

MIRADAS

A LA ECONOMÍA CUBANA

El laberinto de la policrisis

Compiladores

Ileana Díaz Fernández

Juan A. Triana Barros



MIRADAS

A LA ECONOMÍA CUBANA

El laberinto de la policrisis

MIRADAS

A LA ECONOMÍA CUBANA

El laberinto de la policrisis

Ileana Díaz Fernández
Juan Alejandro Triana Barros
Compiladores

Julio A. Carranza Valdés
Prólogo



EDITORIAL



CENTRO DE ESTUDIOS
DE LA ECONOMÍA CUBANA



Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Embajada Noruega o las organizaciones que representan. La presente edición ha sido producida con la colaboración de la Embajada Noruega. Queda prohibido su uso con fines comerciales.

Edición: Dayron Roque y Guadalupe Pérez
Realización: Guadalupe Pérez y Dayron Roque
Diseño: Julio Antonio Guanche

© Colectivo de autores, 2026

© Sobre la presente edición:

Centro de Estudio de la Economía Cubana, 2026

Editorial UH, 2026

ISBN: 978-959-7284-06-2

ISBN: 978-959-7284-07-9

Editorial UH

Dirección de Publicaciones Académicas, Facultad de Artes
y Letras, Universidad de La Habana

Edificio Dihigo, Zapata y G, Plaza de la Revolución,
La Habana, Cuba. C. P. 10400.

Correo electrónico: editorialuh@fayl.uh.cu

Facebook: [editorial.uh.98](https://www.facebook.com/editorial.uh.98)

ÍNDICE

PRÓLOGO / IX

Julio A. Carranza Valdés

INTRODUCCIÓN / XIII

Silvia Odriozola

CAPÍTULO 1

Policrisis a la cubana. Entre la realidad y el concepto / 17

Mayra Paula Espina Prieto

CAPÍTULO 2

El problema alimentario en Cuba: expresión cotidiana de la policrisis / 29

Anicia García Álvarez

CAPÍTULO 3

Capacidad resolutive en salud y crisis en la salud pública de Cuba / 41

Luisa Iñiguez Rojas

CAPÍTULO 4

La generación eléctrica en Cuba: desde la actual complejidad al futuro posible / 53

Lídice Vaillant Roca / Juan A. Triana Barros

CAPÍTULO 5

Miradas al proceso migratorio desde Cuba en contextos de crisis / 71

Antonio Aja Díaz / María Ofelia Rodríguez Soriano

CAPÍTULO 6

El sistema financiero como amplificador de la policrisis cubana / 83

Carlos Lage Codorníu / Karina Cruz Simón

CAPÍTULO 7

Turismo en Cuba en tiempos de policrisis/ 93

Miguel Alejandro Figueras / Niurka Cruz

CAPÍTULO 8

Policrisis en Cuba: ¿Qué pasa con las personas? / 105

María del Carmen Zabala Argüelles / Silvia Odriozola Guitart

CAPÍTULO 9

Una mirada desde la economía institucional a la policrisis / 117

Juan Publio Triana Cordoví / Jorge Alejandro González Quintana

CAPÍTULO 10

Reforma monetaria y cambiaria en Cuba (2021).

Evaluación de resultados y lecciones para el futuro / 127

Carlos Enrique González García / Joel Ernesto Marrill Domenech

CAPÍTULO 11

Exportar para crecer / 139

Ricardo González Águila

CAPÍTULO 12

La policrisis y el tejido empresarial cubano / 151

Humberto Blanco Rosales

CAPÍTULO 13

La Ciencia, Tecnología e Innovación en Cuba. Su papel en la policrisis / 161

Ileana Díaz Fernández

DE LOS AUTORES / 171



A la vista un nuevo volumen de la serie *Miradas a la Economía Cubana* del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Coinciden en este un destacado conjunto de profesionales muy calificados y comprometidos con el futuro independiente de la nación. Contribuyen a comprender mejor y a superar una de las situaciones más difícil, compleja e incierta que ha enfrentado el país en su historia.

Es preciso destacar de este volumen, la cuidadosa selección de los autores para los diferentes capítulos, que logra la participación no solo de economistas, también de sociólogos, filósofos, demógrafos, físicos, historiadores y otros académicos de primer nivel, que permiten una aproximación multidisciplinaria e informada a la complicada situación que atraviesa el país. Las fuentes de información son diversas, desde las estadísticas nacionales hasta las provenientes de otras publicaciones serias que emiten análisis y pronósticos sobre la economía cubana.

La recomendación a los autores por quienes coordinan el libro fue escribir para una audiencia amplia, no solo de expertos en estos temas, sino un lector de origen diverso, de diferentes partes del mundo, no solo de Cuba. Al leer el resultado final este objetivo se logró y ahora al alcance de cualquier persona interesada —más allá de sus credos y apuestas políticas—, hay un volumen de gran utilidad para el análisis más objetivo de la real situación de la economía cubana, sus condicionantes y desafíos.

Por supuesto, frente al mismo problema hay siempre más de una alternativa posible. Estas dependen, en gran medida, de las aspiraciones y paradigmas que cada cual asuma. En el libro, desde un análisis objetivo y riguroso, queda claro el compromiso de sus autores, aun en sus diferencias, con los principios fundamentales del proyecto nacional cubano: soberanía nacional, justicia social y una alternativa propia de desarrollo económico y democrático.

Precisar esto es importante, porque hoy suelen aparecer análisis y propuestas que sin faltarles cierto «rigor técnico» —no hablo de la propaganda de poca monta abundante en las redes y en ciertos medios, sino de análisis y propuestas que se presumen serias— queda claro su toma de distancia de esos principios históricos y son funcionales a intereses ajenos. Esas otras, asumen la «inevitable» necesidad de una posición de subordinación de Cuba a espurios intereses de la potencia dominante. En las circunstancias actuales, junto al rigor y la profesionalidad de los análisis académicos, es también fundamental un posicionamiento claro respecto a estos principios. Obviar esto con un academicismo fatuo sería una falacia insostenible.

En efecto, en esta ocasión la presentación del libro coincide con un momento muy difícil en la evolución reciente de la economía nacional. De una parte persiste la crisis económica y social cuya última fase comenzó hace seis años. El país está sometido a una fuerte agresión económica del gobierno estadounidense, reforzada por un bloqueo petrolero y comercial y numerosas sanciones adicionales. A esto se suman, amenazas permanentes de intervenciones militares de diferente tipo. Desde otro ángulo, es el comienzo —con mucho y muy costoso retraso— de la implementación de una profunda reforma económica sobre la base de 176 medidas aprobadas recientemente por el parlamento nacional.¹

¹ El paquete de 176 transformaciones económicas y sociales aprobadas por la Asamblea Nacional en julio de 2026 (luego de discusiones en el Comité Central del PCC y el Consejo de Ministros) está articulado en 23 ejes estratégicos. Las mismas medidas destacan por permitir la entrada de capital privado y extranjero en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y cooperativas, eliminar la restricción para el empleo de trabajadores y abrir la inversión foránea a sectores como la distribución de combustibles e incluso la creación de banca privada bajo la supervisión del Banco Central. El plan contempla otorgar mayor autonomía a las empresas estatales y gobiernos municipales, implementar un mercado cambiario digital con subastas de divisas, flexibilizar el comercio exterior para el sector privado y avanzar progresivamente en la sustitución de subsidios a productos por asistencia a personas vulnerables a través de un nuevo Fondo de Protección Social (Nota de la Edición).

Los capítulos que le dan cuerpo al libro, son resultado de rigurosas investigaciones realizadas por sus autores con anterioridad a la aprobación de las 176 medidas y la mayor parte de las estadísticas oficiales disponibles llegan solo hasta el año 2024. No obstante, su lectura permite una comprensión mayor del proceso que ha conducido hasta el momento actual y a las limitaciones y desafíos que la reforma en curso trata de dar respuesta. Un volumen como este, se coloca en una perspectiva más conceptual, estructural y a largo plazo, y no de manera exclusiva en las tensiones y permanentes cambios de la coyuntura, en eso consiste precisamente su riqueza y aporte.

De la lectura del libro se pueden identificar los diversos nudos que limitan hoy a la economía. Más allá de la fuerte estrangulación del sector externo, a que da lugar la política de agresión estadounidense y los límites que impone esta, se debe avanzar en dar soluciones integrales.

El libro hace un exhaustivo recorrido por diferentes dimensiones de la economía. Comienza por los serios problemas de una institucionalidad obsoleta, cuya arquitectura debe ser rediseñada. Las dificultades en el acceso a las diferentes vías de financiamiento externo, incluidos los créditos, el comercio y la inversión extranjera, todos bajo una notable contracción durante los últimos años. Los problemas de las finanzas externas; la persistente ineficiencia del sector empresarial estatal; la marcha —no sin contradicciones e insuficiencias— del emergente sector privado y cooperativo; la muy limitada producción de alimentos que impacta fuertemente en la seguridad de la nación; la muy fuerte contracción del turismo, también muy afectado por las sanciones, pero que ha recibido por años más del 30 % de la inversión nacional, la inflación y los persistentes desequilibrios macroeconómicos. La crisis alimentaria; el deterioro de sectores esenciales como la salud y la educación; la precariedad del Sistema Eléctrico Nacional, afectado por el bloqueo petrolero y por el deterioro de las termoeléctricas; el cambio en la matriz energética que, sin dudas avanza, pero todavía no alcanza a compensar suficientemente la termo generación; la fuerte crisis demográfica y social, una población que se ha reducido, envejecido y precarizado, además de ser afectada por niveles de desigualdad no vistos en ningún momento anterior del proceso revolucionario cubano. La desequilibrada utilización de un potencial fundamental del país, su capacidad de innovación para la mayor y mejor producción de bienes y servicios. Todos estos aspectos se pueden encontrar en el presente volumen fundamentados con

datos, acompañados de análisis rigurosos y con diversas propuestas que tratan de contribuir a la superación de sus tropiezos.

En este breve prólogo, me permito hacer referencia mayor al actual estrangulamiento del sector externo, debido a la determinación que tiene sobre los demás factores. Solo haré referencia a algunos indicadores fundamentales, presentados en detalle en el capítulo correspondiente. De 2019 a 2024 las exportaciones nacionales se reducen un 22 %, lo cual acentúa la tendencia decreciente de toda una década. Por otra parte, la inversión extranjera directa se encuentra en niveles muy inferiores del objetivo de 2500 millones de dólares anuales, considerado necesario para alcanzar tasas de crecimiento de alrededor del 5 % anual. Hoy día toda la inversión extranjera directa acumulada, desde 2015 a la fecha, es de apenas 8460 millones de dólares, el 34 % de lo considerado el mínimo necesario. Según cifras oficiales de la ONEI, para 2024, la magnitud de la deuda externa cubana era el 225 % de sus exportaciones, casi cuatro veces el valor correspondiente al año 2013.

Basta revisar estos indicadores y conocer la vulnerabilidad de la economía cubana a las restricciones de su sector externo; para comprender las tensiones y las urgencias actuales. Estas cifras deben ser ya mayores, dadas las nuevas medidas adoptadas por el gobierno estadounidense, no solo consistentes en sanciones directas, sino también en sanciones secundarias que presionan a socios tradicionales de Cuba para que cesen sus operaciones en el país, como ha sucedido en los últimos meses.

Un escenario de negociación con EE. UU. sería más deseable. El gobierno de Cuba ha reiterado su disposición a avanzar en ese proceso y discutir todos los temas difíciles como: las indemnizaciones de las propiedades norteamericanas nacionalizadas al principio de la Revolución, asuntos de seguridad nacional de interés mutuo, etc., pero muy razonablemente ha establecido fuera de cualquier negociación la soberanía del país y el orden interno. La retórica de esta administración, y la delirante secuencia de sanciones de todo tipo, hacen difícil prever una alternativa adecuada de negociación, aun cuando esta debe estar siempre abierta.

Por estas razones, considero como una de las urgencias a atender —a pesar del bloqueo cuasi total al que se está sometido— la búsqueda de fuentes de financiamiento externo. Iniciativas desde el pago de deuda con activos, hasta una inserción más dinámica en espacios económicos internacionales que nos lo

permitan. Por supuesto, en el mundo de hoy, esto no es posible sin un cambio en la arquitectura, la dinámica y la estrategia de la economía interna, que dé lugar a mayores garantías a los potenciales socios internacionales. De ahí, la importancia de la reforma en curso.

Sin embargo, si bien estas 176 medidas aprobadas, constituyen un avance muy importante y amplio para la reforma integral, que la economía cubana necesita desde hace años, no constituyen por sí solas un programa articulado para la implementación de la reforma. La lista de medidas, supone solucionar de forma adecuada, problemas de secuencia, articulación, abrir fuentes alternativas de financiamiento externo, definir etapas, áreas de acción, indicadores y un horizonte estratégico claro. Además, es muy importante identificar y distinguir las urgencias impostergables de la actual coyuntura, la transformación estratégica, con los componentes señalados y la necesaria —y anterior— estabilización macroeconómica que la haga viable. La definición y conducción acertada de ese proceso será determinante para el futuro.

Es necesario añadir, el notable deterioro de la situación social del país, en los últimos seis meses, como consecuencia de la profundización de la crisis, ahora con el fuerte impacto del bloqueo de navieras y puertos, además del petróleo. La evolución de esta situación debe ser seguida de cerca puesto, que su potencial agravamiento, podría conducir a la necesidad de medidas excepcionales temporales. Esto, podría cambiar el ritmo y el orden de la reforma en curso; aunque no su horizonte estratégico hacia una economía socialista, donde los mercados y sus diferentes sectores, operen de manera dinámica y transparente bajo las necesarias y fundamentadas regulaciones que impidan un curso no deseado. En síntesis, es una coyuntura complicada e incierta que ha de conducirse con claridad, liderazgo y certeza política.

Julio A. Carranza Valdés



Este nuevo volumen de la serie *Miradas a la Economía Cubana* coordinado por el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) de la Universidad de La Habana, se propone un objetivo preciso: ofrecer a un público informado, no necesariamente especializado, una comprensión articulada de la crisis que atraviesa el país, entendida no como la suma de dificultades sectoriales inconexas, sino como un fenómeno de crisis entrelazadas que se refuerzan entre sí. El título de esta entrega, *El laberinto de la policrisis*, anuncia ya esa apuesta: situar en el centro del análisis a la población cubana y a la manera en que la vida cotidiana de las familias —su alimentación, salud, acceso a la energía, sus decisiones de quedarse o partir— concentra y expresa el conjunto de tensiones que atraviesan la economía y la sociedad cubanas en este lustro más reciente; en un contexto marcado por el desafío demográfico que representa el sostenido decrecimiento de su población y elevados niveles de envejecimiento.

La entrega parte de una apuesta conceptual explícita, desarrollada en el primer capítulo por la Dra. Mayra Espina: leer la situación cubana actual bajo la categoría de policrisis. Se trata de un término surgido del pensamiento de la complejidad y popularizado en los últimos años en las ciencias sociales para describir contextos, mundial y nacionales, en los que múltiples crisis sistémicas no ocurren de forma aislada ni secuencial, sino de forma sincronizada, recursiva y acumulativa, de modo que el efecto conjunto supera

con creces la suma de sus partes. Espina no adopta el concepto de manera acrítica, sino que recorre su genealogía, desde las nociones clásicas de crisis en la tradición marxista y en la teoría de sistemas, hasta las críticas más severas que se le han formulado relacionadas con la futilidad, el vaciamiento crítico, la falsa novedad y el quietismo; y argumenta por qué, aun así, resulta útil para el caso cubano. Su valor no está en sustituir categorías más consolidadas como crisis sistémica o crisis estructural, sino en aportar algo que esas categorías por sí solas no capturan bien: el mecanismo de retroalimentación por el cual el efecto de una crisis se convierte en causa de otra, la articulación de escalas, de lo planetario a lo cotidiano, y la centralidad de la vida diaria de las familias como espacio donde se libran, al mismo tiempo, el deterioro y las estrategias de resistencia.

Ese marco conceptual permite, además, dentro del amplio universo de problemas que hoy afectan a Cuba, identificar cuatro crisis que inciden de manera más directa e inmediata sobre el bienestar de la población —la alimentaria, la energética, la sanitaria y la migratoria— y organizar el resto de los capítulos en función de cómo cada uno de ellos contribuye a explicar, o a agravar, esas cuatro crisis centrales y todas estas en su conjunto. Esta es la lógica que subyace a la arquitectura del libro que se presenta.

El volumen reúne a veinte autores y autoras de procedencias disciplinarias deliberadamente diversas, en línea con la vocación multidisciplinaria que ha caracterizado a la serie *Miradas* y que el lector reconocerá también en el prólogo. Esa diversidad no es un simple ejercicio de amplitud temática, sino la intención de que cada disciplina aporte un ángulo de observación que las demás no ofrecen, y es precisamente esa multiplicidad de miradas la que permite sostener la lectura policrítica sin reducirla a un ejercicio en exclusiva económico.

Los trece capítulos se organizan en dos bloques que dialogan entre sí. El primero, formado por los capítulos segundo a quinto, desarrolla en profundidad cada una de las cuatro crisis que se identificaron como núcleo del libro. La Dra. Anicia García examina el problema alimentario a partir de la disponibilidad y el acceso a los alimentos, y muestra con series estadísticas actualizadas cómo, bajo cualquiera de los dos modelos productivos que ha ensayado el país —el convencional y el alternativo—, la producción nacional no ha logrado reducir la dependencia de las importaciones ni acercarse a las recomendaciones nutricionales, mientras el costo de la canasta básica se ha multiplicado varias

veces por encima del crecimiento de salarios y pensiones. La Dra. Luisa Iñiguez, por su parte, aborda la crisis sanitaria desde el concepto de capacidad resolutive, ampliado para incluir no solo la del sistema de salud sino la de la propia población para responder a sus déficits, y documenta la contracción del personal médico, del acceso a medicamentos y del cuadro epidemiológico en el último lustro. La Dra. Lídice Vaillant y el Dr. Juan A. Triana, reconstruyen la trayectoria del Sistema Eléctrico Nacional desde la Revolución Energética de 2005 hasta la crisis actual y muestran la paradoja central del sector: crece la instalación de generación renovable, sobre todo fotovoltaica, en el exacto momento en que se estrecha al máximo el acceso a los combustibles fósiles que aún sostienen la mayor parte de la matriz. El Dr. Antonio Aja y la MSc. María Ofelia Rodríguez cierran este bloque con un análisis del proceso migratorio como resultado y, a la vez, como amplificador de las tensiones económicas y sociales, que lo sitúan en el contexto de una dinámica demográfica ya marcada por el envejecimiento poblacional, la baja fecundidad y un significativo descenso de los efectivos totales de población, en particular, de los jóvenes.

El segundo bloque, del capítulo sexto al decimotercero, se aparta de la mirada sectorial directa para examinar los mecanismos estructurales —financieros, institucionales, productivos— que explican por qué esas cuatro crisis se sostienen en el tiempo y se retroalimentan entre sí. El Dr. Carlos Lage y la MSc. Karina Cruz analizan el sistema financiero no como un sector más, sino como una infraestructura crítica cuya debilidad amplifica el resto de la policrisis al restringir la movilización de recursos y la transmisión de la política económica. Los doctores Miguel Alejandro Figueras y Niurka Cruz examinan el declive del turismo, sector que durante años funcionó como fuente principal de divisas para sostener buena parte de las importaciones de alimentos y combustibles, y muestran cómo su estancamiento, a diferencia de lo ocurrido en el resto del Caribe tras la pandemia, retroalimenta directamente las crisis alimentaria y energética. La Dra. María del Carmen Zabala y la Dra. Silvia Odriozola sistematizan las dimensiones sociales transversales a las cuatro crisis, con particular atención a cómo estas se distribuyen de forma desigual entre grupos de la población y amplian brechas que ya existían. El Dr. Juan Triana y el Lic. Jorge Alejandro González aportan la mirada de la economía institucional y muestran cómo las fallas del marco de reglas y de su aplicación, más que la ausencia de diagnósticos correctos, explican buena parte del rezago en la respuesta de política pública.

Los Msc. Carlos Enrique González y Joel Marrill hacen un balance riguroso de la reforma monetaria y cambiaria de 2021, indispensable para entender por qué persisten hoy la multiplicidad de tasas de cambio y la sobrevaluación oficial que condicionan al resto de la economía. El Dr. Ricardo González analiza la prolongada caída de las exportaciones y argumenta que esta no responde únicamente a que el país produce poco, o a que el tipo de cambio desincentiva exportar; sino a una desarticulación más profunda del sistema de precios relativos. El Dr. Humberto Blanco examina el tejido empresarial cubano —estatal, privado y cooperativo— bajo el prisma de la competitividad, y documenta por qué sus limitaciones de gestión y autonomía lo convierten simultáneamente en componente y causa de la policrisis. Y la Dra. Ileana Díaz cierra el volumen con un análisis de la ciencia, la tecnología y la innovación y muestra cómo un sistema científico con capacidades reconocidas internacionalmente, sobre todo en el área de la biotecnología, no ha logrado articularse con las necesidades productivas del país, en particular en dos áreas donde esa desconexión resulta más costosa: la producción de alimentos y el ahorro energético.

Leídos en conjunto, estos trece capítulos revelan algo más que una yuxtaposición de temas, sino que ofrecen una red de causalidades cruzadas que el lector puede recorrer en más de una dirección. La fragilidad del sistema financiero, por ejemplo, explica en buena medida por qué escasean las divisas para importar insumos agrícolas, por qué avanza con tanta lentitud la inversión en generación eléctrica y por qué el propio sector exportador no logra revertir su declive; la debilidad institucional documentada en el capítulo noveno ayuda a entender por qué las respuestas de política pública han llegado tarde y de forma fragmentada, sin revertir tendencias que en varios casos se venían gestando desde antes de la pandemia. El libro invita así a una lectura que no se detenga en cada capítulo por separado, sino que rastree estos hilos de un tema a otro.

Esta red de conexiones es, en definitiva, la manera en que el libro pone en práctica el concepto que lo articula: no se trata de una colección de capítulos que abordan, cada uno por su cuenta, un problema de la economía cubana, sino de un ejercicio colectivo que busca mostrar cómo esos problemas se generan, se sostienen y se agravan mutuamente. Cabe advertir, con la misma honestidad de cada uno de los capítulos, que los autores no comparten necesariamente las mismas lecturas sobre las causas relativas de cada crisis,

ni sobre el peso que debe atribuirse a los factores externos frente a los internos, ni sobre el ritmo o la profundidad deseable de las transformaciones necesarias. Esa diversidad de énfasis, lejos de ser una debilidad, es consustancial a un objeto de estudio tan complejo como el que aquí se aborda, y el lector encontrará en cada capítulo un desarrollo argumentado y con evidencia propia de esas posiciones. Lo que sí comparten todos los autores, y es lo que permite leer el libro como una obra de conjunto y no como una simple compilación, es el diagnóstico de que Cuba enfrenta hoy una crisis de naturaleza sistémica que exige del mismo modo respuestas sistémicas, y el compromiso con la necesidad de encontrar salidas propias a esa crisis.

Es importante tener en cuenta que los trece capítulos de este volumen fueron concluidos antes de que la actual administración estadounidense desplegara su política de máxima presión contra el país, marcada por el recrudecimiento del bloqueo económico, comercial, financiero y energético y de que, en junio de 2026, el gobierno cubano diera a conocer el paquete de 176 transformaciones económicas y sociales. Si bien no fue posible su reescritura por razones de cronograma editorial, de su lectura y análisis emerge un patrón de cuatro elementos que vale la pena resaltar, sin repetir el examen que ya ofrece el prólogo.

Primero, el recrudecimiento de las sanciones del gobierno de Estados Unidos contribuye a agravar la profundidad de la policrisis que enfrenta en la actualidad Cuba y a acelerar la urgencia de una respuesta, pero las condiciones estructurales que la originan exigen ya transformaciones profundas en el modelo económico y social existente. Segundo, dichas transformaciones dialogan con buena parte de los diagnósticos del libro: la apertura a la banca privada y extranjera, el rediseño del mercado cambiario, la liberalización gradual de precios o los cambios en el modelo de gestión empresarial apuntan en la dirección que varios capítulos identificaban como necesaria. Tercero, una advertencia compartida ha sido que el anuncio de una medida no equivale a su implementación y la eficacia del conjunto dependerá de su secuencia y de las capacidades regulatorias e institucionales que la acompañen. Cuarto, no todas las transformaciones rendirán en el mismo plazo pues mientras el retiro de subsidios golpea de inmediato el ingreso familiar, el fomento productivo o los nuevos mecanismos de financiamiento maduran más lento; de ahí que anteponer el alivio inmediato al fomento productivo puede intensificar, al menos de forma transitoria, la tensión que se busca resolver.

El capítulo conceptual de apertura ofrece la clave para leer estos matices: una policrisis no se resuelve con una agenda de medidas, por amplia que sea, sino con una secuencia de prioridades que actúe sobre los nudos que las conectan. En alimentación, la descentralización municipal y el nuevo mercado de insumos solo rendirán si los territorios pueden planificar y focalizar el apoyo ante el retiro de subsidios universales. En salud, las medidas de respaldo comunitario siguen sin plazos ni recursos precisos, mientras persisten urgencias que no admiten espera. En energía, la nueva capacidad renovable requiere decisiones sobre tarifas y financiamiento que las transformaciones dejan como líneas pendientes. En lo financiero, la apertura a la banca privada y extranjera solo rendirá si se fortalecen las capacidades prudenciales y regulatorias del Banco Central. La reforma monetaria y cambiaria retoma los objetivos de la Tarea Ordenamiento de 2021, lo que otorga particular relevancia al balance crítico de esa experiencia que ofrece este libro. El capítulo sobre exportaciones encuentra en la liberalización de precios y el ajuste cambiario una dirección compatible con su argumento sobre los precios relativos. El del sistema empresarial celebra los cambios en la gestión de los actores económicos, aunque advierte que exigirán también una ley general de empresas y una redefinición del papel del Estado. El de ciencia, tecnología e innovación constata que las 176 medidas

apenas mencionan a la CTI fuera del ámbito digital, dejando sin resolver una de las brechas que documenta como más costosa. Y los capítulos sobre migración, desigualdad y turismo plantean, desde sus propios temas, la misma pregunta de fondo: si las medidas lograrán incidir sobre esas causas profundas dependerá, una vez más, de los plazos y la prioridad con que se implementen.

En síntesis, el presente volumen no ofrece un balance definitivo del proceso de reforma que apenas comienza a implementarse, ni anticipa sus resultados. Su valor, como advierte también el prólogo, es de otra naturaleza: se sitúa en un plano más conceptual, estructural y de mediano plazo, y por eso conserva su utilidad más allá de la coyuntura inmediata que lo vio nacer. Lo que este libro ofrece es un diagnóstico riguroso, construido desde disciplinas distintas mediante un compromiso compartido con el rigor académico y con el porvenir de la nación cubana, de los nudos estructurales que las transformaciones anunciadas están llamadas a resolver. Entender esos nudos, cómo se formaron, cómo se conectan entre sí, qué han intentado hacer las políticas hasta ahora y por qué no siempre lo han logrado, es, a juicio de quienes coordinamos y escribimos este volumen, una condición necesaria para que la reforma en curso tenga éxito y pueda conducirnos, finalmente, a la salida del laberinto.

Silvia Odriozola



Policrisis a la cubana. Entre la realidad y el concepto

MAYRA PAULA ESPINA PRIETO

Introducción

Bajo la tesis de la utilidad práctica de la buena teoría y la hipótesis de que a la política pública cubana pospandemia de covid-19 le ha faltado realismo, profundidad, audacia y empatía para bregar con los nefastos efectos del bloqueo económico norteamericano y gestionar la cascada de eventos críticos entrelazados, que han sobreenvenido desde 2020 hasta la fecha; el texto explora el potencial del concepto policrisis para describir la situación real y encontrar opciones de salida.

Tras un breve bosquejo de los orígenes del concepto, de su anclaje en el enfoque de sistemas complejos y de las críticas de que ha sido objeto, se propone ensayar una lectura cruzada de estudios precedentes para mostrar cuánto se acercan a un diagnóstico de policrisis en Cuba. Concluye el trabajo, con unas reflexiones sobre las derivaciones de tal diagnóstico para reformular una estrategia de cambio y salida.

Crisis y policrisis, trayectorias conceptuales

El concepto «crisis», relanzado para aplicar a la pandemia de covid-19, tiene una extensa trayectoria en el ámbito de las ciencias sociales y la política, e indica, en términos generales, el quiebre del funcionamiento de un orden dado, el caos que ello genera y el lapso entre dicho quiebre y la configuración de un nuevo orden.

Desde su origen médico y en la tragedia en la Grecia clásica, con el tiempo saltó a diversas disciplinas. Koselleck (2016, pág.106), en su análisis sobre la historia del concepto, lo considera un término del idioma griego, fundamental —en el sentido de irremplazable—, que desde su raíz *krino* alude a cortar, escoger, decidir; resolución definitiva irrevocable entre alternativas agudas binarias: éxito o fracaso, justicia o injusticia, vida o muerte, salvación o condenación.

El autor registra la adopción de la palabra en el lenguaje popular europeo y su creciente propagación, a finales de la Edad Media. De manera progresiva abarca numerosos aspectos de la vida, como la política, la psicología, la economía y la historia, y afirma cómo este concepto contribuyó, a la conversión de estos ámbitos del pensamiento social en ciencias independientes, proceso que trascurrió entre los siglos XVIII y XIX. Contribución similar a la que hicieron los conceptos de «cambio», «revolución» y «progreso».

Marx —considerado el pensador de la crisis por antonomasia— introduce un hito en la consolidación de crisis como categoría analítica fundamental en el siglo XIX. Al aplicar el concepto a la evolución del capitalismo —como mecanismo histórico inevitable en una concepción del cambio histórico sujeto a leyes— valora la crisis como una situación estructuralmente «invivable» que potencia a su vez, soluciones desplegables, en un tiempo mayor o menor.

El pensamiento de Marx consolida la idea de movimiento, contradicción y conflictos clasistas como resortes del desarrollo de la sociedad moderna. La historia humana sigue la ruta de la rebelión de fuerzas productivas innovadoras, frente a relaciones de producción y de propiedad que las frenan. Marx sienta las bases de las nociones de crisis sistémica y crisis estructural como mecanismo histórico inevitable y un momento que evidencia el desequilibrio en los fenómenos de producción y consumo, como concepción orgánica del cambio histórico (Boitano, 2020).

Dentro de esta tradición, Gramsci enuncia la crisis como «el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer» y define ese transcurrir como «interregno en el cual se verifican los fenómenos morbosos más variados». El interregno muestra el agotamiento de las estructuras vigentes, debilitadas por sus contradicciones y límites, y la incapacidad de las clases dominantes para darles respuesta, en articulación con las categorías de relaciones de fuerza y hegemonía (Gramsci, 2013, pág. 281).

La crisis, como categoría analítica del conocimiento social, toma fortaleza al asociarse a la teoría de

sistemas, al definirse como desestabilización en el funcionamiento consolidado de un orden/sistema, viraje en el modelo estandarizado según el cual se desarrollan las interacciones dentro de dicho orden/ sistema y este se reproduce y conserva los mínimos para garantizar su esencia, de lo cual se derivan clausuras, transiciones, transformaciones cualitativas y posibilidades de construcción de nuevos órdenes (Bobbio, 2007).

Habermas propone una noción de crisis como fractura o agotamiento, de los mecanismos que el sistema pone en acción para responder a las turbulencias del entorno. La crisis pone en peligro la identidad del sistema, por lo tanto, sortearla implica cambiar el sistema sin alterar su identidad. Introduce también la idea de que una crisis, para ser considerada como tal, requiere de un sujeto. Son los sujetos, no los sistemas, los que se ven envueltos en crisis. Identifica una suma de contradicciones que afectan al capitalismo tardío con crisis múltiples: económicas, de racionalidad, de legitimación y de motivación, con una influencia prioritaria sobre los procesos ideológicos y significativos colectivos (Habermas, 1999, pág. 86).

Desde el marxismo contemporáneo, se enfatiza en que las crisis emergen como solución al agotamiento de relaciones sociales de producción específicas, del cual surge una nueva configuración de estructuras de interconexión del sistema y, de forma particular, nuevos actores hegemónicos (Burgio, 2014).

En lo que concierne al plano político, se trata de un momento de conflicto máximo. Todo orden/sistema social supone un estado de convivencia de actores con intereses diferentes en un mayor o menor grado de antagonismo, conciliación y lucha. Una crisis, independientemente del factor desencadenante, expresa un conflicto entre agentes que contienden en torno a las soluciones que deben ser implementadas para su manejo, por el modelo de relaciones de poder que emergerá de tales soluciones y por mantener hegemonía y estatus en el posible nuevo orden (Parente, 2018).

Toda vez que las crisis emergen cuando la estructura de un sistema social admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su conservación, producir correcciones dentro del sistema o generar un orden nuevo, exige innovaciones y formas de organización e interrelación no contenidas en la historia anterior del sistema. Las rupturas deben superar las continuidades (De la Ravanal, 2012).

Dos vertientes integran los estudios de crisis en la actualidad. Una, de carácter aplicado y disciplinar, orientada a la valoración de eventos disruptores en ámbitos específicos (económico, ambiental, social,

sanitario, político, las relaciones internacionales y la geopolítica, entre otros posibles), los cuales están acotados en tiempo relativamente breve y tienen intenciones prácticas de ofrecer a las políticas públicas diagnósticos para permitir identificar rumbos de acción correctores (Observatorio de crisis, 2021).

La otra vertiente continúa la tradición de la economía política y la filosofía de la historia, y relaciona las crisis con la causalidad del progreso y el desarrollo, con transformaciones epocales y civilizatorias de largo, o muy largo plazo, en un tablero espacial/ temporal de múltiples escalas.

Por significar un cambio civilizatorio, tal crisis transcurre en un tiempo histórico muy prolongado y de hecho puede ser crónica, en el sentido de que los intereses y poderes en juego, hegemónicos en el orden viejo, encuentran soluciones y alianzas parciales que prolongan su hegemonía y no producen soluciones de progreso (Burgio, 2014, págs. 337-351).

Para la perspectiva decolonial latinoamericana, la humanidad enfrenta, desde el pasado siglo, la crisis de la racionalidad moderna. Agotada la capacidad del sistema capitalista de generar: progreso mediante el mecanismo de conversión de avances tecnológicos en avances económicos, o mayores cotas de inclusión social y preservación de recursos culturales y naturales a escala planetaria; estaría en crisis la civilización occidental fundamentada en los valores de la modernidad eurocéntrica, patrón mundial de poder moderno colonial (Quijano, 2000).

El pensamiento de la complejidad coloca un punto de inflexión con la introducción del concepto «poli-crisis» para describir el contexto planetario contemporáneo como una situación de crisis sistémicas y estructurales múltiples, interconectadas y superpuestas, sinérgica y recursivamente articuladas, que adoptan la forma de un complejo interdependiente de problemas, antagonismos y procesos incontrolables, situación de inestabilidad sistémica y de gran incertidumbre, que exige alejarse de soluciones parciales, y demanda una respuesta holística y de alcance global, que el propio sistema ya no sería capaz de producir. Ninguna dimensión de la vida escapa a la crisis y, dado su enlace recursivo, ningún problema es más importante que otro (Morin y Kern, 1999, pág. 74).

Desde esta perspectiva, el contexto contemporáneo mundializado, experimenta una «policrisis» global de humanidad, que abarca el quiebre del desarrollo y de la ideología, la acentuación de los antagonismos y de una realidad social heterogénea, asimétrica y polarizada (Morin y Delgado, 2017).

La globalización representa simultáneamente «la posibilidad de que emerja un mundo nuevo y la posibilidad de que la humanidad se autodestruya», hace aparecer «riesgos inauditos y oportunidades increíbles», que contienen como potencial «la esperanza de metamorfosis», surgida del hecho de que un sistema que pierde la capacidad de solucionar sus problemas vitales tiene como opciones la degradación, la desintegración o la metamorfosis para generar un metasisistema resolutivo (Morin, 2011, pág. 17).

El pensamiento de la complejidad recupera la cotidianidad, en su rol de garante de la producción y reproducción de la vida humana, en sentido material y espiritual y también como escenario de eventos críticos primordiales. Identifica un proceso de subversión de la vida cotidiana contemporánea a partir de la introducción acelerada de productos del conocimiento y la tecnología, que eventualmente contribuyen a mejorar las condiciones de vida, a la vez que generan estandarización de la vida humana. La estandarización conduce hacia la pérdida de la sociodiversidad y hacia estados sociales de homogeneidad y equilibrio que prefiguran una perspectiva destructiva (Morin y Delgado, 2017).

Lo micro no corresponde al mundo de lo superfluo, lo obvio, lo irrelevante y lo no cuantificable, sino que contiene un significado explicativo sustantivo en la producción y reproducción de la sociedad. La reproducción social depende de la reproducción de los seres humanos particulares. La cotidianidad, común a todos, es a la vez única y diferente para cada individuo. El individuo particular produce directamente su pequeño mundo e indirectamente el conjunto social, el mundo mayor (Lalive, 2008, pág. 22).

El microespacio se constituye como escenario de emergencia de cambios, desde la cotidianidad concreta, hasta la sociedad en su conjunto. Si bien las transformaciones en la macro escala alteran y modifican radicalmente la cotidianidad, desde esta se generan tendencias de transformación con capacidad para modificar la macro escala.

Un núcleo de configuración de la vida cotidiana radica en las estrategias de existencia, el conjunto de prácticas por medio de las cuales los individuos y las familias, tienden a conservar o aumentar su patrimonio y a mantener o mejorar su posición en la estructura de relaciones de sociales, para proteger la satisfacción de las necesidades básicas, evitar el deterioro y mantener o mejorar su nivel de vida (Gutiérrez, 2006).

De manera reciente se retoma el concepto de policrisis, para describir el nuevo orden mundial, como

situación en que se sincronizan y aparecen en cascada e interconexión, numerosas crisis interseccionales, en disímiles ámbitos, las cuales producen un efecto de ampliación y aceleración mutua y que en conjunto degradan de manera significativa las opciones y posibilidades de la humanidad. El impacto total supera exponencialmente la suma de cada crisis particular, por lo que deben ser entendidas y abordadas como parte de un todo (Tooze, 2022 y Foro Económico Mundial, 2024).

Los estudios sobre la dinámica de policrisis global actual señalan su emergencia de la combinación de factores como el cambio climático, el peso creciente de la inflación y el alza del costo de la vida, la polarización política y social, las tensiones geoeconómicas y la crisis de materias primas, entre otros, y en la articulación de diversas escalas de la reproducción de la vida económica y social.

Muestran también un patrón comprobado de efectos de tal dinámica: erosión de la resiliencia a todos los niveles y escalas, debido a la rápida expansión de la franja de los vulnerables, tanto en los países ricos como los pobres, profundización de las privaciones de los que ya están en esa condición; incremento de las desigualdades; aceleración de las migraciones; deterioro de los servicios sociales y la salud; malestar social creciente, estallidos, protestas y demandas hacia el poder formal y sus instituciones, de mayor o menor fuerza disruptiva, así como la elevación de la probabilidad de configuración de sujetos colectivos que transitan desde reclamos de subsistencia, aislados y poco organizados, hacia demandas de derechos que movilizan amplios sectores de la sociedad civil (Foro Económico Mundial, 2024).

Se verifica un proceso de empobrecimiento y precarización de las prácticas cotidianas de una extensa franja de grupos sociales, en tanto estas no logran alcanzar el límite estándar para cubrir las necesidades básicas, ni dotarlas de estabilidad y sostenimiento en el tiempo. Los sujetos se ven sometidos a presiones y experiencias que los conducen a vivir una existencia frágil, con fuerte incertidumbre acerca del futuro.

En tales condiciones prevalecen la incertidumbre del punto de llegada y la probabilidad de ambivalencia de los resultados. No hay garantías de que nuevos órdenes emergentes mejorarán o empeorarán la situación de partida. No se generará de forma lineal y autopropulsado un nuevo modelo con capacidad de solución en clave de progreso, pues la readaptación conservadora y regresiva es también una fórmula de solución (Morin y Delgado, 2017, pág. 25).

La ambivalencia de los efectos de los cambios en curso (planificados o no desde las políticas públicas) nace, al menos, de dos fuentes. Por una parte, del despliegue de tendencias paradójicas, en las cuales se revelan, de forma simultánea y articulada, elementos constructivos y destructivos, sin que pueda definirse un curso predominante. Por otra, de la capacidad constituyente de lo cotidiano y del micro espacio, a partir de la resistencia, adaptación, recreación e invención de la organización social, que refuerzan o modifican los rumbos previstos por la intencionalidad formal, guía de los procesos de cambio (Martins, 2006).

Reconocer incertidumbre y ambivalencia como rasgos definitorios de los procesos policríticos, no supone imposibilidad de evaluación y acción. En la metodología, la policrisis ofrece la posibilidad de una mirada holística, interdisciplinaria y multicausal, la cual asume la complejidad como punto de partida, «frente a la tendencia, pretendidamente más “científica”, de aislar los fenómenos sociales e identificar relaciones causales parsimoniosas, ajenas a su particular contexto histórico» (Sanahuja, 2024, pág.1).

Desde la perspectiva de policrisis, el pasaje de la teoría al análisis empírico propositivo, es un reto aun no solucionado para las ciencias sociales. Este pasa por la formulación de matrices que capten el conjunto de relaciones recursivas, de efectos exponenciales y riesgos previsible, para modelar posibles escenarios. A partir de estudios precedentes pueden identificarse componentes metodológicos claves del ejercicio de formulación de una matriz de policrisis en contextos concretos:¹

- Identificar ámbitos críticos y establecer relaciones causales recursivas principales.
- Registrar mecanismos de retroalimentación.
- Formular una visión holística multicausal, en oposición a aislar fenómenos particulares e identificar relaciones causales simples.
- Análisis multiescalar, integrar diferentes escalas y sus puentes de articulación: i) global/planetaria: enunciar tensiones geoeconómicas y geopolíticas, cambio climático y riesgos existenciales; ii) macronacional: sincronización de factores críticos en el espacio nacional; iii) vida cotidiana: escenario

¹ Componentes metodológicos identificados por la autora a partir de los estudios de Tooze (2022) y Sanahuja (2024) con la colaboración del Ingeniero Rolando Martínez Álvarez, para el procesamiento con inteligencia artificial (IA).

donde se expresan los efectos profundos y donde surgen las innovaciones de supervivencia.

- Mapeo de sincronización y desajuste temporal, entre los problemas del siglo **xxi** (cambio climático, pandemias, etc.) y las estructuras de poder que aún operan con visiones anteriores.
- Identificar puntos de fricción donde los recursos nacionales son insuficientes frente a las tensiones globales.
- Diseñar la matriz para analizar un generador de resultados no lineales y posibles soluciones de carácter holístico innovadoras, en sustitución de la expectativa de «retorno a la normalidad».
- Formular la matriz como modelo dinámico, instrumento de decisión y elección en un contexto ambivalente. Su objetivo práctico es permitir la formulación de programas que actúen simultáneamente sobre causas y efectos en todos los ámbitos.

Críticas al concepto de policrisis

El concepto ha sido sometido a descalificaciones y críticas severas. Una sistematización de las críticas,² las clasifica de acuerdo a diferentes tipologías.

Futilidad

La ciencia social cuenta con conceptos más consistentes como crisis sistémica, frecuente en el análisis económico, se refiere a eventos que desestabilizan un sistema en su conjunto y lo afectan en su totalidad; y crisis estructural global del capital, tesis del marxismo contemporáneo, que devela el peso de las relaciones sociales fundamentales y el sistema de acumulación de capital basado en clases, que están en el desorden mundial.

Vaciamiento crítico

Al enfatizar en la funcionalidad de los sistemas globales y en una lógica de resolución de problemas, obvia: i) las relaciones de poder, dominación y dependencia; ii) las cuestiones distributivas que atraviesa el sistema internacional y iii) el potencial de estas para el cambio y la emancipación. Ignora de manera consciente el arsenal de crítica a las relaciones capitalistas de producción en la generación de crisis y los procesos de enajenación. En ellas el sistema económico mundial

capitalista no se considera una fuente de policrisis, mientras se da relevancia a un problema específico como la tecnociencia.

Visión metafísica y quietista.

En oposición a la visión materialista e histórica de la superación del capitalismo, emancipadora y activa, la policrisis sugiere una lectura conservadora y fatalista de la historia, al ignorar la existencia de un sistema global dominante que determina los aspectos más generales de la vida humana: el sistema capitalista.

Falsa novedad

Se basa en la supuesta singularidad de este momento de la historia de la humanidad, pero no hay nada singular en la actual coyuntura de eventos críticos entrelazados y superpuestos. No es la primera vez que el sistema internacional enfrenta encrucijadas aparentemente irresolubles que combinan fragilidad económica, inflación, cambio tecnológico, malestar social, guerras con participación de potencias nucleares.

Indemostrabilidad

Se trata de una teoría débil, que no puede demostrar que el elevado nivel de interconexión, complejidad, vulnerabilidad, riesgo sistémico y temor al futuro de la actualidad, derivado de la globalización y un orden internacional en crisis, supone una diferencia cualitativa con etapas anteriores. El concepto no rebasa la definición de crisis entrecruzadas y aceleradas, cada una con sus propias causas, pero hoy entrelazadas.

Pesimismo

Refleja una visión pesimista sobre el presente y el futuro, supone conexiones causales que no necesariamente existen y descuida la agencia humana y el papel de las instituciones y mecanismos reguladores.

Normatividad sesgada

Presupone, de manera implícita, un juicio normativo, una determinada idea de progreso, al basarse en una «normalidad» —la globalización, el orden internacional liberal— que deja de existir, y a la que, con los ajustes necesarios, se habría de retornar.

Trivialidad

Es una propuesta teórica inespecífica, que no ofrece soluciones, con una crítica vacía.

Como contraargumentos, cabría señalar que la noción de policrisis no surge para descartar u oponerse a las de crisis sistémica, coyuntura crítica y crisis

² Estas críticas han sido sistematizadas por la autora a partir de criterios del Instituto Español de Geopolítica (2022), Sanahuja (2024), Godin (2025) y Foster y Clark (2025).

estructural, que conservan su ámbito explicativo. La policrisis nacida de los hallazgos de las ciencias de la complejidad, coloca nuevos énfasis: i) el mecanismo de retroalimentación mediante el cual el efecto actúa sobre la causa; ii) la articulación de causalidad recursiva y efectos exponenciales; iii) la paridad entre los factores y dimensiones de surgimiento y expresión de las crisis; iv) las conexiones multiescala y v) la relevancia de la vida cotidiana como escenario de expresión profunda de efectos en la vida de la gente y sus innovaciones de sobrevivencia y resolutivas que incluyen la esfera política y participativa.

Si bien la humanidad ha atravesado etapas críticas de elevada gravedad, desde finales del siglo xx, existen rasgos inéditos en su magnitud y profundidad, que configuran un período crítico diferente: los efectos entrelazados del cambio climático, la planetarización de las tecnologías de comunicación e inteligencia artificial, la escalada migratoria, la expansión y consecuencias planetarias de la pandemia de covid-19 y la profundización de brechas de equidad.

No hay tal pesimismo ni ausencia de agencia. Se asume la policrisis como potenciadora de cursos revolucionarios y evolutivos, conservadores y regeneradores, los cuales se entrelazan y posibilitan soluciones de diversa naturaleza, y no solo se ve como destrucción inevitable que imposibilita actuar. Se trata de apropiarse y aprovechar los rumbos innovadores que emergen de ella como posibilidad, e impulsarlos desde la política y el activismo ciudadano, lo cual se presenta como opción ético-práctica para implementar acciones de salida (Morin, 2011).

La propia noción de metasistema resolutivo como potencial emergente de la crisis y su manejo, si bien se opone a una teleología intrínseca de contradicciones emergentes y solucionables de forma inevitable, niega la posición de soluciones imposibles. Es necesario identificarlas y construirlas, resaltando el lado político y agencial. La cualidad de autoorganización, auto-poesis³ de los sistemas sociales complejos, permite de manera potencial, llegar a tal metasistema. Ahora bien, eso no transcurre como ley universal, es solo posibilidad, «esperanza», construcción; lo que despoja al progreso del halo teleológico que tiene en la historia y la dialéctica precompleja. Las estructuras no están separadas de los agentes de cambio.

Por otro lado, hay un uso ideológicamente tendencioso del término, que ignora la causalidad y las contradicciones inherentes al sistema capitalista como

elementos principales de la emergencia de la crisis planetaria contemporánea. Se basa en la intención de mostrar que el manejo de la policrisis no exigiría sobrepasar las relaciones capitalistas, sino gestionar la crisis desde su polidimensión, pero esto, como interpreta Tooze,⁴ no descalifica el término y sus posibilidades y la posibilidad de una apropiación dentro del discurso social emancipatorio.

En cuanto a la propuesta de Morin, policrisis no es un subterfugio para ignorar las contradicciones del sistema de producción capitalista, sino una perspectiva epistemológica que permite desmarcarse de determinismos lineales, causalidades desarticuladas y cursos teleológicos de la historia. En coherencia con su visión multicéntrica, la dominación se instaura a partir de una matriz de determinaciones sociales-económicas-políticas, como poder, jerarquía, división de clases, especialización, tecno-burocratización del trabajo, que «convergen y se sinergizan para encarcelar al conocimiento en un multideterminismo de imperativos, normas, prohibiciones, rigideces, bloqueos» (Morin, 1999, pág. 36).

