en Ciencias Técnicas. Fue director del Centro de Estudios Urbanos de La Habana y decano de la Facultad de Arquitectura. En la actualidad, dirige el grupo de Investigación y Acción Urbanas y coordina la Maestría en Ordenamiento Territorial y Urbanismo.

JOISELEN CAZANAVE MACÍAS

Profesora Titular de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Tecnológica de La Habana José Antonio Echeverría (CUJAE). Doctora en Ciencias Técnicas. Coordinadora de la carrera de Arquitectura y Urbanismo en La Habana. Ha sido Experta para la acreditación de Carreras Universitarias. Especialista en temas de Accesibilidad, Movilidad y Tercera Edad en especial los relacionados con el diseño de espacios arquitectónicos y urbanos. Ha sido miembro de comité técnico del Ministerio de la Construcción para estos temas. Estuvo en becas de investigación sobre el tema en la KTH de Estocolmo, Suecia y en la Universidad de Belgrano y en la UBA en Buenos Aires. En la actualidad es la decana de la Facultad de Arquitectura de la CUJAE.

ADRIÁN GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Arquitecto desde 2009. Profesor Asistente de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Tecnológica de La Habana (CUJAE). Su investigación doctoral se centra en el estudio de los espacios arquitectónicos donde se brindan servicios —*servicescape*— y su influencia en la calidad de los servicios públicos. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Gante en 2016 y la Universidad IUAV de Venecia en 2019. Colabora en proyectos relacionados con la movilidad en La Habana, junto a expertos del University College London, la CUJAE y la Dirección de Transporte de La Habana.

MIGUEL ALEJANDRO FIGUERAS PÉREZ

Doctor en Ciencias Económicas, Premio Nacional de Economía 2007. Profesor Titular de la Universidad de La Habana. Durante seis años se desempeñó como viceministro del Ministerio del Azúcar y durante doce años como vicepresidente primero de la Junta Central de Planificación. Ha sido durante doce años asesor del ministro de Turismo.

DAVID J. PAJÓN ESPINA

Máster en Economía. Profesor Asistente de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana. Trabaja temas relacionados con el rol del sector privado en la transformación del modelo económico cubano, el turismo, la exportación de servicios médicos y el turismo médico y la modelación cuantitativa para el análisis de la política económica.

RICARDO GONZÁLEZ ÁGUILA

Profesor en el Centro de Estudios de la Economía Cubana. Es estudiante de doctorado de la Universidad de La Habana. Se graduó en 2016 como Master en Economía de la Universidad de Queen Mary, en Reino Unido. Su investigación se centra en el estudio de los determinantes del crecimiento de la productividad en Cuba con base en evidencia a nivel de firmas. También trabaja en temas de política industrial y reconversión productiva en el sector manufacturero; y en temas de formación de precios, salarios y subvenciones empresariales.

LUISA ÍÑIGUEZ ROJAS

Licenciada en Geografía en 1970 y Doctora en Ciencias Geográficas en 1984. Profesora Titular, Consultante y Emérita de la Universidad de La Habana. En la actualidad es profesora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Programa Cuba. Investiga sobre desigualdades territoriales del bienestar y la salud en Cuba y América Latina. Ha participado como coordinadora, asesora y autora de numerosos proyectos de investigación nacionales e internacionales. Ha publicado más de 140 artículos y coordinado siete libros. Ha sido investigadora invitada de varias universidades de América Latina, entre ellas de la Escuela Nacional de Salud Pública de la Fiocruz Brasil, y la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha impartido conferencias en numerosas universidades.

JUAN CARLOS ALBIZU-CAMPOS ESPÍÑEIRA

Licenciado en Economía de la Industria, Universidad de La Habana. Especialista en Demografía, Centro Latinoamericano de Demografía, Costa Rica. Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de La Habana en 2001 y Doctor en Demografía, Universidad de Paris X-Nanterre en 2002. Profesor Titular del CEEC de la Universidad de La Habana. Ha publicado, entre otros trabajos: *Mortalité et survie à Cuba dans les années mil neuf cents quatre-vingt-dix; Cuba. La muerte y el color, Contrapunteo cubano de la muerte y el color; ¿Es la baja fecundidad un fenómeno*

temporal en Cuba?; La fecundidad en Cuba. Viejas interrogantes y algunas respuestas; Dinámica demográfica cubana. Antecedentes para un análisis; Fertility, GDP y average real wage in Cuba, La migración internacional de cubanos. Escenarios actuales; Cuba. Escenarios demográficos hacia 2030. Ha obtenido varios Premios Nacionales de la Academia de Ciencias de Cuba y de la Universidad de La Habana.