Ese conocimiento encarcelado es la clave de la concepción de desarrollo como avance técnico-económico, con la cual el capitalismo ha arrastrado a la destrucción las civilizaciones tradicionales y exacerbado la desigualdad, la pobreza, la degradación del medio ambiente y los riesgos de catástrofes mundiales (Morin, 2011, págs. 107-108 y 247).

Observa que el socialismo occidental no ha podido democratizar la organización económico-social de las sociedades y ha generado procesos contrarios a sus finalidades (Morin, 2011, págs. 115 y 145). Se infiere que, como criatura cúspide de la modernidad, retando sus límites, pero aun dentro de ella, el socialismo desconoció o minimizó las incertezas, incertidumbres y vericuetos del progreso y eligió un camino político basado en el control, que reproduce enajenaciones que pretendió superar. Así, policrisis es un enfoque de uso legítimo para analizar sistemas de naturaleza socialista.

Dar solución a los males que azotan el mundo contemporáneo exige, según Morin (2011, pág. 247), partir de una crítica al modelo actual de conocimiento y desarrollo, para alcanzar el pensamiento complejo. Transformar la sociedad en un mundo donde se den las condiciones necesarias para vivir en un Estado de

3 Sobre autoorganización y sistemas complejos, ver Morin (1990).

4 Tooze (2023) afirma que destacar el concepto de policrisis supone rechazar la idea marxista de la actual era de catástrofes como consecuencia del capitalismo.

bienestar planetario, requiere transitar un camino que comienza con un cambio en el pensamiento, el conocimiento y la educación, y facilite la realización de un determinado tipo de políticas, «la política del hombre» y «la política de la civilización».

Su modelo emancipatorio, centrado en la transformación del conocimiento, de la conciencia de los agentes y en la ética de acción colectiva, no descalifica las luchas anticapitalistas, antimperialistas y pro justicia social, sino que las incluye como parte de la destrucción de la dominación multideterminista.

Cuba y su policrisis. Un acercamiento preliminar

Fundamentar la hipótesis de que Cuba se encuentra en medio de una policrisis, línea analítica que reúne ya algunos antecedentes,⁵ permitiría producir argumentos para horadar uno de los obstáculos mayores en la formulación de «salidas hacia adelante» y que reside en una narrativa y actuación gubernamental por debajo de la gravedad de la problemática socioeconómica del país, las cuales han insistido: en el impacto de factores externos y en continuidades por encima de innovaciones.

Esta narrativa describe la situación de la sociedad cubana actual como una crisis, fundamentalmente económica, caracterizada por la restricción de recursos financieros, el desfallecimiento del tejido productivo, la inflación, la escasez de productos de primera necesidad, todo lo cual se refleja en dificultades para las familias y en el debilitamiento de las prestaciones sociales. Ello, aunque se reconocen fallas de política interna, se asocia principalmente a las consecuencias de las sanciones económicas norteamericanas.

Si bien es obvia la influencia decisiva de la esfera económica sobre el performance social, el deterioro de la esfera social ha rebasado el marco de efecto económico, integrándose ella misma a la matriz de la causalidad recursiva de la crisis económica.

Aplicar el concepto a la escala nacional no desconecta ese plano de factores mundiales y extranacionales en general, sino que toma el escenario nacional como un plano de análisis y actuación posible sin desconocer otras fuentes de causalidad. Con ello no se omite la fuerza desestabilizadora del bloqueo norteamericano, sino que este se incluye en la matriz de la causalidad policrítica.

Las investigaciones empíricas sobre la economía y la sociedad cubana actual para explicar la coyuntura crítica en el período covid y poscovid (2020-actualidad), no han sido formuladas desde un enfoque de sistemas complejos, por lo cual, las evidencias no están orgánicamente conectadas para mostrar la policrisis. Solo a manera de ensayo, intentemos aquí una lectura cruzada, a posteriori, de hallazgos de investigación que permiten develar tendencias prolicríticas.

Crisis económica

Pérdida de capacidad de funcionamiento del modelo económico (Carranza 2023), tendencia al estancamiento de la actividad económica (CEEC 2026), configuración de un patrón histórico de crisis económicas recurrentes derivadas de choques externos negativos, conjugados con errores internos (Torres y Echevarría 2021).

Crisis sectoriales

Insuficiente producción de alimentos, medicamentos, energía y deterioro generalizado de las diversas industrias (Carranza, 2023). Crisis energética, alimentaria, de la salud pública, migratoria y de los servicios sociales, comunitarios y urbanos.⁶

Crisis social

Todo lo anterior confluye en la tendencia creciente hacia la fragilidad del bienestar (Echevarría, 2025) y el sostenido descenso de la capacidad de supervivencia de la población cubana (Albizu-Campos, 2024). Esta crisis se evidencia en:

- Decrecimiento de la población; alcanzó un -30,6 % entre 2023 y 2024 (ONEI, 2025).
- Incremento de la mortalidad infantil; en 2025 la tasa de mortalidad infantil en menores de un año fue de 9,9 por cada 1000 nacidos vivos, contra 7,1 en 2024 (Cubadebate, 2026).
- Caída del IDH; entre 2017 y 2021 Cuba cayó 10 lugares y se ubicó en el puesto 83 del Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2025).
- Fortalecimiento de desigualdades; coeficiente Gini de 0,45 en 2022 en contraste con 0,24 en 1986 (Gómez, 2022), incremento de la población

5 Ver: Espina (2023 y 2025), Albizu-Campos (2024) y Gómez y Rojas (2025).

6 Para análisis y datos concretos sobre la crisis energética, alimentaria, en la salud pública y migratoria y sus dimensiones sociales ver el capítulo 8 «Policrisis en Cuba: ¿Qué pasa con las personas?» de Zabala y Odriozola, págs. 105-116.

pobre (66 %) y en situaciones de alta precariedad,⁷ e insuficiencia de ingresos para cubrir necesidades esenciales en amplias franjas poblacionales (Pérez, 2025).

- Estrategias de vida y prácticas cotidianas de baja calidad que comprometen la capacidad de resiliencia de la familia y la recuperación del bienestar en la perspectiva; expresadas en reducir la frecuencia y porciones de las comidas diarias, comprar alimentos de menor precio y menor calidad nutricional, abandono de tratamientos médicos, trabajo infantil, informalización y trabajo precario, venta de activos imprescindibles para la familia como viviendas, tierras y medios de trabajo, la mendicidad, la emigración de personas jóvenes de la familia, dejando atrás, sin las mejores condiciones de protección, a niñas y niños y personas de la tercera edad, concentración en las urgencias cotidianas del hogar y en soluciones de emergencia, a despecho del reclamo de derechos y de proyectos colectivos de mejoramiento y cambio (Espina *et al.*, 2025 y Rojas, 2024).
- Expansión del malestar social y la polarización; incluyen reclamos de subsistencia y demandas de derechos, que prefiguran una crisis política.

La gestión de la crisis desde el gobierno se ha caracterizado por un lento, asistemático e incompleto ritmo de aplicación de decisiones y medidas (por ejemplo las de creación de un mercado cambiario, de atracción de inversión extranjera, de descentralización territorial o autonomía de la empresa estatal); la implementación de políticas que parten de diagnósticos que subvaloran el problema que pretenden atender y los efectos sociales de su introducción en la práctica (como el «reordenamiento monetario»); el predominio de políticas económicas de control y restricción

⁷ Las autoridades reconocen el aumento de esta problemática social, pero no hacen públicas las estadísticas de la pobreza y tienden a subvalorar su magnitud. En 2024 el Ministerio de Trabajo Seguridad Social (MTSS) informó que más de 189 000 familias, 350 000 personas y 1236 comunidades eran beneficiarias de la asistencia social y de programas de transformación local (MTSS, 2024). Según esta misma fuente, en 2023 se habían identificado en el país 3690 personas viviendo en las calles, cifra que triplica la aportada por el Censo Nacional de Población y Viviendas de 2012 (Delgado, 2024). Estudios independientes estiman que a inicios de 2025, la pobreza económica afectaba al menos al menos al 66 % de la población, cuyos ingresos están por debajo del costo de una canasta alimentaria básica mínima. Dentro de esta franja existe un grupo en pobreza extrema —personas con ingresos prácticamente nulos y viviendo muy por debajo de la posibilidad de satisfacer dichas necesidades— no contabilizado, pero obviamente en expansión (Espina, 2026).

sobre las de fomento (como las regulaciones hacia el sector privado y los productores agrícolas); un manejo judicializado de las protestas y la formulación de programas de inclusión social técnicamente potentes que no se despliegan en su integralidad en la práctica y con fallas de participación ciudadana (como el de lucha contra el racismo y la discriminación racial, de lucha contra la violencia de género, de avance de la mujer, de desarrollo territorial, entre otros). Estas fallas indican políticas que no apuntan a alcanzar un meta-sistema resolutivo innovador.

Alentadoramente, se aprecian también estrategias proactivas autotransformativas de la ciudadanía, especialmente de creación de autoempleo con bajo capital inicial y de involucramiento en proyectos comunitarios y culturales y de desarrollo local, tanto generados por instituciones estatales, el sector privado emergente o iglesias y ONG. Los lazos de solidaridad y apoyo mutuo presentes en muchas de las estrategias y las percepciones de la igualdad como valor social, son también un indicador positivo (Espina *et al.*, 2025).

Parece obvio que no se trata de sumatoria de crisis sectoriales, sino de articulación, recursividad, alimentación mutua y efectos exponenciales.

Apuntes de cierre. El camino de la metamorfosis resolutiva

Sin negar que hay otras posiciones, de los estudios consultados puede inferirse una coincidencia general en que salir de la (poli)crisis (lograr el metasistema resolutivo) supone reedificar un rumbo de desarrollo económico y social, en un plazo razonable, que no excluya a las generaciones mayores de posibles beneficios, que atienda prioritaria y aceleradamente a los grupos sociales en mayor vulnerabilidad, que preserve soberanía nacional y justicia social y construya una institucionalidad democrática y participativa moderna, por vías del diálogo social. Alcanzar una vecindad pacífica con los Estados Unidos proporcionaría un escenario favorable para tales empeños.

El correlato práctico del concepto policrisis en ausencia de una lógica lineal simple, exige un tipo de política que reconozca el carácter estructural de las fallas y contradicciones generadas por las rupturas del orden/sistema y actuar sobre nudos problemáticos interrelacionados y, a la vez, diseñar una lógica de prioridades desde las urgencias de sobrevivencia hasta el logro de un programa de desarrollo, como base para formular programas de acción.

La conclusión preliminar es que la policrisis cubana se ha estructurado y prolongado en el tiempo y se hacen cada vez más estrechas las oportunidades de producir tal metasistema, debido a un factor externo gigante (las sanciones norteamericanas, fortalecidas con el bloqueo petrolero) y las políticas nacionales que han operado por debajo de la gravedad del problema —como si estos pudieran ser gestionados con acciones particulares sectoriales, que derramen hacia el resto de las dimensiones críticas—, acompañadas de atención prioritaria a vulnerabilidades y con una secuencia que trata lo económico como lo fundamental y al resto como efectos.

Se requieren políticas integrales, con capacidad de interrumpir la concatenación y sincronización viciosa de eventos críticos y que generen nuevos eventos positivos. El manejo a través de pequeñas soluciones puntuales a grandes problemas estructurales no detiene la cascada ni interrumpe la sincronización, solo logra ajustes «a la baja» a través de la normalización de cada nuevo nivel de precarización del cotidiano. Las pequeñas acciones requieren un enlace estratégico, también sinérgico, que produzca cambios de escala mayor.

No basta con acciones orientadas a recuperar el funcionamiento macroeconómico, sino que es imprescindible que las políticas reviertan el proceso de precarización y empobrecimiento, actúen sobre la recomposición de prácticas cotidianas para que estas alcancen una calidad, en preferencia superior al punto

de partida, y restauren la percepción de normalidad y un sentido de futuro y de proyecto de vida individual y familiar, entrelazado al destino común de la nación, con metas, algunas al menos, alcanzables en una generación.

Una policrisis es un momento de decisión, de elección, en un contexto ambivalente y conflictual, por lo que la esfera política se convierte en uno de los centros clave de generación del metasistema resolutivo. En su letra, el nuevo Programa de Gobierno (Gobierno de la República de Cuba, 2026) capta la urgencia y propone acelerar cambios, sin embargo, el listado de objetivos y acciones parece mantener el enfoque de derrame de lo económico a lo social, deja intacta la esfera política y no visibiliza la matriz de recursividad causal que lo guía.

Esta reflexión no puede terminar en propuestas concretas, no porque el enfoque de policrisis carezca de esa hondura práctica, sino porque, siendo consecuentes, se trata de una tarea de formulación democrática, multidisciplinar, colaborativa y participativa entre saberes diversos (ciudadanos, académicos, políticos, entre otros) que está aún por hacer y que este libro intenta adelantar.

Una sugerencia a la academia sería formular, en colaboración multidisciplinar, una matriz policrítica que describa el contexto cubano actual y sus perspectivas, lo que podría ser una contribución relevante a la toma de decisiones públicas.

Bibliografía

- ALBIZU-CAMPOS, J.C. «La policrisis y el poder que invierte la relación entre política y economía». *Cuba Capacity Building Project Horizonte Cubano*, Columbia Law School, 2024. Disponible en: <https://horizontecubano.law.columbia.edu/news/la-policrisis-y-el-poder-que-invierte-la-relacion-entre-politica-y-economia>
- BOBBIO, N. «Crisis social». En: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. y PAQUINO, G. (coords.). *Diccionario de Política*. México: Siglo Veintiuno Editores, 2007, págs. 24-36.
- BOITANO, A. «Noción de crisis: acepciones, límites y actualidad del concepto». *Mutatis Mutandis: Revista Internacional de Filosofía*, núm. 14 (julio), Universidad Diego Portales, Chile, 2020, págs. 11-29.
- BURGIO, A. «Crisis económica y crisis social. El problema del sujeto de la transformación». *ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política*, No. 50, enero-junio, Università di Bologna, 2014, págs. 337-351.
- CARRANZA, J. «La economía cubana a las puertas de 2024: crisis, desafíos y oportunidades». *OnCubaNews*, 2023. Disponible en: <https://oncubanews.com/ecos/la-economia-cubana-a-las-puertas-de-2024-crisis-desafios-y-oportunidades/>
- CEEC. *Reporte sobre economía cubana julio-diciembre 2025*. La Habana: UH, 2026.
- CUBADEBATE. «Cuba: 2025 cierra con una tasa de mortalidad infantil de 9.9 por cada mil nacidos vivos». *Cubadebate*, 2 de enero de 2026. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2026/01/02/cuba-2025-cierra-con-una-tasa-de-mortalidad-infantil-de-9-9-por-cada-mil-nacidos-vivos/>
- DE LA RAVANAL G., M. *Heteronomías sistémicas y autonomías sociales en el mundo de la vida*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado, 2012.
- DELGADO, B. *Informe de la dirección de prevención social del MTSS*. La Habana, 2024.
- ECHEVARRÍA, D. «Desafíos sociales». En: *Reporte sobre economía cubana Julio-diciembre 2025*. La Habana: UH, 2025.
- ESPINA, M. «Revisitando el concepto de crisis desde un enfoque de complejidad, desigualdades y vida cotidiana». En: ACOSTA, J. (coord.). *Bioética y Biopolítica*. La Habana: Ed. Acuario, 2023.
- ESPINA, M. «Policrisis. Aprendizajes para Cuba». En: *Humanismo, Bioética y Derecho: intersecciones y retos*. Valencia: Instituto de Estudios Eclesiásticos Padre Félix Varela, Ed. Tirant lo Blanch, 2025.
- ESPINA, M. et al. *Actualización del análisis del contexto cubano. Proyecto Investigación colaborativa y ciudadana sobre pobreza y desigualdades*. Cárdenas: Fondos del CCRD-C, 2026.
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL. *Policrisis, el nuevo concepto para definir el mundo donde vivimos*. elnacional.cat, 2024.
- FOSTER, J. y CLARK, B. «Frente a la trivialidad de la “policrisis”, la consistencia de la “crisis estructural global del capital”». *Nueva Pensamiento Crítico*, 2025.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA. *Programa Económico y Social*. 2026. Disponible en: https://www.presidencia.gob.cu/media/filer/public/2026/04/01/programa_economico_y_social_del_gobierno_2026.pdf
- GODIN, R. «Viva la «policrisis»». *Revista Rambla*, 2025.
- GÓMEZ, E. y ROJAS, M. «La policrisis en Cuba ensancha las brechas de desigualdad». *OnCuba News*, mayo, La Habana, 2025.
- GÓMEZ, L. *La economía cubana desde la mirada de José Luis Rodríguez*. 2022. Disponible en: <https://www.cubahora.cu/economia/la-economia-cubana-desde-la-mirada-de-jose-luis-rodriguez>
- GRAMSCI, A. *Antología*. Madrid: Akal, 2013.
- GUTIÉRREZ, A. *Pobre, como siempre... Estrategias de reproducción social de la pobreza*. Córdoba: Ferreira Editor, 2006.
- HABERMAS, J. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid: Cátedra, 1999.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE GEOPOLÍTICA. *Policrisis, emergencias superpuestas y capitalismo*. 2022. Disponible en: Geoestrategia.
- KOSELLECK, R. «Algunas preguntas sobre la historia del concepto «crisis»». *Philosophia*, 76/2 I, 2016, págs. 101-115.
- LALIVE, C. «La vida cotidiana: construcción de un concepto sociológico y antropológico». *Sociedad Hoy*, 4, Universidad de Concepción, Chile, 2008, págs. 9-31.
- LAWRENCE, M., JANZWOOD, S., y HOMER-DIXON, T. «What is a Global Polycrisis? And how it is different from a systemic risk?». *Discussion Paper, Cascade Institute*, Victoria, 2022, págs. 2-6.
- MARTINS, P. «Antiglobalización y antiestatalismo en la perspectiva del Pos-desarrollo y del antiutilitarismo». En: CIMADA-MORE, A. et al. (orgs.). *A pobreza do estado*. Buenos Aires: Colección CLACSO-CROP, 2006, págs. 87-101.
- MORIN, E. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: GEDISA S.A., 1990.
- MORIN, E. *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: UNESCO, 1999.
- MORIN, E. *La Vía. Para el futuro de la humanidad*. Madrid: Paidós, 2011.
- MORIN, E. y DELGADO, C. *Reinventar la educación. Abrir caminos a la metamorfosis de la humanidad*. La Habana: Ed. UH, 2017.
- MORIN, E. y KERN, A. B. *Homeland Earth: A Manifesto for the New Millennium*. Cresskill: Hampton Press, 1999.
- OBSERVATORIO DE CRISIS. *Definiendo el concepto de crisis*. Documento de Trabajo. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile, 2022.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba 2024*. 2025. Disponible en: <https://www.onei.gob.cu/anuario-estadistico-de-cuba-2024>
- PARENTE, G. *Teoría de la crisis*. Documento de investigación. Madrid: Universidad de San Pablo, 2018.
- PÉREZ, O. *El costo de la vida en Cuba*. 2025. Disponible en: <https://jovencuba.com/costo-vida/>
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2025*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2025.

- QUIJANO, A. «Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina». En: LANDER, E. (comp.). *Colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: UNESCO-CLACSO, 2000, págs. 201-246.
- ROJAS, M. *Configuraciones del mercado de fuerza de trabajo la perspectiva configuracionista Capital social en la provisión del bienestar*. Tesis doctoral. La Habana: Fondos del CIPS, 2024.
- SANAHUJA, J. A. «Entre la policrisis y el interregno: conceptos para un orden internacional en transición». En: MARRERO, I. (dir.). *El sistema internacional y el viejo nuevo mundo*. Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, 2024, págs. 255-296.
- TOOZE, A. «Defining Polycrisis – From crisis picture to the crisis matrix». *Chartbook #130*, 2023. Disponible en: <https://adamtooze.substack.com/p/chartbook-130-defining-polycrisis>
- TORRES, R. y ECHEVARRÍA, D. «Nota introductoria». En: TORRES, R. et al. (eds.). *Miradas a la economía cubana. Elementos claves para la sostenibilidad*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2021, págs. 1-4.
- VÁZQUEZ, M. y MONK, G. «Atención a las personas en situación de vulnerabilidad: Prevenir, proteger y transformar». *Cubadebate*, 16 de julio de 2024. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2024/07/16/atencion-a-las-personas-en-situacion-de-vulnerabilidad-prevenir-proteger-y-transformar/>
-



El problema alimentario en Cuba: expresión cotidiana de la policrisis

ANICIA GARCÍA

Introducción

Alimentarse no es una necesidad cualquiera. Diariamente y con una adecuada frecuencia al interior del día el ser humano debe procurarse el acceso a los macronutrientes esenciales que le permitan desarrollar una vida saludable y digna, plena de realizaciones. Entre ellas, la de desempeñar un trabajo que le proporcione satisfacción y sustento propio y de sus familiares dependientes.

En trabajos anteriores se ha tratado el tema de la alimentación en Cuba (Anaya y García, 2019 y 2021; García y Anaya, 2023 y 2025), enfocada desde las condiciones creadas en el país para producir los alimentos y los problemas que enfrenta el sector productivo, así como desde la óptica de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) y sus pilares básicos.

Sin embargo, este asunto, lejos de resolverse o al menos relajarse, se complica cada vez más. Hoy, en adición a las restricciones que impone el entramado de regulaciones que constituyen el bloqueo económico, comercial y financiero de los EE. UU. a Cuba, de su inclusión en la lista de países que supuestamente patrocinan el terrorismo y de las campañas de descrédito que le dificultan la obtención de ingresos externos, se suma el bloqueo energético en virtud de la «amenaza» que esta pequeña y asediada nación representa para la seguridad nacional de Washington.

Esta última medida de la actual administración de ese país ha sido «la gota que ha colmado el vaso». Un vaso que venía ya repleto de dificultades. No se dispone aún de información factual sobre los efectos que tiene la misma, pero a partir de la reciente publicación de las estadísticas cubanas de hace dos años (ONEI, 2025a), es posible actualizar la situación hasta ese momento de algunos de los pilares de la SAN. Se conoce que, desde 2024 el contexto no ha hecho más que empeorar, por lo cual es plausible que la seguridad alimentaria se haya comportado de igual manera, aun a pesar de la prioridad del sector en los planes económicos del país.

El propósito de este estudio es actualizar la situación sobre disponibilidad y acceso a los alimentos, mostrar las tendencias que prevalecen al contrastar con los resultados de estudios anteriores y reflexionar sobre el momento actual.¹ Para hacerlo se estructura en varias secciones: la presente introducción; una sobre las distintas facetas del problema alimentario, a partir de la revisión bibliográfica realizada; otra enfocada en la expresión de ese problema en Cuba, a partir de la información factual disponible y algunas reflexiones que pueden derivarse de los abordajes anteriores.

Enfoques acerca del problema alimentario

En la revisión bibliográfica se encuentran variados aspectos para el tratamiento de los problemas relacionados con la alimentación y la seguridad alimentaria. Un enfoque interesante se presenta en Soto y Fajardo (2025), quienes a partir de consultar diversos autores explican las crisis alimentarias en estrecho vínculo con los sistemas alimentarios. Según estas investigadoras, las crisis alimentarias se pueden definir a partir del concepto de sistemas alimentarios y los límites que estos imponen para sortear (o resolver) el problema del hambre. Las definiciones y enfoques que se presentan seguidamente han sido tomados de lo propuesto por esas autoras (Soto y Fajardo, 2025, págs. 69-71).

Según ellas, los sistemas alimentarios pueden definirse como los procesos, actividades y actores involucrados en la producción, transformación, transporte, distribución, consumo y desperdicio de los alimentos.

¹ En realidad, no hay que brindar muchos argumentos para convencer a cualquier cubano/a de que el país se encuentra en una situación delicada (por no decir crítica) en lo que se refiere a la alimentación. Con todo, se trata de brindar elementos a partir de la información disponible.

O sea, comprenden toda acción y ente que gestione el movimiento de los alimentos del surco a la mesa y, finalmente, a los desechos. Se componen de subsistemas como, por ejemplo, el sector agropecuario, la provisión de insumos y la gestión de residuos. Estos interactúan con otros subsistemas como los de producción de energía, el sector del comercio y el sector de la salud pública e higiene. Estas interacciones tienen consecuencias en la nutrición, la salud y el bienestar de las personas, y la naturaleza.

Las relaciones entre los subsistemas que componen los sistemas alimentarios se pueden observar a través de varias dimensiones que describen sus vínculos y características. Ellas son:

- **Material.** Cómo se producen los alimentos, quiénes acceden a ellos y las políticas públicas y programas sociales relacionados con estos procesos.
- **Cultural.** Consideración simbólica de los alimentos, sus significados y prácticas culturales que constituyen la identidad de las comunidades y territorios.
- **Política.** Conflictos y disputas entre actores que determinan las decisiones sobre qué producir, qué comer y con quién. Entre esos actores están los políticos, los grandes y pequeños productores de alimentos, los movimientos sociales por la comida, consumidores y organismos internacionales.
- **Ecológica.** Impacto de los sistemas alimentarios sobre la naturaleza y los ecosistemas, y las consecuencias del cambio climático en estos modelos de producción y distribución de alimentos.
- **De los cuidados feminizados.** Las actividades que se dan para garantizar el bienestar de las poblaciones, en específico aquellas que se centran en el acceso a los alimentos. Estas son desarrolladas principalmente por mujeres en el ámbito doméstico y comunitario, y cumplen un rol fundamental en el acceso a una alimentación segura y nutritiva.

A partir de este andamiaje conceptual, Soto y Fajardo (2025) comprenden las crisis alimentarias en las sociedades actuales como los factores que obstaculizan el derecho universal a una alimentación sana y nutritiva relacionados precisamente con las dimensiones antes mencionadas. Entre ellas están: las formas hegemónicas de producción de comida, cuyo fin no es alimentar personas sino acumular capital (dimensión material); las asimetrías de poder en las decisiones sobre qué y cómo producir (dimensión política); los impactos sobre la naturaleza de los sistemas alimentarios (dimensión ecológica); la imposibilidad de las personas

de procurarse a sí mismas el bienestar alimenticio, donde la organización social y política de los cuidados adquiere un rol central para garantizarlo (dimensión de los cuidados); y las tensiones existentes entre los procesos de globalización de la comida, los hábitos de consumo locales y las identidades y saberes que se juegan en ello (dimensión cultural).

De hecho, otros autores también suscriben el planteamiento de que el problema alimentario no tiene únicamente raíces de tipo técnico, y debe ser abordado como un conjunto de elementos relacionados no solo con el sector agropecuario o productor de alimentos, sino con el sistema socioeconómico, las políticas gubernamentales y la estructura estatal adoptados por un país (Machado, 2003; referido por Hernández, 2015).

Este entramado conceptual puede aplicarse para examinar el contexto alimentario cubano actual, en busca de pistas sobre si realmente se le puede calificar de crítico y también para reflexionar y proponer recomendaciones que puedan aliviar la situación.

Expresión del problema alimentario en Cuba

Aun cuando se reconoce que la soberanía y seguridad alimentarias son asuntos de primer orden y estratégicos para Cuba, la dinámica del sector productor de alimentos y de la disponibilidad de estos dista de los propósitos plasmados en los documentos programáticos del país y de lo legislado al respecto desde 2019 (PCC, 2017 y 2021; ANPP, 2019 y 2022).

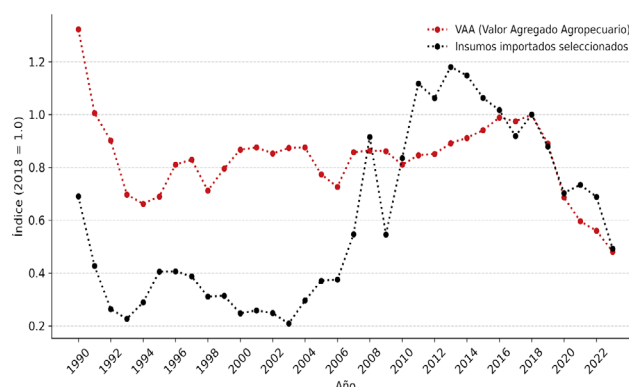
En el contexto cubano, el subsistema productor de alimentos de los sistemas alimentarios se ha estructurado en base a diversos modelos productivos: uno convencional² (de gran escala y basado en uso de insumos químicos y energía fósil para la obtención de mayores rendimientos) y uno alternativo (con una escala menor que apuesta por el manejo de los recursos locales, basado en el funcionamiento de los sistemas agroecológicos). Estos modelos constituyen extremos de posibles arreglos para producir alimentos.

El modelo convencional alcanzó su máximo desarrollo en los años ochenta del pasado siglo. Logró generar importantes volúmenes productivos, pero a un alto costo económico, ambiental y también cultural. Al respecto, debe señalarse que Cuba llegó a poseer una dotación técnica por hectárea de tierra agrícola muy

superior al promedio de los países de América Central y el Caribe. Con todo, los rendimientos agrícolas del país fueron comparativamente inferiores.³ Efectos colaterales de la expansión de este modelo fueron el abandono de prácticas campesinas que aportaban sostenibilidad a las producciones, la creciente dependencia de la importación de insumos, maquinaria y energía y el despoblamiento paulatino de la zona rural del país.

El modelo alternativo se extendió asociado a la crisis desatada por la caída del campo socialista a partir de finales de los años ochenta. En aquel contexto, permitió afrontar las consecuencias de la abrupta caída de las importaciones desde ese origen, que sostenían la producción agropecuaria cubana.

Ilustración n.º 1. Producción agropecuaria e insumos importados seleccionados, dinámicas contrastadas (índices, 2018=1,0)



Fuentes: Elaborada a partir de ONE (1998, 2004 y 2007) y ONEI (2022 y 2024a).

No obstante, cada vez que el país ha dispuesto de un acceso más holgado a divisas, se retorna a una forma de producir más apegada al modelo convencional. La relación entre la producción agropecuaria (expresada a partir del valor agregado por ese sector, VAA) y una selección de insumos importados,⁴ da cuenta de ese comportamiento (ver ilustración n.º 1 y tabla n.º 1).

² También denominado clásico o de altos insumos y capital (ver Oppenheimer, 2001).

³ Solo se exhibían rendimientos comparables o mayores en el caso del frijol y la papa.

⁴ La selección de insumos comprende: pienso para animales (excepto cereales sin moler); abonos (excepto abonos en bruto en capítulo 27 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, CUCI); herbicidas, pesticidas y otros productos gr. 591; abono en bruto excepto los del capítulo 56 de la CUCI y minerales en bruto (excepto carbón, petróleo y piedras preciosas); cereales sin moler (se ha considerado el maíz, utilizado fundamentalmente para alimentación animal).

Tabla n.º 1. Correlación entre VAA e insumos importados seleccionados

Períodos	Coeeficientes de correlación
1990-1994	0,9308227
1995-2004	-0,6208017
2005-2016	0,6549298
2017-2023	0,9465312

Fuentes: Elaborada a partir de ONE (1998, 2004 y 2007) y ONEI (2022 y 2024a).

Las dinámicas contrastadas permiten observar un período de caída sincrónica de producción agropecuaria e insumos importados (1990-1994), indicativo de los efectos de haberse apegado a un modelo de agricultura convencional. A este siguió un período en que aun con insumos importados decrecientes, la producción logró crecer a partir de la introducción de métodos más dependientes de recursos nacionales (1995-2004), como resultado de la introducción de un modelo alternativo. Después de 2004 se regresa a una situación de mayor dependencia externa, coincidente con un período de mejora en las relaciones externas del país y vuelve a afianzarse la dependencia de insumos importados. De manera más reciente, a partir de 2018 se manifiesta una sincronía casi perfecta entre resultados productivos del sector agropecuario y la importación de insumos, repitiéndose el mismo patrón que a finales de los ochenta e inicios de los años noventa que apunta a la escasa contribución de los insumos de origen nacional.

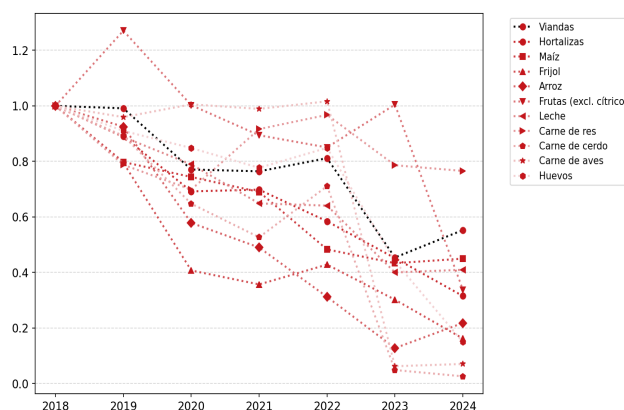
En Cuba se ha creado una variedad de productos propios que permitirían sustituir (al menos de manera parcial) insumos importados, pero por años no se extendió su producción más allá de las capacidades en las instituciones de investigación desarrolladoras. La crisis a partir de la pandemia de covid-19 impuso otra mirada a este asunto, pero en medio de la fuerte restricción de recursos que ha enfrentado el país desde aquel momento, estas producciones evidentemente no logran los volúmenes requeridos para mayor penetración y alcance.

Con todo, el necesario tránsito que debe ocurrir en Cuba hacia prácticas agropecuarias más sostenibles y menos dependientes de las importaciones no debe confundirse con la descapitalización y ausencia de insumos que se experimenta desde 2018, los cuales han tenido como consecuencia la precarización de los procesos productivos. El verdadero tránsito hacia una producción sostenible implica articular los procesos productivos agropecuarios con soluciones nacionales y locales en términos de acceso a insumos y servicios en diferentes eslabones de las cadenas de valor. Pero

ello precisa de acceso a fuentes de financiamiento (locales o foráneas) y políticas de fomento productivo. Es un tránsito aún pendiente de recorrer.

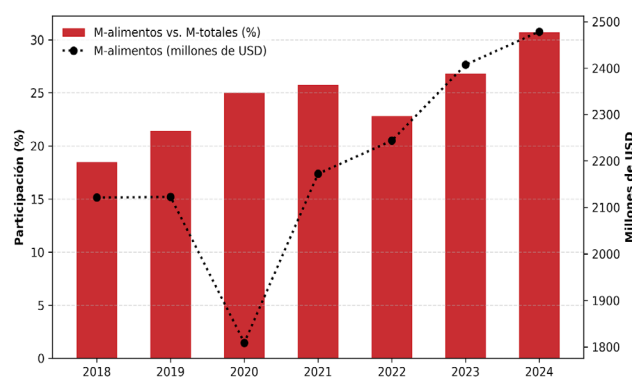
De forma particular a partir de 2018 ocurre una sensible contracción de las principales producciones agropecuarias (ver ilustración n.º 2), a consecuencia del desplome de la importación de insumos.

Ilustración n.º 2. Dinámica de producciones agropecuarias seleccionadas (índices, 2018=1,0)



Fuentes: Elaborada a partir de ONEI (2022 y 2025a).

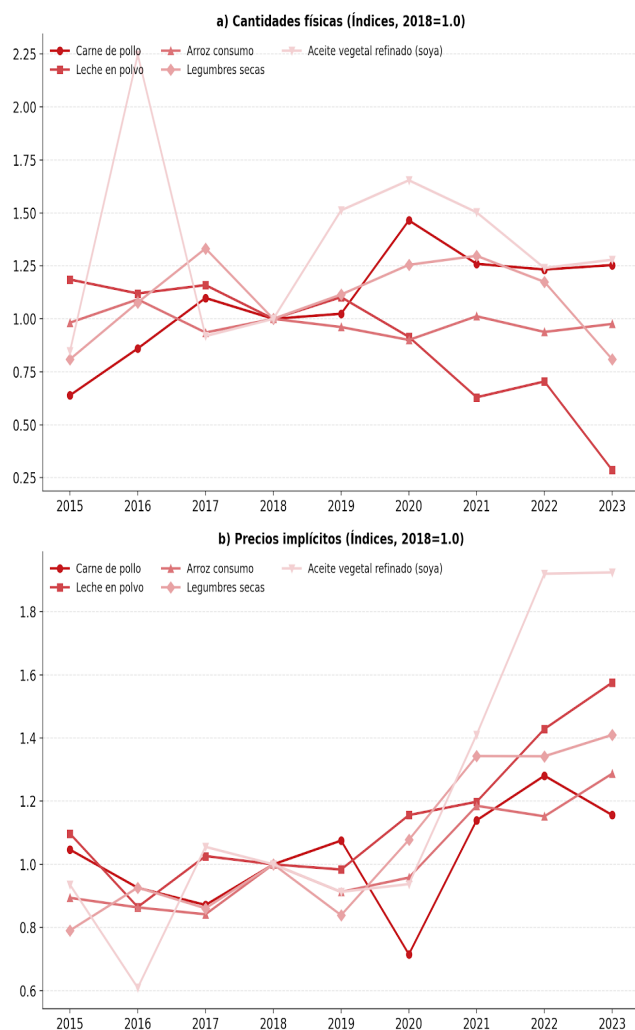
Ilustración n.º 3. Importación de alimentos y su participación en las importaciones de bienes



Fuentes: Elaborada a partir de ONEI (2022 y 2025a).

Aun cuando los montos dedicados a la importación (M) de alimentos se mantienen en crecimiento de manera relativa si se les relaciona con las importaciones totales de bienes (ver ilustración n.º 3), no ha sido posible contrarrestar la tendencia a la caída de la producción doméstica con mayores importaciones físicas de alimentos debido al incremento de sus precios (ver ilustración n.º 4).

Ilustración n.º 4. Importaciones cubanas de alimentos seleccionados (índices, 2018=1,0)



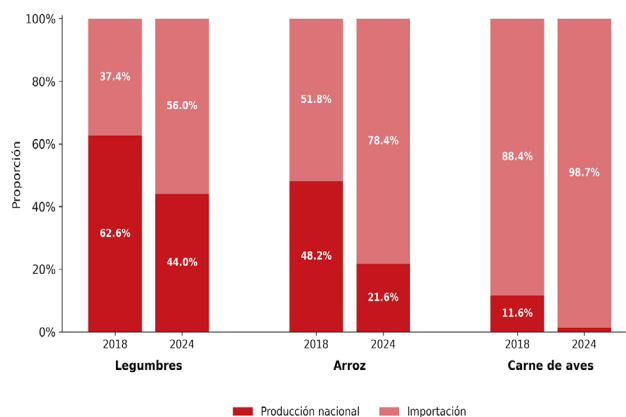
Fuentes: Elaboradas a partir de ONEI (2022 y 2025a).

En el caso de algunos productos que son culturalmente importantes para la alimentación de la población cubana, su disponibilidad descansa cada vez más en las compras externas (ver ilustración n.º 5).

En consecuencia, la disponibilidad de alimentos se ha venido contrayendo y como resultado, el consumo aparente de alimentos y su expresión en términos de macronutrientes, se aleja cada vez más de lo que recomiendan las autoridades cubanas de salud (INHA, 2008) (ver ilustración n.º 6). El consumo aparente se ha estimado a partir de la producción nacional anual de los principales alimentos para los que se dispone de información estadística, más la importación menos la exportación del año, en el caso de que el alimento en cuestión sea objeto de comercio exterior.

A los consumos aparentes así estimados se les aplican índices de pérdidas en la distribución y se convierten a partir de determinados factores en cantidades comestibles.

Ilustración n.º 5. Composición de la disponibilidad de alimentos seleccionados



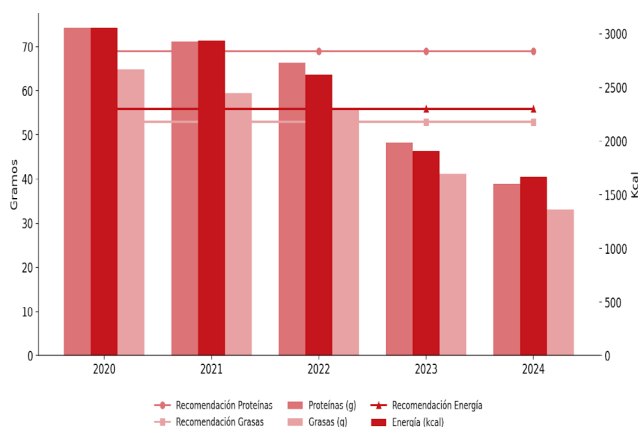
Fuentes: Elaborada a partir de ONEI (2022 y 2025a).

A estas últimas se multiplican por los contenidos por cada 100 g de porción comestible de energía alimentaria, proteínas y grasas de cada alimento. Se agregan los resultados para toda la nomenclatura de productos examinados. Esos agregados se dividen entre la población del año y entre 365, para calcular las magnitudes per cápita diarias que puedan ser comparadas con las recomendaciones nutricionales promedio para la población cubana. Se deducen, además, estimados del posible consumo por el sector del turismo.

Es importante resaltar que esos consumos se han mantenido dependientes, y de forma creciente, de las importaciones (ver ilustración n.º 7).

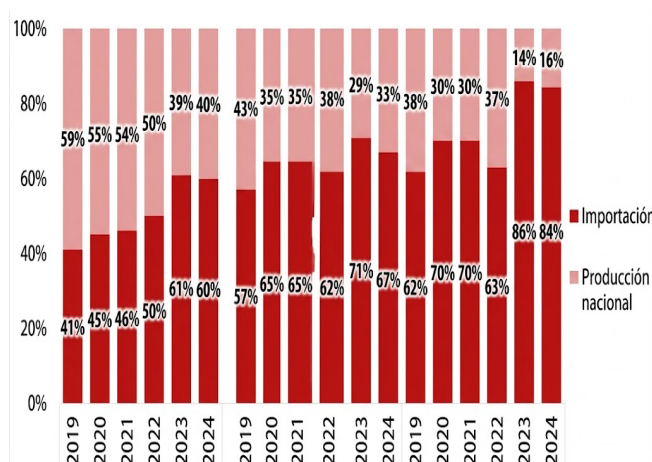
Así, se puede afirmar que, hasta el presente los hechos demuestran que bajo ninguno de los paradigmas productivos (convencional o alternativo) el país ha logrado generar alimentos suficientes para reducir su dependencia de las importaciones y satisfacer los requerimientos nutricionales de su población. Ello pone de manifiesto que, por mucho que se ha tratado de intervenir en el sector productor de alimentos, estas intervenciones no han tenido el impacto necesario y esperado. No es factible persistir en las mismas propuestas para resolver el problema. Hay que incursionar por otros caminos para abordar esta cuestión que se vuelve cada vez más acuciante y precisa de una solución expedita.

Ilustración n.º 6. Consumo aparente estimado de alimentos



Fuentes: Elaborada a partir de ONEI (2022 y 2025a), INHA (2008). **Nota:** Las recomendaciones son las elaboradas por el INHA (2008) como promedio ponderado para la población cubana, según su estructura etaria y ocupacional. Ellas comprenden 2300 kcal, 69 g de proteína y 53 g de grasa por persona al día.

Ilustración n.º 7. Contribución de la importación y la producción nacional al consumo aparente estimado de alimentos



Fuentes: Elaborada a partir de ONEI (2022 y 2025a).

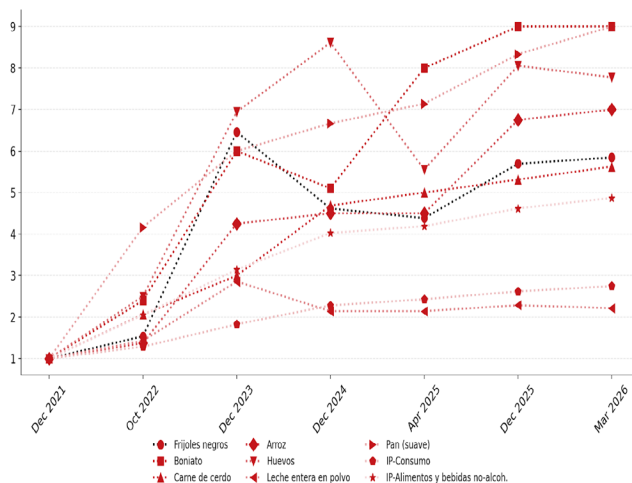
En adición a las dificultades que enfrenta la disponibilidad de alimentos, otra arista del problema alimentario se refiere al acceso a los alimentos, tanto físico como económico. A partir de lo ya expuesto, es obvio que el acceso físico se encuentra impedido debido a la escasez misma de productos.

Si bien un componente de la política social cubana lo constituye la cobertura de toda su población con una canasta mensual de alimentos a precios asequibles, denominada canasta familiar normada (CFN),

los obstáculos con la disponibilidad de alimentos han impactado el abastecimiento de los productos que se distribuyen a través de esa canasta: son cada vez menos en surtido, cantidad y frecuencia. Este es un canal de distribución de alimentos que aún sigue siendo importante, sobre todo para las familias y personas de bajos ingresos.

En realidad, ya desde épocas anteriores la CFN no alcanzaba a cubrir las 2300 kcal per cápita diarias que se recomiendan para un/a cubano/a promedio (INHA, 2008; García y Anaya, 2020). Ello ha condicionado que la población deba acudir a los espacios disponibles de mercado para la adquisición de los alimentos que precisa para lograr lo recomendado. En la situación actual de creciente escasez de alimentos, los precios de mercado de los alimentos se han movido sistemáticamente al alza (ver ilustración n.º 8). Por lo tanto, el costo de una canasta de alimentos que proporcione la referida recomendación se vuelve cada vez menos asequible.

Ilustración n.º 8. Dinámica de los precios: IPC, división alimentos y bebidas no alcohólicas y alimentos seleccionados (índices, dic-2021=1,0)



Fuente: Elaborada a partir de ONEI (2021-2025, 2026b).

Para ilustrar la situación a los efectos de este estudio, se tomará como referencia el costo mensual de una canasta básica de alimentos. Se está considerando como tal para el contexto cubano, aquella canasta cuya composición logre proveer las ya aludidas 2300 kcal per cápita diarias. Para tal estimación se partirá de lo provisto por la CFN y su costo, a partir de la información recabada a núcleos que habitan en los capitalinos municipios Plaza de la Revolución y Centro Habana,

Tabla n.º 2. Costo de la canasta básica de alimentos (CBA) y su comparación con diversos ingresos

		U.M.	2021	2024	2025	2026
Variante básica						
Costo de la CBA		CUP/persona/mes	1346	7926	8298	11462
Costo de la CBA vs.	Salario medio (sector estatal)	Porcentajes	35 %	135 %	119 %	164 %
	Pensión media		84 %	362 %	201 %	278 %
	Remesa (30 USD/mes)		66 %	96 %	66 %	91 %
	Remesa (50 USD/mes)		40 %	58 %	39 %	54 %
Variante mejorada						
Costo de la CBA		CUP/persona/mes	1906	9362	10806	13073
Costo de la CBA vs.	Salario medio (sector estatal)	Porcentajes	50 %	160 %	155 %	187 %
	Pensión media		119 %	427 %	262 %	317 %
	Remesa (30 USD/mes)		94 %	114 %	85 %	103 %
	Remesa (50 USD/mes)		56 %	68 %	51 %	62 %

Fuentes: Elaborada a partir de estimaciones propias, ONEI (2021, 2022, 2024b, 2025a, 2025b, 2025c, 2026a), MPF (2024), tipo de cambio informal (entre nov-2021 y ene-2025), BCC (2026).

para personas en el segmento etario de 14 a 64 años. A partir de ahí, se busca llegar a la recomendación de referencia con adquisiciones en los mercados de alimentos. La estimación se realiza para el año 2021, cuando se pone en vigor el «ordenamiento monetario», y los años más recientes (2024, 2025 y primer trimestre de 2026).

Para ese completamiento se elaboraron dos variantes, descritas a continuación:

- La que se ha denominado «básica», que para completar incorpora alimentos como arroz, frijoles, viandas, pan y carne de pollo.
- La que se ha llamado «mejorada», que incorpora, además, otros alimentos que imprimen mayor diversidad y calidad a la dieta como frutas y vegetales,⁵ leche y aceite vegetal.

Estas canastas, según su contenido, han sido evaluadas a distintos precios:

- Los alimentos recibidos a través de la CFN se han ponderado con los precios vigentes para ese canal de distribución, excepto las donaciones, que son gratuitas.

- Los alimentos por comprar en los mercados se ponderan con los precios mínimos que reporta la ONEI por variedades en La Habana para:

- El mes de noviembre de 2021 (ONEI, 2021), que inicia esta publicación de precios por variedades. En el caso de la carne de pollo, al no aparecer en el reporte, se aplica su precio en el mercado informal.
- Los meses de enero de 2024 (ONEI, 2024b), 2025 (ONEI, 2025b) y 2026 (ONEI, 2026), y para la carne de pollo,⁶ con su precio topado por MFP (2024).
- Se escoge el mes de enero, porque para casi todos los años entre 2022 y 2025, es precisamente en ese mes cuando se observan precios más bajos para la mayor parte de los productos reportados.
- Evaluar utilizando los precios mínimos es algo conservador, pero lo que se busca es que los costos de la canasta básica evaluada sean lo más austeros posibles.

Se han comparado los montos de las canastas así estimadas con determinados niveles de ingresos mensuales: el salario medio en el sector estatal de la economía, la pensión media por jubilación y remesas familiares

⁵ Para estos productos se ha tomado en cuenta garantizar una provisión de 400 gramos diarios per cápita, según recomendación de OMS (2015 y 2017).

⁶ El único alimento evaluado a precios topados es el pollo, pues la ONEI no reporta el pollo en su publicación de precios de variedades seleccionadas.

de diversa cuantía. Los resultados se muestran en la tabla n.º 2.

A partir de este contraste se puede observar que:

- En el año del «ordenamiento monetario» los salarios promedio de un trabajador/a en el sector estatal resultaban suficientes para adquirir una CBA en ambas variantes (básica y mejorada). Con todo, este gasto representaba más del 30% de ese ingreso, lo que puede considerarse una alta proporción.
- Ya en el mismo año del «ordenamiento» una pensión media apenas daba acceso a alimentos básicos y no alcanzaba a cubrir el costo de una canasta mejorada.
- El costo de la CBA correspondiente a 2024 en su variante básica se ha multiplicado casi por seis entre 2024 y 2021 (crecimiento de 489 %), y por más de ocho (crecimiento de 751 %) entre 2026 y 2021. El costo de esa canasta en su variante mejorada lo ha hecho por casi cinco (crecimiento de 391 %) y por casi siete veces (crecimiento de 586 %), respectivamente.

Mientras, el salario promedio de un trabajador en el sector estatal creció en esos mismos períodos en 52 % y 82 %, y la pensión media lo hizo en 36 % y 157 %, respectivamente.

Así, el acceso a estas canastas, aun en su variante básica, se vuelve cada vez más restrictivo. Las correspondientes a 2024 no resultaban accesibles ni para un ingreso salarial promedio y mucho menos para una pensión media. La evolución más reciente de los precios y la disminución en los aportes de la CFN han complicado todavía más el acceso económico, pues hay que adquirir cada vez una proporción mayor de los alimentos a precios de mercado.

El costo de una CBA en su variante mejorada supera al correspondiente a la variante básica en más de 14 %, lo que indica que una alimentación más variada y de mayor calidad resulta menos accesible.

Tener acceso a remesas, o a ingresos en dólares, en un contexto de aumento del tipo de cambio, constituye una ventaja y garantía para lograr el consumo de alimentos, al menos en su variante básica.

A lo planteado debe agregarse que la comparación contenida en la tabla n.º 2 enfrenta el gasto estimado para adquirir una CBA a un ingreso de determinada magnitud per cápita. Si a partir de ese ingreso hubiera que mantener a otra persona dependiente, la situación sería mucho peor.

Igualmente, debe señalarse que la mayor parte de los ocupados del país se concentra en el sector estatal (62 % en 2023, según ONEI, 2024a), por lo que esta tensión entre gastos para atender a la necesidad de alimentarse e ingresos, afecta potencialmente a una importante proporción de las familias cubanas.

La discrepancia entre costo de una CBA e ingresos de algunas personas, las impulsa a buscar estrategias para enfrentar esta realidad. Una de ellas es buscar un segundo empleo, a partir de pluriemplearse en el propio sector estatal o acudir al trabajo informal en sus horas de descanso. Otras pueden ser buscar apoyo de familiares que hayan emigrado del país (recepción de remesas); o migrar de un empleo estatal hacia otro en el sector no estatal, con mejores ingresos; o, en última instancia, emigrar en búsqueda de oportunidades laborales retribuidas de manera más adecuada que le permitan sostenerse a sí mismo y a su familia.

Así, los problemas con la alimentación se interconectan con la migración externa, con el debilitamiento del sector estatal de la economía por la pérdida de su recurso más valioso y también con el deterioro de indicadores de salud de la población cubana, entre los que puede mencionarse la disminución del peso al nacer y el incremento de las mortalidades materna e infantil.⁷

Reflexiones finales

Después de esta mirada a la situación de la alimentación en Cuba y su tendencia reciente, cabe reflexionar sobre algunas de las dimensiones del vínculo entre subsistemas del sistema alimentario (Soto y Fajardo, 2025). Las dificultades asociadas a tales dimensiones constituyen factores que obstaculizan la realización del derecho a una alimentación sana y nutritiva en el país.

En cuanto a la dimensión material, se necesita un cambio de enfoque acerca de cómo producir los alimentos. No se trata de privilegiar alguno de los modelos tecnológicos extremos (convencional o

⁷ Según ONEI (2025a), se observa el deterioro de algunos indicadores de salud entre 2019 y 2024: el índice de niños/as con bajo peso al nacer pasa de 5,4 a 7,6 %; la mortalidad materna, de 37,4 a 40,6 por cada 100 000 nacidos vivos; la mortalidad infantil, de 5,0 a 7,1 por cada 1 000 nacidos vivos; la mortalidad infantil en menores de 5 años, de 6,6 a 9,7 por cada 1 000 nacidos vivos. Cabe mencionar el aumento de la tasa de incidencia de enfermedades diarreicas agudas, de 1465,0 a 1647,2 por cada 100 000 habitantes, que indica el empeoramiento de las condiciones sanitarias y que dificulta la mejor utilización biológica de los alimentos disponibles.

alternativo), sino de lograr una combinación virtuosa de ambos.

La aplicación del modelo convencional puede ser necesaria en apoyo al abastecimiento de grandes ciudades, pero tal decisión debería ir acompañada de un adecuado aseguramiento de los insumos y recursos requeridos para lograr resultados eficientes. Y no de manera única, debe venir asociada a un sistema de gestión que provea incentivos para un óptimo funcionamiento. En tal sentido, debe valorarse una mayor diversificación de actores económicos en todos los eslabones de estas cadenas productivas, desde la provisión de financiamiento e insumos hasta el transporte a los mercados. Además, este modelo puede asimilar también la introducción de técnicas asociadas al modelo alternativo. Debería insistirse en esa posibilidad, pues contribuiría a una mayor sostenibilidad de ese modelo en el contexto cubano.

Asimismo, la aplicación del modelo alternativo precisa mayor expansión para lograr un mejor aprovechamiento de la superficie agrícola realmente ociosa que existe en el país. Pero igualmente debe venir acompañada de un respaldo en cuanto a insumos asociados a esta tecnología. No es posible producir en ninguna de las variantes tecnológicas disponibles sin insumos. No se debe asociar este modelo con la ausencia de insumos. Debería asociarse con un mejor aprovechamiento de los recursos locales, con una mayor sostenibilidad, tanto económica como ambiental, y con menores daños a la salud de los consumidores.

De hecho, la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN) (ANPP, 2022) promueve el desarrollo de sistemas alimentarios locales (SAL) que basen su producción en los recursos de cada región con menor impacto ambiental. Sin embargo, este propósito está lejos de verse realizado. Y es que el aseguramiento de la producción de alimentos requiere del acceso a fuentes de financiamiento que permitan incrementar las inversiones y respaldar los insumos. Es algo no conseguido en los años más recientes, sobre todo después de 2018. Para relajar esta tensión se precisa levantar restricciones en cuanto a la afluencia de capital extranjero y nacional al sector, tanto privado como cooperativo.

En lo que respecta al acceso a los alimentos, la estimación del costo de una CBA y su contraste con algunos ingresos revela que hogares dependientes de ingresos salariales por su vínculo laboral con el Estado o dependientes de pensiones de la seguridad y asistencia social podrían estar en dificultades. Por eso resultaría importante levantar información precisa sobre

cuáles son esos hogares para concentrar el apoyo estatal en ellos y, finalmente, hacer realidad el propósito de subsidiar personas en lugar de productos.

La segmentación de formas de distribución y la imposición de topes a algunos precios de alimentos básicos ha buscado mayor accesibilidad, pero no ha contribuido a ofrecer los incentivos necesarios para la expansión de la oferta y, a la larga, tampoco a contener el crecimiento de los precios. Así, la organización de los mercados de alimentos es también un asunto por atender, ya que tiene incidencia tanto en su disponibilidad como en el acceso a estos.

En cuanto a la dimensión cultural, el desarrollo de los SAL que impulsa la Ley SSAN podría contribuir a tener en cuenta las características productivas y de consumo de cada territorio. Con todo, el contraste observado entre los costos de la CBA en su variante básica y mejorada indica la prevalencia de precios más elevados para alimentos que imprimen variedad y calidad a la dieta. Esto representa un obstáculo para lograr una mejor alimentación e impone un mejor enfoque nutricional de la producción de alimentos desde los sistemas locales, así como de los alimentos que el país importa. Hay que insistir en lograr una adecuada educación nutricional, tanto de productores como de consumidores, así como en mejorar el acceso a aquellos alimentos que imprimen calidad a la dieta, como son las hortalizas y frutas, los productos lácteos y otras fuentes de proteína, lo que debería constituir un objetivo de los planes de producción y su fomento.

La dimensión ecológica también debería verse beneficiada por el desarrollo de los SAL y por la reciente puesta en vigor del Decreto de la agroecología (Consejo de Ministros, 2025). Ambos abogan por una adecuada gestión del suelo, una mayor eficiencia (productiva, energética y económica) y una producción sostenible. Es posible que los sistemas productivos hayan mitigado los impactos desfavorables sobre el medio, pero ello probablemente esté más bien relacionado con la caída de la producción, según indican los datos revisados para esta investigación.

Los hechos muestran que existe aún una distancia entre los propósitos que animan las regulaciones puestas en vigor y los hechos. La práctica ha demostrado que no resulta suficiente con disponer de instrumentos jurídicos si fallan o faltan los mecanismos para aplicarlos y, sobre todo, hacerlos cumplir.

En cuanto al aspecto referido a los cuidados, la investigación realizada apunta a que en el contexto actual puede haber personas que no alcancen a procurarse a sí mismas una adecuada alimentación. En

estas circunstancias, se reitera la necesidad de una política social que les brinde apoyo para que ellas puedan realizar su derecho a alimentarse.

La soberanía y seguridad alimentarias revisten hoy más que nunca en Cuba un carácter estratégico. Ellas están interrelacionadas con muchas otras políticas económicas y sociales, ya que la alimentación constituye una necesidad elemental del ser humano, y también un derecho. Por eso, cualquier intento de cambio o transformación al respecto debería adoptar un enfoque integral para tener algún chance de ese éxito que tanto se necesita y merece.

Bibliografía

- ANAYA, B. y GARCÍA, A. «Accesibilidad a los alimentos en Cuba: situación actual y desafíos». En: TORRES, R. y ECHEVARRÍA, D. (comps.). *Miradas a la economía cubana. Un plan de desarrollo hasta 2030*. Panamá: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 171-179.
- ANAYA, B. y GARCÍA, A. «Seguridad alimentaria en Cuba. Una prioridad impostergable». En: TORRES, R. y ECHEVARRÍA, D. (comps.). *Miradas a la economía cubana. Elementos claves para la sostenibilidad*. Panamá: Ruth Casa Editorial, 2021, págs. 83-96.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (ANPP). «Constitución de la República de Cuba». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 5 Extraordinaria, 10 de abril de 2019.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (ANPP). «Ley 148/2022 «Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional»». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 77 Ordinaria, 28 de julio de 2022.
- BANCO CENTRAL DE CUBA (BCC). *Tipo de cambio del peso cubano, Segmento III*. 2026. Disponible en: <https://www.bc.gob.cu/tasas-de-cambio>
- CONSEJO DE MINISTROS. «Decreto 128/2025 de la Agroecología». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 79 Ordinaria, 29 de septiembre de 2025.
- EL TOQUE. *Mercado informal de divisas en Cuba*. 2021-2025. Disponible en: <https://eltoque.com/tasas-de-cambio-cuba/>
- GARCÍA, A. y ANAYA, B. «El modelo agropecuario y su vínculo con el acceso a los alimentos: la experiencia cubana (1959–2019)». *International Journal of Cuban Studies*, vol. 12, n.º 1, Summer 2020. Disponible en: <http://www.plutojournals.com/ijcs/>
- GARCÍA, A. y ANAYA, B. «Alimentación en Cuba: prioridad y situación actual». En: ANAYA, B. y ECHEVARRÍA, D. (comps.). *Miradas a la economía cubana. De la Conceptualización a la práctica*. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert, 2023, págs. 67-75.
- GARCÍA, A. y ANAYA, B. «Sector agropecuario en Cuba: reformas pendientes». En: DÍAZ FERNÁNDEZ, I. y CRUZ SOSA, N. (comps.). *Miradas a la Economía Cubana. Apuntes para una reforma*. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert, 2025, págs. 73-81.
- HERNÁNDEZ, L. P. *Estudio de profundización sobre el problema alimentario en Colombia: definiciones, enfoques, e intervenciones 1945-2013*. Trabajo de Grado de Maestría. Bogotá: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo - CIDER, Universidad de los Andes, 2015.
- INSTITUTO DE NUTRICIÓN E HIGIENE DE LOS ALIMENTOS (INHA). *Recomendaciones nutricionales para la población cubana (versión resumida)*. La Habana: INHA, octubre de 2008.
- MACHADO, A. *Ensayos sobre seguridad alimentaria*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003. Disponible en: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/53447>
- MINISTERIO DE FINANZAS Y PRECIOS (MFP). «Resolución 225/2024». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Ordinaria, 8 de julio de 2024.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA (ONE). *Anuario estadístico de Cuba 1996*. La Habana: ONE, 1998.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA (ONE). *Anuario estadístico de Cuba 2002*. La Habana: ONE, 2004.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA (ONE). *Anuario estadístico de Cuba 2005*. La Habana: ONE, 2007.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Anexos Índice de Precios al Consumidor, noviembre 2021*. Edición diciembre 2021. La Habana: ONEI, 2021.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Índice de precios al consumidor. Base diciembre de 2010. diciembre 2021 a diciembre 2025* (publicaciones mensuales). Disponible en: <https://www.onei.gob.cu/publicaciones-economico>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Series estadísticas hasta 2022*. 2022. Disponible en: <https://www.onei.gob.cu>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Anuario estadístico de Cuba 2023*. 2024a. Disponible en: <https://www.onei.gob.cu/anuario-estadistico-de-cuba-2023>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Precios mínimos y máximos de variedades seleccionados por territorio. Enero 2024*. Edición Febrero 2024. La Habana: ONEI, 2024b.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Anuario estadístico de Cuba 2024*. 2025a. Disponible en: <https://www.onei.gob.cu/anuario-estadistico-de-cuba-2024>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Precios mínimos y máximos de variedades seleccionados por territorio. Enero 2025*. Edición Febrero 2025. La Habana: ONEI, 2025b.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Seguridad social. Indicadores seleccionados. Enero-diciembre 2024*. Edición abril 2025. La Habana: ONEI, 2025c.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Precios mínimos y máximos de variedades seleccionados por territorio. Enero 2026*. Edición febrero 2026. La Habana: ONEI, 2026a.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Precios mínimos y máximos de variedades seleccionados por territorio. Marzo 2026*. Edición Abril 2026. La Habana: ONEI, 2026b.
- OPPENHEIMER, S. «Alternative Agriculture in Cuba». *American Entomologist*, Winter, 2001, págs. 216–227.

- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). *Alimentación sana. Nota descriptiva No. 394*. 2015. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/es/>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). *Fomento del consumo mundial de frutas y verduras*. 2017. Disponible en: <http://www.who.int/dietphysicalactivity/fruit/es/>
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC). *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*. La Habana: Editora Política, junio de 2017.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC). *Conceptualización del Modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Lineamientos de la Política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*. La Habana: Editora Política, junio de 2021.
- SOTO, V. y FAJARDO, J. «Crisis alimentaria y sistemas alimentarios: aportes a los debates conceptuales y dimensiones de análisis». *Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales*, n.º 12, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.53010/nys12.033>
-



Capacidad resolutive en salud y crisis en la salud pública de Cuba

LUISA IÑIGUEZ ROJAS

El lustro pasado marca un complejo cuadro de tensiones en la vida de la población cubana, agravado en 2025. De un lado, la prolongada crisis económica y sus repercusiones negativas en el ámbito productivo y de servicios, de otro, la ocurrencia de dos eventos epidémicos de gran intensidad, ambos con su correlato en el bienestar y la salud. La concurrencia de estos procesos ha puesto en evidencia fragilidades del sector salud y debilidades del trabajo intersectorial que exige la salud pública.

En el presente capítulo, aún con limitaciones de datos fácticos, se examina la disminución de la capacidad resolutive del Sistema Nacional de Salud (SNS) y de la población para responder a sus déficits. Se describen cambios recientes en la disponibilidad de recursos humanos, en la actividad asistencial, en la disponibilidad de medicamentos e insumos y en el cuadro epidemiológico. A partir de estos resultados, se debate la configuración de crisis sanitarias y de la salud pública.¹

La capacidad resolutive del sistema de salud

El término, capacidad resolutive es de empleo común en el ámbito internacional en temas de la gerencia del sistema de salud y otros específicos del sector.

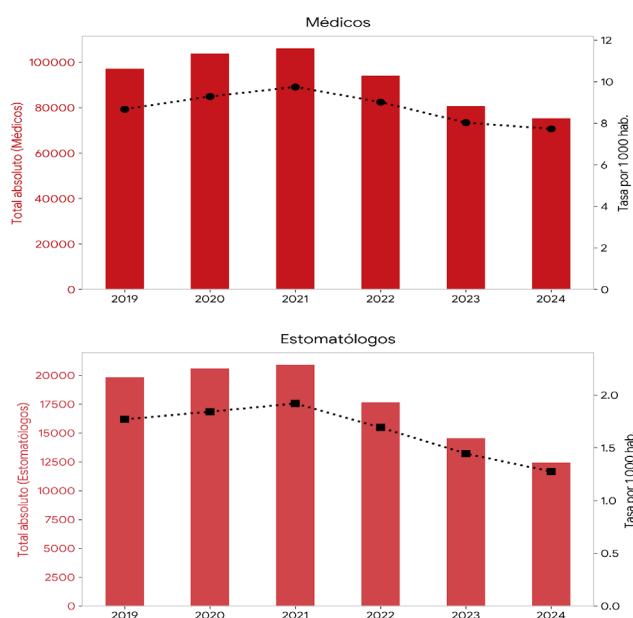
¹ Los datos entre 2019 y 2024 se extraen de Anuarios Estadísticos de Salud. MINSAP.

Las acciones que contempla dependen del financiamiento, a partir del cual se asegura la operatividad de los servicios, para producir un cambio favorable en la salud de la población, en un dado momento tecnológico e histórico social (López Puig *et al.*, 2009). En este acápite se propone una ampliación del concepto, que incorpora la capacidad resolutive de las personas según el marco analítico del acceso efectivo propuesto por Jean-Frédéric Levesque *et al.* (2013), que examina como las personas reconocen las necesidades de atención, procuran los servicios, acceden a ellos y participan de forma activa en el proceso terapéutico.

Cambios en la disponibilidad de recursos humanos

Los trabajadores del SNS mantienen un incremento hasta 2022. Entre 2021 y 2022 se produjo una reducción de más de 46 000 en el número total de trabajadores, otros 43 000 en 2023 y más de 30 000 en 2024. El incremento sostenido de los médicos desde 1993 se revierte en 2022 con la reducción en más de 12 000, más de 13 000 en el 2023, y de poco más de 5000 en 2024. En números relativos se pasa de 9,6 médicos y 1,9 estomatólogos por 1000 habitantes en 2021 a 7,6 médicos por 1000 hab. y 1,3 estomatólogos por 1000 habitantes en 2024.

Ilustración n.º 1. Evolución de los médicos y estomatólogos (2019-2024)



Fuente: Anuario estadístico de Salud (2024).

Los médicos en función de la medicina general integral (MGI) disminuyen en el 2020 y 2021 asociado al desplazamiento de estos profesionales hacia labores asistenciales directas en centros de atención durante la epidemia de covid-19, el 2023 muestra una cierta recuperación y en 2024 ocurre una contracción crítica de 27 535 a 12 912, con una pérdida de más de la mitad de estos profesionales en la comunidad (-53,1 %).

Los especializados en medicina general integral (medicina familiar) descienden en más de 20 000 entre 2022 y 2024 y el total de otras especialidades, en más de 11 000. Aunque la medicina familiar muestra la disminución más notable en números absolutos, otras especialidades sugieren tensiones en la cobertura poblacional o la operatividad tecnológica como la geriatría y la anestesiología, junto a otras.

Entre 2021 y 2024 se registran 15 035 enfermeros menos (incluidos licenciados, técnicos y básicos), lo que representa una reducción del 17,3 % en solo tres años. No obstante, la tasa de enfermeros desciende a 6,6 en 2023 y se eleva a 7,2 por 1000 habitantes en 2024.

Menos trabajadores del sector, menos profesionales y técnicos por persona, no necesariamente significan menor capacidad resolutive del sistema de atención, pero es una de sus dimensiones. El sistema de salud ha experimentado una descapitalización profesional a un ritmo más acelerado que la disminución de la población total entre 2022 a 2024. El número de médicos se redujo en un 19,88 % y de estomatólogos en un 29,60 %. Se reconocen como causas de estos procesos la migración laboral hacia ocupaciones de mejor remuneración y la emigración externa, así como la afectación a la atención primaria y hospitalaria (Alonso *et al.*, 2023 y Portal, 2024).

Cambios en la actividad asistencial en los niveles de atención.

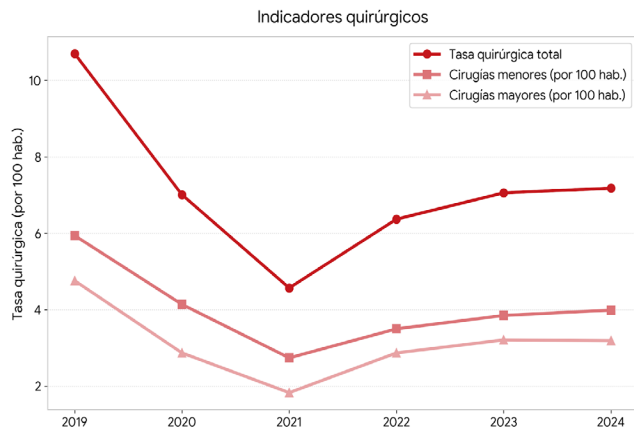
La actividad asistencial entre 2020 y 2024 muestra que las consultas totales (médicas y estomatológicas) efectuadas en los años epidémicos se mantuvieron alrededor de 10 por habitante, se elevaron a 11,5 en 2022 y alcanzaron 13,6 consultas por habitante en 2024, el valor más alto de la serie histórica de este indicador. Entre 2022 y 2024, el volumen total de consultas se elevó un 6,07 % y la tasa creció un 18,26 %; las efectuadas por médicos de familia pasaron de 3,5 a 4,4 por habitante, las de terreno de 2,58 a 3,26 por habitante y las de urgencia se mantuvieron estable. En tanto, de tres consultas estomatológicas por habitante en 2019,

se registra menos de una en 2021, para incrementarse a 1,7 en 2022; 2,1 en 2023 y 2,4 por habitante en 2024.

En 2019, el sistema realizaba 14,0 ingresos hospitalarios por cada 100 habitantes y en 2021 se alcanza la cifra más elevada de la serie disponible (desde 1970) con 23 ingresos por 100 habitantes, en 2022 se registra una cifra similar a periodos anteriores, para descender en un 20,25 % de 2022 a 2023 y en un 5,9 % de 2023 a 2024. El volumen de ingresos en 2024 es un 36 % inferior al de 2019. Ello se asocia a la disminución en cerca de un 19 % del número de camas hospitalarias reales entre 2019-2024 y una reducción en más de 3600 de 2022 a 2024.

Otro indicador de la capacidad resolutive del sistema de salud es la actividad quirúrgica. En 2019 se efectúan 1 200 000 cirugías, la cifra más alta en la serie 1990-2024, disminuye de forma abrupta en 2020 y el descenso llega en 2021 a poco más de medio millón. En los años siguientes se aprecia una recuperación con poco más de 700 000 cirugías anuales y una tasa estable entre 2023 y 2024.

Ilustración n.º 2. Actividad quirúrgica de 2019 a 2024



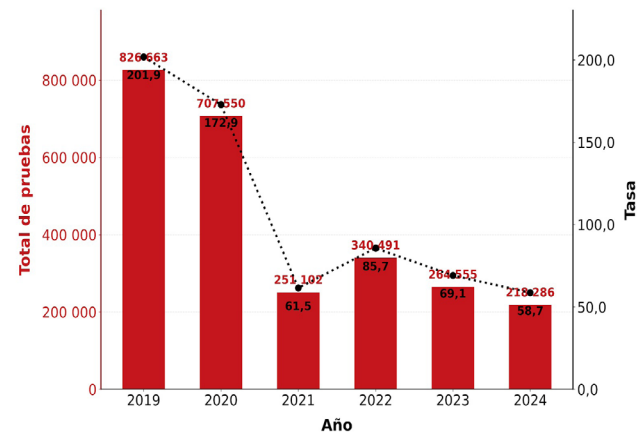
Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos de Salud (2019-2024).

La actividad quirúrgica de 2024, se redujo en un 40,7 % en relación con la de 2019, con el consecuente incremento de las listas de espera quirúrgica. En un hospital de referencia de la capital durante los años 2020 y 2021, se identifican como barreras para reducir estas listas: el bloqueo económico y la crisis financiera mundial que impiden la adquisición de recursos, la emigración de profesionales con alta preparación, problemas estructurales de las unidades quirúrgicas, obsolescencia tecnológica, bajos salarios y escasa motivación de los profesionales y del personal de apoyo, entre otras (Martínez *et al.*, 2022). En informe del MINREX

sobre el bloqueo se cita un volumen de 94 729 personas en lista de espera de intervención quirúrgica, de ellos 9913 niños, de 2024 a febrero de 2025 y datos citados en marzo de 2026 la cifra se eleva a 96 387 pacientes, de los cuales 11 193 son niños (MINREX, 2025; Portal, 2026).

La prueba citológica,² actividad fundamental del Programa de detección precoz del cáncer cérvico-uterino,³ muestra en 2019 una tasa de 201,9 por 1000 mujeres examinadas⁴ de 25 años y más, descendiendo en 2020 y en años siguientes, con una ligera recuperación en 2022. En 2024 se alcanza la tasa más baja de la serie documentada desde 1970, inferior a la del año anómalo de 2021.

Ilustración n.º 3. Mujeres examinadas en el Programa de atención del cáncer cérvico-uterino



Fuente: Elaboración propia basada en Anuario Estadístico de Salud 2024.

La evolución de la mayoría de los indicadores explorados muestra impactos negativos del curso de la epidemia de covid-19 durante los años 2020 y 2021, y el empeoramiento o la recuperación lenta a partir de 2022. Se exceptúa el incremento sostenido de consultas por habitantes, en particular las externas y las realizadas por médicos de familia (en 2024 representaron el 95,6 % del total del país), que ocurre en un contexto paradójico de reducción de personal médico para efectuarlas. Aunque indica más prestación

- 2 Se realiza en mujeres de 25 años y más, con un esquema de reexamen cada tres años.
- 3 El programa se apoya en la atención primaria de salud y unidades especializadas.
- 4 Las mujeres examinadas se corresponden con las mujeres con pruebas citológicas actualizadas.

de servicios, implica una sobrecarga de trabajo, por lo general en condiciones laborales y de vida poco favorables, y más problemas de salud en la población. La capacidad de resolución clínica en niveles de atención de mayor complejidad muestra una evidente contracción, con efectos adversos para los servicios quirúrgicos y las personas que esperan.

La capacidad resolutoria del sector puede elevarse con mejoras de la actividad y calidad asistencial, pero es decisivo el mejoramiento de las condiciones de vida materiales y espirituales de los dos componentes humanos del sistema siempre en su doble condición: los prestadores de servicios-ciudadanos (por lo general insuficientemente valorados) y los «pacientes»-ciudadanos (Iñiguez, 2012).

Cambios institucionales en atención al envejecimiento. Respuestas lentas

Las instituciones de cuidado del adulto mayor, forman parte de los componentes del Programa de Atención Integral a este grupo poblacional. En 2019 funcionaban 295 casas de abuelos y 305 en 2024, una extensión de cobertura lenta. En 2020 existían 157 Hogares de ancianos y 156 en 2024, expresivo del estancamiento en la infraestructura física. El total de albergados en hogares de ancianos descendió de 10 998 en 2019 a 8484 en 2024, una reducción del 22,8 %. Entre 2022 y 2024, la ocupación real de estos centros (internos y semiinternos) se redujo en un 8,9 %.

En análisis sobre el funcionamiento de estas instituciones, autoridades del Minsap citan: medios de apoyo deficitarios o en estado crítico, baja disponibilidad y variedad de alimentos con incumplimiento de las calorías individuales, abastecimiento irregular de medicamentos, déficit de personal, un 48 % de hogares de anciano y 32 % de las casas de abuelos en condiciones constructivas regulares o malas (Fariñas *et.al.*, 2024).

Este dramático panorama, contrasta con el crecimiento de la capacidad de atención ambulatoria, de 1,5 consultas externa de geriatría por cada 100 habitantes de 60 años y más en 2022, un 2,0 en 2023, y un 2,7 en 2024 y con la reactivación de equipos multidisciplinarios de atención gerontológica (EMAG) que en 2024 cubrían el 61,6 de las áreas de salud del país (Fariñas *et.al.*, 2024). Mientras, el número de médicos dedicados como función principal a la geriatría se redujo de 731 en 2022 a 670 en 2024 y descienden los residentes de esta especialidad de 326 en 2023 a 291 en 2024.

La población cubana envejece a un ritmo acelerado, de 2021 a 2024 el país las personas de 60 años y más creció en más de 100 000, el desfase entre el crecimiento de este grupo etario y el lento avance o retroceso de beneficiarios se torna crítico.

De las atenciones a la capacidad de asegurar diagnósticos y tratamientos

Entre 2019 y hasta septiembre de 2023, la disponibilidad técnica de equipos instalados de alta tecnología de imágenes era del 61,4 % y de radioterapia el 54,5 %. La media del coeficiente de disponibilidad técnica (CDT) del transporte sanitario era del 32 %, con serias afectaciones en estos servicios (Alonso, 2023 y Portal, 2024).

El déficit de medicamentos del cuadro básico⁵ ha sido señalado en documentos desde hace más de una década, en el 2019 se informaba un incremento en las faltas y en los primeros meses de 2020 continuaban bajas las coberturas. En 2023, el cuadro básico de medicamentos estaba afectado en el 67,7 % y en falta el 61 % y 115 reactivos y medios diagnósticos (Figueroa, 2019, Alonso *et.al.*, 2023). En el mes de julio de 2024, se abastecía un 30 % de medicamentos del cuadro básico y se citaban problemas en el funcionamiento de las farmacias, desde plantillas incompletas por migración externa y cambios de ocupación, poca disponibilidad de técnicos y licenciados en estas instituciones, hasta la falta de bolígrafos, con casos de indisciplinas como la venta ilegal de medicamentos y otros insumos (Fariñas *et.al.*, 2024).

En diciembre de 2025, la directora de medicamentos y tecnologías médicas del ministerio de Salud Pública (Minsap) expresaba: «Hay un desabastecimiento prácticamente total en las farmacias. Eso es real, los medicamentos no están [...] Prácticamente el financiamiento que le entra a la industria fundamentalmente lo destina a salvar vidas...» (Martínez, 2025). La mayor parte de los medicamentos del cuadro básico del SNS debe suministrarlos el sector biofarmacéutico del Grupo de las Industrias Biotecnológicas y Farmacéuticas (BioCubaFarma) en situación crítica de producción, dada la reducción de posibilidades de importación de materias primas y otros insumos. Aunque impacta la actividad hospitalaria, los efectos más drásticos de esta crisis se expresan en las farmacias comunitarias,

5 El Programa Nacional de Medicamentos se gestiona a través de una lista oficial de medicamentos, denominada cuadro básico, que considera tanto la producción como la importación.

donde deben asegurar tratamientos más de 5 000 000 de cubanos.⁶

La importación no comercial de medicamentos y otros insumos por personas naturales en régimen de exención de aranceles sin límites de valor ni peso aprobada en 2021,⁷ ha experimentado doce prórrogas. En la última consta su vigencia «...mientras persistan las condiciones que han determinado su aprobación» (Minsap, 2026, pág. 247).

Capacidad resolutive de la población. Entre alternativas y desigualdades de acceso efectivo

Aunque la importación de medicamentos no sea una actividad de comercio exterior formal, la ampliación y magnitud de las ofertas de medicamentos y otros insumos médicos, muestra que la reventa de importaciones personales en la práctica opera como una actividad comercial. En los múltiples comentarios que acompañan publicaciones sobre el tema en medios oficiales, predomina la aceptación de la población con esta opción, muy a pesar de los elevados precios sin control. Otras alternativas permiten suplir algunos déficits, como redes comerciales autorizadas en plataformas en línea, e instituciones y proyectos como CARITAS y Palomas, entre tantos otros, o acciones individuales solidarias que alivian el desabastecimiento.

En la capacidad de acceso de individuos y familias a medicamentos u otros insumos médicos, median las finanzas personales-familiares y los apoyos familiares o de terceros. Aún sin números, es un hecho que las opciones de acudir a un mercado «paralelo» para cumplir un tratamiento están determinadas por los elevados precios de las reventas o de las ventas en monedas convertibles.

A los problemas de acceso efectivo a medicamentos y otros insumos médicos, se suman las dificultades del transporte para acudir a consultas, tratamientos o rehabilitación, así como las limitaciones para cumplir con los requerimientos de alimentación y nutrición derivados de las indicaciones médicas, entre otros. Con creciente frecuencia, parte de estas necesidades se cubre gracias a ofertas privadas, con gastos más elevados sobre las ya deprimidas economías familiares, agravado en los casos de hospitalizaciones, adultos

mayores y aquellos con uno o más problemas crónicos de salud.

En este contexto, y aún en ausencia de indicadores, no se dudaría que la proporción del gasto de bolsillo (directos e indirectos) que las familias destinan a cubrir los requerimientos de la atención a sus problemas de salud se ha incrementado en los últimos años. Esto puede incluso estar produciendo gastos catastróficos en familias que se ven obligadas a reducir gastos básicos, como los de la alimentación, o que han apelado al endeudamiento, o la venta de bienes, entre otras soluciones de emergencia (Menéndez, 2025). En estudio de caso sobre los gastos de salud en familias cubanas de hace más de una década se exponían criterios, lamentablemente actuales como el siguiente: «Adquirir una medicina se torna cada vez más una oportunidad, determinada entonces, por el poder económico o de relaciones sociales que tienen las familias cubanas». (Fleites *et al.*, 2015, pág. 3). Numerosas investigaciones sobre gastos de bolsillo en Cuba han tratado los temas de la atención ambulatoria o internaciones, los problemas específicos de salud, no siempre crónicos, y de determinados grupos etarios.⁸

En el marco del ordenamiento monetario en 2021 el costo de los servicios en Hogares de ancianos y Casas de abuelos se elevaron.⁹ Este hecho, más el costo de traslado hacia estas instituciones, debe haber mediado en la disminución de los beneficiarios de estos servicios. En 2022 fue estimado que las modalidades de atención a adultos mayores como trabajo por cuenta propia cubrían menos del 2 % de la atención a adultos de 65 años y más (Mayola *et al.*, 2025).

En una reciente medida para aliviar el déficit de instituciones de cuidado de adultos mayores, se aprueba la prestación de servicios en residencias por actores privados y el Minsap garantizará la atención médica y estomatológica de los beneficiarios (Gaceta Oficial, 2026). Aunque una favorable alternativa, es presumible que los precios serán elevados e inaccesibles para muchos.¹⁰

6 Cálculo a partir de los 6,3 millones de cubanos que acuden a la red de farmacias, según informe de Alonso (2020).

7 La importación no comercial de medicamentos y otros insumos por personas naturales en régimen de exención de aranceles fue aprobada en 1992.

8 Con más frecuencia se ha trabajado por profesores investigadores de la Escuela Nacional de Salud Pública y han sido publicados en la *Revista Cubana de Salud Pública*, *Revista de Higiene y Epidemiología* y otras de Ciencias Médicas.

9 Los costos por mes de 40 pesos en hogares de ancianos y 25 pesos en casas de abuelos, se elevaron a 400 y 180 pesos mensuales respectivamente.

10 El 10 % de las capacidades en cada residencia será para personas en condición de vulnerabilidad, pagarán la tarifa vigente en instituciones estatales certificadas, o la asistencia social lo cubrirá en caso de insolvencia económica.

Resultados en salud

Es bien conocido que mejoras o deterioros en el sistema de atención a la salud, muestran por lo general, efectos epidemiológicos a mediano y largo plazo. Es también aceptado que, en indicadores de morbilidad y mortalidad, interviene los sistemas de atención, las emergencias y las múltiples determinaciones sociales de los contextos de vida. No obstante, a continuación, se expone la evolución de algunos indicadores que experimentan cambios desfavorables en el periodo que se analiza.

La incidencia de epidemias de grandes proporciones

Controlada la covid-19 desde mediados de 2022, en septiembre de 2023, se registraba un acumulado de 1 115 123 de casos confirmados y 8530 fallecidos (Tamayo, 2023). La progresión de la epidemia rebasó la capacidad de los servicios hospitalarios y la disponibilidad de insumos médicos, mientras la reorganización de los servicios contenía la propagación. En momentos de mayor incidencia se afectaba el acceso a tratamientos, ingresos, alimentos, transporte, en el contexto de la crisis económica agravada desde mediados de 2019 (Díaz-Canel, 2021). La reorientación de recursos para la contención y la atención médica requirió de un notable esfuerzo fiscal y organizativo (Sánchez, 2021). Es probable, ello haya tenido efectos en la difícil recuperación del sector en los años poscovid. En paralelo el país lograba la hazaña de la producción propia de dos vacunas contra el virus, cuya aplicación masiva fue decisiva en el control de la epidemia.

El dengue endémico-epidémico, tuvo brotes de diferente intensidad de 2020 a 2024 y el de 2025 coincide con la introducción y propagación del virus del chikungunya. Ambas epidemias mostraron que, aunque el sistema de salud mantenía cierta capacidad de vigilancia, las acciones de control de vectores y de la transmisión avanzaron de forma lenta, con carencias de recursos materiales y también de recursos humanos. Las epidemias transcurrieron entre «la saturación del sistema primario, la confusión diagnóstica, y la presión sobre el control vectorial» (CNICM, 2025, pág. 17). A finales del 2025 se informaba un acumulado de 48 198 casos de chikungunya y 1903 casos de dengue, para un total de unos 50 000 casos (Peña, 2025), cifra que de seguro se eleva con las personas que no acudieron a los servicios.

Condiciones favorecedoras de la transmisión viral se mantenían, como el deterioro ostensible de

condiciones higiénico-sanitarias en los barrios, déficits alimentarios y nutricionales, de electricidad, de gestión del agua, de recogida de desechos sólidos. Se integraba a esta trama las dificultades económicas de individuos y familias para adquirir medios de protección contra vectores, y medicamentos más indicados como analgésicos y antiinflamatorios, disponibles en mercados informales.¹¹

Indicadores que retroceden

Después de 13 años consecutivos con una tasa de mortalidad infantil igual o inferior a 5,0 por 1000 nacidos vivos, en el año 2021, la tasa ascendió a 7,6, y en años sucesivos se estabilizó en poco más de 7 defunciones por 1000 nacidos vivos. En datos de 2025 se elevó a 9,9 por 1000 nacidos vivos, cifra igual a la obtenida en 1994 la más elevada de la serie disponible a partir de 1990 (Cubadebate, 2026). Ello significa un aumento del 42 % con respecto a la etapa pre covid-19 y de cerca de un 40 % con respecto a 2024.

Otros indicadores del Programa de atención materno-infantil (PAMI) muestran lamentables deterioros. La mortalidad en menores de 5 años de 6,6 por 1000 nacidos vivos en 2019 (superior a 5,3 en 2018), se eleva a valores alrededor de 9 en años subsiguientes para alcanzar 9,7 por 1000 nacidos vivos en 2024. Los nacidos con bajo peso,¹² en 2019 y 2020 se mantuvieron alrededor de 5 % hasta 2021 y alcanza un 7,6 % en 2024, cifra ligeramente superior a la de 1996.

La tasa de mortalidad materna de 37,4 por 100 000 nacidos vivos en 2019, se incrementa en 2021 a 176,6 por cada 100 000 nacidos vivos, la más alta registrada en la serie histórica documentada. Se estabiliza a valores similares a la prepandemia, de alrededor de 40,0 y asciende en 2025 a 44,1 defunciones por 100 000 nacidos vivos (Cubadebate, 2026). El ingreso en hogares maternos, una de las acciones fundamentales de cuidado de las embarazadas en el país, en 2024 registró un 66,7 ingresos por 100 nacidos vivos, el más elevado desde 1975, cuando se inició este servicio. Si bien puede interpretarse como un reforzamiento de la atención, debe asociarse al incremento de condiciones desfavorables clínicas, sociales o ambas en un mayor número de embarazadas.

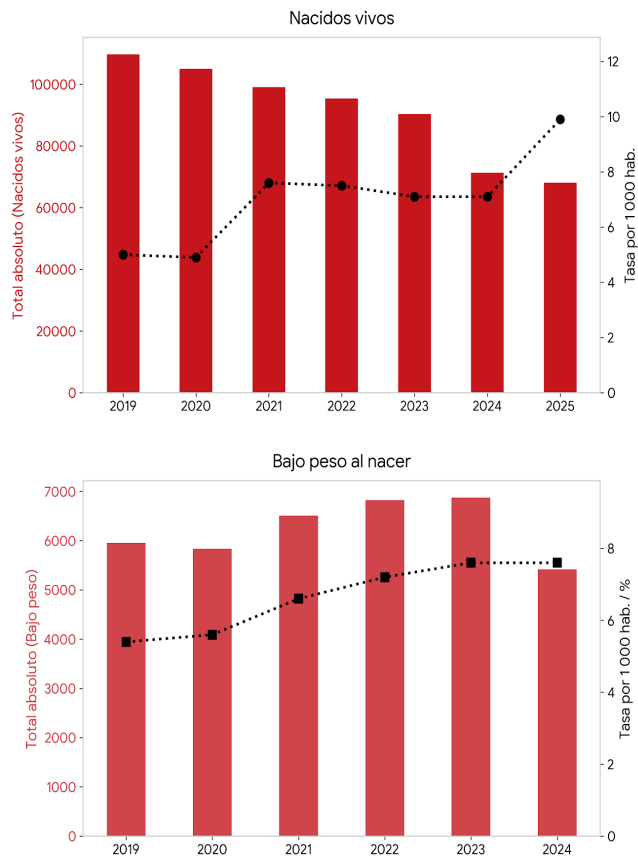
El PAMI muestra un deterioro en indicadores claves entre 2022 y 2024, a pesar de la disminución en poco más de 19 000 nacidos vivos. Por lo común se

¹¹ Repelentes, mosquiteros y otros.

¹² Niños que nacen con menos de 2500 gramos.

interpreta desde la capacidad del sistema y la eficiencia del programa, pero en ello incide la capacidad de las embarazadas, y de las madres lactantes para satisfacer junto a sus familias necesidades básicas materiales como la alimentación-nutrición y otras asociadas al indispensable equilibrio emocional en esta etapa de la vida.

Ilustración n.º 4.
a. Mortalidad infantil y en menores de 5 años.
b. Bajo peso al nacer.



Fuente: Elaboración propia basada en Anuario Estadístico de Salud (2024) y estimados para 2025.

Entre los cambios más notables en la morbilidad figuran las enfermedades de transmisión sexual y la tuberculosis. En el 2019 la tasa de sífilis fue de 38,1 por cada 100 000 habitantes, desciende en 2020 y 2021, casi duplica la incidencia en 2022 y alcanza el máximo registro del periodo en 2023 con 81,0 personas de cada 100 000 habitantes, seguido de un ligero descenso en 2024 con 78,2 por cada 100 000 habitantes. Entre 2019 y 2024, el riesgo de contraer sífilis aumentó en un 105,2 %, lo que se explicaría por un entramado de causas donde participan una mayor capacidad

diagnóstica, la pérdida de efectividad de programas de prevención y seguimiento de contactos, pero también el debilitamiento de la vigilancia epidemiológica; o el uso menos frecuente del condón, accesible solo a precios elevados para una mayoría; entre otras.

Los casos nuevos y las tasas de tuberculosis muestran una contracción en los años 2020 y 2021 en relación a 2019 y crecen de forma sostenida a partir de 2022, con un incremento del 84,6 % entre 2019 y 2024. Entre 2023 y 2024 se pasa de una tasa de 6,9 a 9,6 por 100 000 habitantes (+40 %), lo que sugiere un incremento de la transmisión, una mejora en los servicios diagnósticos, o un empeoramiento de dimensiones de las condiciones de vida, la tuberculosis según el eminente médico Gustavo Aldereguía Lima¹³ es una enfermedad social con un componente médico.

La tasa bruta de mortalidad general se incrementa a partir de 2019 cuando alcanza 10 defunciones por 1000 habitantes y llega a 12,9 en 2024. La tasa ajustada a la estructura de edades crece de 4,9 en 2019, a 5,4 por 1000 habitantes en 2024. El año 2021, registra la tasa anómala más elevada desde la década de 1970. La mortalidad específica del grupo de edades donde se concentra la población económicamente activa muestra similar regularidad, que la mortalidad general, con tasas que se incrementan en los años pospandemia covid-19.

Tabla n.º 1. Serie y dinámica de variación: Mortalidad en adultos (20-59 años)

Año	Defunciones absolutas	Tasa por 100 000 hab.	% Variación Interanual
2019	18 278	284,6	—
2020	18 177	281,9	-0,9%
2021	26 087	406,2	+44,1%
2022	17 957	300,4	-26,0%
2023	17 852	317,9	+5,8%
2024	17 871	336,1	+5,7%

Fuente: Elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos de Salud (2019-2024).

La progresiva disminución de la capacidad resolutive en salud revela impactos negativos en indicadores objetivos, pero repercute en las subjetividades individuales y sociales, cuando las personas no se asocian con escuetos números. Aunque sin intención de generalizar, estudios de casos recientes muestran que ha ocurrido una estratificación del acceso a los servicios de salud, se ha multiplicado el sentimiento de

13 Comunicación personal de la Dra. Ruth Daisy Henríquez.

vulnerabilidad y de incapacidad estatal de apoyo, lo que implica un costo adicional e importante para el Sistema Nacional de Salud (Painellas, 2025). Según la autora citada lo menos deseado es que en la búsqueda de estrategias se entre en conflicto con los valores y los ideales de justicia y equidad que continúan formando parte de la historia reciente del país.

Por último, aunque sin estadísticas disponibles, se asumen daños a la salud mental en la población cubana, con un incremento de la ansiedad y la depresión, entre otros, por efecto de las tensiones crecientes en la capacidad de controlar o solucionar los problemas de salud y de la vida cotidiana.

Más allá de los efectos individuales y familiares, ha de reconocerse la sinergia entre los deterioros del bienestar emocional y la salud mental, en íntima relación con la salud física y social, y tal vez estos sean los principales costos sociales del periodo.

Crisis sanitaria y en la salud pública en Cuba

En un debate sobre la crisis en la salud pública, Ferreira (1991) recordaba que en su concepción original la «crisis» representa un tiempo decisivo de un proceso incierto, el cual se debate entre la regresión y la oportunidad de progresión, en la medida en la cual se acepte que puede contener un avance potencial en dependencia de las decisiones que se tomen.

El evento emergente de la covid-19, condujo a una crisis sanitaria, cuando la demanda de atención excedió la capacidad resolutive del sistema de salud, con deterioro súbito de la salud de la población, pero en su propagación y sus efectos, contaron señales de crisis desde 2019 en varios sectores, agudizadas por las propias medidas de contención de la epidemia. En contraste, las epidemias de arbovirosis con efectos intensos en los últimos meses de 2025, condujeron a una crisis sanitaria que transcurrió en la interacción de limitaciones más agudas de múltiples sectores de la salud pública.

En el marco analítico adoptado, el deterioro de la prestación de servicios ocurrió en un contexto sistémico más amplio para configurar una crisis de naturaleza multidimensional e intersectorial, compatible con una crisis en la salud pública. En sentido académico se trata de limitaciones estructurales y coyunturales en las condiciones de salud en la sociedad, y de la esfera de intervención del gobierno. Esta perspectiva exige desplazar el análisis desde una lógica sectorial hacia una comprensión relacional e interdependiente,

donde interviene el sector salud, y los otros sectores de la salud pública a quienes les compete asegurar el acceso a la alimentación, el saneamiento, la energía y el transporte, entre otros, sectores que son tratados en otros capítulos de esta publicación.

El sector salud no puede actuar solo, porque la mayoría de los factores determinantes de la salud están fuera de su competencia (Rojas Ochoa, 2004). Así, la capacidad resolutive en salud comprende las instituciones del SNS, pero también la de otros sistemas sectoriales, unido a la de hogares, para utilizar y sostener los procesos de atención, mediadas por el financiamiento del sector salud y por las finanzas familiares. En todos los acápites de este texto, emergen síntomas o evidencias de crisis y en todos se alude de forma directa o indirecta a la crisis económica, la más abarcadora y mantenida. Es indudable que las políticas restrictivas del gobierno de los Estados Unidos gravitan sobre el país y el financiamiento de sus sectores, pero no se puede descontar la participación en ello de decisiones que no pudieron tomarse o se consideraron postergables.