DAYMA ECHEVARRÍA LEÓN

Licenciada en Sociología, Máster en Consultoría Empresarial, Doctora en Sociología en 2008 por la Universidad de La Habana. Trabaja como Profesora Titular del CEEC. Ha participado en intercambios de investigación en varias universidades de Trinidad Tobago, Argentina, Canadá, Francia, España, Uruguay y los Estados Unidos. En los últimos diez años ha coordinado seis proyectos de investigación, de ellos, cuatro internacionales. En este período ha publicado más de 30 artículos sobre los temas de género, empleo y poder, así como sobre procesos de transformaciones empresariales y su impacto en la participación y en la equidad. Ha trabajado además en procesos de articulación de actores para el desarrollo local.

ÁNGELA PEÑA FARIAS

Doctora en Sociología, Universidad de La Habana, Cuba en 2014; Máster en Trabajo Social comparado de la Bodø Regional University, Noruega en 2005; Licenciada en Sociología Universidad de La Habana, Cuba en 2001. Trabaja como Profesora Titular del Departamento de Sociología de la Universidad de La Habana. Ha sido becaria de Concursos de Proyectos del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales en 2009 y 2013. Ha participado y coordinado varios proyectos de investigación tanto Nacionales como Internacionales, y ha publicado numerosos artículos en revistas y libros nacionales y extranjeros sobre el tema de la desigualdad social, las políticas sociales y el cuidado en Cuba.

CARLOS GARCÍA PLEYÁN

Licenciado en Sociología en París en 1970. Doctor en Ciencias Técnicas en La Habana en 1987, Profesor e Investigador titular. Trabajó durante treinta años en el campo del urbanismo y el ordenamiento territorial en el Instituto de Planificación Física y otros organismos y diez en la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE. Ha impartido conferencias en universidades y centros de investigación de varios países

de Europa, América Latina y Estados Unidos. Ha publicado diversos artículos en libros y revistas cubanas y extranjeras, sobre planificación urbana, desarrollo local, vivienda y urbanismo. Fue profesor en la Universidad Tecnológica de la Habana (CUJAE) y la Universidad Politécnica de Cataluña en Barcelona.

WILLY PEDROSO AGUILAR

Licenciado en Comunicación Social en la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana (FCOM) en 2015. Maestrante en Bibliotecología y Ciencias de la Información de la Universidad de La Habana. Profesor e Investigador de FCOM y miembro de su Cátedra de Información y Comunicación para el Desarrollo. Colaborador editorial de la revista *Temas*, adscrita al Instituto Cubano de Arte e Industria Cinematográficos. Ha publicado cuatro libros, los más recientes pertenecen a la serie «Comunicación, información y Cambio de mentalidad», con la Editorial de Ciencias Sociales (2017 y 2018). Cuenta con más de 10 artículos en revistas especializadas y libros, y ha presentado sus resultados de investigación en eventos nacionales y foráneos. Entre los premios recibidos, se encuentra el Premio al Graduado Más Integral de la Universidad de La Habana; el Premio del Rector al Mejor Adiestrado de la Universidad de La Habana y una Mención en el Premio Temas de Ensayo en la modalidad de Ciencias Sociales.

BEATRIZ PÉREZ ALONSO

Licenciada en Comunicación Social en 2009 y Máster en Ciencias de la Comunicación en 2015 por la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana. Profesora principal de la asignatura Comunicación Hipermedia desde 2010 y segunda jefa del Departamento-Carrera Comunicación Social desde 2018 de dicha facultad. Editora-jefa de la revista digital *Cubahora* entre 2010 y 2012. Profesora adjunta del Instituto Internacional de Periodismo José Martí desde 2012. Miembro de la Asociación Cubana de Comunicadores Sociales desde 2016 y miembro del Consejo Científico de la Facultad de Comunicación de La Habana desde 2020. En los últimos 10 años ha asesorado y colaborado con varias instituciones cubanas en las áreas de la conceptualización e implementación de estrategias y campañas de comunicación, ha impartido alrededor de 50 talleres y/o conferencias sobre la gestión de la comunicación en sitios de redes sociales y otros temas afines, y ha tutorado o cotutorado más de 20 proyectos de investigación de pregrado.

FIDEL A. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ

Máster en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de La Habana en 2018 y Licenciado en Periodismo en 2012 por el mismo centro. Es Jefe de la Disciplina Comunicación Hipermedia Tecnología y Sociedad de la carrera Periodismo. Miembro del proyecto «Enredos, Comunicación e Información para el Desarrollo local». Colabora con distintas instituciones del país en la gestión de sus espacios digitales, en particular en temas de participación y gobierno digital. Investiga temas de colaboración y participación en redes digitales y ha publicado sus resultados en distintos espacios nacionales y extranjeros.