Desde lo institucional la crisis se manifiesta por la contracción de actividades asistenciales; la limitación de medios diagnósticos y tratamientos; la escasez de medicamentos esenciales; frente a tal vez el hecho más inquietante: una reducción de personal sanitario por migraciones laborales; todo lo cual se integra al deterioro progresivo del saneamiento básico, expresiones interconectadas con la dinámica de debilitamiento institucional.

Desde lo familiar la crisis se revela en la pérdida de capacidad adquisitiva del salario e ingresos en los hogares en el contexto inflacionario, lo cual impacta y es impactado, por el incremento de los gastos en medicamentos, movilidad hacia las instituciones de salud; obtención de alimentación que aseguren la recuperación o control del problema de salud que posee; logro del aseguramiento de la higiene personal y doméstica; entre tantos otros.

Cabe destacar que, a pesar del deterioro de las condiciones estructurales y operativas del sistema de salud, los programas de vacunación se han mantenido como un sólido pilar del sistema, se garantizan altos niveles de cobertura lo cual contribuye a la contención de enfermedades prevenibles.

El SNS continúa sus esfuerzos por mejorar su capacidad de respuesta, con la reorganización de los servicios, las prioridades a programas esenciales, la focalización de recursos hacia áreas críticas como las urgencias, aunque la mayoría de estas acciones,

dependen más de financiamientos que de las voluntades.

Cuando se habla de salud pública, se ha tendido a pensar de forma exclusiva en el Minsap, o en el sector salud. En este texto, se aborda desde su característica operativa más reconocida, sin exclusividad a un ministerio, ni siquiera al de Salud Pública, lo que facilita la comprensión de los entramados de procesos que sustentan la crisis.

Es cada vez más necesario, retomar a Castell-Florit, el sanitarista que más ha insistido durante décadas en el significado de la intersectorialidad en salud y reconocer la salud pública «como esfuerzo organizado de la sociedad y el estado por la salud, bienestar y la calidad de vida» (Castell-Florit, 2017). Asociado a ello, una destacada epidemióloga refiere que es común aceptar que el papel del Estado para mantener o recuperar la salud de la población, es solo asegurar los servicios de salud; pero la salud pública se hace con la vinculación de ciencias, saberes y prácticas respaldadas por el Estado (Martínez Calvo, 2024).

Por último, en los primeros meses del año en curso, nuevas medidas del gobierno de los Estados Unidos han provocado el recrudecimiento de la crisis energética del país, con efectos inmediatos y más drásticos en la capacidad resolutive en salud y en el agravamiento de la crisis en la salud pública. Las decisiones anunciadas por los diferentes sectores ante la contingencia energética definen prioridades que deberán aliviar sus dolorosos efectos, al menos a un segmento de la población.

Capacidad resolutive y crisis en salud pública. A modo de síntesis

Los análisis expuestos a partir de datos de anuarios de salud, argumentan la pérdida de capacidad resolutive en salud, que contemplan tanto el sistema de salud como la población. La disociación entre capacidad y resolución efectiva de problemas de salud puede leerse como una incapacidad resolutive de carácter económico y social, con necesidades prioritarias insatisfechas que solo puede solventar una parte de la población. Así la crisis en la salud pública se configura en la intersección entre la retracción institucional de servicios y las restricciones de las familias para acceder y sostener procesos terapéuticos. Ambas se articulan para amplificar sus efectos los cuales provocan y sostienen la crisis.

La atención a esta crisis exige tomar decisiones intrasectoriales, pero en el ámbito intersectorial de nivel territorial que competa y, lo más esperado: los procesos de implementación deben producir alivios a la población e incentivos a la participación en esos procesos. La inevitable comparación con la capacidad resolutive precedente del sistema de salud cubano, y del resto de los sistemas públicos, subyace en cualquier análisis de la actual crisis en la salud pública en Cuba. Configurada la crisis en salud, en un entramado institucional y con desigual expresión y alcance —espacial, temporal e individual familiar— puede no ser aceptada por muchos, pero se estima que, desde las vivencias de las personas y aún sin convertirse en «pacientes», la crisis es tan real, como lo son las oportunidades de transformación que ella aporta.

Bibliografía

- ALONSO, R. *et al.* «Salud pública: ¿Cuáles son hoy los desafíos del sector?». *Cubadebate*, 31 de octubre de 2023. Disponible en: <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2023/10/31/salud-publica-cuales-son-hoy-los-desafios-del-sector/>
- ALONSO, R. *et al.* «La situación de los medicamentos en el país y los resultados del Centro Nacional de Investigaciones Científicas». *Cubadebate*, 3 de julio de 2020. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/07/03/min-sap-informa-sobre-la-situacion-de-los-medicamentos-en-cuba-y-los-resultados-del-centro-nacional-de-investigaciones-cientificas/>
- CASTELL-FLORES SERRATE, P. «La administración en salud, componente de desarrollo de la salud pública». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 43, n.º 1, 2017. Disponible en: <https://revsaludpublica.sld.cu/index.php/spu/article/view/883/809>
- CENTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN DE CIENCIAS MÉDICAS. «Triple epidemia arboviral en Cuba: Análisis comparativo y estratégico para la toma de decisiones frente a dengue, chikunguña y oropouche». *Factográfico Salud*, Biblioteca Médica Nacional, julio de 2025. Disponible en: <http://files.sld.cu/bmn/files/2025/07/factografico-de-salud-julio-2025.pdf>
- CONSEJO DE MINISTROS. «Acuerdo No. 10249/2025 (GOC-2026-211-O23)». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 2026. Disponible en: <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/acuerdo-10249-de-2025-de-consejo-de-ministros>
- CUBADEBATE. «Cuba: 2025 cierra con una tasa de mortalidad infantil de 9.9 por cada mil nacidos vivos». *Cubadebate*, 2 de enero de 2026. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2026/01/02/cuba-2025-cierra-con-una-tasa-de-mortalidad-infantil-de-9-9-por-cada-mil-nacidos-vivos/>
- DÍAZ-CANEL, M. M. «Comparecencia ante la televisión cubana 11/07/2021». *Presidencia de Cuba*, 11 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.cu/es/presidencia/intervenciones/comparecencia-ante-la-television-cubana-11-07-2021/>
- FARIÑAS ACOSTA, L. *et al.* «Que las farmacias funcionen acorde con las necesidades de la población es una prioridad, sostienen diputados». *Cubadebate*, 15 de julio de 2024. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2024/07/15/que-las-farmacias-funcionen-acorde-con-las-necesidades-de-la-poblacion-es-una-prioridad-sostienen-diputados/>
- FERREIRA, J. R. Intervención en «Sobre la teoría y la práctica de la salud pública. Un debate múltiple, perspectivas». En: *Serie Desarrollo de los Recursos Humanos*, No. 98. Organización Panamericana de la Salud (OPS), 21 de octubre de 1991, pág. 5.
- FIGUEREDO, O. R. «Ante la compleja situación con los medicamentos, Cuba adopta medidas para su estabilización». *Cubadebate*, 7 de junio de 2019. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2019/06/07/ante-compleja-situacion-con-los-medicamentos-cuba-adopta-medidas-para-su-estabilizacion/>
- FLEITAS RUIZ, R. *et al.* *Los gastos de salud en familias cubanas. Estudios de casos*. La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, 2015. Disponible en: <https://www.cips.cu/los-gastos-de-salud-en-familias-cubanas-estudio-de-casos/>
- ÍÑIGUEZ ROJAS, L. «Aproximación a la evolución de los cambios en los servicios de salud en Cuba». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 38, n.º 1, 2012, págs. 109–125. Disponible en: <https://revsaludpublica.sld.cu/index.php/spu/article/view/236/html>
- LEVESQUE, J.-F. *et al.* «Patient-centered access to health care: Conceptualising access at the interface of health systems and populations». *International Journal for Equity in Health*, vol. 12, n.º 18, 2013. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/23496984/>
- LÓPEZ PUIG, P. *et al.* «Las redes integradas de servicios de salud desde la realidad cubana». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 35, n.º 4, 2009, págs. 34–43. Disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662009000400005
- MARTÍNEZ CALVO, S. «Las reformas. Tema ineludible para los sistemas de salud». *Temas*, n.º 119-120, julio-septiembre, 2024, págs. 4-16.
- MARTÍNEZ RIVERO, F. «Control y fiscalización: La respuesta del Minsap al mercado ilegal de medicamentos». *Cubadebate*, 23 de diciembre de 2025. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2025/12/23/control-y-fiscalizacion-la-respuesta-del-minsap-al-mercado-ilegal-de-medicamentos/>
- MARTÍNEZ SUÁREZ, J. E. *et al.* «Acciones para optimizar el uso de la lista de espera quirúrgica en el Hospital “Hermanos Ameijeiras” (2020–2021)». *INFODIR*, 4 de abril de 2022. Disponible en: <https://revinfodir.sld.cu/index.php/infodir/article/view/1111/1580>
- MENÉNDEZ JIMÉNEZ, J. «¿Gastos catastróficos en salud?». *Temas, Catalejo*, noviembre de 2025. Disponible en: <https://temas.cult.cu/catalejo/campo/91>
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CUBA. *Informe de Cuba en virtud de la Resolución 79/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, (marzo 2024–mayo 2025)*. La Habana: MINREX, 2025. Disponible en: <https://cubaminrex.cu/sites/default/files/2025-09/InformeB2025.pdf>
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DE CUBA. *Anuario estadístico de salud 2019*. La Habana: Dirección de Registros Médicos y Estadísticas de Salud, 2020. Disponible en: <https://temas.sld.cu/estadisticassalud/2020/05/13/publicado-el-anuario-estadistico-de-salud-2019/>

- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DE CUBA. *Anuario estadístico de salud 2020*. La Habana: Dirección de Registros Médicos y Estadísticas de Salud, 2021. Disponible en: <https://temas.sld.cu/estadisticassalud/2021/08/11/anuario-estadistico-de-salud-2020/>
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DE CUBA. *Anuario estadístico de salud 2021*. La Habana: Dirección de Registros Médicos y Estadísticas de Salud, 2022. Disponible en: <https://instituciones.sld.cu/fatesa/files/2022/11/Anuario-Estad%C3%ADstico-de-Salud-2021.-Ed-2022.pdf>
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DE CUBA. *Anuario estadístico de salud 2022*. La Habana: Dirección de Registros Médicos y Estadísticas de Salud, 2023. Disponible en: <https://files.sld.cu/dne/files/2023/10/Anuario-Estadistico-de-Salud-2022-Ed-20231.pdf>
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DE CUBA. *Anuario estadístico de salud 2023*. La Habana: Dirección de Registros Médicos y Estadísticas de Salud, 2024. Disponible en: <https://www.paho.org/sites/default/files/2025-02/anuario-estadistico-salud-2023-ed-2024.pdf>
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DE CUBA. *Anuario estadístico de salud 2024*. La Habana: Dirección de Registros Médicos y Estadísticas de Salud, 2025. Disponible en: <https://temas.sld.cu/estadisticassalud/2025/09/30/anuario-estadistico-de-salud-2024/>
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DE CUBA. «Resolución 4/2026 (GOC-2026-93-EX7)». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 2026. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2026-ex7_1.pdf
- PAINELLAS ÁLVAREZ, D. *Subjetividades y salud en la Cuba actual*. Ponencia presentada en el II Seminario de Pensamiento Crítico en Salud, Grupo de Trabajo Salud Internacional y Soberanía Sanitaria-Cuba, CLACSO, Universidad de La Habana, 29 de abril de 2025.
- PEÑA GARCÍA, C. *Actualización de las arbovirosis en Cuba*. Video de YouTube, 29 de diciembre de 2025. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mD95itsHox0>
- PORTAL MIRANDA, J. A. «Balance del trabajo del Ministerio de Salud Pública en el año 2023». *INFODIR*, n.º 43, enero-abril, 2024. Disponible en: <https://revinfodir.sld.cu/index.php/infodir/article/view/1595/1790>
- PORTAL MIRANDA, J. A. «El imperativo ético de la salud en Cuba frente al cerco energético». *El Herald de México*, Columna invitada, 9 de marzo de 2026. Disponible en: <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2026/3/9/el-imperativo-etico-de-la-salud-en-cuba-frente-al-cerco-energetico-777866.html>
- ROJAS OCHOA, F. «El componente social de la salud pública en el siglo XXI». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 30, n.º 3, 2004. Disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0864-346620040003
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, E. y FERRER CASTRO, J. «El costo del día-paciente durante la COVID-19». *Revista Cubana de Medicina Militar*, vol. 50, n.º 4, e1099, 2021. Disponible en: <http://scielo.sld.cu/pdf/mil/v50n4/1561-3046-mil-50-04-e1099.pdf>
- TAMAYO LÉON, R. «Últimas noticias sobre la COVID-19 en Cuba». *Presidencia de Cuba*, 5 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.cu/es/noticias/ultimas-noticias-sobre-la-covid-19-en-cuba/>
-



La generación eléctrica en Cuba: desde la actual complejidad al futuro

LÍDICE VAILLANT ROCA
JUAN A. TRIANA BARROS

Introducción

Todo crecimiento económico ha estado atado al desarrollo y consumo de las fuentes de energía. En los últimos 120 años, la electrificación y el aprovechamiento más eficiente de las fuentes energéticas ha condicionado, según el acceso a las mismas, el avance económico de las naciones, algunas a ritmos más acelerados y otras de manera más discreta. Las dotaciones iniciales de recursos energéticos, las fuerzas geopolíticas y las condiciones climáticas que favorecen la explotación de fuentes renovables de energía también han sido un factor clave para alcanzar etapas superiores de desarrollo.

Cuba no ha estado exenta de esta realidad pues ha tenido que desarrollar su sistema energético en condiciones geográficas, climáticas y geopolíticas muy particulares, especialmente bajo la relación política asimétrica con los Estados Unidos y el bloqueo económico y financiero impuesto por este último desde 1961. Este capítulo se escribe durante el primer cuarto de 2026, en un momento en el que se ha estrechado uno de los más fuertes cercos energéticos que ha vivido nuestro país. Cualquier análisis debe comenzar por reconocer explícitamente el impacto negativo y el carácter condicionante de la imposición de ese conjunto de sanciones coercitivas, a las cuales ninguna nación debería estar sometida.

Dadas las condiciones geopolíticas desde finales del siglo XIX el país comienza a utilizar la electricidad y ya luego de los años veinte del pasado siglo se generaliza la electrificación metropolitana y de los principales centros productivos. Varias compañías privadas de generación, de redes de distribución y servicios eléctricos urbanos controlaron el mercado nacional —de forma descentralizada— en lo principal en las ciudades, mientras el campo permanecía rezagado.

El triunfo de la Revolución cubana constituyó un cambio paradigmático en cuanto a la concepción de la electrificación del país. Después de 1959 se aprecia la primera transformación estructural del incipiente sistema eléctrico. La nacionalización de las compañías eléctricas y la creación de un sistema eléctrico estatal único y planificado permitió proyectar el acceso a la electricidad como un servicio social, con claros objetivos de acceso universal y de reducción de las diferencias urbano-rurales. Los retos eran visibles, una infraestructura envejecida de manera considerable y una capacidad de generación bastante reducida.

Los primeros quince años de Revolución (1959-1975) permitieron, con la contribución de la Unión Soviética y la proyección estratégica de Cuba, la creación del primer Sistema Electroenergético Nacional (SEN) a partir de la construcción y puesta en marcha de las principales centrales termoeléctricas —aun en explotación— de transmisión a larga distancia y dependientes del crudo soviético. La electrificación del país avanzó a gran velocidad convirtiéndose el servicio en un tático derecho de todos, con un alto componente importado y un subsidio masivo por parte del Estado para solventar la diferencia entre el costo de la generación y lo devengado por las familias y empresas cubanas.

Luego de los años noventa del siglo pasado, marcados por la crisis del periodo especial y demás momentos críticos en la generación de electricidad en el país. La concepción sobre el SEN y la estrategia ha evolucionado, a la par que transita por momentos de severas crisis como las de los años 2003-2005 y 2022-2026. Este proceso ha permitido comprender en profundidad la importancia de una transformación estructural sobre el uso y distribución de la energía basados en elementos de índole política, económica y social.

El presente trabajo intenta acercar al público a una comprensión más completa de la evolución del SEN en Cuba en los últimos cuarenta años, para poder comprender lo complejo de la transformación necesaria de la matriz energética actual hacia un uso más balanceado de las fuentes renovables de energía y una menor dependencia para la generación de combustibles

fósiles e importados. También pretende trasladar algunos criterios sobre la importancia del impacto social de este sector, crítico para la seguridad nacional, uno de los componentes más importantes de la actual polícrisis que atraviesa el país.

Con ese objetivo, se repasa de forma breve la evolución del sistema electroenergético previo a los años 2000 y se identifican las metas, que desde los documentos rectores de la economía nacional, proyectan su comportamiento, para entonces mostrar un análisis del funcionamiento actual de las capacidades instaladas en el país y explicar su posible evolución en el corto plazo, a partir de soluciones aplicables según la situación política y socioeconómica actual en Cuba.

Desarrollo del SEN, la Revolución Energética, desarticulación de la biomasa cañera, crisis y transición energética (1975-2025)

El período analizado puede dividirse en cuatro etapas claramente diferenciadas y moduladas por diversos escenarios geopolíticos. La primera, que se extiende desde el 1975 hasta aproximadamente 1989, estuvo marcada por una estrecha colaboración con la Unión Soviética y el bloque socialista. Gracias a la importación de petróleo en condiciones preferenciales y al soporte técnico recibido, Cuba experimentó un crecimiento sostenido de su Sistema Electroenergético¹ Nacional (SEN), creado en 1973. Durante este período, se construyeron las grandes centrales termoeléctricas de vapor que aún hoy constituyen la base de generación, consolidando un sistema centralizado y altamente dependiente del combustible fósil subvencionado. Para 1989, la capacidad instalada alcanzó los 3980 MW

1 En Cuba se entiende por sistema electroenergético, también conocido como sistema eléctrico de potencia, una red altamente compleja e interconectada diseñada para generar, transmitir, distribuir y consumir energía eléctrica de manera continua y eficiente. No se trata de un conjunto de cables y centrales, sino de una infraestructura interactiva que debe operar en perfecto equilibrio en cada instante. Sus componentes fundamentales son tres: i) la generación, conformada por fuentes de producción de electricidad (centrales termoeléctricas, hidroeléctricas, parques eólicos, solares fotovoltaicos o plantas de biomasa) cuya función es transformar energía primaria en energía eléctrica; ii) la transmisión, considerada la autopista de la electricidad, consistente en una red de cables de alta y muy alta tensión sostenidos por grandes torres que transportan la energía a largas distancias con la mínima pérdida posible; y iii) la distribución, que es la red de calles (cables) de esa autopista que opera a tensiones más bajas y lleva la electricidad desde las subestaciones de transmisión hasta los hogares, comercios, fábricas y escuelas.

y la generación anual llegó a un pico de 15,5 GWh, logrando electrificar al 95 % de la población en comparación con un 56 % en 1958. Treinta años de Revolución y una ingente cantidad de recursos provenientes de la URSS sirvieron para extender los beneficios de la electricidad a casi la totalidad de la población.

El colapso de la URSS en 1991 dio inicio a la segunda etapa —el Período Especial— caracterizada por una crisis energética sin precedentes. La interrupción abrupta del suministro de petróleo y piezas de repuesto provocó una caída libre de la generación, que para 1993 se desplomó a 11,2 GWh, apenas el 72 % de lo producido cuatro años antes. Esta coyuntura llevó al país a buscar alternativas urgentes, como el uso de petróleo nacional de baja calidad y alto contenido de azufre, el cual al incrementar los procesos corrosivos, demanda una mayor periodicidad y atención a los procesos de mantenimiento, que de no realizarse, aceleran el deterioro de las plantas termoeléctricas.

La crisis, sin embargo, también actuó como catalizador para la transformación de la situación electroenergética nacional. Como respuesta, en 1993 se aprobó el Programa Nacional de Desarrollo de las Fuentes Nacionales de Energía, que priorizó tres líneas de acción: la eficiencia energética y las Fuentes Renovables de Energía (FRE), el incremento de la producción nacional de crudo y gas, y una mayor eficiencia en el uso del bagazo en la industria azucarera, sentando las bases iniciales para un cambio de paradigma a largo plazo. Este programa impulsó, por un lado, la exploración y producción nacional de petróleo y gas acompañante, cuya extracción creció notablemente en la década de los noventa, aunque con la limitación de ser un crudo pesado y de baja calidad. Por otro lado, movilizó a la comunidad científica y a nuevas organizaciones, como la ONG Cubasolar y la empresa Ecosol Solar, en la electrificación de comunidades rurales aisladas con sistemas solares fotovoltaicos y obras micro-hidráulicas; un esfuerzo que valió a Cuba el reconocimiento internacional.

La recuperación parcial llegaría con la tercera etapa, impulsada por la Revolución Energética a partir de 2005–2006, en un contexto de severos cortes de electricidad y de restablecimiento de un suministro de petróleo, esta vez a partir de acuerdos de cooperación con la Venezuela de Hugo Chávez. La Revolución Energética constituyó un programa de modernización con un enfoque dual masivo desde el punto de vista de la demanda y de la oferta.

Por el lado de la demanda se implementó un ambicioso plan de eficiencia energética que incluyó la

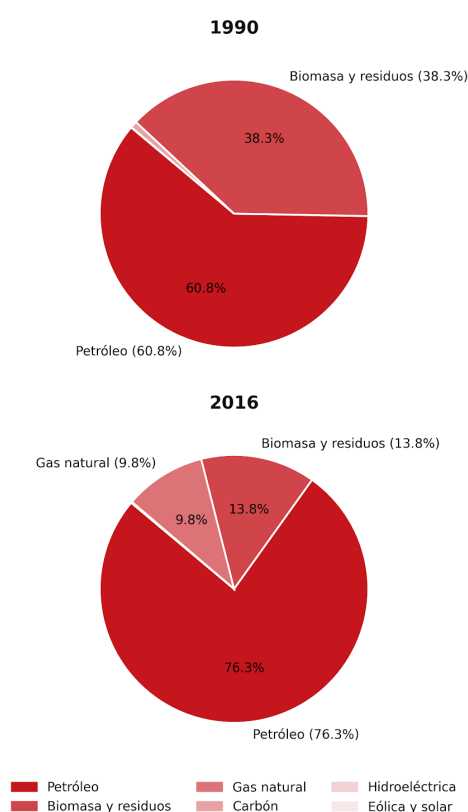
sustitución gratuita o a bajo costo de millones de bombillos incandescentes por lámparas fluorescentes compactas, la renovación de refrigeradores y ventiladores, y la introducción de cocinas eléctricas para eliminar el uso del queroseno. Se introdujo además una tarifa eléctrica progresiva para incentivar el ahorro, aunque se optó por no traspasar de forma directa los altos costos de generación hacia el sector residencial, ni siquiera al empresarial, en tanto el Estado cubano continuó el subsidio en más de un 95 % de la producción de electricidad en el país. Hasta esta fecha, el consumo de los hogares y las empresas, privados (TCP) y estatales, aparecían muy distanciados del costo real de producción del kWh por parte del Estado, como monopolio en la producción de energía eléctrica.

Desde la oferta se llevó a cabo una profunda descentralización del sistema mediante la instalación de miles de grupos electrógenos (motores diésel y *fuel oil*) en todo el país. Esta descentralización de la generación eléctrica disparó la capacidad instalada a 6400 MW en 2010 y permitió que la generación eléctrica alcanzara los 16,4 GWh anuales, superando los niveles previos a la crisis, lo cual adicionó además resiliencia del sistema ante huracanes. La descentralización de la generación eléctrica fue una transformación estructural basada en un cambio conceptual extraordinario para su época, al romper el paradigma de la generación centralizada. Sin embargo, esta solución, si bien efectiva a corto plazo, al estar basada en grupos electrógenos de diésel y *fuel oil*, elevó los costos logísticos de la generación, profundizó la dependencia de los hidrocarburos —en su mayoría importados— y pospuso las inversiones necesarias en el mantenimiento de las obsoletas centrales termoeléctricas construidas en la década de los ochenta del siglo pasado. Ya desde esta fecha se alertaba de la importancia impostergable de dedicar los recursos de inversión necesarios y la disciplina imprescindible en los mantenimientos a las centrales térmicas.

Una decisión que dañó de manera colateral la capacidad de generación del país, fue la Tarea Álvaro Reynoso y el redimensionamiento de la industria agroazucarera, en tanto desactivó la mitad de los ingenios que operaban durante la zafra. Fue cuestionable desde un punto de vista estratégico, aunque justificado en el corto plazo debido a la caída de los precios del azúcar en el mercado internacional y el alto índice de consumo de combustibles fósiles en la industria. El resultado fue que Cuba, otrora pionera mundial en el uso de bagazo para generar electricidad, pasó de producir más de 1200 GWh anuales con este método

en 1991 a una fracción mínima hoy y eliminó una capacidad instalada de generación renovable estimada en unos 300 MW (ver ilustración n.º 1). Además, debido a múltiples causas, las tierras retiradas del cultivo de la caña no se transformaron en el ecosistema agrícola diversificado que se proponía. En gran parte, fueron invadidas por el marabú, un arbusto que, aunque tiene un alto potencial energético como biomasa, en el país no existe la capacidad industrial para procesarlo.

Ilustración n.º 1. Análisis comparativo de la evolución de fuentes primarias de energía eléctrica en Cuba entre los años 1990 y 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de Emilio Cerdá et al (Foro Europa-Cuba Working paper vol. 06).

La cuarta y actual etapa, que se extiende aproximadamente desde 2016 hasta la actualidad, está definida por una crisis estructural donde la mayoría de las termoeléctricas, con más de 30-40 años de operación, están fuera de sus ciclos de mantenimiento y sufren averías constantes debido —entre otras razones— a la violación de los ciclos de mantenimientos obligatorios.

Además, la generación distribuida se ve limitada por la reducción de la capacidad de importación de combustible y continúa desarticulada la generación en base a biomasa cañera.

Las fuertes limitaciones del recrudescido bloqueo económico y financiero impuesto a Cuba, sumado a: i) la falta de divisas para el mantenimiento y para la compra de combustible en el mercado internacional, ii) una débil política de inversiones hacia el sector,² y iii) presiones internas para evitar detener la marcha de las centrales térmicas para mantenimientos programados; han sumido al SEN en un estado de colapso parcial, reflejado en apagones programados, con una duración en la actualidad de más de 20 horas diarias en la capital y aún más extensos en el interior del país.

Aunque la capacidad instalada nominal alcanzó los 7600 MW en 2020, la disponibilidad real total en la actualidad muchas veces no supera los 1200 MW —tanto por causas tecnológicas como por falta de combustible—, lo cual evidencia una profunda crisis de generación.

La situación de crisis —de la producción de energía y la económica—, unida al decrecimiento de los precios de la energía producida con FRE, vuelve a reforzar la atención hacia el desarrollo de las mismas, que pasan de ser solo una opción a ser una necesidad imperiosa. En este sentido se desarrolla una estrategia de diversificación de fuentes de energía y de generación eléctrica más moderna, integral, acelerada y con una visión de mediano y largo plazo; no exenta de desafíos financieros e impacto social.

Cambios en la política electroenergética y metas hacia 2030: la nueva estrategia nacional de transición energética

El fundamento oficial para la transformación de la matriz energética cubana se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (PNDES 2030), el cual establece como un principio rector la necesidad de «transformar y desarrollar, acelerada y eficientemente, la matriz energética mediante el incremento de la participación de las fuentes

² Contrasta de manera significativa, el destino de las inversiones en Cuba entre los años 2010 y 2019. La industria del turismo, promedió cerca del 30% de este indicador, mientras, exiguos montos fueron dirigidos al Sistema Electroenergético Nacional. Este último debía garantizar el sostenido incremento de la demanda energética en el país, incluida la proyectada para el sector turístico.

renovables y los otros recursos energéticos nacionales» (PNDES, 2017), para consolidar la eficiencia y sostenibilidad de la economía.

Para alcanzar estos objetivos, el PNDES 2030, a través de sus ejes estratégicos, identifica los recursos y las vías fundamentales para lograrlos. En el eje de Infraestructura, se establece la meta de garantizar un suministro energético adecuado, confiable y diversificado que aumente de manera sustancial el porcentaje de participación de las FRE, y haga énfasis en el aprovechamiento de la biomasa (en particular la cañera), lo cual sugiere la necesidad de recuperar esta capacidad de generación en el país. De forma complementaria, el eje de Recursos Naturales y Medio Ambiente, vincula este desarrollo con la elevación de la eficiencia energética y la mitigación del cambio climático.

El PNDES 2030 también clasifica al sector electroenergético como un sector estratégico para la transformación productiva, donde se debe transformar la matriz energética con una mayor participación de las FRE y otros recursos nacionales. Para viabilizar esta transformación, se aprobó en 2019 el Decreto-Ley n.º 345 «Del desarrollo de las fuentes renovables y el uso eficiente de la energía», que establece incentivos arancelarios y fiscales para la inversión extranjera y nacional, permite la producción de energía por productores independientes para su venta al Sistema Eléctrico Nacional,³ (incluye el sector residencial) y obliga a las entidades estatales y gobiernos provinciales a contar con programas quinquenales para el desarrollo de las FRE. En ese contexto, se priorizó la inversión extranjera como un pilar para el despliegue tecnológico y el financiamiento necesario para concretar estos ambiciosos objetivos.

Desde el punto de vista tecnológico se consideran cuatro FRE principales: i) la biomasa —a partir de la experiencia previa con el bagazo de caña—, ii) la eólica, iii) la solar fotovoltaica y iv) la hidráulica —con un potencial limitado, pero con aplicaciones microlocalizadas existentes en el país—.

De todas las tecnologías, la solar fotovoltaica fue la que logró adicionar capacidad instalada de manera paulatina, pero sostenida; debido a su modularidad, capacidad de asimilación y opciones de financiamiento. Sobre ella abundaremos más adelante.

En 2021 se inauguró la bioeléctrica *Ciro Redondo*, aledaña al central azucarero del mismo nombre ubicado en la provincia de Ciego de Ávila. Esta planta, de 60 megavatios de capacidad, se construyó con una inversión cercana a los 180 millones de dólares, mediante la empresa mixta *Biopower S.A.* —integrada por la británica *Havana Energy* y la cubana *Zerus S.A.*— y con tecnología de la empresa china *Shanghai Electric*. Su carácter pionero radicó no solo en ser la primera bioeléctrica del país, sino en su capacidad para operar con bagazo de caña durante la zafra y con marabú,⁴ durante el resto del año. Esta fuente, permite generar electricidad de forma continua y despachable, a diferencia de la energía solar y la eólica.

Desde su sincronización inicial con el Sistema Eléctrico Nacional, en diciembre de 2021, la planta *Ciro Redondo* ha mostrado que: es posible ahorrar cientos de miles de barriles de petróleo al año, reducir emisiones contaminantes y entregar excedentes a la red nacional después de satisfacer la demanda del propio central. Sin embargo, su trayectoria no ha estado exenta de obstáculos. En primer lugar, el modelo de negocios basado en financiamiento central; junto a: problemas de sincronización con el ingenio, una gestión agroindustrial deficiente, dificultades técnicas con el suministro de bagazo, condensado y biomasa forestal, y la necesidad de ajustes tecnológicos para lograr una operación estable. Todo ello ha marcado un camino de aprendizaje, que refleja la complejidad de integrar una industria azucarera decadente con una moderna planta de generación.

Esta experiencia demostró que —con inversión extranjera, voluntad política y alianzas tecnológicas— es posible revertir el rumbo y aprovechar el potencial energético de la caña y el marabú. No obstante, también revela la necesidad de innovar en los modelos de negocios, aunque se trata de un modelo complejo y costoso. La generalización a otras 18 bioeléctricas —proyectadas para 2030— requiere no solo financiamiento, sino una recuperación paralela de la propia industria agroazucarera, que garantice el suministro

3 El esquema requiere que la UNE certifique el punto de conexión (una vez se alcancen las condiciones técnicas de la red, al menos de manera local) y se instale un sistema de medición de la energía inyectada. Se realiza un contrato con la UNE y si existe inyección de energía excedente al sistema, se recibe un pago calculado a partir de la tarifa plana establecida. Por otro lado, también se recibe energía eléctrica del sistema, que el cliente paga según una tarifa escalonada. Como las tarifas no son similares, una es plana y la otra es escalonada, a partir del esquema contenido en la RES. 114/2026 del Ministerio de Finanzas y Precios, se incentiva tanto el autoconsumo desde fuentes renovables, como la inyección a la red.

4 Arbusto espinoso de nombre científico *Dichrostachys Cinerea*, considerado una especie invasora y que cubre grandes extensiones a lo largo y ancho de la Isla. El mismo presenta grandes potencialidades como biomasa y también como producto exportable procesado como carbón vegetal.

Ilustración n.º 2. Ejes de alcance (verticales) y ejes habilitantes (horizontales) de la estrategia nacional para la transición energética en Cuba



Fuente: MINEM (2024).

de bagazo, uno de los eslabones más débiles en esta cadena y un objetivo en extremo difícil de alcanzar.⁵

A pesar de existir avances normativos relacionados con la «Política para el Desarrollo Perspectivo de las Fuentes Renovables y el Uso Eficiente de la Energía 2014–2030» contenida en el PNDES, debido en lo fundamental a limitaciones financieras, la proporción de generación renovable se mantuvo oscilando alrededor del 5 % en la década de 2014 a 2024. Estos resultados limitados durante varios años evidenciaron la necesidad de una estrategia más integral y ambiciosa. Por estos motivos y por el estado crítico de la generación en el país, el MINEM emprende un proceso de actualización de esta política, que se transforma en la nueva Estrategia Nacional de Transición Energética de Cuba, presentada de manera oficial en septiembre de 2024, en el marco de la III Feria Internacional de Fuentes Renovables de Energía.

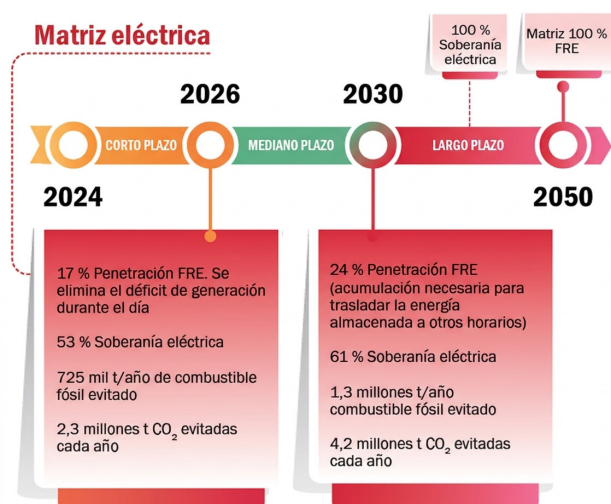
Este nuevo paso normativo, representa un salto cualitativo y conceptual respecto a su predecesora. La diferencia fundamental radica en su carácter integral y transversal. Mientras la política de 2014 se enfocaba

predominantemente en el desarrollo de las fuentes renovables dentro del sector electroenergético, la nueva estrategia concibe la transición energética como un proceso que involucra a todos los sectores de la sociedad (ver ilustración n.º 2). Incluye al sector empresarial, los servicios, la industria, la agricultura, el sector residencial y la gestión a nivel municipal y provincial. Esta visión multisectorial reconoce a la energía como un sistema transversal a toda la economía, cuya transformación requiere la participación activa de todos los actores sociales, no solo de las instituciones del sector energético.

Otra diferencia sustancial es la incorporación de metas graduales y explícitas a corto, mediano y largo plazo, algo que la política anterior no definía con tanta claridad. La nueva estrategia establece tres hitos fundamentales (ver ilustración n.º 3): alcanzar el 24 % de generación renovable para 2030, el 40 % para 2035 y el 100 % para 2050; lo cual constituye una hoja de ruta mucho más ambiciosa y detallada que la meta previa del 24 % para 2030. Este horizonte al 2050 representa un compromiso de largo alcance que trasciende los ciclos políticos y económicos, y posiciona a Cuba en la dirección de los estándares internacionales de descarbonización.

⁵ Hasta diciembre de 2025 aún no se conocía de ninguna otra puesta en marcha de centrales bioeléctricas asociadas a la industria azucarera.

Ilustración no. 3. Metas de penetración de fuentes renovables de energía en la matriz eléctrica nacional.



Fuente: MINEM (2024).

Un elemento demostrativo del proceso de aprendizaje y evolución en la visión de la transición energética es la inclusión del financiamiento como un eje transversal. Las barreras financieras, surgidas de la imposición del bloqueo de los Estados Unidos y el debilitamiento de los equilibrios macroeconómicos del país, han tenido un gran impacto en el lento avance de la implementación de las fuentes renovables de energía. Debido a esto, se hace necesario conceptualizar esquemas financieros y modelos de negocios innovadores para impulsar la transición energética en el país. Para trabajar en estos aspectos se creó el Laboratorio de Innovación Financiera y Energía (LIFE), una iniciativa orientada a impulsar soluciones financieras innovadoras que movilicen recursos, mitiguen riesgos y faciliten el escalamiento de inversiones sostenibles para apoyar la transición energética en Cuba. El LIFE es gestionado por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Banco Central de Cuba (BCC), con la asistencia técnica del PNUD.

Un elemento distintivo adicional es la inclusión en la nueva estrategia de un plan para el incremento de almacenamiento energético, necesario para estabilizar la red y posibilidad de trasladar energía almacenada a otros horarios, o para la movilidad eléctrica.

En el sector residencial, se contempla un programa para ayudar a la electrificación de viviendas que se encuentran aisladas del Sistema Eléctroenergético Nacional, y a nivel municipal se fomenta el autoabastecimiento aprovechando los recursos de cada territorio. En cuanto a su uso para el desarrollo de la movilidad,

se anunció la primera etapa de un programa nacional que incluye 24 estaciones de carga rápida, que facilite el acceso de vehículos eléctricos a las provincias y los polos turísticos. Estos componentes reflejan una visión más integral de la transición energética, que no se limita a la generación eléctrica, sino que abarca también el consumo final y el transporte.

La nueva estrategia se presenta como el antecedente de una futura Ley de Transición Energética, en calendario legislativo para ser presentada en la Asamblea Nacional en diciembre del presente año 2026. La Ley de Transición Energética sería la primera de su tipo en la historia de Cuba, lo que le otorga un respaldo jurídico de mayor jerarquía y estabilidad en el tiempo. Mientras la política de 2014 era una directriz gubernamental, la perspectiva de contar con una ley específica sobre transición energética supone elevar el compromiso estatal y facilitar la atracción de inversión extranjera, al ofrecer un marco regulatorio más claro, estable y alineado con los estándares internacionales.

No obstante la instalación de nuevas capacidades de generación con fuentes renovables de energía y de los avances normativos en el sector —que han contribuido a una comprensión más abarcadora e integral sobre el sistema electroenergético nacional, así como su carácter crítico para la seguridad nacional y su transversalidad a toda la economía del país y la sociedad cubana—, desde el año 2023 la reducción en la capacidad de generación y el deterioro del estado técnico de las principales plantas ha desembocado en una crisis permanente del sistema. La participación de las fuentes fotovoltaicas y su contribución al SEN ha sido un éxito técnico y estratégico sin dudas. Pero otras limitantes tanto domésticas como foráneas —donde las sanciones estadounidenses llevan un mayor peso— se alinean de forma negativa, a la hora de contrarrestar los constantes cortes eléctricos, que acarrearán una manifiesta insatisfacción del sector residencial, así como afectaciones al sector productivo.

De la estrategia a la realidad cotidiana: ¿Qué sucede con la generación eléctrica en Cuba?

Para alcanzar el estado deseado en la estrategia electroenergética nacional, son importantes tres factores (entre muchos otros): i) se necesita de un enfoque estratégico sobre qué se debe hacer hoy con vistas a objetivos (alcanzables) futuros, ii) se debe crear un cuerpo normativo, a modo de marco regulatorio y legal que lo sustente e iii) implementar —desde una

visión integradora— las acciones correctas para dar cumplimiento a esa estrategia. Si uno de esos componentes fallara, se tuerce el camino y se malogran los objetivos.

Si bien la combinación de diferentes fenómenos ha desembocado en la actual crisis, medir el relativo éxito actual de la política electroenergética mirando solamente al pasado, es en extremo reduccionista y definitivamente erróneo. Cada momento debe ser analizado en su contexto, y la trinidad de factores antes mencionada, se ha ajustado y proyecta un camino bastante centrado —aunque no exento de errores— con vistas a solucionar las actuales dificultades. Sucede que «no es la conciencia la que determina la vida, sino la vida la que determina la conciencia», ese apotegma marxista sigue tan válido hoy como el inclemente sol que agrava el malestar provocado por los apagones en el actual verano. Por tanto, en lo común del día a día, el más visible termómetro del relativo éxito suele ser la percepción social sobre la política electroenergética nacional.

Los cubanos y cubanas en los últimos dos años y medio, más allá de sus proyectos particulares, también han asistido a un curso intensivo y casi obligatorio —no por ello negativo— sobre la electricidad y las complejidades de generarla en el país. Términos como las chumaceras, «ponches en la caldera», «disparos de frecuencia» y otros tantos, han venido a formar parte de las ya acumuladas dificultades que enfrenta la población debido a múltiples razones, internas y externas. Estos términos y conceptos se van diseminando como parte de una política de comunicación seguida por el MINEM —que debe reconocerse efectiva, aunque perfeccionable— para informar las dificultades enfrentadas por el sistema eléctrico y explicar las continuas —y ya permanentes— afectaciones al servicio. De esta manera se ha logrado acercar a la población al durísimo trabajo de los obreros y profesionales del sector en Cuba, que también sufren de largos apagones luego de extensas jornadas de fortísimo bregar en condiciones muy complejas.

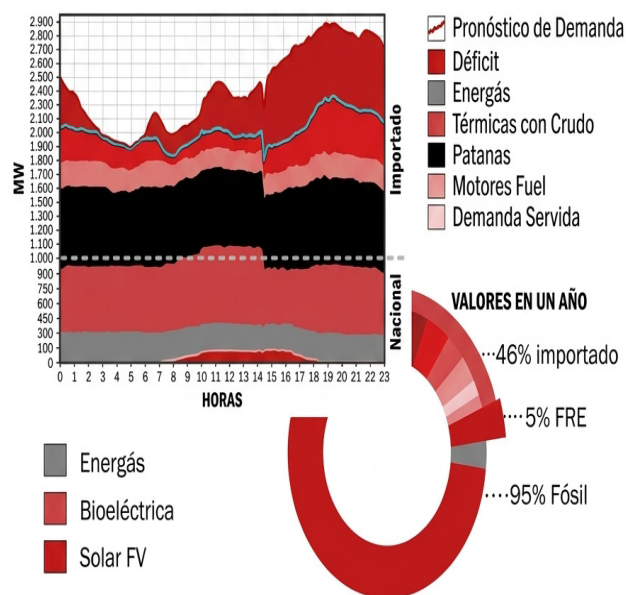
Y es que por mucho que se intenta mejorar la arquitectura jurídica del sector y se alcanzan importantes logros en materia de energía renovable, entre 2020 y 2025, la matriz eléctrica cubana estuvo marcada por una profunda paradoja: creció la instalación de tecnología renovable a la par que se agudizó el bloqueo al acceso a los combustibles fósiles.

El incremento de la capacidad de generación con fuentes renovables de energía viene liderada por la tecnología solar fotovoltaica, que cuenta con un

importante proyecto de instalar 2000 MW de capacidad, a razón de 1000 MW ya instalados en el año 2025 y otros 1000 MW en un plazo de 7 años. En simultáneo, el bloqueo económico y el cerco energético de los Estados Unidos ha profundizado la crisis de las fuentes fósiles hasta límites insostenibles, provocando una situación de emergencia energética permanente.

Las fuentes no renovables han dominado a lo largo de la historia la generación eléctrica en Cuba y representa aproximadamente el 95 % del total en 2024 (ver ilustración n.º 4). Dentro de este grupo, el petróleo y el diésel constituyen la columna vertebral del sistema y se utiliza tanto en las grandes plantas termoeléctricas, como las de Mariel, Santa Cruz, Matanzas, Cienfuegos, Nuevititas y Santiago de Cuba, como en los motores de generación distribuida.

Ilustración no. 4. Cubrimiento de la demanda horaria de electricidad durante un día natural en 2024



Fuente: MINEM (2024).

La disponibilidad de estas fuentes ha sido en extremo volátil debido a una combinación de factores críticos: i) la dependencia de importaciones de combustibles, en lo fundamental de Venezuela,⁶ México y Rusia, cuya reducción ha sido un factor determinante en la

⁶ En el caso de Venezuela, ocurrió una reducción gradual de los envíos de combustible debido al decrecimiento de sus propias capacidades productivas por las sanciones estadounidenses a las cuales estaba sometido este país. Desde enero de 2026, luego del secuestro del presidente Nicolás Maduro y el evidente cambio de la política venezolana hacia Cuba bajo el tutelaje

crisis; ii) el deterioro del parque térmico, con plantas de décadas de antigüedad y falta de mantenimiento las cuales operan con baja fiabilidad y sufren averías constantes; y iii) la limitada producción nacional de crudo, que aunque detiene su decrecimiento en el 2024 y aumenta la producción a lo largo de 2025, es de baja calidad, con alto contenido de azufre, y no satisface la demanda nacional.

El gas natural, por su parte, en lo fundamental se utiliza en centrales de ciclo combinado operadas por la empresa mixta Energás en Varadero y Boca de Jaruco, aunque su producción asociada a la extracción de petróleo ha ido decreciendo por la falta de inversión.

A lo anterior debemos añadir una causa cuasiestructural como ha sido la persecución a las importaciones de combustibles desde otros orígenes por el gobierno de los Estados Unidos. Desde febrero de 2026 el bloqueo por parte del gobierno estadounidense, bajo amenazas de aranceles, multas y sanciones financieras a los envíos de combustibles desde otros países —incluidos aliados históricos de Cuba—, ha llevado al mínimo el acceso a esta fuente energética y profundizado al máximo la crisis de generación en el país.

La correcta combinación de ambos grupos en la matriz eléctrica —los térmicos basados en combustibles fósiles y los renovables— es crucial para la estabilidad,⁷ ya que un sistema con exceso de fuentes no despachables sin suficiente respaldo de fuentes despachables,⁸ o sistemas de almacenamiento, corre el riesgo de sufrir desequilibrios entre generación y demanda, lo cual provoca fluctuaciones de frecuencia

y tensión que pueden derivar en el colapso del sistema electroenergético.

En el caso cubano, esta problemática se evidencia en el creciente peso de la energía solar fotovoltaica durante el día, que —hasta junio de 2026— carece del respaldo de almacenamiento para cubrir la variabilidad diurna y la demanda nocturna. Todo lo cual se suma a la insuficiente disponibilidad de fuentes despachables confiables, debido al deterioro de las termoeléctricas, la escasez de combustible y la poca capacidad de hidroeléctricas o de fuentes de biomasa. Esto explica, en cierta medida, la crisis de estabilidad que enfrenta el Sistema Electroenergético Nacional. De existir una mayor disponibilidad de combustibles para la generación térmica y/o distribuida, el aprovechamiento de la energía fotovoltaica disponible sería considerablemente mayor, y contribuiría a una mayor estabilidad del sistema, al utilizar como respaldo las centrales termoeléctricas y los emplazamientos de motores fuel/diésel.

En cuanto a las fuentes renovables de energía, su presencia en la matriz eléctrica era de apenas el 4,9 % entre 2020 y 2024, con una participación de 3 % de biomasa, un 0,8 % de solar, un 0,6 % de hidráulica y un 0,5 % de eólica. El período 2020-2025, y en especial el año 2025, ha visto un impulso significativo en la energía solar fotovoltaica (ver ilustración n.º 5 en la página siguiente), sin lograr aún revertir la crisis estructural. La energía solar fotovoltaica ha sido la gran apuesta de la transición energética en estos años, y ha pasado de una capacidad marginal de alrededor de 286 MW al cierre de 2024 (un aproximado del 2 % de la generación eléctrica anual del país), a alrededor de 1340 MW instalados para finales de 2025, con 51 parques solares de 21,87 MW cada uno, en funcionamiento hasta junio de 2026.

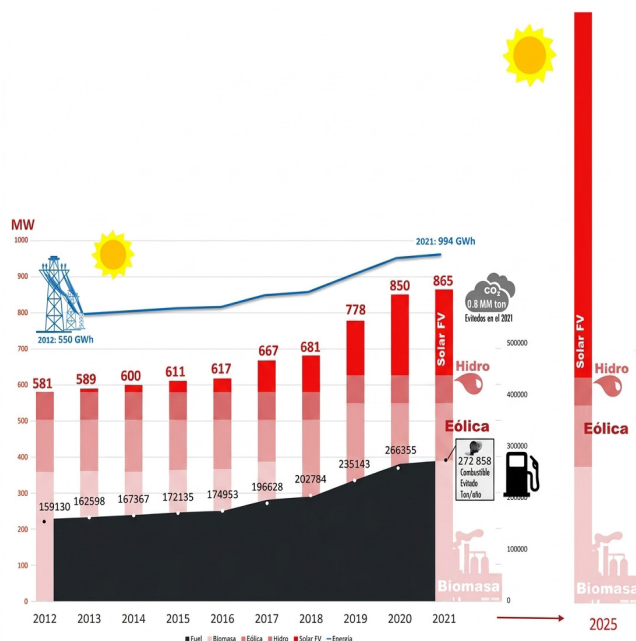
A partir de este salto, la generación solar llegó a representar hasta el 9 % de la generación promedio diaria en octubre de 2025, y en momentos puntuales del día ha alcanzado el 30 % (ver ilustración n.º 6 en la página siguiente), lo cual ha permitido reducir algunas horas de apagón durante el día. Este crecimiento significa que para 2025 Cuba ha logrado una hazaña técnica importante al integrar masivamente energía solar en su matriz, lo cual alivia los apagones diurnos y demuestra que la transición renovable es posible incluso en condiciones de bloqueo y crisis.

estadounidense, comienza la suspensión total de los envíos, lo cual ha complejizado aún más el acceso a los combustibles.

7 La estabilidad de un sistema electroenergético se basa en mantener un equilibrio constante entre la generación —electricidad que se produce—, y la demanda —electricidad que consumen todos los usuarios conectados—. Este equilibrio debe lograrse en tiempo real.

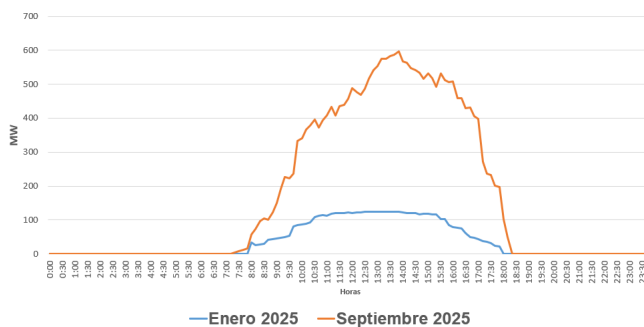
8 Una fuente se considera despachable cuando se puede —en función de la demanda en tiempo real— encenderla, apagarla, o modular su potencia de salida, según las órdenes del operador del sistema (el conocido Despacho Nacional de Cargas). Las fuentes despachables —como las centrales termoeléctricas de combustibles fósiles, las hidroeléctricas con embalse o las plantas de biomasa—, ofrecen la ventaja de poder ajustar su generación de manera controlada y predecible para seguir la curva de demanda, lo que resulta esencial para mantener la estabilidad del sistema electroenergético. Por el contrario, las fuentes no despachables o variables —como la energía solar fotovoltaica y la eólica—, dependen de condiciones climáticas que no pueden ser controladas, por lo que su generación es intermitente y difícil de predecir con exactitud.

Ilustración n.º 5. Capacidad renovable instalada entre 2012 y 2021 y crecimiento realizado en capacidad acumulada fotovoltaica en 2025



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MINEM (2025).

Ilustración n.º 6. Crecimiento de la generación a partir de tecnología solar fotovoltaica (2025)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINEM (2025).

Al mismo tiempo, es importante considerar las limitaciones de esa estrategia si no se acompaña de almacenamiento y de una recuperación de las fuentes despachables, ya sean fósiles, o renovables como la biomasa. Por este motivo, se encuentra en proceso de instalación la primera de cuatro baterías de 50 MW, destinada a almacenar energía solar con el objetivo de estabilizar la red ante fluctuaciones. Siendo la primera de su tipo en el país, ha representado un desafío

tecnológico unido al proceso de aprendizaje en su instalación y acople a la red.

El análisis realizado hasta ahora, se puede complementar con la evolución de los indicadores fundamentales durante este lustro: capacidad instalada, capacidad de generación, generación, demanda y déficit en su comportamiento cotidiano.⁹

En 2020, la capacidad instalada total era de un aproximado de 6661 MW, de los que el 81,3 % era de origen fósil y un 18,7 % renovable, y se registraba un déficit pico de generación de unos 520 MW, con afectaciones moderadas durante la pandemia. Sin embargo, del 18,7 % de esa capacidad renovable instalada, apenas se generó un 4,7 % de electricidad renovable. En 2021, el déficit aumentó a unos 850 MW. Para 2022,

9 La capacidad instalada es la máxima potencia teórica que podrían producir todas las plantas eléctricas de un país si funcionarán al mismo tiempo y al 100% de su rendimiento. Se mide en megavatios (MW) o gigavatios (GW).

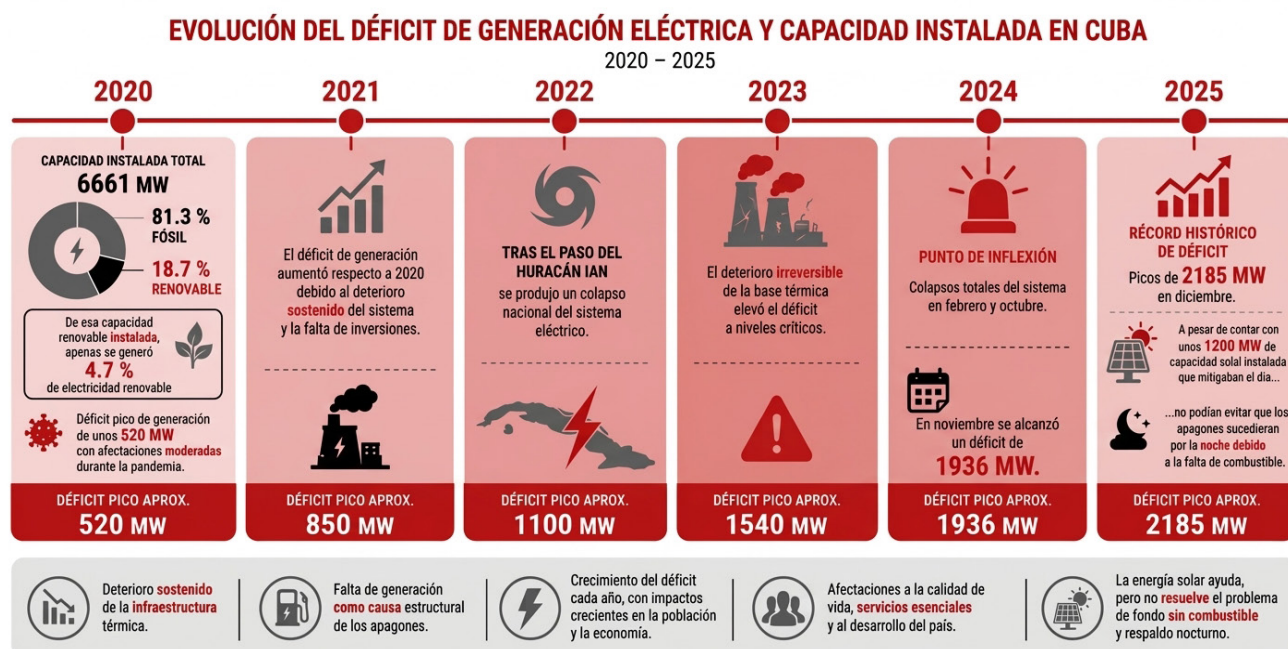
La capacidad de generación (o potencia disponible) es cuántas de esas plantas están listas para trabajar en un momento dado. En el caso de la electricidad, esto depende del mantenimiento de las centrales, de la disponibilidad de combustible (gas, diésel, agua embalsada) y, en las renovables, de factores naturales como el sol o el viento.

La generación (o energía producida) es la cantidad de electricidad producida durante un período de tiempo, como una hora, un día o un año. No es lo mismo tener una planta disponible durante una hora que tenerla en funcionamiento durante diez horas. La generación real se mide en megavatios-hora (MWh) o gigavatios-hora (GWh). Por eso es posible tener una alta capacidad instalada renovable (muchos paneles solares o aerogeneradores) pero una generación real baja, si esas instalaciones solo funcionan unas pocas horas al día o están mal mantenidas.

La demanda es la electricidad que los consumidores necesitan en cada momento. Varía según la hora del día (por la noche suele bajar), el día de la semana y la estación del año. Si en un momento dado la generación disponible es menor que la demanda, se producen apagones o cortes de suministro.

El déficit se produce cuando la generación real disponible en un momento dado es inferior a la demanda que están exigiendo los consumidores. Es la cantidad de electricidad que falta para cubrir todo lo que las personas necesitan. La confusión más frecuente es creer que una alta capacidad instalada garantiza una alta generación real. No es así. Un país puede presumir de que el treinta por ciento de su capacidad instalada es renovable, pero si esa renovable solo puede generar al máximo cinco horas al día y el resto del tiempo no produce nada, su aporte real al final del año puede ser insignificante. Por eso, al evaluar un sistema eléctrico, no basta con mirar la capacidad instalada: hay que preguntar cuántas horas al año funciona cada planta (el llamado factor de planta) y cuánta energía efectiva entrega al sistema. Una central termoelectrica vieja puede tener cien megavatios de capacidad instalada, pero si por averías y falta de combustible solo genera treinta de forma intermitente, su utilidad es muy limitada. En cambio, una planta nueva de cincuenta megavatios que funcione de manera estable casi todo el día puede ser mucho más valiosa, aunque su capacidad instalada sea menor.

Ilustración n.º 7. Evolución del déficit de generación eléctrica y capacidad instalada en Cuba



Fuente: MINEM (2025).

tras el paso del huracán Ian, se produjo un colapso nacional con déficits que rondaron los 1100 MW. En 2023, el deterioro irreversible de la base térmica elevó el déficit a unos 1540 MW. El año 2024 marcó un punto de inflexión con colapsos totales del sistema en febrero y octubre, alcanzó un déficit de 1936 MW en noviembre. Finalmente, 2025 estableció un récord histórico de déficit, con picos de 2185 MW en diciembre, a pesar de contar con unos 1200 MW de capacidad solar instalada que mitigaban el día pero no podían evitar que los apagones sucedieran por la noche debido a la falta de combustible (ver ilustración n.º 7).

En cuanto a la generación, tanto en plantas termoeléctricas como distribuida, a partir de combustibles fósiles, para 2024 las estadísticas oficiales mostraban una disminución de la generación total en una cuarta parte con respecto a 2020, que llegó a 15,9 GWh en 2025, debido en lo principal a la indisponibilidad de las plantas térmicas y de la generación distribuida. Las centrales termoeléctricas, que aportan alrededor del 40 % del *mix*,¹⁰ han operado con una baja fiabilidad

debido a su obsolescencia (décadas de explotación) y la falta crónica de inversiones en mantenimiento. A inicios de 2025, ocho de las 16 unidades termoeléctricas estaban fuera de servicio por averías, una situación que se ha mantenido. Aún más crítica ha sido la situación de la generación distribuida (motores diésel y *fuel oil*), que llegó a representar otro 40 % del *mix*. Aunque se trabajó intenso en poner a punto una parte de estas capacidades de generación, desde enero de 2025, esta fuente ha permanecido casi paralizada debido a la falta de combustible, un problema directamente derivado del bloqueo estadounidense que se recrudece de manera extraordinaria al autorizarse por el gobiernos de los Estados Unidos, mediante la orden ejecutiva 14380 (29 de enero de 2026), la imposición de aranceles adicionales a las importaciones de cualquier país que venda o suministre petróleo a Cuba, de forma directa o indirecta.¹¹

como petróleo, gas natural o carbón, de la fuerza del agua en una represa mediante energía hidroeléctrica, del viento a través de la energía eólica, del sol mediante paneles solares, de la biomasa como el bagazo de la caña, o de la combinación de las diferentes fuentes.

La medida parte de la consideración de Cuba como una «amenaza inusual y extraordinaria» para la seguridad nacional y la política exterior de Estados Unidos, y de la declaración de una emergencia nacional respecto a esa supuesta amenaza. Aunque se han abierto acciones de importación de combustibles

¹⁰ Se refiere a la matriz eléctrica o matriz de generación eléctrica, llamada *mix* de generación, del inglés *generation mix*, es la composición o mezcla de las diferentes fuentes de energía primaria que utiliza un país, región o sistema para generar electricidad. La electricidad que utilizamos no tiene un solo origen, sino que puede provenir de la quema de combustibles fósiles

De esta forma, el resultado directo de la situación actual del SEN no puede ser otro que largas horas de cortes eléctricos programados y no programados a lo largo y ancho de la Isla, con una mayor incidencia fuera de la capital y de manera principal en las zonas rurales. En los últimos seis meses, promedios de más de 20 horas de apagones en La Habana y más de 24 horas continuas en las provincias se han convertido en la «nueva normalidad» del día a día nacional.

Percepción social y el costo asociado de la transición energética en Cuba

El impacto sobre la calidad de vida de la población continua siendo brutal, con afectaciones desde en la conservación de los alimentos hasta el rendimiento laboral. Si bien el limitadísimo acceso a los combustibles ha detenido de forma considerable el nivel de actividad en el país —suspensión del transporte público y disminución y encarecimiento de la transportación privada— la falta de energía eléctrica por periodos muy prolongados no permite el funcionamiento de la mayoría de los centros laborales, y aquellos que continúan laborando lo hacen de manera limitada y con muy bajos rendimientos.

El alcance de la situación roza con la crisis humanitaria, en tanto la capacidad productiva de alimentos es insuficiente y la alternativa privada de compra de los mismos, supera con creces las posibilidades financieras de la mayoría de la población. El sistema de educación superior se ha visto detenido sin perspectivas para su reanudación, lo cual coloca en un estado de incertidumbre notable a decenas de miles de educandos en todo el país. Si bien los niveles primarios y medios de educación se han mantenido funcionando —con un gran esfuerzo del Estado y de las familias cubanas— la intensidad, calidad y duración de las jornadas se han visto afectadas. Incluso estrategias exitosas durante la crisis de covid-19, se han visto muchas veces impracticables debido a la falta de electricidad.

Tristemente notable es el impacto del desabastecimiento de combustibles y la consiguiente crisis eléctrica en la salud pública. Si bien debido a la falta de financiamiento el sector ya se encontraba deteriorado en cuanto a la producción de medicamentos del cuadro básico y el acceso a distintos tratamientos;

por actores privados, el ingreso de estas importaciones permite un alivio de la situación, pero no logran resolverla. A la par se han incrementado los costos del combustible.

los cortes eléctricos han puesto en riesgo la vida de segmentos muy vulnerables de la población. Desde recién nacidos que no cuentan con los servicios básicos necesarios para garantizar los primeros días de vida, hasta procedimientos quirúrgicos de media y gran envergadura para pacientes sin otras alternativas. Los tratamientos para enfermedades crónicas no se pueden garantizar en su totalidad. La población permanece en un constante y tortuoso vilo para solucionar padecimientos incluso que no requieren de mucha tecnología.

En el ámbito familiar las tensiones generadas dan cuenta de altos niveles de estrés e incertidumbre que contribuyen de manera negativa —junto a otras causas— al desmembramiento y separación de núcleos familiares. La comunicación entre las familias, tanto dentro del territorio nacional mediante la telefonía fija y la móvil, como fuera de Cuba mediante el uso del internet, también han sido afectadas en una medida nada despreciable.

La carencia de combustibles y los cortes eléctricos afectan directamente el abasto de agua a la población en todo el país. El suministro del líquido ya venía padeciendo importantes falencias desde algunos años atrás. Al no contar con electricidad las estaciones de bombeo no pueden operar. A diferencia de la electricidad, el suministro de agua responde a una necesidad fisiológica básica para la supervivencia humana, más aún en los calurosos meses del eterno verano en Cuba, donde la hidratación es vital. Semanas continuas sin el abastecimiento programado y sin el despacho de camiones cisterna (en tanto no cuentan con la electricidad para bombear desde los acuíferos subterráneos ni con el combustible para los camiones) han convertido el acceso al agua en un negocio lucrativo para los que tienen la posibilidad, al tiempo que el resto se ha visto en una situación extrema de precariedad. Los niveles de insalubridad y falta de higiene pública también son considerables, lo cual pone en riesgo de brotes epidemiológicos generalizados.

La electricidad y el acceso a la misma es un factor transversal a toda la sociedad, incluso en sociedades subdesarrolladas y limitadas por sanciones externas como la cubana. Durante el último año varias agencias de colaboración y otras entidades foráneas acreditadas en el país, han aportado soluciones alternativas —en su gran mayoría en forma de kits fotovoltaicos— que unidos a los incipientes programas nacionales llevados a cabo desde la administración central —algunos de conjunto con empresas privadas nacionales—, han permitido garantizar la operatividad de

algunas oficinas públicas tanto en la capital como en otros territorios del país.

La estrategia seguida con estos escasos recursos —que no son una solución, sino una alternativa— es la de priorizar el funcionamiento de los policlínicos, hospitales, niños electrodependientes, hogares maternos, casas de ancianos, bodegas, comercios, oficinas de trámites, fuentes de abasto de agua y centros de trabajo de importante vitalidad. La iniciativa familiar privada aunque ha tenido un acelerado repunte durante la segunda mitad y primer trimestre de 2026, no es considerable si tenemos en cuenta que menos del 10 % de las familias pueden enfrentar los altos costos relativos de los sistemas fotovoltaicos y de acumulación de energía.

En otras realidades no muy distantes a Cuba, incluso en la región caribeña, solo acceden quienes pueden pagar por los servicios eléctricos (en la mayoría de los casos en manos de empresas privadas). Aquellos que no pueden solventar el gasto quedan a merced de programas de asistencia o en el peor de los casos, sin electricidad. Las ventajas de un sistema electroenergético centralizado y público son muchas, incluso en comparación con la época precedente en Cuba. La más evidente ha sido el acceso universal a este servicio para la población. Una de las características de este acceso convertido casi en un derecho luego de tantos años, ha sido los bajos precios pagados por la energía consumida, tanto por el sector residencial como por el sector empresarial. Si se deja a un lado el análisis más profundo sobre la errónea política de precios por el acceso a la electricidad hacia el sector empresarial, y nos concentramos en lo referente al sector residencial, vemos que el componente social de la transición energética en el país añade una capa más de complejidad a posibles soluciones en el mediano plazo.

Por un lado, el sector residencial paga un bajo precio,¹² por la energía consumida pues el Estado subsidia fuertemente el costo de la electricidad a pagar por las familias, y mantiene tarifas muy por debajo del costo real de generación. Solo que esa misma población soporta apagones de varias horas diarias debido a la incapacidad del sistema para generar suficiente electricidad a partir de las condiciones técnicas actuales de las plantas generadoras y el acceso a los combustibles que permitan igualar la demanda. Esta dicotomía entre el costo político de reformas más profundas

enfocadas en el SEN y su impacto social, define en gran medida el complejo escenario actual, en coexistencia con el desequilibrio macroeconómico que afecta al país.

Para entender la dimensión del subsidio energético en Cuba debemos considerar que producir un kilovatio-hora (kWh) cuesta al Estado cubano aproximadamente 3,61 pesos. Esta cifra contrasta de forma dramática con lo que pagan las familias en moneda nacional y que sigue una tarifa residencial progresiva por tramos de consumo.

Para dimensionar la brecha, tomemos el consumo promedio mensual por hogar en Cuba, que en 2024 era de 183,6 kWh. Si se aplica la tarifa vigente desde marzo de 2024, el costo para una familia con ese consumo sería de aproximadamente 132 pesos. Sin embargo, generar esa misma electricidad le cuesta al Estado 662 pesos ($183,6 \text{ kWh} \times 3,61 \text{ pesos}$). Es decir, el Estado subsidia alrededor de 530 pesos mensuales por cada hogar con consumo promedio. Por otra parte, si realizáramos el análisis teniendo en cuenta que el componente importado para la generación de energía en el país es de aproximadamente el 66,3 % de cada kWh producido y se utiliza la tasa de cambio oficial del Banco Central de Cuba (BCC) para el tercer segmento,¹³ el cálculo da como promedio unos 0,23 centavos de dólar por cada kWh, entonces la magnitud del subsidio para los clientes con un consumo promedio mensual ronda los 42 USD. Se evidencia el gran esfuerzo por mantener precios asequibles para la población, pues de 4 millones de clientes existentes en el sector residencial, entra en ese rango un aproximado del 63 %.

Esta es una realidad que las familias cubanas logran comprender sin mucha dificultad. Lo difícil es explicar que para lograr una oferta de energía estable que iguale los niveles de demanda, es necesario (entre otros factores) pagar más por la energía consumida e incluso intentar solventar el componente importado. Llega a ser aún más complejo de explicar, si tenemos en cuenta que los salarios devengados para la media de la población cubana no son suficientes para cubrir siquiera los más elementales costos de la alimentación. De ahí que, durante muchos años se ha preferido asumir el costo económico de subsidiar la electricidad antes de enfrentar el altísimo costo político de transformar estructural y culturalmente la producción y el acceso de la energía en el país.

12 Nos abstraemos en este caso del análisis relacional más profundo y multidimensional entre el precio de la energía consumida por las familias y el salario devengado por las mismas.

13 Tasa de Cambio Oficial BCC para el 13 de mayo de 2026: 507,96 pesos cubanos por cada USD.

No obstante, en las condiciones actuales, donde los tratos favorables con aliados en la región e incluso los acuerdos comerciales y de intercambios con los más importantes socios comerciales y políticos han desaparecido, y donde también el conjunto de sanciones del gobierno de los Estados Unidos y sus constantes amenazas se perfeccionan cada vez más, se hace imperiosa la necesidad de un profundo cambio para el sistema electroenergético nacional y la visión del país al respecto como parte de una reforma estructural y sistémica que contemple y atienda las partes interconectadas de un todo en la búsqueda de la soberanía energética.

Consideraciones finales

El bloqueo económico de Estados Unidos ha desempeñado un papel determinante en la crisis energética cubana. Por un lado, ha impedido el mantenimiento y la modernización de las termoeléctricas, condenándolas a la obsolescencia, y ha perseguido activamente los envíos de combustible hacia la Isla, que impiden el suministro de las fuentes fósiles. Por otro lado, ha obstaculizado la transición hacia las fuentes renovables de energía al dificultar de manera sostenida las inversiones. De esta forma, y unido tanto a los errores domésticos en el manejo del SEN cometidos en años anteriores, como a los de política económica que aun experimentamos, el sistema eléctrico cubano se encuentra en crisis permanente y afecta el correcto funcionamiento de la economía, disminuye la calidad de vida de la población y genera un fuerte malestar social.

Bajo las actuales condiciones, se hace muy complejo un mejoramiento técnico considerable en el corto plazo, muy a pesar de los actuales esfuerzos que se han ido realizando. De continuar esta dinámica, los incómodos cortes eléctricos con probabilidad continuarán su afectación a la población y el sector productivo en el país; aunque podrían estar más atenuados en la medida que se avance: con los parques fotovoltaicos y su respaldo en acumulación para la estabilidad del SEN y además mejore el acceso a los combustibles.¹⁴

En este contexto, la adopción de las medidas contenidas en la Estrategia Nacional de Transición Energética debe continuar de manera priorizada. Una

alternativa como ejemplo, pudiera ser implementar el aislamiento de grandes consumidores de energía como el sector hotelero nacional. A partir de islas de generación autofinanciadas por los consorcios que operan dicho sector, pudiera dar resultado en tanto reduciría la carga de la generación centralizada. De igual forma, el estudio de nuevas tarifas adaptadas a las condiciones reales de la economía, para el sector residencial y para el empresarial, pudieran aplicarse con relativa prontitud. El sector privado nacional en su mayoría, es consumidor de importantes cantidades de energía eléctrica, para ellos, así como para las empresas extranjeras pudiera ser considerada una tarifa diferenciada que contemple el pago en divisas que respete ciertos límites de consumo e incentive el ahorro, la transferencia de energía y la transformación hacia fuentes renovables de energía.

La generación térmica continuará sufriendo de importantes falencias en tanto el grado de obsolescencia de las plantas existentes es muy alto y el monto de la inversión para recapitalizaciones considerables no es asequible por el Estado cubano sin apoyo financiero externo. La renovación de estas unidades térmicas y la adquisición de otras más modernas no se prevé posible en el más corto plazo, aún más, bajo la constante persecución de la administración estadounidense y la complicidad de otras empresas y gobiernos extranjeros sobre los esfuerzos genuinos de Cuba,¹⁵ por mejorar esta situación.

Si se considera las condiciones naturales del país, la crisis actual y las posibilidades reales, la combinación óptima para la generación eléctrica en Cuba parece deber basarse en un sistema híbrido que diversifique las fuentes, maximice el uso de recursos autóctonos, e integre de manera inteligente las distintas tecnologías disponibles según sus fortalezas específicas. La energía solar fotovoltaica se perfila como el pilar de la generación diurna, dado que la alta radiación solar durante todo el año convierte a esta fuente en la solución más rápida, financieramente más viable y con mayor potencial de crecimiento, por lo que el plan de desarrollo de instalar 92 parques solares con más de 2000 megavatios de potencia se dibuja como el camino correcto.

¹⁴ Se incluyen los más actuales avances y positivos resultados del tratamiento y refinamiento del crudo nacional alcanzado en la Refinería Hermanos Díaz de la provincia de Santiago de Cuba, liderados por el Centro de Investigaciones del Petróleo (CEINPET) de la Unión Cuba-Petróleo (CUPET).

¹⁵ El más reciente caso de mayo de 2026 sobre la decisión de la naviera francesa CMA CGM de retener las piezas y partes de repuesto para la realización de mantenimientos capitales de la Central Termoeléctrica Antonio Guiteras en la provincia de Matanzas (<https://www.jornada.com.mx/2026/05/26/mundo/022n2mun>)

Para aprovechar al máximo la energía solar, es imprescindible la instalación de bancos de acumulación con baterías, como la primera instalación de 50 MW de 200 MW ya en proceso en 2026, que transformaría a la fotovoltaica instalada en una fuente parcialmente despachable y contribuiría a la estabilidad del sistema electroenergético en su conjunto. Una mayor penetración de esta tecnología podría implicar también soluciones innovadoras en la configuración de los parques fotovoltaicos, que permitan un ensachamiento y aplanamiento de la curva de generación, acoplando de manera más segura la inyección de la electricidad generada al SEN.

La energía eólica debe incorporarse como complemento y aprovechar su gran potencial en regiones como la zona norte de las provincias orientales y centrales, donde proyectos como el parque Herradura 1, con sus 33 megavatios, deben concluirse y expandirse de forma gradual a medida que se obtengan nuevos financiamientos. La complementariedad entre energía eólica y fotovoltaica es también una gran fortaleza con vistas a la estabilidad del sistema eléctrico.

La biomasa no es una fuente renovable más en Cuba; sino, por sus características, un pilar potencial para la soberanía energética por varias razones fundamentales que la colocan en una posición estratégica privilegiada. La flexibilidad de la biomasa la convierte en el complemento ideal para las fuentes renovables de energía intermitentes como la solar. La biomasa puede generar electricidad de manera constante (generación base), y también acelerar, desacelerar y almacenar energía para complementar a la fotovoltaica y la eólica.

En el caso cubano, su papel como fuente gestionable y almacenable es vital para resolver los apagones nocturnos, estabilizar la red ante la creciente penetración solar y reducir la dependencia de combustibles fósiles importados, todo ello con el aprovechamiento de recursos autóctonos como la biomasa cañera o el marabú. Esta es, sin duda, la pieza faltante para que el ambicioso plan solar cubano pueda, finalmente, garantizar un suministro eléctrico fiable y soberano. Por demás, un elemento importante de una posible recuperación de la biomasa cañera en Cuba es su enlace con un tejido social y agroproductivo, del cual depende. La recuperación de uno influye en el otro y viceversa.

De forma paralela, resulta indispensable una recuperación selectiva de la generación térmica basada en crudo nacional, pues las condiciones actuales no permiten prescindir de las termoeléctricas a corto plazo,

la prioridad debe ser recuperar la disponibilidad de aquellas plantas que consumen combustible nacional, como el crudo y el gas acompañante, con el objetivo de alcanzar una disponibilidad promedio de 1,400 megavatios que sirva de base y respaldo firme al sistema.

Las expectativas para los próximos años, basadas en la geopolítica, los planes en ejecución y las limitaciones estructurales, apuntan a un escenario de mejoras graduales, pero desiguales, en el sistema electroenergético cubano. En primer lugar, es muy probable que para finales de 2026, con la incorporación progresiva del almacenamiento energético sumado a los parques fotovoltaicos previstos en el programa de inversión desarrollado por la UNE, los cortes eléctricos durante las horas de sol se reduzcan de manera significativa, lo que supondría un alivio considerable para la población y para los sectores productivos que pueden concentrar su actividad en el horario diurno. No obstante, este logro como ya hemos mencionado, estará condicionado por la capacidad del sistema de transmisión para absorber eficientemente esa energía y la continuidad en el cronograma de instalaciones.

El crecimiento continuo de la fotovoltaica debe mantenerse como la principal apuesta. El programa de instalación de parques solares continuaría avanzando para alcanzar los 2 000 megavatios en 2028 y lograr su expansión hacia 2031, complementado con la instalación de 30 000 sistemas fotovoltaicos domésticos —lo cual permitiría a miles de familias generar una parte de su propia electricidad y reducir la presión sobre el Sistema Eléctrico Nacional—. Esto descentraliza parcialmente la generación y aumenta la resiliencia de los hogares ante los apagones.

La meta oficial de alcanzar un 26 por ciento de generación renovable para 2035 resulta realista siempre que se mantenga el ritmo actual de inversiones en fotovoltaica, se logren superar las barreras financieras, geopolíticas y logísticas que hoy obstaculizan el desarrollo de las demás fuentes y se le dé cumplimiento a lo contenido en la Estrategia Nacional de Transición Energética.

Otro elemento de importancia para la flexibilidad de un sistema en el que se busca aumentar la penetración de fuentes renovables de energía no despachables, es el acople intersectorial. La flexibilidad de un sistema electroenergético moderno no depende únicamente de la tecnología disponible en el sector eléctrico, sino también de la capacidad de articular distintos sectores económicos y sociales para que actúen de forma interconectada y coordinada, y sean capaces de adaptarse a la variabilidad de las fuentes

renovables. Un ejemplo que ilustra el potencial del acople intersectorial para la estabilidad de la red, es la creación de una infraestructura de carga fotovoltaica con almacenamiento conectada a la red para la movilidad eléctrica.

Asimismo, la compleja arquitectura de generación diversificada —solar, biomasa, eólica, térmica residual y de almacenamiento— a la que se puede aspirar, sería ingobernable sin un salto cualitativo en la planificación energética y la digitalización del sistema eléctrico. La integración de fuentes renovables variables como la fotovoltaica y la eólica exige modelos de predicción meteorológica y de demanda con alta resolución temporal, así como sistemas de gestión centralizada que tomen decisiones en tiempo real sobre cuándo almacenar, cuándo despachar biomasa y cuándo recurrir al respaldo térmico.

Digitalizar el SEN implica desplegar redes de sensores, medidores inteligentes en los hogares e industrias, y un centro de control con algoritmos de optimización, capaces de equilibrar oferta y demanda en intervalos de minutos. Esta planificación dinámica no es un lujo tecnológico, sino una necesidad operativa. La planificación energética debe dejar de ser un ejercicio estático de previsiones anuales para convertirse en un proceso continuo, interactivo y descentralizado, que coordine los calendarios de mantenimiento de las termoeléctricas con las curvas de radiación previstas, programe las cosechas de biomasa en función de la demanda nocturna estacional y diseñe tarifas horarias que incentiven el desplazamiento voluntario de consumo. La transición hacia una matriz renovable y diversificada no es solo un desafío de MW instalados sino también de inteligencia distribuida y control y gestión de datos.

La actualización constante del marco regulatorio debe acompañar a las políticas públicas y a los despliegues técnicos. La experiencia internacional muestra que las transiciones energéticas exitosas no ocurren por decreto tecnológico, sino porque se modifican las reglas del juego que incentivan o bloquean las conductas de los actores. En el caso cubano, donde el Estado sigue siendo propietario único del sistema eléctrico y fija las tarifas eléctricas de manera centralizada, es imprescindible que la regulación evolucione hacia formas que permitan la participación de nuevos agentes como por ejemplo, las cooperativas agroindustriales para la biomasa o las comunidades organizadas para microrredes solares, bajo controles y regulaciones dinámicas.

La correcta arquitectura jurídica que acompañe el despliegue tecnológico, permite la resolución de conflictos de intereses entre la generación centralizada y distribuida, y protege al consumidor final en un mercado regulado pero flexible. La regulación, en suma, no es un apéndice burocrático sino el brazo articulador de la voluntad política, la inversión tecnológica y el comportamiento social. Sin ella, se hace extramadamente difícil articular la implementación tecnológica y social concebida en el diseño de la política pública para la transición energética.

Tal como sucede en muchos países del mundo, la generación eléctrica se alimenta también de subsidios distribuidos centralmente y no solo de la rentabilidad obtenida de los usuarios. Las actuales condiciones socioeconómicas de Cuba aun no son propicias para el establecimiento de tarifas que permitan el autofinanciamiento de la generación eléctrica. Cambiar esta realidad es algo que sale del ámbito de acción inmediato del SEN, de la Estrategia Nacional para la Transición Energética y de sus organismos rectores, y pasa a ser un objetivo de carácter integrador de la estrategia y la política económica nacional. Hasta tanto esa realidad no cambie de manera considerable, es muy probable que continúen los subsidios a la generación eléctrica para una gran parte de los consumidores.

De las lecciones aprendidas durante la prolongada crisis energética actual deben quedar, entre otras, la inquebrantable disciplina de realizar los mantenimientos técnicos en los momentos adecuados para no hipotecar la tranquilidad futura. El correcto destino y uso de las inversiones hacia las áreas en verdad estratégicas, la absoluta transparencia y oportuno uso de la comunicación y aprovechar los periodos de relativa bonanza para invertir en las tecnologías que hoy se muestran como la alternativa más eficiente. A pesar de que no existe justificación ante el bloqueo económico y financiero recrudescido con el cerco energético impuesto a nuestro país, es posible afirmar que de haber utilizado los recursos financieros y políticos disponibles en 2015, de haber impreso el mismo empuje por la energía fotovoltaica desde 2016, las condiciones actuales del sistema electroenergético cubano serían posiblemente muy distintas en la actualidad. Cambiar la realidad actual y conducirla por el camino diseñado dependerá del continuo esfuerzo de todos y todas.

Bibliografía

- CASTRO, F. «Habr  un antes y un después de la Revolución Energética de Cuba». *Granma*, 18 de enero de 2006. Disponible en: <https://www.granma.cu/granmad/secciones/noal-14/decuba/cuba-revolucion-energetica.html>
- JUVENTUD REBELDE. «Archivo de noticias del 13 de diciembre de 2020». La Habana: *Juventud Rebelde*, 2020. Disponible en: <https://www.juventudrebelde.cu/index.php/cuba/2020-12-13/>
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MINEM). «Actividades de Electricidad en Cuba». La Habana: *MINEM*. Disponible en: <https://www.minem.gob.cu/es/actividades/electricidad/>
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos*. La Habana: PCC.
- UNIÓN ELÉCTRICA (UNE). «Historia de la electricidad en Cuba». La Habana: *UNE*. Disponible en: <https://www.unionelectrica.cu/historia/>
-



Miradas al proceso migratorio desde Cuba en contextos de crisis

ANTONIO AJA DÍAZ

MARÍA O. RODRÍGUEZ SORIANO

Introducción

En nuestros días, la migración es un fenómeno de alcance mundial que impacta la vida de la mayoría de las personas. «[...]en este mundo nuestro cada vez más interconectado, millones se ven afectados a través de vínculos familiares, intercambios económicos y conexiones culturales» (OIM, 2018).

Las migraciones son el resultado de las tendencias demográficas, los conflictos armados, los desastres naturales y también de las insuficiencias estructurales del desarrollo, las desigualdades de las economías nacionales, condiciones de pobreza de amplios sectores sociales, ausencia de oportunidades laborales y en general del abismo cada vez mayor entre pobreza y riqueza a nivel mundial, regional, nacional e incluso local.

La presencia de uno o varios de estos factores puede provocar crisis en el orden económico y social, donde una de las salidas que encuentra la población es migrar, cambiar el escenario económico, cultural, familiar, social, donde ha socializado. La migración aparece como consecuencia de determinadas situaciones de crisis. A la vez, sus efectos pueden agravar la crisis existente e incluso crear una crisis migratoria de consecuencias diversas para el propio país emisor y los receptores de estos flujos de migrantes.

El objetivo del presente capítulo es analizar las características del proceso migratorio externo de Cuba

en su contexto histórico y en especial en la actualidad. Se parte del reconocimiento de las causas que provocan la movilidad de la población cubana, las cuales pueden responder a crisis en el orden económico y social y desembocar, o no, en crisis migratorias.

Con tal propósito se aborda la relación entre migración y dinámica demográfica del país, las características en el último lustro de la movilidad internacional de la población, la relación migratoria con el principal receptor de los migrantes cubanos, Estados Unidos y se presentan un conjunto de propuestas para el perfeccionamiento de la política migratoria y hacia la emigración cubana.

Migración internacional y dinámica demográfica de Cuba

La historia migratoria de Cuba, país emisor de migración desde 1930,¹ atestiguados con saldos migratorios negativos, ratifica la relación entre la presencia de cambios profundos y de consecuencias económicas, políticas y sociales con movimientos migratorios internos e internacionales, estos últimos protagonistas de varias crisis migratorias desde 1959 a la fecha.

La movilidad y distribución espacial de la población cubana se inscribe en este escenario, a partir de tener importantes desafíos demográficos resultado de un contexto caracterizado por:

- Niveles de fecundidad por debajo del remplazo durante más de cuatro decenios, y consecuente proceso de envejecimiento demográfico que alcanza proporciones avanzadas de población de 60 años y más, a nivel nacional (25,7%) y también en todos sus territorios (ONEI, 2025). El país se ubica como el más envejecido de América Latina y el Caribe.
- Saldo migratorio externo negativo sostenido, que incide tanto en la estructura por edades de la población, como en el monto total de esta, aunque

con menor incidencia en los municipios de mayor porcentaje de población rural.

- Intensas corrientes migratorias internas en las direcciones menos propicias en función del desarrollo, que aceleran los procesos de concentración urbana.
- Tendencia acentuada a la disminución del crecimiento poblacional, que crea déficits de fuerza de trabajo en territorios y sectores de actividad económica.

Tales comportamientos refieren el proceso de transición demográfica² en Cuba, marcado por importantes reducciones de la fecundidad y de la mortalidad, unido a la reducción de las disparidades, tanto reproductivas como epidemiológicas. El resultado final del referido proceso da paso a la instauración y desarrollo de un acelerado envejecimiento de la población, en el contexto de una economía con serias carencias estratégicas y de desarrollo estructural, contradictorios e ineficientes procesos de dirección y bajo permanente bloqueo económico, comercial y financiero por parte de Estados Unidos (Aja *et al.*, 2017).

Las cifras definitivas de la situación demográfica al cierre de 2025,³ indican que en el período 2021-2025 el país registra un descenso significativo de más de 1,4 millones de personas, al reportarse 9 millones 436 440 habitantes al cierre de 2025. Por quinto año consecutivo la natalidad no superó los 100 000 nacimientos, mientras que las defunciones aumentaron, por lo que la tasa de crecimiento natural se mantuvo negativa, y da continuidad a una tendencia que viene desde 2020. En 2025, con relación a 2024, se mantienen las tendencias siguientes: decrecimiento total (-31 1567 habitantes) y natural de la población; incremento del envejecimiento poblacional (27,0% del total poblacional); alto saldo migratorio externo negativo (-245 264 habitantes); bajo número de nacimientos, el menor de los últimos 66 años (68 051); incremento en el número de defunciones generales (134 354 fallecidos).

Todo ello calculado bajo el concepto de población efectiva, que incluye a los nacidos vivos durante el año y a los residentes permanentes con al menos 180 días de estancia en el país a partir de

¹ La condición de país emisor de migración no niega en modo alguno que se mantuviera una inmigración procedente de diversos países en las etapas posteriores, con mayor o menor número en unas épocas y otras. Ello está documentado en publicaciones anteriores, entre otras Aja (2009). Pero el año 1930 marca un punto de inflexión, pues mientras antes eran más personas inmigrantes que las que salían de Cuba, a partir de ese momento ocurre lo contrario: muchos más emigran de los que entran al país. Es a lo que se alude con los saldos migratorios negativos que marcan una tendencia desde entonces, con excepciones muy puntuales.

² A nivel conceptual constituye un constructo teórico que responde desde presupuestos científicos al debate de la relación entre las tendencias demográficas y el desarrollo. Se define como el paso de elevados niveles de mortalidad y fecundidad hacia bajos niveles en ambas variables.

³ Información oficial publicada por ONEI, mayo, 2025.

Tabla n.º 1. Situación demográfica de Cuba 2021-2025

Concepto	2021	2022	2023	2024	2025
Población al inicio del año	11 181 595	10 885 341	10 428 733	10 055 968	9 748 007
Nacimientos	99 096	95 403	90 393	71 358	68 064
Defunciones	167 675	120 098	117 739	128 098	134 354
Saldo migratorio total	- 227 675	-431 913	- 345 418	-251 221	- 245 264
Población al 31 diciembre	10 885 341	10 428 733	10 055 968	9 748 007	9 436 440
Crecimiento absoluto	- 296 254	- 456 608	- 372 765	- 307 961	- 311 567
Crecimiento natural	- 68 579	- 24 695	- 27 347	- 56 740	- 66 303
Tasa media anual de crecimiento (%)	- 26,5	- 41,9	- 35,7	- 30,6	- 32,5
Tasa de crecimiento natural: (%)	-6,2	-2,3	-2,7	-5,7	- 6,9
Tasa de saldo migratorio total (%)	- 20,6	- 40,5	- 33,7	-25,4	- 25,6
Tasa global de fecundidad (hijos x mujer)	1,47	1,52	1,54	1,29	1,31
Tasa bruta de reproducción (hijas x mujer)	0,72	0,73	0,75	0,62	0,64
Población 60 y más años (%)	21,9	23,3	24,4	25,7	27,0

Fuente: ONEI (abril 2026).

deducir aquella población que no acumula más de seis meses de presencia en Cuba, concepto comenzado a aplicar en 2024 y que se aplico con caracter retrospectivo a la estadística desde 2021, e incluye 2025 según se refleja en la tabla n.º 1.

La actualización de la situación demográfica del país hasta 2025 mostró la continuación del deterioro de los principales indicadores de la dinámica demográfica unido a la agudización de la desigualdad territorial en el decrecimiento, con particularidades en varias provincias del país, incluida la capital.⁴

Los últimos 24 años revelan que el saldo neto migratorio anual negativo no ha hecho otra cosa que ampliarse —a pesar de que las estadísticas informaban lo contrario—, lo cual ha sido finalmente ya revisado y corregido.⁵

Estudios realizados por el Grupo de Estudios de Migraciones Internacionales (GEMI) del CEDEM,⁶

permiten comprobar que las tendencias migratorias reforzadas en el pasado reciente, se mantendrán a mediano plazo, con un saldo migratorio negativo y un sostenido crecimiento del monto total de población en el exterior.

Las migraciones continúan siendo un elemento clave en la dinámica de la población cubana en la actualidad y de cara a las dos próximas décadas, al convertirse en un factor de contracción de la capacidad multiplicativa de la población, llegando a ser junto a la natalidad, los mecanismos conductores de su crecimiento. El alto componente femenino en edades fértiles, en los migrantes, podría condicionar una mayor disminución del número de nacimientos futuros. La selectividad de la migración, en la que se preferencia los estratos jóvenes y adultos en edades económico-productivas, debe fortalecer su rol como factor de aceleración del envejecimiento de la estructura por edades de la población. Tales son los desafíos del vínculo migración internacional y dinámica demográfica en Cuba, que se enmarcan en la relación población-desarrollo en la sociedad cubana.

4 Como se ha mencionado, se evidencian heterogeneidades y desigualdades territoriales en el comportamiento de la migración entre las diferentes provincias del país, incluso a lo interno de ellas entre municipios. Fuente: Caracterizaciones socio-demográficas provinciales, elaboradas por CEDEM a partir de Interfases de provincias y municipios (ONEI), Anuarios demográficos, Anuarios estadísticos de salud (MINSAP) y otras fuentes oficiales.

5 Se refiere al cambio de la base de cálculo para el saldo migratorio externo del país ya referido.

6 En diciembre de 2023 se crea el Grupo de Estudios de Migraciones Internacionales, GEMI, adscripto al Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana, el cual intenta

rescatar la actividad científico investigativa que durante la década de los noventa del pasado siglo se realizara en esta Universidad.

La movilidad de la población cubana en las últimas seis décadas

El triunfo de la Revolución marca una ruptura de los componentes migratorios tradicionales, donde cobra un protagonismo central elementos políticos y económicos motivados por la propia evolución del proceso revolucionario, y por la contradicción entre Estados Unidos y Cuba. Tales rasgos se reflejarán en la historia migratoria caracterizándose el contenido preponderantemente político, económico o la conjunción de ambos (Aja, 2009).⁷

El enfoque histórico de la emigración cubana de las más de seis últimas décadas evidencia la presencia de saldos migratorios externos negativos, y reafirma a la Isla como país de emigración, donde los «destierros con móviles políticos», son solo un capítulo de una historia mucho más compleja y rica (Aja, 2009).

Tabla n.º 2. Emigrantes desde Cuba y migración cubana registrada en EE. UU.

Etapas	Emigrantes desde Cuba	Migración cubana registrada en EE. UU
1960-1962	196 111	274 000
1963-1965	42 995	30 000
1966-1973	341 876	278 445 ⁸
1974-1979	30 375	37 448
1980-1988	216 878	169 445 ⁹
1989-1993	27 338	46 451
1994-1999	181 067	251 224
2000-2006	226 078	188 091
2007-2014	235 592	251 286
2015-2021	95 710	519 782 ¹⁰
2022 - 2024	1 399 303	860 000 ¹¹
Total	2 986 841	2 906 172

Fuente: Elaboración propia a partir de informaciones públicas de Cuba y EE.UU.

Las cifras de la emigración desde Cuba a partir de 1960 y en particular el incremento de la inmigración originaria de nuestro país en el principal receptor (Estados

Unidos) se resumen en la serie estadística de la tabla n.º 2.¹²

En los últimos 24 años se concentra el 65,3 % del total de emigrantes cubanos desde 1960, siendo el periodo entre 2021 y 2024 el de mayor incidencia en toda la historia de emigración desde Cuba, con el 46,6 %.

En cuanto al destino de esa emigración, los cubanos registrados como inmigrantes en Estados Unidos representan cerca del 67,0% del total desde 1960, son nuevamente los años de 2021 a 2024 los de mayor representación. Las cifras de 2013 y 2014 se afectan producto de la aplicación del Decreto Ley 302 de 2012, que implicó no considerar como migrantes a quienes estaban fuera de Cuba por menos de 24 meses. Con la misma lógica, entre 2015 y 2021 no se contabilizan más de 800 000 personas que reciben el beneficio de la moratoria, ratificada en 2022, otorgada por la pandemia de covid-19 (Aja y Rodríguez, 2022).

La etapa de 2000 a 2024 abarca acontecimientos de trascendencia para el tema migratorio, como la aprobación del Decreto Ley 302 que reforma la Ley Migratoria de Cuba aprobada en 1976, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos en 2014, la primera administración Trump, el mandato demócrata de Joe Biden y las consecuencias de estos acontecimientos para la sociedad cubana y el potencial migratorio.

El Decreto Ley 302 significó un cambio relevante en la política migratoria de la Isla, al eliminar la práctica vigente desde inicios de los sesenta del siglo pasado, de una emigración sin retorno definitivo al país. Este ha propiciado el despliegue de tendencias mundiales tales como la circularidad, temporalidad, el retorno, el desarrollo de las relaciones transnacionales mediante los procesos migratorios y los propios migrantes, unido a un creciente proceso de movilidad internacional de la población.

El proceso de retorno se incrementa por múltiples razones, se trata de un fenómeno multicausal, en su mayoría voluntario. En términos sociales y jurídicos es posible que en una misma persona confluya la condición de ciudadano residente permanente en Cuba de acuerdo con la legislación vigente, a la vez que sea un migrante radicado por mayor o menor tiempo fuera del territorio nacional y por ende residente en dos países e incluso con doble ciudadanía.

⁷ Sobre la migración cubana de este período se recomienda consultar también a Hernández, R. (2022).

⁸ La cifra incluye a las personas aceptadas por Estados Unidos producto del «puente aéreo» entre 1966 y 1973.

⁹ Incluye a la migración por el Mariel (130 000), de los cuales 125 000 van hacia EE. UU.

¹⁰ Incorpora datos del año fiscal 2022 de EE. UU., donde el *Homeland Security Cuban in 2022*, publica la cifra de 220 000 registrados hasta septiembre de 2022.

¹¹ Estimado que incorpora los 729 921 registrados por fuentes oficiales de los EE.UU.

¹² Se utilizan fuentes estadísticas oficiales de Cuba, publicadas por la ONEI. Anuarios Estadísticos: 2010, 2019, 2021, Anuario Demográfico 2020, 2024.

El restablecimiento de relaciones diplomáticas con Estados Unidos introdujo nuevas variables en el clima interno de la sociedad cubana, que incluye a su potencial migratorio, a partir de elementos que podían resultar disuasorios o no para la toma de la decisión de emigrar o buscar la circularidad y temporalidad en vez de un viaje sin retorno, que incluye propiciar las relaciones familiares, en ambas partes, lo cual se dificultó en el contexto de la pandemia de covid-19 —la cual vino a complicar aún más el complejo escenario interno de la sociedad cubana, inmerso desde antes en un impostergable proceso de reordenamiento y replanteo estratégico de la economía y la sociedad— y con el arribo a la presidencia en 2020 por primera ocasión de Donald Trump (Albo, 2025).

Las medidas adoptadas por la primera administración Trump para arreciar el bloqueo contra nuestro país impactan de forma muy negativa en el deterioro de nuestra economía y profundizan la crisis, con su consiguiente repercusión en el potencial migratorio, lo cual se refleja en el incremento de las salidas que utilizan vías diversas, sobre todo irregulares, registradas con posterioridad a la reapertura de fronteras postpandemia.¹³

En la administración demócrata de Joe Biden, los cambios hacia la inmigración en particular procedente de Latinoamérica y la aplicación del *parole* humanitario, benefician al flujo de cubanos, lo cual se refleja en la cifra de ingresos bajo varias categorías, aunque sus estatutos migratorios fueran frágiles, como se demostró al regreso de la administración Trump.

Con el término del mandato demócrata y el ascenso a la presidencia de Trump por segunda vez, el escenario entre los dos países retrocede a los inicios de 2000, arrecia el bloqueo y las medidas contra Cuba, que tienen un serio impacto en la capacidad de la economía cubana e irradian a nivel de toda la sociedad. El presidente republicano incluye a la emigración procedente de Cuba en su política antiinmigrante, en particular los irregulares e indocumentados, lo que incide en la afectación del carácter de los cubanos como inmigrantes favorecidos en ese país, tendencia que ya se venía perfilando desde el primer mandato de Trump.

La población que emigra, viaja, circula e incluso retorna se encuentra bajo la influencia de cada uno de estos procesos, marcada por los impactos de una crisis económica y social, que impacta y modifica los

proyectos de vida, con particular fuerza en los sectores jóvenes, que visualizan de forma creciente la realización de estos fuera de Cuba.

El movimiento de la población entendido como migración, y sus protagonistas, los migrantes, puede ser abordado a partir de factores que explican e intervienen en el proceso migratorio. Por una parte, son resultado de las tensiones que se producen entre las expectativas de los actores y el estatus, y por otra, generan al mismo tiempo nuevas tensiones que pueden llegar a reorientar el régimen de estratificación de las zonas de origen. De ahí la pertinencia, en el caso de Cuba, del enfoque que tome en cuenta la combinación de factores de expulsión y atracción de la migración y las disparidades territoriales.

La Encuesta Nacional de Migraciones (ENMIG) es un instrumento de recogida y análisis de información estadística que aplica la ONEI y viene a cubrir, e incluso ampliar, la información sobre la dinámica migratoria de la población cubana entre los Censos de Población. La misma propone una interpretación de la migración en el presente, donde las condiciones de vida están determinadas a su vez por el desigual desarrollo de las fuerzas productivas y se identifican como factores que actúan a nivel macro o de una región sobre la migración (ONEI, CEDEM, 2018). Uno de los aspectos a los que se le presta mayor atención es la argumentación económica de la migración. Ante las nuevas realidades de las zonas geográficas que intervienen en la movilidad de la población, conserva vigencia el análisis de las diferencias salariales y el mercado de trabajo (Aja, 2009), y de forma general de las condiciones de vida y desarrollo económico y social, ya sea para contextualizar los movimientos migratorios de zonas rurales a urbanas, entre las urbanas a las capitales de las provincias, como de los movimientos migratorios internacionales de la población cubana.

A lo largo de las más de dos décadas transcurridas en el presente siglo, el patrón migratorio externo cubano se caracteriza por flujos migratorios mixtos, que combinan la temporalidad y la permanencia, así como la diversidad de vías utilizadas y la direccionalidad de la migración. Las prácticas de los migrantes marcan pautas que no le eran típicas hasta este momento. Junto a la migración regular y la emigración irregular por vía marítima o terrestre, con mayor visibilidad en diferentes momentos históricos, se consolida la migración temporal y aumentan de forma paulatina la migración de retorno y la circularidad migratoria, que se acentúan a partir de enero de 2013 como resultado de los cambios generados en la política y legislación

13 Para profundizar en este período, se recomienda consultar el artículo referido al tema, publicado por los autores en la *Revista Novedades en Población* en el año 2023 (Aja y Rodríguez, 2023).

migratoria cubanas.¹⁴ En consecuencia, en el escenario de un país de emigración, las regulaciones generan nuevas alternativas y oportunidades para que se incrementen el retorno y la migración circular junto a prácticas de relaciones transnacionales que asumen diversas formas de manifestarse, a tenor de cambios que se introducen en la economía del país, de sus regulaciones y formas de propiedad, en un contexto de crisis.

La ENMIG investigó los tipos de migraciones individuales y familiares y la expresión de redes de apoyo a la migración, mostrando el rol determinante de los integrantes de la familia y de los hogares no solo en el apoyo recibido en la migración, sino también su papel como parte de las decisiones que explican los motivos para emigrar, su influencia y presencia en los procesos de envío de remesas, en particular por migrantes externos.

Estudios realizados (Martin, Bárcenas y Cancio-Bello, 2021) demuestran que la connotación social de la migración en la sociedad cubana se asocia a las percepciones de la población en cada momento histórico concreto y se percibe como parte integrante de las prácticas cotidianas para satisfacer las necesidades de las familias en Cuba. La multiplicidad de causas para emigrar se diversifica, con fuerza en términos económicos y familiares, pero también asociada a la inconformidad, el rechazo e inadaptación social ante escenarios de crisis.

En la coyuntura actual, caracterizada por la profunda crisis económica y social del país y la permanente agresividad de Estados Unidos, ocupa un lugar relevante la incertidumbre sobre el presente y el futuro como causa de la movilidad general de la población, amplificada por el protagonismo de las redes sociales, la intensa utilización de los medios de comunicación, en conjunción con otros factores de expulsión y atracción migratoria presentes en la sociedad cubana del siglo XXI.

Algunas cifras ilustrativas recientes

A partir del recálculo de la población efectiva en el país, realizado por la ONEI, se ratifica la condición de Cuba como país emisor de migración, con saldos migratorios negativos en los años corregidos (2022-2024).

En los últimos 5 años se ha incrementado el número de emigrantes externos. De manera

general, se reportan 1 399 303 emigrantes externos, de ellos 1 392 821, a partir de 2021. Vale destacar en el año 2024, el aumento de la cantidad de inmigrantes externos en el país, que asciende a 130 331 personas.

Las tasas de saldo migratorio externo han evolucionado de -0,4 por 1000 habitantes en 1953, hasta -25,4 en 2024. Con una sima de -40,5 por 1000 habitantes en 2022.

Tabla n.º 3. Cuba. Inmigrantes, emigrantes y saldo migratorio externo 2020-2024

Años	Inmigrantes externos	Emigrantes externos	Saldo migratorio externo	Tasa saldo migratorio externo (por 1000 habitantes)
2020	2008	6482	-4474	-0,4
2021	1018	228 693	-227 675	-20,6
2022	2743	434 656	-431 913	-40,5
2023	2502	347 920	-345 418	-33,7
2024	130 331	381 552	-251 221	-25,4
Total	138 602	1 399 303	-1 260 701	

Fuente: Elaboración propia a partir de interfases en provincias y municipios 2019-2023 y 2024 (CEPDE-ONEI, 2024 y 2025).

El análisis por grupos de edades para los últimos tres años, indica que los emigrantes externos se concentran, como hasta ahora, fundamentalmente en edades productivas y reproductivas. Los emigrantes externos en 2022 tienen mayor representatividad en el grupo 20-39 años (51,6 % del total). Para 2023, se distribuyen en los grupos de 25-39 años y de 50-59 años (juntos acumulan 48,5 % de los migrantes). En 2024, los emigrantes se concentran entre los 20-44 años (53,1 % del total).

Por sexo, se aprecia un cierto equilibrio entre mujeres y hombres, aunque existen ligeras diferencias por años. En cuanto al nivel educacional, hay un porcentaje considerable de técnicos medios y profesionales. En cuanto al color de la piel, predominan los blancos, pero también hay mulatos y de piel negra según destino migratorio.¹⁵

En el año 2024, se mantuvo una intensa movilidad de cubanos hacia diferentes países. Se contabilizan en total 145 290 personas que viajan al exterior, según información oficial de Cuba. La relación de

14 Se refiere al Decreto Ley 302 de 2012.

15 Las estadísticas oficiales por color de la piel en nuestro país solo se recogen en los Censos de Población y Viviendas. La afirmación hecha está basada en los resultados de múltiples investigaciones realizadas por el GEMI y el CEDEM en general, compiladas en un libro en proceso editorial.

los cinco principales países hacia los cuales salen más de 1000 personas, la integran Estados Unidos con 52 430 viajeros y 65 418 viajes, España con 17 174 viajeros y 19 515 viajes, México 11 933 viajeros y 13 289 viajes, Nicaragua con 11 411 viajeros y 12 431 viajes, y Panamá con 8038 viajeros y 8479 viajes.

Si bien la información se refiere al comportamiento de los viajes, existe una combinación de países que son destinos históricos de la migración cubana, con otros que se incorporan en fecha reciente y hacia los que se produce un número creciente de salidas de personas procedentes de Cuba (viajeros). Los flujos regulares hacia unos u otros, dependen de factores de atracción, sobre todo de oportunidades de visado, facilidades migratorias y para la inserción de la migración externa cubana, incluido el apoyo de redes sociales (familiares, profesionales y otras). Algunos se conciben como países de tránsito, aunque en no pocos casos devienen también en asentamientos de cubanos ante la imposibilidad de llegar al destino deseado, retomando prácticas de los años sesenta y setenta del pasado siglo.

La región de América Latina y el Caribe reviste especial importancia en un escenario que continúa la restricción de la inmigración en Estados Unidos, entre ella la cubana, pues el potencial migratorio del país puede acentuar el proceso, ya iniciado, de redireccionamiento en el área.

De otra parte, el comportamiento de las entradas de cubanos por lugares de procedencia ratifica las tendencias antes descritas de la movilidad de cubanos hacia y desde los países mencionados, el incremento de la migración intrarregional, pero también la diversidad de países y regiones donde se asienta la migración procedente de Cuba, a la par de la circularidad en no pocos casos.

El total de entradas registradas en 2024 fue de 97 430 viajeros mediante 116 100 viajes, y se concentra la procedencia del 42,5 % de los viajeros y el 80,0 % de los viajes, en cinco países: Estados Unidos, España, Panamá, México, Colombia, según fuentes oficiales de Cuba.

La migración cubana hacia Estados Unidos en los años fiscales 2022, 2023 y 2024

Según la encuesta sobre la Comunidad Estadounidense (ACS, según sus siglas en inglés) de la Oficina del Censo de Estados Unidos, en el año 2021 residían en Estados Unidos aproximadamente 1,3 millones de

inmigrantes de origen cubano, lo que representaba el 3 % de un total de 45,3 millones de inmigrantes.

A partir de la reapertura de fronteras al concluir la pandemia de covid-19, como hemos apuntado, toma un nuevo impulso las salidas de personas desde Cuba, por diferentes vías, a diversos destinos, pero sobre todo hacia Estados Unidos. En el caso de la migración hacia ese país —principal destino histórico de la migración cubana—, se manejan con frecuencia cifras y proyecciones que en no pocas ocasiones están sobreestimadas, en lo cual incide en gran medida la politización y manipulación mediática del tema. Esta afirmación no implica en modo alguno negar la magnitud y el impacto de estos flujos, ni desconocer las causas que los condicionan, no solo exógenas, sino también endógenas —sobre todo la situación de crisis económica y social de Cuba en estos últimos años, pero también factores políticos y otros—. En función del análisis, se han contrastado los datos de fuentes oficiales cubanas con los que registran fuentes oficiales de Estados Unidos.

Tabla n.º 4. Entradas de cubanos a Estados Unidos 2022-2024

	2022	2023	2024	Total
Interceptados Frontera sur	306 592	80 669	131 497	518 758
Interceptados por CBP ¹⁶ por mar	3064	1639	419	5122
Visas inmigrantes ¹⁷	37 244	32 530	22 176	91 950
Parole Humanitario ¹⁸	No vigente	66 028	48 063	114 091
Total	346 900	180 866	202 155	729 921

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes públicas de EE. UU.

No se desconoce que, además, de estas cifras, una parte de los que viajan con visas de no inmigrantes, no retornan al país en la fecha prevista. Se estima un aproximado de 860 000 cubanos que han migrado a Estados Unidos por diferentes vías en los años 2021-2024.

Desde la primera administración Trump comienza un proceso, no visto antes, de detenciones de

16 Datos de Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, según sus siglas en inglés), de Estados Unidos.
17 Los datos de visas de inmigrantes se obtienen a través de cálculos mensuales de los boletines de visas del Departamento de Estado en: <https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/visa-law0/visa-statistics/immigrant-visa-statistics/monthly-immigrant-visa-issuances.html>.
18 Los datos de parole humanitario, interceptados en frontera sur, y por mar, se obtienen en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters>.

inmigrantes de origen cubano, que prosigue con el demócrata Biden hasta el actual segundo mandato Trumpág. En 2022 son detenidos 224 607, en 2023 la cifra es de 200 287, en 2024 se detienen a 217 615 y en los primeros ocho meses de 2025 a 32 667 cubanos.

En el segundo semestre de 2025 disminuyen las entradas de cubanos a ese país, y debe acentuarse esa tendencia a partir de las restricciones a la mayoría de los visados para cubanos (entre las impuestas a ciudadanos de otros países, ya que la medida afecta a doce naciones con veto total y a siete con restricciones parciales, entre estos últimos Cuba).

El análisis estaría incompleto si no se consideran también las personas que retornan de manera forzada e incluso algunos de forma voluntaria. En tal sentido, además de los devueltos según el acuerdo de devoluciones vigentes, deben incluirse los deportados por otros acuerdos y los que en potencia pueden serlo a partir también de la actual política migratoria de la administración Trump. En abril de 2023, ambas partes reanudan los vuelos de deportación como principio para personas consideradas «inadmisibles».

Según fuentes oficiales y públicas cubanas, en el año natural 2024 son devueltos 817 migrantes cubanos irregulares interceptados, en vuelos procedentes de varios países, la mayoría de Estados Unidos. La distribución según sexos, preferencia a los hombres, mientras que la edad mediana de los devueltos para ambos sexos es 35 años.

La pérdida de condición de migración favorecida a los cubanos en Estados Unidos, es un hecho cada vez más evidente. Muchos permanecen no solo con el status de I-220 B u orden de deportación, sino con el de I-220 A, un permiso de libertad bajo supervisión otorgado a unos 400 000 cubanos de manera azarosa tras su llegada a la frontera, que no les permite ajustar el status. A estas cifras se suman los casi 26 000 cubanos que llegan a ese país después de marzo de 2024 y estarían impedidos de tramitar su residencia tras la revocación de la protección a los beneficiarios del parole.

Con respecto a las deportaciones, el gobierno cubano se ve en la disyuntiva de maniobrar entre el rechazo a una política unilateral impuesta por el gobierno de Estados Unidos y la protección a los derechos de esas personas. Incluso si las cifras de los deportados finalmente quizás sean inferiores —sobre todo a partir de que se ha vuelto más selectiva por ocupaciones y necesidades de la economía estadounidense—, no se pueden obviar las implicaciones de esos procesos de deportación o retorno forzado en contra de la

voluntad de los involucrados, tanto para ellos como para la sociedad cubana. Máxime cuando muchos de ellos vendieron todas sus propiedades. Hay casos de auto deportaciones de personas que han optado por ello, como resultado del temor ante las amenazas. Y no pocos buscan o buscarán una alternativa en un tercer país (sobre todo México, pero también otros países de la región). En 2025 la cifra de cubanos deportados hacia Cuba fue de 1498. Según declaración del Departamento de Seguridad Nacional (DHS), según sus siglas en inglés), presentada ante tribunal federal el miércoles 25 de marzo de 2026, en el último año el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas ha deportado a México alrededor de 6000 ciudadanos cubanos en el último año, según un acuerdo vigente pero no escrito según el cual México acepta a los deportados cubanos procedentes de Estados Unidos y no se requieren documentos de viaje.

Recientes estudios desde Cuba

Como se puede apreciar en los datos del balance migratorio de Cuba 2024, alrededor del 60% del total que se encuentra en el exterior se desplaza después del año 2013, al entrar en vigor el Decreto Ley 302. Los años de mayores frecuencias de salida son 2014, 2015 y 2017. El 84% de la modalidad de salidas temporales se encuentra después de 2013 (GEMI-CEDEM 2024), a las mayores flexibilidades de viajes, se suman algunos cambios en la economía cubana, la aparición de un sector privado en el ámbito del comercio interno de bienes y servicios, muchas personas viajan para adquirir y trasladar al país bienes comercializables, para atender negocio propio o por contratos de trabajo.

Según la ENMIG 2018, la estimación de la movilidad circular externa estaba cerca de 70 000 sujetos que, según sus jefes de hogares, se desplazaban de manera ocasional en una u otra dirección, desde el exterior hacia Cuba o viceversa, al menos desde 2012.¹⁹

Son significativas las diferencias encontradas por la ENMIG 2018,²⁰ según niveles terminados de educación medio superior y universitario, en tanto favorecen a

19 Si se toma en cuenta las dos consideraciones para definir el concepto de circularidad: personas residentes que viajan al exterior para atender un negocio propio y/o un contrato de trabajo o personas que viven de forma temporal en el exterior y vienen en varias ocasiones al país (ENMIG, 2018).

20 Como en otros análisis en este trabajo de utilizan las cifras de la ENMIG en tanto último estudio oficial realizado en el país al respecto.

las personas que están viviendo en el exterior, 81% a diferencia del 59% de la población que residía en Cuba al momento de la encuesta.

El 77% del total de personas que declaran encontrarse viviendo en el exterior de forma temporal y permanente, enviaban algún tipo de ayuda a los integrantes de sus hogares de origen en Cuba (dinero en el 95% de los casos).

El 22% de las personas ocupadas en la actividad económica que tenían familiares en el exterior, eran trabajadores por cuenta propia, mientras son algo mayores las proporciones de personas que laboran en el sector estatal entre las personas que no tienen familiares residiendo en el exterior.

La migración de retorno fue objeto de análisis a partir de las personas que hacía cinco años vivían en el exterior y retornan para domiciliarse en el país. Hasta 2014, 9 400 cubanos habían vuelto a residir en Cuba, 60% hombres y 70% entre 17 y 59 años de edad (ENMIG, 2018).

En los últimos años se produce el crecimiento paulatino de las personas que han solicitado el reasentamiento en el territorio nacional. Aunque en la práctica muchas de ellas se han reasentado para recuperar su estatus de residente en el país y sus derechos correspondientes (de diversa índole), luego salen nuevamente hacia el país donde habían establecido su residencia habitual al emigrar desde Cuba (Aja *et al.*, 2021). Esa movilidad de una parte considerable de los reasentados los convierte, más que en retornados, en migrantes circulares. Un sector importante de esa migración se caracteriza por ser un grupo poblacional joven que sale del país en las edades más productivas e incluso reproductivas.

Según fuentes oficiales, entre 2013 y 2019, el gobierno cubano recibió más de 58 000 solicitudes de restablecimiento de la residencia en el territorio nacional, de las cuales 52 000 se atendieron en las oficinas de trámites del país y el resto en los consulados cubanos en el exterior. El 60% de sexo masculino, prevaleciendo el grupo etario comprendido entre los 31 y 50 años de edad, más de 38 000 proceden de Estados Unidos (65 %). En el periodo 2020-2021 la cifra fue 2 346; decrecimiento condicionado por el impacto de la pandemia y quizás, por las presiones de Estados Unidos para retirar la residencia a aquellas personas que estuvieran más de 6 meses fuera del territorio estadounidense.

Al finalizar 2022, existían 2 millones 772 000 cubanos residentes con pasaporte vigente, el 40 % de los

cuales fueron solicitados en Cuba ese mismo año, cifra que se ha venido incrementando (GEMI-CEDEM, 2023).

Aunque en las últimas décadas se han diversificado los destinos de la emigración cubana, Estados Unidos se ratifica como principal receptor. Los principales países de asentamiento de los cubanos en el exterior —según estimados oficiales al cierre de 2022— eran: Estados Unidos 2 028 253 (incluye descendientes); España 1 279 15; Italia 439 15; Venezuela 36 000; Canadá 32 962; México 30 003; Ecuador 23 000; Chile 20 000; Uruguay 20 000; Alemania 11 890; Costa Rica 11 867; República Dominicana 11 800 (GEMI-CEDEM, 2023).

Un estudio realizado con devueltos involucrados en salidas por mar durante 2021,²¹ arrojó que los devueltos de ambos sexos en su mayoría son jóvenes en edades productivas y reproductivas fundamentales, aunque la participación de mujeres en las salidas por vía marítima es limitada y depende de las experiencias de relaciones personales y familiares en los grupos de salida. La situación interna de Cuba, las políticas de cierre de fronteras, los obstáculos para la migración legal de cubanos impuestos por Estados Unidos desde el primer mandato de la administración Trump y las campañas mediáticas provocan una actitud desesperada de acudir a la migración por temor a nuevos cierres y a no poder salir ni de manera temporal. Se trata, en esencia, de la percepción en parte del potencial migratorio de la imposibilidad a corto y mediano plazo de realizar el acto migratorio y su incidencia en la determinación de salir del país por cualquier vía, tal y como ha sucedido en otros momentos a partir de 1959.

En el caso de la utilización por los cubanos de la llamada «ruta del Sur y centroamericana» para transitar con destino final hacia Estados Unidos (a la que recurren muchos migrantes de la región), su permanencia y posible fluctuación ha demostrado depender de la evolución del cumplimiento de los Acuerdos migratorios con EE. UU., del flujo legal y de visitas temporales, de la efectividad del control fronterizo de ese país con México y el tratamiento al caso de los migrantes cubanos y de las medidas que los países de tránsito asumen.

Otras investigaciones sobre circularidad migratoria (Rodríguez, Martín y Puente, 2023) y transnacionalismo (Rodríguez *et al.*, 2024), han dado cuenta de la creciente participación económica de muchos migrantes

21 Grupo de Estudios de Migración Internacional del CEDEM. Informe de investigación. 2021. Fondos de investigación.

circulares en diferentes actividades y en especial en las nuevas formas de gestión estatal, en las que impactan no solo con sus inversiones, sino también con la importación de insumos materiales, tecnológicos, así como de estilos de dirección, organización del trabajo, gestión, y se obtienen ganancias que redundan en un flujo de divisas también hacia el exterior.

Entre los diferentes grupos o sectores que protagonizan la migración externa cubana y en particular la de tipo circular, especial interés revisten los migrantes calificados, sobre todo los profesionales, por su importancia para el desarrollo científico-técnico, económico y social del país. Ello explica su consideración en el diseño de políticas dirigidas a la inclusión de la migración como actor funcional para el desarrollo socioeconómico cubano.

El análisis sociohistórico realizado hasta aquí ratifica que la migración en Cuba es uno de los procesos demográficos de mayor ocurrencia e importancia y guarda estrecha interrelación con las circunstancias económicas y sociales, sin perder de vista elementos en el orden político durante diferentes momentos en la historia del país, que pueden o no clasificar como crisis (CEDEM, UNFPA, 2009).

En particular, investigaciones más recientes realizadas en el último lustro por el Grupo de Estudios de Migraciones Internacionales (GEMI) del Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), permiten afirmar que la migración, en las condiciones actuales, deviene en estrategia o salida de diversos sectores de la población cubana para intentar paliar los impactos de la crisis para las familias y la población en general.²²

La política cubana debe continuar dando prioridad en la atención a las causas de la migración, para que esta sea una opción de libre elección por las personas, y no compulsada por las circunstancias de crisis ante la falta de alternativas y la incertidumbre con respecto al futuro. Habida cuenta del inmenso desafío que ello representa, debe enfocarse en la maximización de sus potencialidades y el abanico de oportunidades que muestran las actuales tendencias y características de nuestra migración; en el afán de garantizar los derechos de todas las personas —migrantes o no— y potenciar el desarrollo socioeconómico del país.

22 Las investigaciones que corroboran esta tesis, aparecen en un libro de próxima publicación por el GEMI, del cual se ha hecho referencia. El coordinador es el autor principal de este capítulo. Además, se recomienda consultar el artículo «Crisis y migraciones desde un enfoque psicosocial de la vida cotidiana», publicado en *Revista Temas*, cuyas primeras autoras son investigadoras del GEMI (Bárceñas, Martín y Perera, 2024).

Consideraciones y recomendaciones sobre el perfeccionamiento de la política migratoria y hacia la emigración cubana

Las valoraciones que aparecen en este acápite han sido elaboradas por un colectivo de especialistas del GEMI-CEDEM, resultado de años de investigación y presentadas a diferentes instancias de la dirección gubernamental del país en 2024.

Sobre los principios de la política

En el corto y mediano plazo se requiere continuar el proceso de flexibilización de las regulaciones migratorias y de la política hacia la migración, a tono con la actualización estratégica del modelo económico y social del país, las características y proyecciones del fenómeno migratorio, sus diferenciaciones, las exigencias dictadas por la nueva Constitución de la República y las tendencias actuales de las legislaciones y políticas migratorias internacionales. La solución a la problemática migratoria debe buscarse en la adopción de estrategias que potencien el desarrollo económico de la nación, superen la actual crisis y atenúen sus efectos más negativos, mediante la adopción de políticas que faciliten la conservación del vínculo de estas personas con el país y aproveche ese potencial económico para contribuir a este objetivo, e intentar convertirla en lo posible, en un fenómeno funcional para la estrategia de desarrollo del país.

La política migratoria y hacia la emigración se convierten en elemento principal de la política para la atención a la situación demográfica.

La opción de emigrar y el contacto con los emigrados tienen inevitables repercusiones para el país, pero establecido el necesario balance, la emigración puede convertirse en una fuerza política para Cuba en el exterior y contribuir al desarrollo económico, científico y cultural, si se adoptan las políticas adecuadas para su tratamiento.

Recomendaciones sobre las prioridades de la política

Continuar la garantía del derecho a viajar, migrar y regresar al país; potenciar los procesos de retorno, circularidad y relaciones transnacionales.

Facilitar la circularidad de la emigración, sobre todo en el caso de los grupos etarios y sectores más necesarios al desarrollo económico y social del país (profesionales, intelectuales, creadores), puede constituirse en un paliativo para atenuar sus efectos demográficos,

económicos y sociales más negativos. Las buenas prácticas de vínculos transnacionales, retorno y circularidad deben ser difundidas por los medios de comunicación, y generalizadas.

La política cubana debe estar orientada a eliminar cualquier tipo de discriminación respecto a oportunidades de trabajo, negocios, estudios y asistencia social en Cuba, así como abaratar y agilizar los trámites migratorios. Garantizar la participación de los cubanos residentes en el exterior, en la vida económica y social del país, resulta vital para fortalecer los vínculos de la nación y su emigración, reconociendo y atendiendo los desafíos políticos que ello implica.

Se requiere de una política coherente y efectiva de atraer las inversiones y donaciones de los CRE. Incorporar experiencias de otros países donde sus emigrantes constituyen un importante segmento de inversionistas extranjeros y fuentes de apoyo a proyectos socioculturales y medioambientales. Concebir

las remesas, no solo para consumir, sino para invertir, también contribuirá al bienestar y el desarrollo.

Establecer mecanismos regulatorios que garanticen el compromiso de migrantes circulares con el país, considerados como sujetos de derecho, también con deberes y compromisos con su Nación.

Enfrentar a la extrema derecha de la emigración cubana constituye un asunto de seguridad nacional para Cuba. Se deben estimular las corrientes políticas alternativas que promueven formas de convivencia con Cuba y apoyan la normalización de las relaciones. En resumen, generar un movimiento político proactivo de influencia hacia la emigración y sus descendientes, que potencie los sentimientos de pertenencia e identidad con su país de origen, oriente sus actitudes en beneficio de la nación y los convierta en pieza funcional para el desarrollo económico y social, lo cual se refrende en el contenido de la política migratoria de Cuba y de la política hacia su emigración.

Bibliografía

- AJA, A. *Al cruzar las fronteras*. La Habana: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2009.
- AJA, A. y RODRÍGUEZ, M. O. «Apuntes para la evaluación de la migración internacional de Cuba». *Novedades en Población*, vol. 18, n.º 36, 2022. Disponible en: <https://scielo.sld.cu/pdf/rnp/v18n36/1817-4078-rnp-18-36-1.pdf>
- AJA, A. y RODRÍGUEZ, M. O. «Migración internacional desde Cuba a Estados Unidos y relaciones bilaterales en el escenario preelectoral estadounidense». *Novedades en Población*, vol. 19, n.º 38, 2023. Disponible en: <https://revistas.uh.cu/novpob/article/view/1526>
- AJA, A. *et al.* «La migración internacional de cubanos. Escenarios actuales». *Novedades en Población*, vol. 13, n.º 26, 2017. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/322723837_La_migracion_internacional_de_cubanos_Escenarios_actuales
- ALBO DÍAZ, A. N. *Etnorracialidad y otredad en la prensa estadounidense. Un estudio desde la perspectiva sociológica sobre la latinidad y las políticas migratorias*. Tesis en opción al grado de Doctora en Ciencias Sociológicas. La Habana: Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana, 2025.
- BÁRCENAS, J.; MARTÍN, C. y PERERA, M. «Crisis y migraciones desde un enfoque psicosocial de la vida cotidiana». *Revista Temas*, n.º 112, Sección ENFOQUE, 2024.
- CEDEM y UNFPA. *Cuba. Población y desarrollo*. La Habana: Centro de Estudios Demográficos, 2009.
- GEMI-CEDEM. *Informe de Escenarios de la Migración Internacional de cubanos en el período 2024-2028*. La Habana: Fondos del CEDEM, 2023.
- HERNÁNDEZ, R. «Los números de la migración». *Cubadebate*, 2022. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2022/11/19/los-numeros-de-la-migracion/>
- MARTÍN, C.; BÁRCENAS, J. y CANCIO-BELLO, C. «Desde la subjetividad de familias cubanas migrantes, experiencias de la COVID-19». *Novedades en Población*, vol. 16, n.º 32, 2021. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/348975620_Desde_la_subjetividad_de_familias_cubanas_migrantes_experiencias_de_la_COVID-19_From_the_subjectivity_of_Cuban_migrant_families_experiences_of_COVID-19
- OIM y COSUDE. *La migración en la Agenda 2030. Migración y desarrollo*. Organización Internacional para las Migraciones / Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, 2018, pág. 11.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (ONEI). *Encuesta Nacional de Migraciones, ENMIG 2017*. La Habana: Oficina Nacional de Estadística e Información, 2018.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (ONEI). *Presentación realizada ante la Comisión Gubernamental para la Atención a la Dinámica Demográfica*. La Habana: Oficina Nacional de Estadística e Información, 2025.
- ONEI y CEDEM. *Informe Resultados Encuesta Nacional de Migraciones, ENMIG, 2018*. La Habana: Oficina Nacional de Estadística e Información / Centro de Estudios Demográficos, 2018.
- RODRÍGUEZ, M. O.; MARTÍN, C. y PUENTE, R. «Circularidad migratoria: apuntes teórico-conceptuales y su manifestación en la región de América Latina y el Caribe. Oportunidades y desafíos para Cuba». *Novedades en Población*, vol. 18, n.º 36, 2022. Disponible en: <https://revistas.uh.cu/novpob/article/view/1640?articlesBySimilarityPage=28>
- RODRÍGUEZ, M. O. *et al.* «Ideas a debate en torno al transnacionalismo y las migraciones: apuntes para Cuba». *Novedades en Población*, vol. 20, n.º 40, 2024. Disponible en: <https://revistas.uh.cu/novpob/article/view/11099?articlesBySameAuthorPage=1>
-



El sistema financiero como amplificador de la policrisis cubana

CARLOS LAGE CODORNÍU
KARINA CRUZ SIMÓN

Introducción

Luego de más de tres décadas de bajo crecimiento, estancamiento de la productividad, insuficiente inversión y deterioro estructural, la economía cubana ha entrado en una fase más aguda y compleja de una prolongada crisis. La confluencia simultánea e interdependiente de varias crisis y su interacción con brechas no resueltas, genera impactos no lineales y acumulativos superiores a la suma de sus partes (Lawrence *et al.*, 2022). En economías pequeñas y abiertas, con escasa diversificación productiva y elevada vulnerabilidad externa, esa interacción suele expresarse en crecientes dificultades de financiamiento.

En el caso cubano, la policrisis resulta de una «tormenta perfecta» de *shocks* externos, brechas estructurales y errores de política, a lo cual se añade un contexto de endurecimiento del acceso al financiamiento. Primero, la poliglobalización y la fragmentación financiera global reducen flujos de financiamiento e inversión que, junto al recrudecimiento de las sanciones de EE. UU., hace más restrictivo y costoso el acceso a recursos externos. Segundo, el agudo deterioro macroeconómico (15 % de caída del PIB en 7 años) se impone como una restricción para atraer ahorro externo y generar ahorro interno. Tercero, la expansión acelerada y desordenada del sector privado e informal erosiona las capacidades estatales para gestionar los flujos de financiamiento disponibles.

Sin embargo, las restricciones financieras también están ancladas en fragilidades domésticas. El argumento central de este capítulo es que el subdesarrollo y la debilidad institucional del sistema financiero cubano no solo reflejan el impacto de shocks externos y brechas estructurales, sino que operan como un mecanismo de amplificación de la policrisis, al erosionar los canales de movilización de recursos, asignación de capital y transmisión de la política económica.

Para profundizar en ello se abordan tres secciones. Primero, se analizan los principales flujos de financiamiento en el país, su composición, evolución y relevancia relativa. Luego, se discuten las intersecciones entre policrisis y debilidad institucional del sistema financiero cubano. Finalmente, se examinan las relaciones específicas entre las crisis alimentaria, energética, sanitaria, migratoria y la fragilidad del sistema financiero doméstico.

Tendencias de los flujos de financiamiento en Cuba

La agudización de las restricciones financieras ha sido un factor determinante en la profundización de la policrisis cubana. En un entorno internacional y doméstico marcado por tensiones crecientes, mayores costos de intermediación y restricciones operativas internas, la capacidad del país para acceder y canalizar financiamiento hacia fines productivos se ha visto severamente limitada. La ilustración n.º 1 sintetiza la evolución de las principales fuentes de financiamiento: ingresos corrientes externos, otros ingresos externos y déficit fiscal.¹

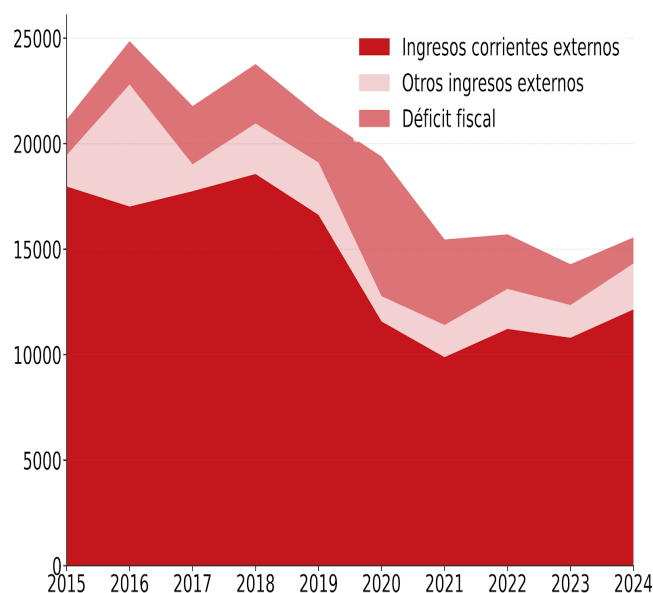
Ingresos corrientes externos

En primer lugar, se observa una caída de los ingresos corrientes externos, principal fuente de financiamiento en el contexto cubano: las exportaciones y las remesas familiares.

Las exportaciones han retrocedido de forma significativa en los últimos años. Aunque aún son el ingreso en divisas más importante para la economía, entre 2019 y 2024 caen un 22 %, y profundizan la tendencia descendente experimentada por más de una

década (en 2024 las exportaciones representan el 51 % del máximo registrado en 2013).

Ilustración n.º 1. Tendencias de los flujos de financiamiento en Cuba (MM USD, 2013-2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (2025a), ONEI (2025), UNCTAD (2025) y EIU (2025).

El deterioro ha sido especialmente marcado en las exportaciones de bienes, que se contraen un 78 % entre 2013 y 2024. Las exportaciones de servicios (tradicionalmente lideradas por los servicios profesionales, en particular los vinculados al sector de la salud), también disminuyen de forma sostenida en este período (37 %). A ello se suma la elevada concentración del comercio exterior tanto en productos como en mercados. En 2024, solo tres productos aportan más del 50 % de las exportaciones de bienes (níquel, tabaco y productos biofarmacéuticos), mientras que el 65 % de estas se dirigen a apenas cuatro países (Canadá, China, España y México).

Las remesas familiares se contrajeron de forma significativa desde 2019, como resultado de la pandemia de la covid-19 y de las restricciones impuestas por EE. UU. Si bien a partir 2023 se observa una recuperación parcial, confirmándose como el flujo de financiamiento más dinámico y resiliente, en 2024 aún se ubicaban un 41,7 % por debajo de los niveles de 2019 (UNCTAD, 2025).

Los flujos de remesas presentan dos rasgos esenciales: i) una parte significativa se destina a fines de consumo, aunque también se han consolidado como una fuente relevante de financiamiento para el sector

¹ A los efectos de la ilustración, el déficit fiscal se expresa en dólares y se calcula deflactando el déficit fiscal en pesos por el tipo de cambio implícito para el sector estatal, el cual se estima a partir de la metodología empleada en Lage, Romero y Villareal (2023).

privado (remesas de inversión) y ii) se emplean de forma creciente mecanismos informales para su canalización, lo que dificulta que estos recursos se orienten hacia objetivos de desarrollo.

Otros ingresos externos

En paralelo, se observa una tendencia a la contracción de otros flujos de financiamiento externo como: La Inversión Extranjera Directa (IED), el acceso a créditos externos, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y acceso a Instituciones Financieras Internacionales (IFIs).

La IED mantiene un desempeño muy limitado. A pesar de que se ha reconocido como una fuente esencial para financiar la estrategia de desarrollo del país, en la práctica no se ha consolidado como una vía central de captación de recursos externos. Los niveles alcanzados están muy distantes de la meta anual de 2 500 millones de dólares definida como requisito para alcanzar altas de crecimiento. Desde la fijación de la meta en 2015, la IED acumulada ronda los 8 460 millones de dólares, apenas un 34,0% de lo previsto² (EIU, 2025).

La composición de la IED en Cuba revela un patrón altamente concentrado: la mayor parte de los flujos se dirige a energía, turismo, transporte y tecnologías ambientales, mientras que los principales inversores han sido Venezuela, España, China, Rusia y Canadá. Por su parte, predominan los contratos de asociación internacional (modalidades contractuales poco intensivas en capital, que no implican de manera necesaria entradas netas de inversión), en contraste con la menor presencia de empresas mixtas y totalmente extranjeras.

El acceso a créditos externos continúa con severas restricciones. El incremento de las sanciones y presiones financieras, así como impagos acumulados y recurrentes procesos de renegociación con los principales acreedores (Club de París, Rusia, China) han elevado el riesgo país,³ y deteriorado la credibilidad financiera. Ello, junto a la caída de los ingresos externos y el deterioro del contexto macroeconómico, eleva la incertidumbre sobre la capacidad del país de generar

ingresos futuros y, por tanto, de asumir nuevas obligaciones.

En 2024, la deuda externa de Cuba fue equivalente al 225 % de sus exportaciones, casi cuatro veces el valor de 2013 (64 %). Además de los problemas de solvencia, se han incrementado las dificultades de liquidez y vulnerabilidad, a partir de una ampliación de la proporción de la deuda de corto plazo (del 10 % del total en 2016 al 31% en 2020) y de las obligaciones con proveedores, que pasan del 13,9% del total en 2014 al 29,4% en 2020 (ONEI, 2025).

En este complejo escenario, la activación en 2025 de un Programa de Conversión de Deuda con España, orientado a movilizar hasta 375 millones de euros para energía, agua y seguridad alimentaria, aparece como una alternativa innovadora a los mecanismos tradicionales de gestión de deuda externa.

La AOD mantiene una tendencia a la baja y un peso marginal en el financiamiento total, lo que la convierte en una fuente poco significativa para apoyar programas estructurales o inversiones de gran escala. La clasificación de Cuba como economía de ingreso medio alto y las restricciones derivadas del bloqueo limitan el acceso a estos flujos. Además, la reorientación global de la AOD hacia préstamos en lugar de subvenciones disminuye aún más su capacidad de aliviar las restricciones externas del país. Entre 2019 y 2024 la AOD registra una caída del 86 % (OECD, 2026).

El acceso a instituciones financieras internacionales ha estado muy restringido. Debido a las limitaciones que impone el bloqueo, Cuba no pertenece a las principales IFIs (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo), lo que reduce de forma severa las posibilidades de obtener financiamiento concesional para el desarrollo y refuerza la dependencia del país de fuentes alternativas más costosas y menos estables.

Sin embargo, la integración de Cuba al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en 2018 muestra una alternativa ante la multiplicidad de bancos multilaterales con los que el país podría ampliar sus relaciones, como el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) o el Nuevo Banco de Desarrollo del Caribe (NDB). En 2022 BCIE aprobó el primer préstamo a Cuba por 46,7 millones de euros, destinado al fortalecimiento de la industria biofarmacéutica (BCIE, 2022).

2 Esta meta se definió hace más de una década (Arzuaga, 2014). El empeoramiento del contexto macroeconómico y productivo desde entonces habría incrementado de forma significativa la brecha de inversión.

3 Aunque Cuba no emite deuda en mercados de capitales internacionales, el deterioro de la calificación de la deuda soberana por parte de Moody's de Caa2 a Ca en 2021 y la clasificación persistente en la categoría 7 (máximo riesgo) de la OECD Country Risk Classification (OECD, 2025), apuntan a una muy alta percepción de riesgo en años recientes.

Déficit fiscal

Ante la contracción del financiamiento externo, el financiamiento público ha ganado protagonismo. Después de alcanzar un valor récord durante 2020 (17,7 % del PIB), el déficit fiscal se mantuvo en niveles muy elevados entre 2021 y 2023 (11 % del PIB como promedio anual). Aunque en los dos últimos años el déficit descendió a cerca del 7 % del PIB como promedio, esta reducción no respondió a una consolidación fiscal sostenible, sino a inejecuciones de gastos, incrementos de ingresos y a que su valor se ha deflactado en términos reales.

La expansión fiscal en los últimos años ha supuesto un crecimiento significativo de la cantidad de dinero en circulación. Entre 2019 y 2024 los déficits fiscales explicaron como promedio el 88 % del crecimiento anual de la oferta monetaria. En ausencia de un mercado de deuda pública, el financiamiento del déficit vía monetización ha generado presiones inflacionarias, depreciación del peso y excesos de liquidez. Por tanto, aunque el aumento de la brecha fiscal compensó en parte la caída de la entrada de los flujos externos, lo ha hecho a costa de profundizar los desequilibrios macroeconómicos.

La policrisis y el sistema financiero: mecanismos institucionales de amplificación

El análisis de la evolución reciente de los flujos de financiamiento revela una severa restricción para la economía cubana: alta vulnerabilidad a *shocks* externos, contracción aguda de las fuentes internacionales y márgenes estrechos para movilizar recursos domésticos. Esta restricción, sin embargo, no solo obedece a brechas estructurales y *shocks* recurrentes, sino también al bajo desarrollo tecnológico e institucional del sistema financiero.

Entre 2020 y 2024 los depósitos bancarios disminuyen de 42,3 % a 27,4 % de los activos monetarios en poder de la población (agregado M2A),⁴ mientras que la relación créditos bancarios/PIB se reduce de 71,2 % a 29,0 %. Estas tendencias no solo reflejan una contracción del volumen de bancarización e intermediación financiera, sino la existencia de distorsiones institucionales que limitan la asignación del crédito,

la movilización del ahorro y la provisión fiable de mecanismos de pago.

En primer lugar, no existe una clara definición de quién ejerce la función de autoridad monetaria en Cuba y cuál es su mandato. Según el Decreto-Ley 361, el Banco Central de Cuba (BCC) debe velar por la estabilidad monetaria, la solidez del sistema financiero y el adecuado funcionamiento del sistema de pagos. Sin embargo, públicamente no rinde cuentas por el poder adquisitivo del peso, sino por la operatividad de los servicios financieros a la población, una responsabilidad propia de las entidades comerciales (Lage y Cruz, 2023). A su vez, los problemas recurrentes de iliquidez en las cuentas bancarias en divisas evidencian las limitaciones de los mecanismos de supervisión. La función que ejerce el BCC de manera activa y autónoma es la relativa al desarrollo y supervisión del sistema de pagos, aunque condicionada por las restricciones en sus otros mandatos.

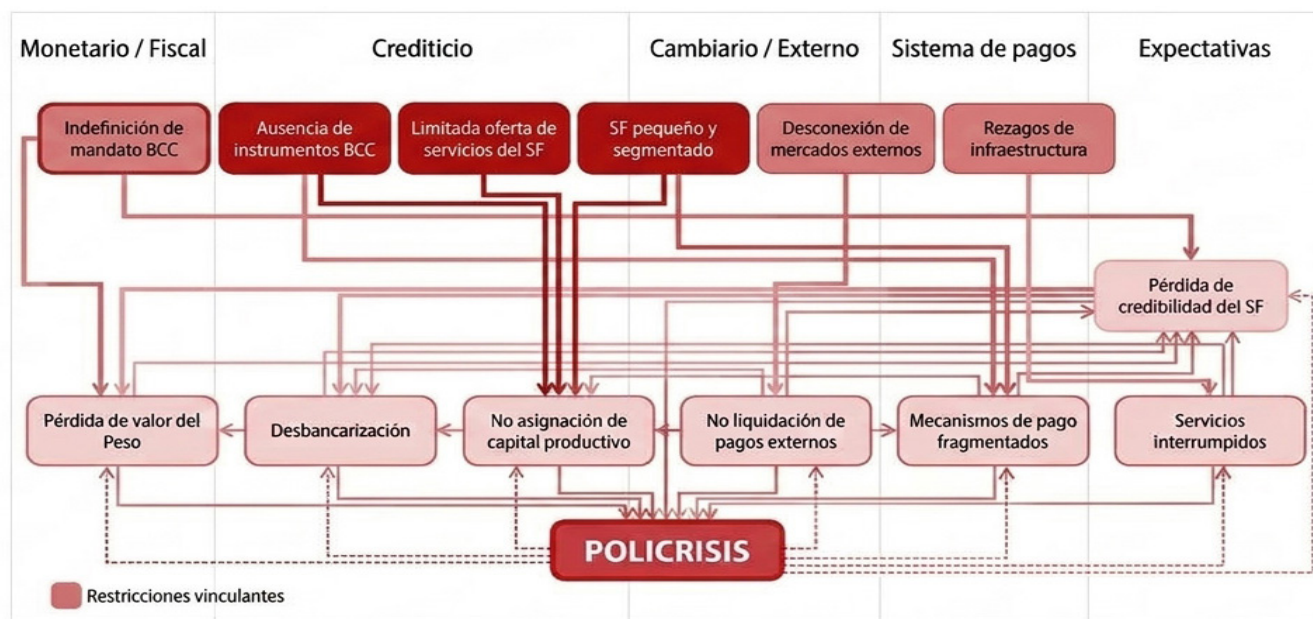
En segundo lugar, la política monetaria adolece de instrumentos efectivos para operar. Por una parte, el fuerte peso del déficit fiscal en los procesos de emisión (dominancia fiscal) limita la autonomía del BCC sobre el crédito interno neto. Por otra parte, mecanismos centralizados, discrecionales y segmentados de asignación de divisas inhabilitan la posibilidad de utilizar instrumentos de política cambiaria. Finalmente, estas distorsiones, sumadas a las inherentes al modelo económico, impiden que la tasa de interés funcione como señal del costo del capital y herramienta operativa. Las anclas nominales que operaron como herramientas implícitas de estabilidad monetaria en el sector de los hogares a partir de los años noventa se fueron abandonando desde la década anterior (Lage y Cruz, 2023). Como resultado, el BCC no solo carece de un mandato claro, sino también de los instrumentos necesarios para ejercerlo.

En tercer lugar, el sistema financiero es pequeño, poco sofisticado y altamente segmentado: un número limitado de instituciones comparte funciones fragmentadas con escasa complementariedad. A ello se suma la creciente erosión de su credibilidad debido a la implementación de políticas como el Ordenamiento Monetario, la dolarización parcial, la bancarización y el mercado cambiario en divisas (algunas propias del ámbito financiero y otras derivadas de la superposición entre funciones fiscales y financieras en la banca estatal).

En cuarto lugar, las crecientes y quirúrgicas sanciones y presiones financieras de Estados Unidos han desconectado progresivamente al sistema

4 El agregado M2A mide la liquidez en manos de la población y otros agentes no estatales en pesos cubanos. Incluye el efectivo en circulación, las cuentas de ahorro a la vista, las cuentas corrientes y las cuentas de ahorro a plazo.

Ilustración n.º 2. Canales de transmisión financiera de la policrisis



Fuente: Elaboración propia.

bancario cubano de los mercados internacionales. Entre marzo de 2024 y febrero de 2025, 40 bancos extranjeros rechazaron operaciones con entidades cubanas, bloquearon 140 transferencias y dejaron prácticamente sin cuentas de corresponsalía a las instituciones financieras del país (MINREX, 2025). A ello se suma la pérdida de credibilidad por impagos de deuda y problemas de iliquidez de cuentas en divisas en Cuba. En conjunto, estos factores incrementan el riesgo país, multiplican los costos de transacción y el *overcompliance*, lo que reduce el apetito de inversores y donantes y limita el número y alcance de canales y servicios transfronterizos.

En quinto lugar, el bajo desarrollo del sistema financiero se refleja en una oferta limitada y poco atractiva de productos y servicios, insuficiente para atender la creciente demanda y diversidad de actores económicos. Prácticamente no existen instrumentos de crédito en moneda extranjera (en un contexto de elevada demanda de bienes importados e inconvertibilidad del peso), mientras créditos, garantías y seguros no se han adaptado de manera suficiente a la heterogeneidad del tejido económico. Desde la perspectiva del ahorro, las tasas de interés se mantienen en niveles reales negativos (los depósitos a un año registraban tasas reales de -23,9% en diciembre de 2024), a la vez que se hacen recurrentes los episodios de corralitos sobre cuentas en divisas y, recientemente, en pesos.

Por último, la banca cubana enfrenta un rezago significativo en infraestructura y capacidades operativas, resultado de bajos niveles acumulados de inversión, agravado por la policrisis. En 2019, Cuba registraba 12,5 sucursales bancarias y 9,9 cajeros automáticos por cada 100 000 adultos, cifras muy inferiores a los promedios regionales de 19,5 sucursales y 58,3 cajeros (Mora, 2021). A pesar de avances notables en el desarrollo de canales y operaciones de pago digitales, estos esfuerzos resultan insuficientes para cerrar el déficit tecnológico o atender la demanda de una economía con una marcada preferencia por la liquidez.

En resumen, la indefinición del mandato del BCC, la ausencia de instrumentos de política monetaria y cambiaria, la segmentación institucional del sistema bancario, su desconexión de los mercados externos, la limitada oferta de productos y servicios y el rezago en infraestructura evidencian un conjunto de debilidades de fondo que restringen de forma severa la capacidad del sistema financiero para desempeñar sus funciones esenciales. A partir de este diagnóstico, la ilustración n.º 2 esboza los canales y relaciones multicausales mediante los cuales esas restricciones (nivel superior) se transmiten a variables clave del sistema financiero (nivel intermedio) y amplifican la policrisis (nivel inferior). A través del canal monetario-fiscal, la ausencia de un mandato claro y de instrumentos efectivos por parte del BCC facilita episodios recurrentes de sobreemisión

que erosionan el poder adquisitivo del peso vía inflación, depreciación frente al dólar, ampliación de la brecha cambiaria y presiones hacia una mayor dolarización. A su vez, estas debilidades derivan en políticas desarticuladas o incompletas que reducen la confianza en el sistema financiero, alimentan la desbancarización y retroalimentan la pérdida de valor del peso. La policrisis se amplifica por el aumento de los costos económicos y sociales de la inflación, los efectos contractivos de la dolarización, la pérdida de recaudación fiscal y la interrupción de canales de transmisión de la política económica.

En el canal crediticio, la ausencia de instrumentos básicos de política monetaria (en particular, de una tasa de interés de referencia), junto con la segmentación del sistema bancario y la reducida oferta de productos financieros, limita la canalización de recursos hacia usos productivos, y contribuye a su vez a la pérdida de credibilidad y la desbancarización. La desintermediación no solo restringe la financiación de operaciones corrientes, sino que contribuye a la incapacidad estructural del país para sostener niveles adecuados de inversión: con volúmenes reducidos de crédito (en su mayoría en pesos), la inversión depende de forma creciente de fuentes fiscales (muy restringidas), externas o informales. La insuficiencia crónica de crédito vuelve a la economía más procíclica al limitar su capacidad de amortiguar perturbaciones y amplifica la policrisis.

En el canal cambiario-externo, la desconexión del sistema financiero de los mercados de capitales conlleva a una creciente incapacidad para liquidar pagos internacionales, lo que reduce la canalización de capital hacia fines productivos y obliga a desplazar transacciones hacia alternativas más costosas, opacas e inseguras. A nivel doméstico, la segmentación bancaria y la inestabilidad regulatoria en la asignación de divisas fragmentan los medios de pago, propician la coexistencia de tipos de cambio múltiples y distorsionan la señalización de precios relativos, lo cual debilita aún más la confianza en los canales formales. La policrisis se amplifica mediante un endurecimiento de la restricción externa, que reduce la capacidad de importar insumos esenciales, cumplir obligaciones y absorber perturbaciones internacionales.

En el canal de pagos, el rezago tecnológico y operativo del sistema financiero se manifiesta en interrupciones del servicio y una creciente escasez de efectivo. Estos factores generan fricción en los procesos transaccionales, ralentizan la circulación monetaria y obligan a operar con medios de pago no plenamente

interoperables. La inestabilidad del sistema, además, refuerza la pérdida de credibilidad y la preferencia por la liquidez, lo que profundiza la crisis de efectivo. La fragilidad del sistema de pagos amplifica la policrisis al encarecer e introducir mayor incertidumbre en las transacciones, deteriorar la coordinación entre agentes y profundizar la exclusión financiera.

En el canal de expectativas, la pérdida de credibilidad asociada a la inestabilidad regulatoria, políticas desarticuladas e incompletas, el débil atractivo de los instrumentos de crédito y ahorro, la fragmentación de los medios de pago, recurrentes corralitos financieros, la interrupción de servicios y la crisis de efectivo se traduce en conductas defensivas (dolarización y utilización de canales de pagos externos o informales) que aumentan la inercia inflacionaria y refuerzan la desbancarización, lo cual amplifica la policrisis.

En la práctica, los canales analizados operan de manera simultánea y la dinámica de la policrisis retroalimenta esos mecanismos. Ante un set tan amplio de debilidades institucionales que interactúan y se refuerzan, la identificación de restricciones vinculantes (aquellas cuya corrección desactiva de manera simultánea varios mecanismos de amplificación) resulta clave para orientar soluciones (Hausmann, Rodrik y Velasco, 2005). Desde esta perspectiva, destacan tres de las restricciones relacionadas: la indefinición del mandato de la autoridad monetaria, la desconexión del sistema financiero de los mercados internacionales, y el rezago en infraestructura y capacidades operativas.

La indefinición del mandato del BCC limita la coherencia y articulación de la política monetaria y deteriora la formación de expectativas, que no operan como ancla de política. La desconexión externa encarece y reduce el acceso a flujos externos en una economía restringida por la balanza de pagos, al tiempo que profundiza la brecha tecnológica del sistema. Por su parte, el rezago en infraestructura y capacidades operativas impone límites estructurales al funcionamiento del sistema financiero, a la actividad productiva y a la transmisión de la política económica. En conjunto, estas tres restricciones truncan las posibilidades de articulación de la política económica, la recuperación productiva y el acceso a flujos externos y se constituyen en ejes medulares para una estrategia de fortalecimiento del sistema financiero y la recuperación de la policrisis.

El sistema financiero y las crisis alimentaria, energética, sanitaria y migratoria

El análisis de las debilidades del sistema financiero reafirma que no se trata de un sector más, sino de una infraestructura clave de la economía, su sistema circulatorio. Su fragilidad amplifica la policrisis y ésta, a la vez, la retroalimenta. Dado ese entramado de relaciones, resulta relevante cerrar el foco en sus vínculos específicos con cuatro crisis que —según el propio diagnóstico de este libro— son centrales en la policrisis cubana: la alimentaria, la energética, la sanitaria y la migratoria.

Crisis alimentaria

Cuba enfrenta una crisis alimentaria marcada por la caída sostenida de la producción agropecuaria, la elevada dependencia de insumos importados, la presencia de cuellos de botella en la cadena agroalimentaria y un creciente aumento de los precios de los alimentos. Aunque estos problemas responden a limitaciones estructurales del sector, las debilidades del sistema financiero restringen la movilización de recursos y reducen los márgenes de maniobra para ampliar la producción.

Primero, los problemas de credibilidad del sistema financiero y su débil vínculo con los mercados internacionales reducen su capacidad de movilizar recursos provenientes de IED, AOD y alianzas con las IFIs. A su vez, modelos de negocio con retornos inciertos y basados en garantías soberanas desincentivan la inversión extranjera en el sector. La escasa entrada de capital limita el acceso a tecnologías, equipamiento y capacidades de gestión para modernizar y ampliar la producción nacional de alimentos.

Segundo, el financiamiento bancario doméstico al sector agropecuario presenta un alto grado de concentración, lo que revela una estructura poco diversificada y competitiva. Por el lado de la oferta, de los tres bancos que brindan servicios de intermediación, BANDEC concentra el 80 % de los créditos agropecuarios (Granma, 2021). Por el lado de la demanda, el financiamiento prioriza las empresas estatales y cooperativas (con amplios récords de ineficiencia y morosidad), a pesar de que los productores individuales tienen el rol fundamental en la producción de alimentos.⁵ Los financiamientos bancarios también se

han enfocado en la producción y dejan desatendidos eslabones clave de la cadena agroalimentaria (almacenamiento, conservación, procesamiento y transporte), lo cual profundiza cuellos de botellas e inestabilidad en la oferta de alimentos.

Tercero, la oferta de productos y servicios financieros es reducida y no cubre las necesidades del sector (requisitos, agilidad, garantías). No existen instrumentos de financiamiento en divisas, pese a que la mayoría de los insumos y equipos se importan o se comercializan en moneda extranjera y no existe un mercado cambiario funcional. Como resultado, muchos productores dependen de recursos propios u otras fuentes más volátiles, lo que restringe la escala productiva, la reposición de activos y la incorporación de insumos y tecnologías.

Cuarto, la baja penetración de los seguros agrícolas (solo el 25 % del sector se encuentra asegurado) (Prensa Latina, 2021) genera mayor vulnerabilidad en la producción de alimentos ante la ocurrencia de eventos meteorológicos, plagas, volatilidades de precios y otros siniestros. Ello es muy relevante en Cuba dada su frecuente exposición a afectaciones climáticas.

Por último, el deterioro de la infraestructura bancaria, las limitaciones de los canales de pago, la necesidad de acudir a mercados informales, así como la baja disponibilidad de efectivo obliga a que los productores operen cada vez más al margen del sistema financiero. La escasez de efectivo es en especial crítica para este sector, si se considera que es el medio a través del cual realizan la mayor parte de sus operaciones (pago a jornaleros, transportistas y compra de insumos).

Crisis energética

El país enfrenta una crisis energética severa, marcada por múltiples interrupciones del servicio eléctrico y escasez de combustible, que afecta la actividad productiva, los servicios esenciales y la vida cotidiana. Detrás de esta crisis subyacen varias causas, pero las distorsiones del sistema financiero inciden en su agravamiento.

Primero, la débil inserción del sistema financiero en los mercados internacionales de capital, producto de las restricciones que impone el bloqueo y el elevado riesgo país, limita la capacidad de financiar la recuperación energética. Por un lado, la pérdida de relaciones de corresponsalía dificulta los canales de pago para importar combustible, así como partes y

⁵ Ello ha derivado en reiteradas reestructuraciones de cartera con el sector agropecuario estatal y cooperativo. Al cierre de 2019,

BANDEC reportaba un 14 % de su cartera reestructurada, la mayor parte vinculada al sector agropecuario (Cruz, 2021).

piezas para la reparación y mantenimiento. Por otro lado, la no pertenencia del país a las IFI reduce el acceso a financiamiento concesional necesario para la escala de inversiones que requiere el sector. Por ejemplo, entre 2014 y 2025 CAF aprobó operaciones de crédito por más de 8000 millones de dólares, destinados a proyectos de energía en la región (CAF, 2025). Cuba, al no ser miembro de CAF ni otras IFI, no ha podido beneficiarse de este tipo de financiamiento.

Segundo, la IED no se ha convertido en una fuente de financiamiento clave para la generación y suministro de energía. En adición a las limitaciones propias del entorno de inversión, el modelo de negocio de la electricidad (basado en precios en pesos, homogéneos y altamente subsidiados) no cubre los costos reales del servicio, por lo que los inversionistas dependen por completo de garantías estatales. En un contexto de elevado riesgo país, esta dependencia reduce la viabilidad financiera de los proyectos y desincentiva la participación del capital extranjero en el sector.

Tercero, el esquema de centralización y discrecionalidad en la asignación de divisas y las inversiones, ha contribuido a la descapitalización del sector energético. Las decisiones de inversión en este período supusieron posponer acciones clave de mantenimiento e inversión a favor de otros sectores como la actividad inmobiliaria vinculada al turismo. Entre 2019 y 2024, las importaciones de maquinaria y equipamiento para la generación eléctrica cayeron un 68 % respecto al promedio de la década anterior (Torres, 2026). Por su parte, el sector recibió menos del 10 % de la inversión total, frente a más del 30 % destinado al ámbito inmobiliario (ONEI, 2025).

Cuarto, el sistema financiero no ha sido suficientemente proactivo en el diseño de productos y servicios para impulsar las energías renovables y la eficiencia energética. Ello ha llevado a un crecimiento desordenado de la importación de equipamientos de energías renovables por negocios y hogares (como respuesta de emergencia ante el agravamiento de la crisis energética), que reproducen brechas de acceso y desigualdad.

Crisis sanitaria

En los últimos años, se ha experimentado un deterioro de la situación sanitaria en el país (escasez de medicamentos, insumos, equipamientos y pérdida de personal especializado). En medio de severas restricciones externas e internas, se ha reducido de forma notable la capacidad de sostener servicios esenciales

y responder a emergencias sanitarias. El débil funcionamiento del sistema financiero amplifica esta crisis al afectar la movilización y acceso estable a recursos críticos para el sistema de salud.

Primero, el aislamiento del sistema financiero de los mercados internacionales y la reducción de las relaciones de corresponsalía, elevan los costos de transacción y restringen los canales para efectuar pagos a proveedores externos de medicamentos, insumos y equipamientos, así como para la gestión de cobro por las exportaciones de productos y servicios médicos.

Segundo, la asignación centralizada de divisas ha generado una desconexión significativa entre la capacidad del sector de la salud para generar ingresos externos y los recursos destinados a su desarrollo. Aunque los servicios médicos representaron el 50 % de las exportaciones entre 2019 y 2022, la inversión destinada al sector solo cubrió el 2 % del total en ese período (ONEI, 2025). A ello se suma que los recursos presupuestarios asignados a la salud (fuente principal de financiamiento), en un contexto de inconvertibilidad del peso, apenas pueden utilizarse para la importación de medicamentos, insumos y equipamientos.

Por otro lado, la rigidez de los mecanismos de asignación implica que la disponibilidad de capital no siempre coincida con las necesidades más urgentes, incluso en un sector estratégico como la biotecnología (Pérez, 2021). En la práctica, resulta difícil desligar el riesgo país del riesgo sectorial, lo cual genera pérdida de credibilidad por impagos de deudas y problemas de iliquidez en las cuentas en divisas, lo que reduce el apetito de inversionistas y proveedores externos por vincularse con este sector, imprescindible para superar la actual crisis sanitaria por su rol en la investigación, producción y distribución de medicamentos. En la actualidad se encuentra en déficit el 70 % del cuadro básico de medicamentos en el país (Cubadebate, 2024a).

Crisis migratoria

En los últimos años Cuba ha enfrentado un éxodo migratorio de grandes proporciones. Solo entre 2021 y 2023 la población efectiva se redujo un 10 % (Cubadebate, 2024b). Esta crisis responde a un conjunto amplio de factores, y su magnitud y persistencia se explican, en parte, por la interacción con las demás crisis analizadas. En este caso, las debilidades del sistema financiero ejercen una influencia más débil e indirecta sobre la dinámica migratoria y se suman al resto de los factores que incentivan la emigración.

De forma general, las restricciones asociadas a la inestabilidad macroeconómica, la pérdida de poder adquisitivo de ingresos y ahorros, la incertidumbre regulatoria, la ausencia de mecanismos eficientes de intermediación financiera, así como las deficiencias en la infraestructura y los medios de pago se suman a brechas estructurales e institucionales que limitan las oportunidades económicas, debilitan la capacidad de los hogares y negocios para proteger y ampliar sus ingresos, y deterioran las expectativas. En este contexto, la emigración emerge como una estrategia para preservar bienestar, mitigar riesgos y acceder a fuentes más estables de ingresos.

Aunque por restricciones de espacio solo se han abordado las relaciones lineales desde la debilidad del sistema financiero hacia las crisis alimentaria, energética, sanitaria y migratoria, existen múltiples interrelaciones de sentido contrario (desde cada crisis hacia las debilidades institucionales) y transversales (entre las propias crisis) que se retroalimentan y explican por qué el efecto conjunto resulta superior a la suma de las relaciones específicas.

Reflexiones finales

El análisis realizado en este capítulo evidencia que las distorsiones institucionales del sistema financiero limitan su capacidad para movilizar recursos, asignar capital, proveer mecanismos de pago y articular expectativas, lo cual contribuye a ampliar la profundidad y persistencia de la policrisis.

Superar estas debilidades requiere una reforma institucional profunda, que demanda tiempo y recursos con los que las autoridades no cuentan. La solución no puede ser postergar la reforma, sino apostar por pequeños cambios disruptivos (reducido esfuerzo y alto impacto) con capacidad para impactar de manera simultánea sobre varias debilidades y señalar el camino para transformaciones de mayor alcance. El enfoque de restricciones vinculantes abordado en este capítulo es una herramienta que ayuda a señalar aquellos nudos críticos cuyo alivio generaría beneficios transversales.

Algunas ideas podrían funcionar como medidas de menor esfuerzo y alto impacto; a manera de ejemplo: acelerar la aprobación de IED en el sistema financiero; reorganizar la estructura del sistema financiero y separar funciones estatales y comerciales de la banca central; terciarizar servicios menores a privados mediante corresponsales no bancarios; establecer un *sandbox* regulatorio para Fintech y fortalecer las funciones regulatorias de la autoridad monetaria con apoyo de la cooperación internacional.

Lo importante es empezar. Los recursos son extraordinariamente limitados y las brechas tecnológicas, operativas y de conocimiento, muy amplias. En ese contexto, solo medidas disruptivas y transversales (que ataquen varias restricciones vinculantes de manera simultánea) pueden servir como motor de cambios más amplios para transformar el sistema financiero y contribuir a superar la policrisis.

Bibliografía

- ARZUAGA, R. «Asamblea Nacional de Cuba aprueba nueva Ley de Inversión Extranjera». *Cubadebate*, 29 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2014/03/29/aprobada-nueva-ley-de-inversion-extranjera-fotos/>
- BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE). *BCIE firma préstamo con la República de Cuba en apoyo al combate de la COVID-19*. Tegucigalpa: BCIE, 23 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.bcie.org/noticias/bcie-aprueba-primer-operacion-a-cuba-por-euro467-millones-en-apoyo-al-combate-de-la-covid-19>
- CAF. *CAF fortalece la transición energética justa en América Latina y el Caribe*. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, 12 de diciembre de 2025. Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/caf-fortalece-la-transicion-energetica-justa-en-america-latina-y-el-caribe/>
- CUBADEBATE. Fariñas Acosta, L. «Que las farmacias funcionen acorde con las necesidades de la población es una prioridad, sostienen diputados». *Cubadebate*, 15 de julio de 2024a. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2024/07/15/que-las-farmacias-funcionen-acorde-con-las-necesidades-de-la-poblacion-es-una-prioridad-sostienen-diputados/>
- CUBADEBATE Figueredo Reinaldo, O. *et al.* «Cuba en datos: Hoy somos menos de 10 millones de cubanos residentes». *Cubadebate*, 19 de julio de 2024b. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2024/07/19/hoy-somos-menos-de-10-millones-de-cubanos-residentes/>
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU). *Country Report - Cuba*. London: Economist Intelligence Unit, 2025. Disponible en: <https://country.eiu.com/Default.aspx?country=Cuba>
- GOICOCHEA, H. «Moody's sinks Cuba deeper into junk territory». *LatinFinance*, 22 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://latinfinance.com/daily-brief/2021/11/22/moodys-sinks-cuba-deeper-into-junk-territory/>
- GRANMA. Martínez Rodríguez, M. «Nuevas medidas del sistema bancario cubano para respaldar la producción agrícola». *Granma*, 16 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.granma.cu/cuba/2021-05-16/nuevas-medidas-del-sistema-bancario-cubano-para-respaldar-la-produccion-agricola-16-05-2021-23-05-35>
- HAUSMANN, R., RODRIK, D. y VELASCO, A. *Growth Diagnostics*. Cambridge: Harvard Kennedy School, 2005.
- LAGE, C. y CRUZ, K. «Política monetaria en Cuba: Entre el paradigma y la realidad». En: COLECTIVO DE AUTORES. *Miradas a la economía cubana*. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana, 2023.
- LAGE, C.; ROMERO, I. y VILLAREAL, F. *Modelo macroeconómico para Cuba*. Ciudad de México: CEPAL, 2023.
- LAWRENCE, M.; JANZWOOD, S. y HOMER-DIXON, T. *What Is a Global Polycrisis? And how is it different from a systemic risk?* Discussion Paper. Victoria: Cascade Institute, 2022.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CUBA (MINREX). *Informe de Cuba en virtud de la resolución 79/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada «Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba»*. La Habana: República de Cuba, 2025.
- MORA, A. *Inclusión Financiera en Cuba: Primeras aproximaciones a restricciones y soluciones*. Tesis de Licenciatura. La Habana: Facultad de Economía, Universidad de La Habana, 2021.
- OECD. *Final OECD statistics on official development assistance (ODA) and other resource flows to developing countries in 2024: Key figures and trends*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 18 de diciembre de 2025a. Disponible en: <https://www.oecd.org/en/data/insights/data-explainers/2025/12/final-oecd-statistics-on-oda-and-other-development-finance-flows-in-2024-key-figures-and-trends.html>
- OECD. *Country Risk Classification*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 6 de abril de 2025b. Disponible en: <https://www.oecd.org/en/topics/country-risk-classification.html>
- OECD. *Official Development Assistance at a glance*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 13 de febrero de 2026. Disponible en: <https://www.oecd.org/en/data/dashboards/official-development-assistance-at-a-glance.html>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba 2024*. La Habana: ONEI, 2025.
- PÉREZ, O. E. «El desarrollo de la biotecnología en Cuba. Retos en la estrategia económica después de 2021». *Horizonte Cubano*, Columbia Law School, 15 de febrero de 2021. Disponible en: <https://horizontecubano.law.columbia.edu/news/el-desarrollo-de-la-biotecnologia-en-cuba-retos-en-la-estrategia-economica-despues-de-2021>
- PRENSA LATINA. «Cuba impulsa cultura del seguro en el sector agropecuario». *Prensa Latina*, 29 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.prensa-latina.cu/2021/04/29/cuba-impulsa-cultura-del-seguro-en-sector-agropecuario-foto>
- TORRES, R. *Without power, there is no country. Cuba's electricity generation crisis*. Washington D.C.: Cuba Study Group, 2026.
- UNCTAD. *Personal remittances: receipts and payments, annual*. UNCTADstat Data Centre, 5 de noviembre de 2025. Disponible en: <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.Remittances>
-



Turismo en Cuba en tiempos de policrisis

MIGUEL ALEJANDRO FIGUERAS
NIURKA CRUZ SOSA

Introducción

El turismo, sector estratégico para el desarrollo de la nación cubana ha pasado del dinamismo de los años noventa del siglo pasado, al estancamiento y declive desde 2020, cuando la pandemia de la covid-19 restringió los flujos de viajeros en todo el mundo. Es indudable que tras la pandemia los destinos han enfrentado obstáculos que ralentizan la recuperación, como conflictos bélicos, inestabilidad económica mundial, eventos climatológicos. Solo que, mientras el mundo y los competidores de la región caribeña han logrado recuperar, e incluso superar, el desempeño del año 2019, el sector en Cuba se encuentra en una situación crítica, lo cual se evidencia en los niveles de visitantes e ingresos del sector, pero también en las escasas sinergias para impulsar al resto de los sectores de la economía y contribuir al desarrollo de la nación cubana.

En ello influye, además, factores del contexto nacional y propios del sector, que laceran su desempeño y lo hacen poco resiliente ante los diversos y constantes desafíos que impone la demanda y el contexto internacional. Factores que determinan la experiencia del visitante y la competitividad del destino, pues inciden en: la calidad de los servicios turísticos, la capacidad de acogida del destino y su atractivo para visitantes, empresas e inversionistas. El deterioro del desempeño del turismo afecta el acceso a divisas, el sustento del

presupuesto público y el avance del Plan de Desarrollo de la nación y sus programas, lo cual contribuye a agravar la crítica situación de la nación.

El presente capítulo ofrece una aproximación al impacto de factores interconectados en la grave crisis multidimensional que afronta la nación cubana y en el desempeño del turismo, los cuales provocan que el sector lejos de contribuir a la resolución de la misma amplifique sus expresiones. Para ello se estructura en dos apartados. El primero expone las interrelaciones entre el recrudecimiento del bloqueo económico, comercial y financiero de Estados Unidos y la disminución de la conectividad aérea internacional, y además, las problemáticas de los modelos de gestión del desarrollo y el turismo en Cuba, que limitan las sinergias del sector. El segundo, sugiere actuaciones en ámbitos clave para impulsar la salida de la situación actual e iniciar el camino hacia un nuevo modelo de gestión del sector.

Turismo y policrisis, cadena de causas y efectos

En Cuba, el turismo se ha considerado «la locomotora de la economía cubana»¹ y en la actualidad un sector estratégico para impulsarla. Según Rosales Vázquez, directora general de Planificación y Desarrollo del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), el turismo permite equilibrar la balanza comercial, las exportaciones y las importaciones, y financiar sectores como la salud, la educación y las infraestructuras (Cubadebate, 2025). Por tanto, los ingresos del turismo se esperan tengan un peso relevante en la economía cubana y el bienestar ciudadano, y así lo refrendan los documentos programáticos. Desde los años 2000, las exportaciones de servicios constituyen la principal fuente de ingresos de divisas del país: «servicios de salud humana y atención social» (69,1 %) y «servicios de alojamiento y suministro de comidas y bebidas» (12,4 %) fueron el 81,5 % de los servicios exportados en el 2022 (Romero, 2025).

Sin embargo, en la actualidad no existe correspondencia entre el rol concedido al sector y su desempeño. Tampoco, se conocen indicadores que permitan valorar las interrelaciones entre turismo y desarrollo, y por tanto su incidencia en la crisis actual. Los reportes públicos del sector no incluyen, por ejemplo, ingresos netos después de deducir costos operativos,² empleos directos e indirectos generados, participación en el consumo de electricidad nacional, aportes al desarrollo local, entre otros. En tal sentido, el boletín «Indicadores seleccionados del sistema empresarial y presupuestado de la Oficina Nacional de Estadísticas» (ONEI, 2026), ofrece la participación en 2024 y 2025 de la actividad «hoteles y restaurantes» en la estructura de indicadores como promedio de trabajadores (de 5,4 % a 5,5 %), utilidad antes de impuestos (de 11,6 % a 9,2 %) y pérdidas antes de impuestos (0,8 % y 2,9 %). El indicador de trabajadores, dado los sesgos en los datos,³ podría ser superior aún en el contexto actual, dado la participación de los actores económicos privados en el sector. La ausencia de reportes anteriores no permite valorar la evolución de los indicadores de utilidad y pérdidas antes de impuestos, pero corroboran el deterioro del sector en el último año.

Este es un comportamiento esperado, pues tras más de cinco años del impacto de la pandemia, el turismo en Cuba no remonta su crecimiento. En 2020 el arribo de visitantes internacionales registró un decrecimiento del 74,6 % respecto al año anterior y aunque hubo cierta recuperación en 2022 y 2023, los visitantes vuelven a decrecer en 2024. Al cierre de 2025 no se cumplen los 2,6 millones previstos: se reciben 1 810 663 visitantes internacionales que representan el 82,2 % del año 2024 y el 42,9 % de 2019. Los principales emisores de turismo internacional caen en 2025, por ejemplo, Canadá decrece en un 12,4 % y los cubanos residentes en el exterior (CRE) lo hacen en un 22,6 %. En consecuencia, el turismo internacional aportó una ocupación media anual en alojamientos estatales del 18,9 % y un ingreso por entidades turísticas de 109 426 millones de pesos (912 millones de dólares, a razón de una tasa de 1 dólar por 120 pesos) para un decrecimiento del 9,3 % respecto

1 En el año 2002, con ingresos de 1633 millones de pesos convertibles el turismo representó el 45 % de los ingresos en divisas y la participación en el PIB superó el 13 %. El empleo directo pasó de 54 000 personas en 1990 a más de 100 000 en el 2000 y se crearon aproximadamente 200 000 empleos indirectos. A finales de los 90, la población ocupada en el sector representó el 9,3 %. En 2017, el ingreso por turismo internacional fue de 3185,9 millones de pesos convertibles (ONEI, 2018), con un aporte del 10 % al PIB y aproximadamente 120 000 empleos directos (Fuentes, 2026).

2 María del Pilar Macías, directora general de Operaciones y calidad, del Ministerio de Turismo, refiere que en el 2019 el gasto por dólar del turismo era de aproximadamente 60 centavos (Cubadebate, 2019).

3 El boletín excluye a cooperativas y mipymes privadas y la clasificación de actividades no considera todo el sector turístico.

a 2024.⁴ El panorama continúa crítico en 2026: al cierre de abril Cuba recibe a penas 328 608 visitantes, el 44 % respecto al mismo periodo del año anterior. Según Perelló (Fuentes, 2026), para alcanzar en 2030 niveles de visitantes internacionales similares a 2018 (4,7 millones), se requiere un crecimiento anual promedio del 10 %, más del doble del crecimiento en el periodo 2015-2019 (4,9 %).

En estos resultados, además del contexto internacional, inciden factores del contexto nacional y propios del sector turístico. Estos afectan el desempeño de actores económicos, estatales y privados, nacionales y extranjeros, turísticos y no turísticos, con un impacto directo en el sector y la sociedad cubana en sentido general, pues como nunca antes la crisis incide en las dimensiones del desarrollo que se alimentan entre ellas: económica, social, cultural, medioambiental e institucional. Esta crisis multidimensional se expresa en el deterioro de aspectos claves para el desarrollo y el bienestar ciudadano, como los procesos productivos; las infraestructuras y los servicios que garantizan el hábitat (energía, agua, transporte, gestión de desechos, entre otros), y el acceso estable y de calidad a bienes y necesidades básicas como la alimentación, la sanidad y la educación. En consecuencia, se han acentuado situaciones como la pobreza, la insalubridad, la inseguridad, el descontento ciudadano y las migraciones.

Dos factores en particular tienen un efecto devastador en el turismo y la economía, ya en estados críticos: el recrudecimiento del bloqueo económico, comercial y financiero del gobierno de Estados Unidos hacia Cuba, con una marcada extraterritorialidad, y la deficiente conectividad aérea internacional, indispensable para los viajes a la Isla. Estos se suman a problemáticas que durante años han lacerado la gestión del desarrollo y el turismo, de manera tal que factores externos e internos configuran una espiral negativa de causas y efectos que acrecienta las limitaciones para el buen desempeño del turismo y su contribución a la resolución de la crisis.

El bloqueo y la conectividad aérea internacional

El bloqueo limita el acceso a las oportunidades de un mercado cercano y atractivo para diversos sectores económicos, no solo el turismo, y en su carácter extraterritorial a las de otros países. Sus expresiones a lo

largo de más de 30 años son diversas: restricción de los viajes,⁵ y negocios de los estadounidenses en Cuba; obstáculos a transacciones comerciales, relaciones financieras y bancarias; medidas contra gobiernos de terceros países que negocian con Cuba; presiones a entidades comerciales y financieras; demandas contra inversionistas en la Isla, entre otras.⁶ Estas medidas forman parte del paquete para asfixiar la economía cubana e influyen en las fuentes de divisa fundamentales: las remesas, la exportación de servicios profesionales y el turismo.

La administración Trump (2017-2021, 2025-actualidad), se ha destacado por recrudecer el bloqueo, con más restricciones a los viajes y las relaciones comerciales. Desde inicios de 2026, Trump amenaza de manera reiterada con intervenir, agredir o «tomar amistosamente» Cuba; presiona a países para que revoken los contratos de servicios médicos cubanos;⁷ impone un bloqueo de combustible a la Isla,⁸ y amenaza con sanciones a personas y empresas vinculadas al gobierno cubano.⁹ Todo esto agrava la crisis energética existente y las ya difíciles condiciones para garantizar el hábitat, las actividades económicas y el desarrollo y bienestar ciudadano en sentido general: tiempos prolongados sin servicio eléctrico y desconexión del Sistema Electroenergético Nacional (SEN); limitación de servicios médicos; reajuste de actividades educativas y culturales; reducción del transporte; deterioro de la higiene comunal; ajuste de horarios en servicios bancarios, jurídicos y otros trámites; escasez y encarecimiento de bienes y servicios; entre otros.

Este año 2026, en plena temporada alta para el turismo, las presiones se traducen en cancelación de

4 Ingresos por turismo internacional en 2017: 3185,9 millones de pesos convertibles (ONEI, 2018).

5 Los estadounidenses requieren licencia de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) para viajar a Cuba y solo puede hacerse bajo doce categorías, que consideran actividades educativas, investigativas, periodísticas, oficiales, religiosas y la visita familiar y de «apoyo al pueblo cubano», entre otras.

6 Para profundizar en los impactos del bloqueo consulte: Figueras, M.A. y Cruz Sosa, N. «Reformas al turismo en Cuba, viejos y nuevos desafíos». En: Díaz Fernández, I. y Cruz Sosa, N. (comps.). *Miradas a la Economía Cubana. Apuntes para una reforma*. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana, 2025, págs. 83-96.

7 Hasta marzo de 2026, se han cancelado contratos de servicios médicos en Jamaica, Honduras y Guyana.

8 El desabastecimiento de combustible se agravó desde enero del 2026 cuando una orden ejecutiva del presidente de Estados Unidos amenazó con aranceles a países que suministraran petróleo a Cuba.

9 En mayo de 2026, la Orden Ejecutiva 1404 del presidente de Estados Unidos impuso nuevas sanciones a Cuba por «amenazas a la seguridad nacional y la política exterior de Estados Unidos». Bajo la misma se emiten numerosas sanciones a personas e instituciones vinculadas a diversos sectores económicos.

contrataciones; interrupción de operaciones aéreas; incremento de advertencias de no viajar a Cuba por parte de gobiernos a sus ciudadanos; eliminación del destino de la cartera de ofertas de operadores turísticos; suspensión de eventos; paralización de excursiones; ajuste de horarios en comercios y otros servicios.¹⁰ En un inicio, cadenas hoteleras cerraron y compactaron instalaciones y bloquearon reservas de habitaciones temporalmente. Luego, tras las amenazas a empresas que operan con el gobierno cubano, las cadenas extranjeras más importantes anulan contratos con Gaviota para la administración de hoteles (Meliá, Iberostar, Archipelago International, entre otras), mientras la cadena hotelera Blue Diamond y el operador Sunwing Vacations Group anuncian la suspensión indefinida de sus operaciones en la Isla, lo cual tuvo un impacto notable en la caída de los arribos del mercado canadiense. Por iguales motivos, Cuba pierde el acceso a los sistemas de pago Visa y Mastercard, lo cual limita aún más la comercialización de bienes y servicios. Para el visitante, ello se traduce en traslados de instalaciones, imposibilidad de realizar a actividades previstas, cancelaciones de viaje, con el consiguiente impacto negativo en la satisfacción y la posibilidad de viaje a la Isla.

Todas las modalidades y destinos se han visto afectados, pero el turismo en contextos urbanos en particular tiene las mayores limitaciones, por la afectación de condiciones y servicios básicos para la movilidad, el consumo cultural, entre otros. Los oferentes turísticos —estatales y privados— que permanecen, han reorientado sus servicios, en lo particular para el mercado interno: rediseñan sus ofertas hacia paquetes de alojamiento y servicios gastronómicos con promociones; espectáculos culturales; bienestar y estética; organización de celebraciones o eventos profesionales, entre otros.

Tras el desabastecimiento de combustible de aviación,¹¹ la situación de la conectividad aérea se tornó crítica, y el turismo recibe un golpe significativo en plena temporada alta: algunas aerolíneas cancelan sus operaciones,¹² y otras buscan soluciones alternativas con el consiguiente incremento en sus costos

operativos, como realizar vuelos «tanqueados»,¹³ ajustar itinerarios o gestionar escalas técnicas.¹⁴ Compañías canadienses como Air Transat y WestJet, especializadas en viajes vacacionales, reducen de forma gradual sus operaciones, y Air Canada, suspende sus vuelos regulares a Cuba, factor que también afecta los arribos del principal emisor de turismo a la Isla.¹⁵ La reducción de operaciones por indisponibilidad de combustible redujo la disponibilidad de asientos, a su vez, el desplome de los arribos de visitantes impulsa la retirada de las aerolíneas. Con tal incertidumbre, suelen subir los precios de los boletos y se encarece el destino. A ello se suma la agresión de Estados Unidos e Israel contra Irán, con efectos en los precios y en la economía mundial en sentido general. Todo ello deteriora aún más el desempeño del turismo y agrava la situación de la Isla, pues en sentido general la economía cubana tiene una alta dependencia de la aviación.

La conectividad aérea internacional era deficiente e inestable antes del bloqueo petrolero. En 2023, el índice de conectividad aérea de Cuba, calculado por la IATA, fue 25 % menor que en 2019 (IATA, 2024). A principios de 2024, Cuba mejoraba su conectividad aérea con cuarenta y cinco aerolíneas internacionales de América Latina (19), Europa (15), Canadá (4) y los Estados Unidos (4). Sin embargo, el tráfico aéreo todavía no alcanzaba los niveles pre-pandemia (Perelló y Spadoni, 2025). Se desconocen las cifras actuales de operaciones aéreas de Cuba (ocupación de aviones, índice de conectividad), pero el comportamiento de las llegadas internacionales al cierre de 2025, muestra que la cierta mejoría en la conectividad aérea no se pudo traducir en más flujos de visitantes y por tanto beneficios para el turismo y las empresas que garantizan las operaciones aéreas.

En 2018, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) reconocía que el mercado de la aviación en Cuba tenía gran potencial de crecimiento, en términos de diversificación de conexiones internacionales directas. En tal sentido, consideraba entre otros

10 El grupo Meliá, cuyos hoteles en Cuba reportan aproximadamente 10 millones de euros (2% del resultado bruto del Grupo), ha descartado retirarse de la Isla (IPS, 2026).

11 Las autoridades aeronáuticas cubanas comunicaron la no disponibilidad de combustible para las aeronaves en la Isla desde febrero.

12 Air France, al inicio incluyó una escala en Nassau y después suspendió vuelos. Rossiya Airlines, del Grupo Aeroflot, ajustó rutas e hizo paradas de repostaje, pero terminó suspendiendo

vuelos. Iberia activó una política tarifaria para inconvenientes, pero anunció que suspendía vuelos a partir de junio de 2026.

13 Los vuelos «tanqueados» son aquellas en que se carga combustible para la ida y regreso al aeropuerto de origen. Esta alternativa es viable en rutas de corta distancia.

14 Las compañías mexicanas Aeroméxico y VivaAerobus optaron por carga extra de combustible. Air Europa hizo paradas técnicas en República Dominicana.

15 Air Canada operaba una media de 16 frecuencias semanales a Jardines del Rey, Holguín, Varadero y Santa Clara. El gobierno canadiense también recomendó a sus ciudadanos extremar precauciones al viajar a Cuba.

retos: modernizar aeropuertos e infraestructuras de gestión del tránsito aéreo; mejorar la eficiencia de las operaciones y armonizar la política con normas y prácticas internacionales (IATA, 2019). Se estimaba que ello podría generar 900 000 puestos de trabajo y un incremento en 34 000 millones de CUC por año de la contribución del sector aéreo a la economía cubana. En la actualidad, aunque estos retos se mantienen, parece poco probable superarlos a corto plazo.

Turismo y desarrollo, sinergias en crisis

El turismo se caracteriza por interacciones entre viajeros de contextos diversos, oferentes de bienes y servicios, y el territorio objeto de visita y sus comunidades. Además, es muy transversal, dado su alto potencial para impulsar otros sectores de los cuales requiere para su buen funcionar. En tal sentido, es muy sensible a la situación económica, social, medioambiental, política e institucional del destino y su entorno y una falla en uno de sus componentes desestabiliza el sistema.

Los factores comentados en apartado anterior se suman a problemáticas de larga data que inciden en el desempeño del turismo y su capacidad para fomentar sinergias, lo cual agudizó una crisis ya madura. Destacan entre los factores internos, la marcada centralización de la gestión del desarrollo en Cuba y ciertas peculiaridades de su sistema económico, por ejemplo: i) las restricciones que limitan la autonomía de las empresas estatales y privadas; ii) las limitaciones y pocos incentivos a las alianzas y encadenamientos entre sectores y actores económicos; iii) la prohibición a actores económicos privados nacionales a ejercer determinadas actividades turísticas, en particular las guías y las agencia de viajes,¹⁶ y la existencia de tres segmentos en el mercado cambiario oficial, que inciden en los precios, el acceso a insumos y materias primas, los salarios, las exportaciones.¹⁷

El sector turístico también arrastra limitaciones propias que afectan su desempeño, en primera instancia, la estrategia de desarrollo orientada durante muchos años, casi en exclusiva, al crecimiento de las cifras de visitantes internacionales y a la modalidad de

«sol y playa» en alojamiento «todo incluido», con muy poca atención a las potencialidades del mercado interno y la diversidad de recursos naturales y culturales. En sentido general, se ha descuidado la segmentación de los mercados, y las ofertas se caracterizan por la homogeneidad y falta de singularidad, aunque se aprecian algunas excepciones, en especial en el naciente sector privado. En la actualidad, los nacionales y también los cubanos residentes en el exterior —segundo mercado por arribos—, prefieren viajar hacia otros destinos del propio Caribe con mejor relación calidad-precio. Es determinante en el comportamiento de la demanda la existencia de: productos turísticos atractivos y estrategias de comercialización efectivas, ambas orientadas a los diversos segmentos de mercado. Cuando se carece de ellas, incluso con una conectividad aérea internacional favorable, es imposible alcanzar un buen desempeño del sector.

La estrategia inversionista del sector,¹⁸ también ha influido en la pérdida de atractivo del producto turístico. Aunque se ha dotado de infraestructura hotelera de nueva planta, se ha limitado la mejora de las instalaciones existentes y la ampliación de las actividades extrahoteleras. Por su parte, la política inversionista nacional no prioriza sectores, infraestructuras y servicios necesarios para el desarrollo de la nación y la propia actividad. En consecuencia, es progresiva la pérdida de calidad de establecimientos y servicios, afectada además por la carencia de insumos y de manera particular por el déficit de profesionales cualificados.

Por otro lado, la alta centralización del sector dificulta la operatividad y la toma de decisiones en la base, además de que concede muy poca participación a los territorios objeto de desarrollo turístico en la proyección y los beneficios de la actividad. El turismo requiere energía, agua, suelo, capital humano, entre otros recursos que se asientan en un espacio geográfico donde también está la mayor parte de las atracciones y las infraestructuras para conformar los productos turísticos. Por tanto, su relación con otros sectores y las escalas territoriales es clave para el desempeño del turismo y su contribución al desarrollo: la desconexión entre las políticas sectoriales y la proyección del turismo sin considerar las fortalezas y debilidades locales, se refleja en la calidad del producto turístico y la dirección y dimensión de sus impactos.

16 Decreto 107/2024. Actividades no autorizadas a ejercer por las micro, pequeñas y medianas empresas privadas, cooperativas no agropecuarias y trabajadores por cuenta propia.

17 La operación de las empresas estatales en el segmento II (1 USD = 120 CUP) y las privadas en el III (tasa flotante que supera los 400 CUP), distorsiona los precios de las agencias de viajes y encarece la oferta turística, lo cual limita las negociaciones entre oferentes de servicios privados y el canal de venta fundamental.

18 Durante la década del noventa del siglo pasado, un aproximado del 73 % de las inversiones se orientó a instalaciones de alojamiento y el 27 % a infraestructuras para la conectividad (aeropuertos y pedraplenes).

Todo ello afecta el desempeño del turismo, acrecienta el déficit de divisas y amplifica la crisis multidimensional, por su efecto en los ingresos que contribuyen a sustentar el presupuesto público, pero también porque minimiza el efecto multiplicador del sector, limita el encadenamiento con otros sectores de la economía nacional y el financiamiento de procesos productivos e infraestructuras. El déficit de divisas se refleja en toda la economía y compromete los pagos a externos y nacionales, y los niveles de importación de mercancías. Para el turismo, la limitación de las importaciones,¹⁹ se traduce en déficit de insumos e incumplimiento de estándares de calidad en establecimientos, con la consiguiente insatisfacción del visitante habituado a consumir determinados productos y marcas. Pero el sector también requiere ofertas nacionales de calidad, a precios favorables y entregas en tiempo y estables.²⁰ A pesar de que: existen ciertas normas,²¹ y una comisión gubernamental —en la que participan ocho ministerios— dedicada al desarrollo de la actividad turística; las alianzas con productores nacionales son aún insuficientes, en particular aquellas que involucran a actores económicos privados nacionales, pues estos procesos están permeados de pocos incentivos y muchos obstáculos, en ocasiones resultado de discrepancias en la implementación de las políticas. Los esquemas de financiamiento en divisa, por ejemplo, aún no promueven los encadenamientos esperados, ni las mejoras en capacidades productivas y tecnológicas necesarias.²²

Las dinámicas sociodemográficas también influyen en el desempeño del sector, dado el rol protagónico del capital humano en la gestión turística y en la calidad percibida de la oferta. Por un lado, la emigración

ha generado déficit de personal calificado en servicios vinculados directamente al turismo y actividades relacionadas. Ello afecta tanto a actores económicos estatales como privados, aunque mientras estos últimos tienen esquemas salariales y beneficios más atractivos, en las empresas estatales persisten obstáculos para los pagos a los empleados, incluso en empresas mixtas,²³ lo cual ha promovido la migración de trabajadores de una forma de gestión a otra. Esta debilidad impacta en la calidad del sector y podría ser un factor crítico ante su recuperación y el crecimiento de los arribos de visitantes. Por otro lado, el declive del turismo reduce los empleos en diversidad de actividades asociados al sector, limita los ingresos de trabajadores y sus familias, y promueve la movilidad laboral y territorial en busca de bienestar y prosperidad. En igual sentido, se pueden producir desplazamientos de población por la demanda de inmuebles para negocios turísticos y la elevación del costo de la vida, lo que puede conducir a la gentrificación o la terciarización,²⁴ con los consiguientes impactos socioeconómicos y el daño a la autenticidad y atractivo del destino. Estos fenómenos se deben monitorear en los destinos, en particular en La Habana Vieja, Trinidad y Viñales, donde se aprecia un predominio de ofertas comerciales y gastronómicas diseñadas para el visitante, mientras escasean las que satisfacen las necesidades de los residentes con precios asequibles.

La seguridad en el orden público y sanitario, que en otros tiempos constituyeron fortalezas, actualmente dañan la imagen del destino y la satisfacción de los visitantes. Por un lado, el descontento social con su expresión en protestas ciudadanas, sumado a las constantes amenazas de agresión militar del gobierno de los Estados Unidos, genera percepción de inestabilidad e inseguridad. Por otro, han proliferado enfermedades como las arbovirosis (dengue, oropouche y chikungunya), las que se agravan en el último semestre de 2025, entre otros factores, por el deterioro de la higiene comunal.

19 Miguel A. Figueras refiere que antes de 2019, las importaciones anuales del sector turístico cubano se calculaban en alrededor de 2 000 millones de USD, e incluyen el petróleo gastado en la generación de electricidad (Cubadebate, 2019).

20 En 1990, la oferta nacional satisfacía el 12 % de la demanda requerida por el turismo, en el 2004 se elevó a un 67 %. El turismo promovió inversiones en la industria ligera, la industria alimentaria y la agricultura.

21 Resolución 177/2020 sobre la comercialización directa de productos agropecuarios entre los establecimientos hoteleros y gastronómicos del sector turístico y otros vinculados al turismo y las unidades productoras.

22 En 2025, en la Comisión agroalimentaria de la X Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, Juan C. García Granda, ministro de Turismo, refirió que el campesino «posee dificultades para la extracción del dinero en efectivo» de los pagos a sus cuentas bancarias. Por su parte, Ydael Pérez Brito, ministro de Agricultura, comentó que además de incentivos para el productor es necesario «lograr estabilidad en las producciones con necesidad de insumos» (Maturell, 2025).

23 La Ley 118/2014 de Inversión Extranjera ampara la creación del Fondo de Estimulación Económica (FEE) para la remuneración de los trabajadores de las empresas mixtas, equivalente a las utilidades en las empresas estatales (Resolución 124 del Ministerio de Finanzas y Precios), pero ello no es una obligación y su aplicación se ha limitado desde el ordenamiento monetario y cambiario.

24 Gentrificación: la vivienda es comprada por población no autóctona con mayor poder adquisitivo y se mantiene función residencial. Terciarización: la vivienda cambia su función para actividades como alojamiento turístico, gastronomía o comercio.

En materia de inversiones, aunque algunos proyectos turísticos incluyen obras inducidas que han contribuido a mejorar ciertas infraestructuras y servicios (aeroportuarios, vialidad, comunicaciones, hidráulicas²⁵), los beneficios en tal sentido no son percibidos por las comunidades ni tienen impactos notables en los procesos productivos. En materia de energía, tanto la política de fuentes renovables de 2014 como ciertas normas jurídicas para impulsar la transición energética,²⁶ han promovido la incorporación de las tecnologías LED e inverter, los materiales biodegradables, la movilidad eléctrica y las fuentes renovables. Sin embargo, aunque las inversiones del sector intentan adecuar el producto turístico a las exigencias de la demanda e incorporar tecnologías más eficientes,²⁷ ello no logra compensar las pérdidas por falta de calidad y diversidad de la oferta y contribuir a atenuar las dificultades energéticas de la nación.

En este contexto, no se cuenta con leyes de empresas y de turismo pero está marcado por continuas actualizaciones en el marco jurídico. Se han enunciado medidas, pendientes de su implementación, que persiguen impulsar la producción y el encadenamiento de diversos actores económicos; incrementar ofertas de bienes y servicios; aprovechar capacidades subutilizadas; movilizar financiamiento para inversiones, y conceder cierta autonomía empresarial para la contratación de personal y la importación y exportación. Entre estas, las orientadas a establecer un sistema de gestión, control y asignación de divisas en un contexto de dolarización parcial,²⁸ promover alianzas público-privadas,²⁹ estimular la participación de capital

foráneo,³⁰ y la renta de establecimientos hoteleros.³¹ El esquema de arrendamiento en particular, podría otorgar mayor autonomía operativa, para definir política salarial, gestionar las inversiones y decidir acciones de mantenimiento y promoción. Respecto a las inversiones, aunque la situación actual sugiere que el turismo no es un sector atractivo,³² ello estaría condicionado fundamentalmente a la evolución de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. Según Spadoni (2026), en un escenario de diálogo, el turismo podría ser rentable para empresas estadounidenses y generar ingresos para hoteleros, aerolíneas, plataformas de reserva, líneas de cruceros, y también se podrían favorecer inversiones en energía, transporte, telecomunicaciones y comercios.

Meta: nuevo modelo de gestión del turismo

El turismo en Cuba atraviesa por el periodo más complejo de su historia, con condiciones muy desventajosas que afectan su competitividad y capacidad de generar ingresos. Indiscutiblemente, es un gran desafío revertir el decrecimiento sostenido de los mercados; sostener servicios de calidad y en sentido general garantizar la capacidad de acogida y la satisfacción de los visitantes, en un destino con una crisis multidimensional que se refleja en la cotidianidad, con escasa conectividad aérea internacional y un conflicto con el gobierno de los Estados Unidos que trasciende el bloqueo económico y genera alarmas por una posible agresión militar. Ante estas circunstancias, continuar considerando el turismo como un sector estratégico, implica realizar transformaciones profundas en aspectos clave de la gestión del sector, que permitan proyectar en diversos escenarios y reaccionar adecuadamente a los continuos desafíos del contexto internacional.

En la década de los noventa, en un contexto adverso, Cuba alcanzó posicionarse como un destino

25 En Cubadebate (2025), Toledo Tápanes, vicepresidente, Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos comenta: «El turismo financia equipos de bombeo y de cloración, plantas desaladoras y de tratamiento de agua».

26 Resolución 41/2026 del Ministerio de Finanzas y Precios sobre beneficios fiscales asociados a fuentes renovables de energía. Resolución 76/ 2025 del Ministerio de Energía y Minas sobre financiamiento indirecto de la generación de energía renovable para empresas estatales, mipymes y personas naturales.

27 El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo implementa proyecto sobre turismo sostenible, con apoyo del Fondo Mundial del Medio Ambiente, acompañado por Cubaenergía y el Instituto Superior de Tecnologías y Ciencias Aplicadas, para la instalación de sistemas automatizados de medición del consumo eléctrico en hoteles, que faciliten planificación y monitoreo del consumo energético.

28 Decreto-Ley 113/2025 del Consejo de Estado sobre las transacciones en divisas en la economía nacional.

29 Decreto-Ley 114/2025 del Consejo de Estado sobre la asociación entre entidades empresariales estatales y no estatales.

30 En marzo de 2026, el vice primer ministro Oscar Pérez-Oliva Fraga anunció que cubanos residentes en el exterior podrán invertir directamente en el país como parte de acciones para abrir espacios al capital privado.

31 Tras el anuncio en 2025, en la Asamblea Nacional del Poder Popular, de establecer como empresas de capital totalmente extranjero aquellas que suscriban contratos de arrendamiento de instalaciones turísticas, en 2026 se inició la un acuerdo con la cadena española Iberostar.

32 En la década de 1990 la inversión extranjera financió el 2 % del desarrollo turístico y facilitó el acceso a turoperadores y líneas aéreas internacionales.

turístico en el competitivo Caribe, como resultado de una estrategia que articuló transformaciones en el sector y el sistema económico cubano. El contexto ha cambiado, y también las expectativas, preferencias y exigencias de los viajeros, por lo cual los destinos competidores se reinventan de manera constante. Para revertir la situación actual, recuperar la competitividad del destino y emprender una senda de crecimiento, el turismo requiere nuevas transformaciones en el sector y el sistema económico cubano. Ello implica actuaciones por etapas y en ámbitos que trascienden las competencias del sector turístico, las que expertos y académicos han sugerido de forma reiterada (Figueras y Cruz, 2025; Spadoni y Perello, 2025; Perelló, 2024, 2022b, 2022a, 2021; Hernández, Torres y Bulnes, 2023; Ramírez, Pérez, Rodríguez y Miranda, 2020; Robert, 2019; Figueras, 2018, 2009; Alfonso, 2011; Quintana *et al.*, 2004). En cualquier escenario, habría que incidir en la oferta, la demanda, el sistema empresarial, las alianzas, las inversiones, la comunicación y el capital humano.

Diversificar y diferenciar la oferta

- Consolidar y renovar el turismo de «sol y playa», con nuevos servicios y actividades hoteleras y extrahoteleras según segmentos de mercado. Por ejemplo, las diversas expresiones culturales y el intercambio con sus creadores, pueden generar experiencias únicas para el visitante.
- Diseñar nuevos productos por segmentos de mercado, auténticos, que aprovechen recursos culturales, naturales y humanos por territorios. Por ejemplo, experiencias de turismo rural con visitas y estancia en fincas privadas; excursiones culturales o de naturaleza conducidas por guías locales; artesanía y gastronomía local.
- Potenciar modalidades y productos que permitan distribuir flujos de visitantes a lo largo del año. Por ejemplo, el turismo de eventos, incentivos y reuniones (MICE), que permitiría además aprovechar infraestructuras y servicios en establecimientos hoteleros, y los viajes asociados a celebraciones (bodas, lunas de miel, despedidas de solteros, renovación de votos, graduación, entre otras).
- Adecuar sistemas de calidad y categorización de las instalaciones a las exigencias y estándares internacionales según tipología de productos, y en consecuencia ajustar los precios de las ofertas.

Diversificar la demanda

- Recuperar mercados internacionales como Canadá, China, Rusia y los europeos, con la promoción de ofertas atractivas en precios y valor, diferenciadas por país y segmentos.
- Potenciar visitantes de América Latina como México, Argentina, Colombia y Brasil, con énfasis en ofertas culturales y de naturaleza, diferenciadas por país y segmentos.
- Rescatar y elevar la participación de cubanos residentes en el exterior y el mercado interno con ofertas diferenciadas e incentivos en precios y mecanismos de pago para familias, parejas de la tercera edad, grupos de jóvenes y celebraciones.

Robustecer el sistema empresarial del turismo

- Diversificar el entramado de actores económicos, estatales y privados, nacionales y extranjeros, con incentivos y mecanismos de fomento, otorgando mayor participación al sector privado nacional en toda la cadena del valor del turismo, destinos, modalidades y tipologías de productos y servicios turísticos.
- Conceder competencias a actores económicos para ganar en autonomía y agilidad operativa, en particular en lo referido a alianzas, contratación, compras, pagos, exportación e importación, gestión del capital humano.
- Ampliar las actividades turísticas permitidas a actores económicos privados nacionales, como, por ejemplo, el guiado, la intermediación y la administración de establecimientos estatales.

Fortalecer las alianzas

- Fortalecer la integración y la colaboración con países y asociaciones turísticas regionales e internacionales, en particular del Caribe. Los acuerdos con agencias y aerolíneas, pueden fortalecer el transporte intra e interregional e insertar a Cuba en programas turísticos multidestino.
- Diversificar tipologías de alianzas y actores en todos los destinos, modalidades y tipologías de productos y servicios turísticos. Por ejemplo, contratos de administración, mixtas, producciones cooperadas, renta de instalaciones, entre otras, con participación de extranjeros y cubanos residentes en el exterior y en Cuba.

- Promover acuerdos de colaboración público-privado para sostener, por ejemplo, programas medioambientales, culturales y sociales, con la participación de las comunidades.
- Consolidar los esquemas de financiamiento en divisas como incentivo a encadenamientos y apoyo financiero a inversiones en procesos productivos y tecnológicos, por ejemplo, en sectores como agricultura, alimentaria, transporte, energía, muebles y textiles, limpieza e higienización, entre otros.
- Fortalecer la articulación con sistemas de cultura, salud, educación y deporte, que generen beneficios directos y contribuyan a diversificar ofertas turísticas. Por ejemplo, bienes y servicios de las industrias culturales y creativas pueden diversificar el producto turístico cubano y generar ingresos para la cultura.

Redefinir la política inversionista

- Concebir una estrategia inversionista alineada con planes de desarrollo, sectoriales y territoriales, para definir las tipologías de productos e infraestructuras prioritarias.
- Incentivar la inversión privada, extranjera y nacional, valorar de forma particular, aquellas iniciativas que se orientan a la oferta extrahotelera, introducen tecnologías para el ahorro energético y de recursos, o promueven encadenamientos con actores económicos locales.
- Promover obras inducidas en inversiones, estatales y privados, de manera fundamental en infraestructuras territoriales para servicios energéticos, hidráulicos, de información y comunicación, transporte y vialidad, señalética, iluminación pública.

Preservar y capacitar al capital humano

- Definir esquemas salariales y beneficios directos para los trabajadores del sector, tener en cuenta categorías por puestos de trabajo.
- Conceder autonomía a todas las empresas para el pago a empleados.
- Implementar programas de recalificación continua del personal directo a los servicios, estatales y privados, tener en cuenta tendencias internacionales.
- Sensibilizar y capacitar sobre potencialidades y riesgos del turismo, a decisores y funcionarios en diversas escalas político-administrativas y personal relacionado con la experiencia del visitante (aeropuertos, equipamientos culturales, entre otros).

Renovar la comunicación

- Diseñar estrategia integral de comunicación, diferenciada por públicos, para mejorar la imagen del destino Cuba y la percepción social sobre el turismo. Estrategia que visibilice la gestión del sector, sus impactos y contribución al desarrollo, sin obviar las diferencias entre la Cuba cotidiana y la Cuba turística.
- Promover campañas del destino Cuba con valores diferenciadores según percepción por mercados.
- Fortalecer acciones de marketing de instalaciones y destinos turísticos, haciendo hincapié en los valores identitarios e incluyendo a oferentes privados de bienes y servicios turísticos en las campañas publicitarias.

Estas actuaciones podrían incidir de manera paulatina en el desempeño del turismo, pues promoverían ofertas más atractivas; el gasto del visitante; la inserción de actores económicos locales como proveedores de insumos y oferentes de bienes y servicios; el mantenimiento y mejora de infraestructuras y servicios locales; el empleo local, con el consiguiente beneficio para la economía nacional, los territorios y sus residentes. No obstante, la aprobación de normas aisladas, lejos de ayudar a su implementación, entorpecerían su efectividad. Por tanto, deben formar parte del tránsito ordenado hacia un nuevo modelo de gestión del turismo, con transformaciones en las políticas y estrategias del sector.³³ Un modelo que consolide la institucionalidad y gobernanza del sector, promueva el diálogo multinivel y la pluralidad de actores; conceda protagonismo al territorio objeto de desarrollo turístico, que otorgue competencias para la creación de estructuras territoriales para la gestión del turismo y la captación de contribuciones del sector y los visitantes; considere la proyección estratégica a corto, mediano y largo plazo, y vele por el balance entre crecimiento y consumo de recursos, y genere beneficios estables, para la nación y los territorios.

Al mismo tiempo, para que ese tránsito sea viable y los resultados del turismo se traduzcan en efectos multiplicadores en la economía y bienestar para sus ciudadanos, se requieren transformaciones integrales al modelo de desarrollo de la nación cubana y las

³³ Para ampliar información consulte: Figueras, M.A. y Cruz Sosa, N. «Reformas al turismo en Cuba, viejos y nuevos desafíos». En: Díaz Fernández, I. y Cruz Sosa, N. (comps.). *Miradas a la Economía Cubana. Apuntes para una reforma*. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana, 2025, págs. 83-96.

políticas que lo sustentan, que conduzcan a la efectividad del sistema económico, la consolidación del sistema empresarial y el protagonismo de una escala local con competencias y capacidades para conducir la gestión del desarrollo territorial. Modelo que garantice el diálogo multinivel y la participación, la alineación de objetivos, la pluralidad y articulación de actores, la coherencia de actuaciones y la transparencia de los programas de desarrollo y sus resultados.

En particular, urge redefinir la política inversionista nacional, pues no es posible sostener el turismo sin mejoras en las infraestructuras de conectividad (aeropuertos, viales), redes técnicas (energía, agua, comunicaciones) y transporte, entre otras. De igual modo, serían convenientes considerar en las políticas empresariales, incentivos a actores económicos estatales y privados, como, por ejemplo, la exención de ciertos impuestos y el otorgamiento de créditos en condiciones favorables para negocios que incorporen prácticas y tecnologías novedosas para la gestión de recursos o inviertan en infraestructuras y actividades extrahoteleras. En cualquier caso, es necesario diversificar las fuentes de ingresos e impulsar el desarrollo de otros sectores: una economía diversa permite establecer sinergias y encadenamientos que la hacen más estable y resiliente.

Conclusiones

El turismo es una actividad económica con potencial para el desarrollo de la nación cubana, pero diversos factores no permiten que alcance los ingresos y promueva los efectos multiplicadores esperados. Las interrelaciones, sectoriales y territoriales, necesarias para el funcionamiento del sistema turístico, explican que la crisis multidimensional que atraviesa la nación cubana condiciona el avance del sector, y a su vez su pobre desempeño no contribuya a la resolución de la misma.

Sin dudas, son obstáculos significativos el recrudecimiento del bloqueo de Estados Unidos hacia la Isla y la deficiente conectividad aérea internacional, pues el aislamiento y la crisis energética afectan de forma directa al turismo y a la economía en sentido general, y agravan el déficit de divisas y los obstáculos a la inversión extranjera, las exportaciones e importaciones, la productividad, entre otros. De sostenerse, los escenarios pueden ser extremos y sería prácticamente imposible la recuperación del turismo —o cualquier otro

sector de la economía— y en correlato su contribución al progreso de la nación cubana.

Sin embargo, existen otras problemáticas del contexto nacional y propias del sector, que han frenado su progreso durante años y las cuales urge transformar, en particular las restricciones para la gestión empresarial y la participación del sector privado nacional en la economía; la política inversionista; los obstáculos a las alianzas y los encadenamientos; la política cambiaria que distorsiona la estructura de costos y no regula de manera eficaz el sistema económico, y la alta centralización y limitada participación de los territorios en la gestión y los beneficios del sector. En cualquier escenario, revertir la espiral negativa de causas y efectos que inciden en el desempeño del turismo y su contribución al desarrollo, demanda transformaciones que trascienden el sector y actuaciones interconectadas que deben conducir a: diversificar la oferta y la demanda, robustecer el sistema empresarial, fortalecer las alianzas, redefinir la política inversionista, renovar la comunicación y preservar y capacitar al capital humano.

Tales actuaciones deben formar parte de un programa para garantizar el tránsito hacia un nuevo modelo de gestión del turismo, que promueva incrementos estables de ingresos y a su vez capacidad de respuesta ante los múltiples eventos y circunstancias que lo laceran. En correspondencia, la contribución del turismo al desarrollo, su resiliencia y sostenibilidad, solo será posible si se realizan a la par transformaciones en el modelo de gestión del desarrollo de la nación cubana, que sin poner en riesgo su dimensión social, consideren reformas al sistema económico y promuevan la articulación de políticas, la alineación de objetivos y programas, el diálogo entre actores con intereses diversos y la coherencia de actuaciones sectoriales y territoriales. Sin integralidad es imposible superar la crisis multidimensional que Cuba enfrenta, por el contrario, se reproducen las problemáticas que la sustentan. El camino es complejo y está cargado de desafíos, pero los riesgos de no transitarlo son mayores, para la economía cubana y el bienestar de sus ciudadanos.

Bibliografía

- ALFONSO NICHAR, G. *El reto de la competitividad del turismo para Cuba*. Ponencia en la Convención Internacional de Estudios Turísticos, La Habana, 2011.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE TRANSPORTE AÉREO (IATA). *El valor de la aviación en Cuba. Desafíos y oportunidades para el futuro*. Montreal: IATA, 2019.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE TRANSPORTE AÉREO (IATA). *Transporte aéreo trimestral, Chartbook: Sostenibilidad y economía de la IATA, cuarto trimestre de 2023*. Montreal: IATA, 2024.
- CARMONA TAMAYO, E. e IZQUIERDO, L. «¿El turismo impulsa el desarrollo de otros sectores en Cuba?». Entrevista a María del Pilar Macías Rutes y Miguel Alejandro Figueras. *Podcast de Cubadebate*, 18 de junio de 2019. Disponibilidad: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2019/06/18/el-turismo-impulsa-el-desarrollo-de-otros-sectores-en-cuba-podcast/>
- CUBADEBATE. «Turismo en Cuba: ¿cómo impacta en la economía y la calidad de vida de la población?». *Cubadebate*, 28 de mayo de 2025.
- DEL PIANO, R. «Aerolíneas recurren a operaciones «tanqueadas» y escalas intermedias para mantener vuelos a Cuba». *ElAereo.com*, 10 de febrero de 2026.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, I. y BLANCO ROSALES, H. «El sistema empresarial en Cuba. Una visión necesaria y una transformación impostergable». En: DÍAZ FERNÁNDEZ, I. y CRUZ SOSA, N. (comps.). *Miradas a la Economía Cubana. Apuntes para una reforma*. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana, 2025, págs. 53-60. ISBN: 978-9945-509-57-1.
- FIGUERAS, M. A. *Efecto del turismo en los ingresos del país en las últimas dos décadas*. III Taller Internacional Administración Financiera 2009, versión conferencia. La Habana: CIDTUR, 2009.
- FIGUERAS, M. A. *Apuntes y reflexiones sobre lo que ocurre en el turismo internacional en Cuba*. La Habana: Facultad de Turismo, Universidad de La Habana, 2018.
- FIGUERAS, M. A. y CRUZ SOSA, N. «Reformas al turismo en Cuba, viejos y nuevos desafíos». En: DÍAZ FERNÁNDEZ, I. y CRUZ SOSA, N. (comps.). *Miradas a la Economía Cubana. Apuntes para una reforma*. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana, 2025, págs. 83-96.
- FUENTES, F. «Cuba: La dura crisis del turismo». *La Tercera*, 21 de marzo de 2026. Disponible en: <https://www.latercera.com/mundo/noticia/cuba-la-dura-crisis-del-turismo/>
- HERNÁNDEZ, Y., TORRES, L. y BULNES, D. «Gestión de destinos turísticos en Cuba. Un acercamiento a su situación actual». *Retos Turísticos*, vol. 22, n.º 1, e-5864, enero-diciembre de 2023.
- INTER PRESS SERVICE (IPS). «Golpe energético al turismo cubano». *IPS Cuba*, 28 de febrero de 2026.
- MATURELL SENON, C. «Impulsar el turismo, otra vía para la transformación social». *CMKC Radio Revolución*, 18 de julio de 2025.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (ONEI). *Boletín Indicadores seleccionados del sistema empresarial y presupuestado, enero-diciembre 2025*. La Habana: ONEI, edición febrero de 2026.
- PERELLÓ CABRERA, J. L. «Los desafíos del sector turístico ante los enigmas de una nueva época». *Catalejo, Revista Temas*, 26 de julio de 2021. Disponible en: <http://www.temas.cult.cu/catalejo/los-desafios-del-sector-turistico-ante-los-enigmas-de-una-nueva-epoca/>
- PERELLÓ CABRERA, J. L. «Los eventos coyunturales determinan el desempeño del turismo en Cuba». *Progreso Semanal*, 30 de marzo de 2022. Disponible en: <https://progresoweekly.us/los-eventos-coyunturales-determinan-el-desempeno-del-turismo-en-cuba/>
- PERELLÓ CABRERA, J. L. «Turismo de pequeña escala: el gobierno como organismo regulador». *El Economista de Cuba*, 13 de mayo de 2022. Disponible en: <http://www.eleconomista.cu/turismo-de-pequena-escala-el-gobierno-como-organismo-regulador/>
- PERELLÓ CABRERA, J. L. «El reto del multidesestino y la diversidad como un nuevo producto turístico en el Caribe». Presentación en el XVII Seminario Internacional de Periodismo y Turismo, 19 de junio de 2024.
- QUINTANA, R. et al. *Efectos y futuro del turismo en la Economía Cubana*. La Habana, 2004.
- RAMÍREZ, J. F., PÉREZ, I., RODRÍGUEZ, M. y MIRANDA, H. «Turismo local sostenible: contribución al desarrollo territorial en Cuba». *COODES*, vol. 8, n.º 3, 2020, págs. 425-447.
- ROBERT, M. O. *Diseño de un procedimiento para la evaluación de la sostenibilidad de la gestión de los destinos turísticos con un enfoque a procesos*. Tesis Doctoral. La Habana: Facultad de Turismo, Universidad de La Habana, 2019.
- ROMERO GÓMEZ, A. F. «Crisis económica y vulnerable inserción externa: la urgencia de transformaciones postergadas». En: DÍAZ FERNÁNDEZ, I. y CRUZ SOSA, N. (comps.). *Miradas a la Economía Cubana. Apuntes para una reforma*. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana, 2025, págs. 43-52. ISBN: 978-9945-509-57-1.
- SPADONI, P. «Por qué el turismo podría ser clave para la «toma de control amistosa» de Cuba por parte de Trump». *Cuba Capacity Building Project*, Columbia Law School, 18 de marzo de 2026.
- SPADONI, P. y PERELLÓ CABRERA, J. L. *La industria turística cubana. Evolución, desafíos y perspectivas*. Estados Unidos: Bloomsbury Publishing, 2025. ISBN: HB:978-1-49859-043-3.
-



Policrisis en Cuba: ¿Qué pasa con las personas?

MARÍA DEL CARMEN ZABALA ARGÜELLES
SILVIA ODRIÓZOLA GUITART

Introducción

En Cuba, la búsqueda de igualdad y justicia social ha sido una aspiración de la nación, y desde el triunfo de la Revolución forma parte de los fundamentos éticos y políticos del modelo de desarrollo, como refrenda la Constitución de 2019 en su artículo primero. Durante las primeras tres décadas del proceso revolucionario, la implementación de una política social integral permitió avanzar de manera considerable en la reducción de las desigualdades heredadas de la dependencia neocolonial, se destinaron cuantiosos recursos a la esfera social y se configuró un modelo de acceso universal y gratuito a los servicios, financiado mediante una fuerte redistribución del presupuesto nacional y con el Estado como principal garante.

Tras la desintegración del campo socialista y la URSS, el país enfrentó una profunda crisis económica que, aunque priorizó la preservación de las conquistas sociales, no logró impedir que reaparecieran y se incrementaran desigualdades (Álvarez y Máttar (coord.), 2004). Una vez lograda cierta recuperación económica, se desplegaron masivos programas sociales¹ para atender estas brechas, aunque sin solucionar las problemáticas acumuladas. Con posterioridad, las

¹ Etapa conocida como Batalla de Ideas, estos programas estaban dirigidos de forma prioritaria a la juventud y a sectores vulnerables de la población.

dificultades no resueltas y la Actualización del Modelo Económico y Social,² continuaron erosionando la igualdad y profundizaron desigualdades existentes o crearon otras nuevas (Espina y otros, 2010; Colectivo de autores, 2020; Albizu-Campos, Echevarría y Tejuca, 2023), situación que se ha agudizado en el periodo más reciente por la confluencia de diversas crisis ya analizadas en capítulos precedentes.

El objetivo de este capítulo es analizar las dimensiones sociales de la crisis alimentaria, de salud, migratoria y energética, que forman parte de la llamada policrisis, entre 2020 y 2025, con énfasis en sus impactos en la población, las respuestas individual-familiares y del Estado en cuanto a programas gubernamentales y servicios públicos de protección social, así como propuestas para su atención, resultantes de investigaciones. En cada una de las crisis examinadas y, en dependencia de la información disponible, se presenta un análisis de las desigualdades —las ya existentes y el surgimiento de nuevas— que permite develar los efectos diferenciados de la policrisis y su reforzamiento en grupos poblacionales específicos. A partir de este examen se fundamentan propuestas integradoras para la atención y posibles soluciones a estas problemáticas.

Las dimensiones sociales de la policrisis

Cuba clasifica como un país de desarrollo humano alto, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ello ha sido resultado de la prioridad política que ha tenido la esfera social en el modelo cubano. Entre el 45 % y el 50 % del gasto público se ha destinado a los servicios sociales, lo cual representa como promedio el 26 % del Producto Interno Bruto (PIB) en los últimos cinco años. Sin embargo, en condiciones de decrecimiento económico, restricciones presupuestarias fuertes, insuficiente disponibilidad de divisas y elevados niveles de inflación, estos recursos resultan insuficientes para mantener los logros sociales alcanzados en periodos precedentes. En este contexto, se aprecia de manera visible un incremento de la desigualdad social y del deterioro de las condiciones

de vida de muchas de las familias cubanas, resultado del escenario de policrisis que en la actualidad enfrenta la nación. Cuba pasó del lugar 70 del ranking mundial del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en 2019 al lugar 97 en 2025 (PNUD, 2025).

Crisis energética

La crisis energética tiene impactos en la calidad de vida de las personas en, al menos, cinco ámbitos. En primer lugar, la insuficiente disponibilidad de energía ha sido una de las causas principales de la paralización total o parcial de un grupo importante de actividades económicas que reducen la oferta de bienes y servicios a la población, con sus correspondientes afectaciones en el consumo y en el empleo. Sectores como la agricultura, la pesca y la industria manufacturera muestran decrecimientos del 44 %, 58 % y 32 %, respectivamente entre 2020 y 2024 (ONEI, 2025).

En el año 2024, se aprecia un incremento de la venta de bienes y servicios en pesos cubanos (CUP), cuyos valores crecieron un 141 % con respecto a 2023. La dinámica de crecimiento en el sector estatal (122,2 %) fue mucho menor que en el sector privado (160,8 %), lo cual refuerza la idea de que una parte importante del consumo de las familias cubanas se completa fuera de los establecimientos estatales, en los que los precios crecen con mayor dinamismo. La participación del sector privado en dichas ventas pasó del 4 % en 2020 al 55 % en 2024.

Dado los elevados índices de inflación, esta ampliación de las ventas responde al incremento de los precios de estos bienes y servicios y no a un aumento del consumo; lo cual coloca en mayor desventaja a las personas de menores ingresos y profundiza la brecha de consumo entre los distintos estratos de ingresos. Téngase en cuenta que poco más del 60 % de los ocupados en la economía labora en el sector estatal, en donde el salario medio mensual apenas ascendió a 5839 CUP en 2024; siendo la pensión media de 2192 CUP.

El segundo impacto de la crisis energética está asociado al combustible para cocinar. Aunque en muchos hogares cubanos aún se utiliza la leña, el carbón o el queroseno como combustible principal, en la mayoría de los hogares la cocción de los alimentos se realiza con gas manufacturado («gas de la calle»), gas licuado del petróleo GLP («gas de balita») y electricidad. Esta última se extendió de manera considerable en el marco de la Revolución Energética, cuando fueron sustituidos de manera masiva los medios de

2 Véase: Partido Comunista de Cuba. *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* (2011) (2016); *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano del Desarrollo Socialista*; *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos*; *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*.

cocción que empleaban GLP y keroseno por equipos electrodomésticos de bajo consumo. En los años más recientes, las interrupciones sostenidas en el servicio eléctrico, así como las dificultades para abastecer el GLP, ha conducido a un mayor uso del carbón y la leña para cocinar, con sus correspondientes impactos en el medio ambiente y el confort de las familias. Asimismo, habría que añadir el incremento del precio del carbón y los artículos para cocinar con este combustible, así como el hecho de que la mayoría de los hogares no tiene condiciones (espacio, ventilación, instrumental) que permitan utilizar este modo de cocción. Esta situación afecta en lo particular a las mujeres, en quienes recae el peso fundamental de la elaboración de los alimentos en los hogares cubanos.

En tercer lugar, los impactos en el transporte. En 2024, la transportación de pasajeros se redujo en un 20 % con relación al 2020, año en el que ya se había producido una caída del 11 % con respecto a 2019. En el caso de la transportación por ómnibus y, de ella, la urbana, estos decrecimientos fueron del 42 % y el 62 %, respectivamente (ONEI, 2025). Entre enero y septiembre de 2025, la transportación de pasajeros tuvo un comportamiento equivalente al 88 % del valor alcanzado en igual periodo del año anterior, lo cual refuerza su tendencia al decrecimiento.

Este déficit en la transportación y el correspondiente incremento de los precios en el transporte privado, limita el acceso de las personas a bienes como alimentos y otros de primera necesidad; a los centros de salud y hospitales; a los centros escolares y de actividades extracurriculares, con sus correspondientes efectos en la educación general de infantes, adolescentes y jóvenes; a los centros de trabajo, con implicaciones para el ausentismo, la puntualidad y la productividad laboral; a mejores oportunidades de empleo; y al disfrute de espacios de ocio y recreación, que incluye las visitas a familiares y amigos, en especial grave para personas mayores que viven solas y requieren del contacto con sus cuidadores o familiares. Tales efectos se acentúan cuando se requiere viajar a otras provincias, ya que la transportación interprovincial también ha sufrido los impactos de la crisis. Aunque no se dispone de datos recientes, el director general de Ómnibus Nacionales señaló en diciembre de 2025 que de un parque de 558 ómnibus solo funcionaban 219, lo cual reduce de manera considerable la capacidad de dar respuesta a las necesidades (Causse, 2025).

De igual modo, la reducción del movimiento en las calles, tanto vehicular como peatonal, además de generar una sensación de espacios vacíos y abandono,

aumenta los niveles de inseguridad y de violencia; atenta contra una adecuada planificación del tiempo por la incertidumbre de la espera; y causa mayores gastos a las familias por el incremento de los precios del pasaje, en especial, del transporte privado. Todo ello contribuye a aumentar los niveles de estrés y de ansiedad de las personas.

Otros servicios básicos como el suministro de agua, la recogida de desechos sólidos y las comunicaciones también sufren los impactos negativos de la crisis energética y afectan el bienestar de la población.

En el caso del agua, según declaraciones de autoridades del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INRH) en septiembre de 2025, del total de los 3 millones de habitantes afectados por interrupciones en el servicio, un aproximado de 1,5 millones (50 %) tiene como causa la falta de energía eléctrica que impacta de forma directa en el funcionamiento de los sistemas de bombeo y distribución de agua. Los territorios en los que el déficit energético tiene mayor peso en dichas afectaciones son Ciego de Ávila, Matanzas, Mayabeque, Artemisa y La Habana (Alonso y Martínez, 2025).

Debido a la baja disponibilidad de combustible, también se enfrentan dificultades para la recogida de desechos sólidos, en particular en las ciudades más pobladas, que afectan la salud e higiene de los ciudadanos. Entre 2019 y 2024, decrece el volumen de desechos sólidos recolectados un 12 %, con valores por encima del 35 % en territorios como la Isla de la Juventud (83 %), Ciego de Ávila (75 %), Holguín (42 %), Granma (40 %) y Sancti Spíritus (37 %) (ONEI, 2025).

Con respecto a las comunicaciones, autoridades de la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba (ETECSA) declararon en enero de 2025 que, a pesar de contar con 8 millones de líneas móviles activas, el 95 % de las cuales están habilitadas para acceder a Internet, los problemas de calidad persisten, muchas veces asociado a problemas energéticos (Figueredo, 2025). Estas afectaciones impactan de manera transversal el bienestar de la población, amplían las desigualdades preexistentes, limitan la capacidad de resiliencia ante emergencias y restringen oportunidades y derechos fundamentales.

Internet es un canal vital para redes de apoyo social y de comunicación con familiares y amigos, por lo que su pérdida incrementa la sensación de aislamiento, ansiedad y desamparo, en especial en poblaciones vulnerables o personas con movilidad reducida, lo cual incluye a las personas mayores. Para los sistemas educativos, las plataformas digitales constituyen un

complemento importante; más aún en las condiciones de semipresencialidad en las cuales se desarrolla el segundo periodo del actual curso escolar en la educación superior. La falta de conectividad, amplía la desigualdad educativa, al afectar a estudiantes de bajos recursos que no cuentan con alternativas de acceso, así como a aquellos que residen en territorios con mayores dificultades de conexión y cortes de electricidad.

Internet es, además, un espacio de recreación y ocio, en especial para los más jóvenes, que adquiere mayor relevancia ante las limitaciones de movilidad por la reducción del transporte, de las ofertas culturales y recreativas por falta de electricidad, y por los elevados precios de las existentes. También la falta de conectividad afecta el comercio electrónico e impide realizar transferencias y pagar servicios básicos (electricidad, agua, telefonía fija).

Los apagones por encima de las 20 horas como promedio diario afectan la conservación de los alimentos, y aumentan los estados de angustia, irritabilidad y estrés en el seno de las familias. En particular, en aquellos hogares en los que viven personas mayores, con enfermedades, en situación de discapacidad o niños y niñas de la primera infancia que requieren mayores cuidados.

Crisis alimentaria

En el contexto actual de crisis alimentaria, otro de los problemas más graves que enfrenta la población cubana es la alimentación. Expertas en el tema (Anaya y García, 2021; García y Anaya, 2023; García y Anaya, 2025) han señalado que en esta situación confluyen, entre otras cuestiones, la contracción de la disponibilidad de alimentos en el país, dificultades en el acceso económico relacionadas con el incremento de sus precios y la insuficiencia de salarios y pensiones para cubrir estos gastos.

En el trabajo de Anicia García sobre el problema alimentario, contenido en este libro,³ con datos de 2024, se señalan las restricciones de la población cubana para el acceso a las canastas de alimentos —tanto básica como mejorada—, con relación al ingreso salarial promedio y a la pensión media; así como un consumo de alimentos por debajo de las recomendaciones nutricionales de las autoridades cubanas de salud. Respecto a etapas anteriores, se aprecia una reducción

del consumo social y de la alimentación pública, que históricamente constituyeron fuentes alternativas de alimentación para las familias; así como una notable contracción e inestabilidad en los alimentos distribuidos mediante la canasta familiar normada, de gran importancia para los hogares de menores ingresos. Entre 2019 y 2026, esta disminuye su participación en la satisfacción de los requerimientos, su aporte nutricional y aumenta su costo, por ello es necesario adquirir una proporción mayor de los alimentos en espacios de mercado, con altos precios, no accesibles para una parte de la población. Todo ello genera mayor presión a las familias para garantizar una alimentación adecuada y cubrir otras necesidades básicas.

Desde una perspectiva de equidad, existen brechas significativas en cuanto al acceso económico al consumo de alimentos, según el nivel de ingresos de las familias. A las ofertas más variadas y de mayor calidad —mercados en moneda libremente convertible, envíos de alimentos desde el exterior, mercados agropecuarios de alto estándar, etc.—, acceden de manera prioritaria los grupos con más altos ingresos y acceso a divisas, mientras aquellos con menores ingresos concurren en lo fundamental a los mercados en moneda nacional —con ofertas más limitadas y precios en ascenso—, y a los productos de la canasta familiar normada, que han disminuido en variedad, frecuencia y cantidad, elevado sus precios, presentan intermitencia, y no cubren las recomendaciones medias de energía.

De tal manera, las mayores dificultades se identifican en: hogares sin acceso a remesas o a ingresos en divisas, con personas dependientes, trabajadores del sector estatal, jubilados, trabajadores informales o eventuales, y personas que reciben pensiones de la asistencia social. Entre ellas, las circunstancias más críticas se presentan en las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, con un acceso muy limitado a los alimentos, lo que condiciona inseguridad alimentaria.

Como impactos sociales, a nivel institucional se destacan: mayores responsabilidades y tensiones para los programas de protección social⁴ —en especial los de alimentación—, que incrementan su demanda, al propio tiempo que deberán refinar criterios de focalización y elegibilidad —inclusión, exclusión y salida—. En las personas y las familias, desarrollo de estrategias

3 Anicia García, capítulo 2 «El problema alimentario en Cuba: expresión cotidiana de la policrisis», págs. 29-40.

4 Sistema de Atención a la Familia (SAF), canasta familiar normada, hogares maternos, casas de abuelos y hogares de ancianos, entre otros.

diversas: modificaciones en los patrones de consumo —cantidad, calidad, balance, número de comidas diarias—, con efectos negativos para la salud y nutrición y tensiones domésticas en cuanto a gastos familiares, diversificación de estrategias para la generación de ingresos —que implican mayor esfuerzo y desgaste—, incremento de los tiempos y gastos dedicados a la adquisición y transportación de alimentos, redistribución intrafamiliar del consumo —según edad y condición de salud—, responsabilidades en cuanto a su compra y elaboración, con sobrecarga femenina, en particular para mujeres jefas de hogar. Situaciones más difíciles enfrentan los hogares que tienen integrantes con enfermedades, personas mayores y/o escolares, dadas las limitaciones de las dietas médicas, de los suministros de alimentos para infantes y ancianos, y de las ofertas de los comedores escolares.

Crisis en la salud pública

Aunque la salud continúa siendo un sector priorizado, las restricciones económicas han implicado una reducción de la participación del gasto en salud como porcentaje del PIB, que pasa de 12,2 % en 2020 a 7 % en 2024. En cuanto a la ejecución del presupuesto, el gasto en salud representa el 16 % del gasto público total y el 37 % del gasto social (ONEI, 2025). Lo anterior, sumado a los efectos de factores analizados en el capítulo sobre la crisis en la salud pública y las afectaciones en su capacidad resolutoria, se reflejan no solo en el deterioro de varios indicadores de salud, sino además en la vida de personas y familias.

El incremento de la mortalidad —general,⁵ materna e infantil, así como por lesiones autoinfligidas, accidentes⁶ y feminicidios⁷— remite a las condiciones de

vida, las desigualdades territoriales y las limitaciones del sistema de salud y son invaluable los impactos de estos fenómenos en las personas y las familias. En cuanto a morbilidad, aunque el cuadro de enfermedades no ha variado de manera significativa, los recientes brotes de arbovirosis asociados a condiciones sanitarias, nutricionales y ambientales desfavorables, alertan sobre posibles sindemias⁸ en un contexto de marcada desigualdad. La tendencia al aumento del bajo peso al nacer desde 2020 revela disparidades territoriales y refuerza el vínculo con la crisis alimentaria y económica.

Aunque no existen estadísticas oficiales sobre muertes prevenibles, puede conjeturarse que la baja disponibilidad de medicamentos y sus altos precios en el mercado informal, las limitaciones en insumos, exámenes, transporte, la reducción del personal, el cierre de instalaciones rurales y las barreras económicas han incidido en su incremento. Tampoco se dispone de cifras sobre trastornos de ansiedad, depresión, estrés, consumo de psicofármacos, intentos de suicidio u hospitalizaciones por salud mental, cuya prevalencia suele elevarse en contextos de crisis.

La reducción de recursos humanos del sistema responde a insatisfacciones laborales, migraciones externas y éxodo hacia sectores con mayores beneficios y genera sobrecarga y agotamiento en quienes permanecen. Para la población, esto implica demoras y afectaciones en la calidad de la atención, tanto primaria como hospitalaria. La alta presencia femenina en el sector (70,6 %) sugiere que muchas mujeres podrían priorizar tareas de cuidados en momentos críticos. En cuanto a infraestructura, persisten problemas objetivos y subjetivos —organización, estado constructivo, equipamiento, higiene, actitudes contrarias a la ética y venta ilegal de servicios—, según declaraciones del ministro del sector (Vázquez y Rodríguez, 2025).

El seguimiento de enfermedades crónicas y la prevención se han visto afectados por la estabilidad, completamiento y calidad de la atención en los Consultorios del médico y enfermera de la familia, eslabón básico de la atención primaria, al que concurren

5 En estudios que recopilan investigaciones realizadas en instituciones de salud cubanas, se identifican diferencias de género, con conductas menos saludables para los hombres, que se reflejan en las causas que provocan mayor mortalidad y mortalidad prematura en ellos. Las mujeres presentan mayor sensación de cansancio y estrés por la sobrecarga laboral (Castañeda y Díaz Bernal, 2020) (Castañeda y Rodríguez (Comp.), Cuba: Diferencias de género relacionadas con la salud en instituciones seleccionadas. 2016-2020, 2023). Respecto al color de la piel, desde el pasado decenio se han constatado brechas racializadas en cuanto a supervivencia, mortalidad y conductas de riesgo.

6 Según los anuarios estadísticos de salud de Cuba, las lesiones autoinfligidas de manera intencional pasan de 1467 en 2020 a 1687 en 2024 y las defunciones por accidentes de 5603 en 2020 a 5922 en 2024 (MINSAP, varios años).

7 Acorde al Observatorio de Cuba sobre igualdad de género, un total de 76 mujeres de 15 años y más fueron víctimas de asesinato por razones de género a manos de sus parejas, ex-parejas

u otras personas, según procesos judiciales en el año 2024; cifras superiores a 2023 (50) y 2024 (55); la cifra de mujeres que murieron a manos de otras personas diferentes de su pareja o expareja, duplica en número al año precedente (de 10 a 21 casos).

8 Una sindemia es la concentración de dos o más epidemias o brotes de enfermedades en una población que interactúan con, y son condicionadas por, las circunstancias sociales, políticas y económicas de tal población durante un periodo y lugar determinado.

más las personas mayores, quienes residen lejos de hospitales, y aquellos con menores recursos económicos. Estas dificultades se han agravado por las afectaciones del suministro eléctrico, cuyas consecuencias incluyen: aumento de la lista de espera quirúrgica,⁹ desafíos para ecografías diagnósticas a embarazadas, dificultades para vacunar a infantes por intermitencia en el transporte refrigerado,¹⁰ y afectaciones en radio-terapia y hemodiálisis.

Aunque se incrementa el número de consultas médicas y consultas por habitante, en algunas especialidades se constatan reducciones significativas. La cobertura de programas de *screening* —pruebas citológicas, mamografías, entre otros— ha disminuido; también los ingresos por 100 habitantes y la estancia hospitalaria, mientras se incrementa el peso de las operaciones mayores ambulatorias (48,5 % del total), lo que implica mayores responsabilidades y gastos de las familias en los cuidados de salud.

Desde la pasada década, la investigación social ha constatado la mayor responsabilidad del ámbito doméstico-familiar para el manejo de los obstáculos en el acceso a los servicios de salud y para la satisfacción de las demandas de cuidado en los procesos de enfermedad. Para ello, las familias deben movilizar recursos económicos, capital social y desarrollar estrategias disímiles para garantizar rapidez, calidad y solución de los problemas de salud. La no disponibilidad de tales recursos puede condicionar situaciones de vulnerabilidad (Fuentes, 2016). Es de suponer que, con las limitaciones actuales, tales circunstancias se hayan agudizado, en especial por el incremento del costo de la vida, los problemas de transporte, el déficit de medicamentos y otros insumos médicos, sus altos precios en el mercado informal, las dificultades para la realización de pruebas diagnósticas, y las demoras para la realización de cirugías, con la necesaria diversificación de las estrategias familiares.

Todo lo anterior tiene un correlato en el incremento de los gastos de bolsillo de los hogares cubanos para cubrir medicamentos, insumos, transporte, cuidados y alimentos, entre otros rubros. Para las familias en situación de pobreza o vulnerabilidad, estos gastos pueden

superar con creces sus posibilidades e impedir el acceso real a los servicios médicos. Si bien se percibe el incremento notable de estos gastos, especialistas en el tema afirman que no se cuenta con datos objetivos y fiables sobre este indicador, dado que no se dispone de un sistema de cuentas nacionales de salud, ni existe acceso público a las encuestas de situación socioeconómica de los hogares (Gálvez *et al.*, 2018).

Otra cuestión relevante es el envejecimiento de la población del país, con la consiguiente carga de comorbilidades asociadas a los grupos de edad avanzada, en contraste con la cantidad y calidad de los servicios de cuidado existentes, y de los especialistas en geriatría. Ello supone una tensión importante para las familias, en especial para las mujeres, dada su sobrecarga en las tareas de cuidado, situación que con frecuencia determina su salida temprana del ámbito laboral.

Frente a estos problemas, las estrategias de afrontamiento se articulan en torno a: una mayor responsabilidad familiar, donde los recursos y activos de sus integrantes —residentes en el país o en el extranjero— tienen un rol central; mayor dependencia de ofertas de mercado —medicamentos, insumos, alimentos y transporte privado—, que tienen elevados precios; acceso a redes de solidaridad, como iglesias y proyectos socioculturales; e inversión en las relaciones con personal de salud para garantizar atención rápida y de calidad. Todas ellas están determinadas por la desigual disponibilidad de recursos y activos en las familias. Las mayores desventajas y vulnerabilidades están presentes en: residentes en territorios apartados y alejados de centros de salud, personas mayores sin redes de apoyo, familias con bajo capital económico y social, hogares con integrantes que padecen enfermedades crónicas.

El impacto social de la situación descrita se refuerza por varias razones. En primer lugar, por las altas expectativas de las personas en torno a una atención de salud de calidad, como derecho inalienable; también, por los logros alcanzados en el país en esta esfera, su reconocimiento mundial y las experiencias previas de personas y familias que lo avalan; por último, por las tensiones entre los principios de equidad y justicia social y las crecientes desigualdades en la atención de salud en cuanto a acceso, calidad, resolutivez y condiciones de cuidado. Como resultado, las percepciones sobre la atención de salud han transitado desde opiniones críticas sobre la calidad de la atención primaria (Skeen, 2015), hasta valoraciones que resaltan el

9 En la actualidad la lista de espera quirúrgica alcanza la cifra de 96 387 pacientes, de los cuales 11 193 son infantes. Con la actual restricción energética, esas cifras se incrementan al obligar al Sistema Nacional de Salud a postergar cirugías no urgentes para priorizar las oncológicas y otras que definen la vida (Portal, 2026).

10 Aun así, la cobertura de vacunación en el marco del Programa Nacional superó el 98,0 %.

deterioro del sistema de salud, así como sentimientos de insatisfacción, inseguridad y desamparo.

Crisis migratoria

La crisis migratoria también actúa como un multiplicador de tensiones sociales y retroalimenta el ciclo de crisis en tanto actúa como un acelerador del envejecimiento poblacional, provoca el éxodo de profesionales en sectores estratégicos, profundiza las desigualdades económicas internas a partir del acceso diferenciado a remesas (tanto con fines de inversión como de consumo) y redefine la estructura familiar hacia modelos transnacionales con alta vulnerabilidad en las redes de cuidados.

Como se señala en el capítulo sobre migraciones del presente libro,¹¹ la emigración definitiva y la migración temporal de larga duración contribuyen de manera significativa al decrecimiento poblacional. Entre 2020 y 2024, la población cubana se redujo en 1,4 millones de habitantes (ONEI, 2025). Los flujos migratorios, compuestos en su mayoría por personas en edades activas (15-59 años), impactan en la reducción de la fuerza laboral del país y en el crecimiento de la población dependiente. La relación de dependencia se incrementó de 589 (2020) a 710 (2024). El único grupo etario que crece es el de los adultos mayores y ello también tensiona la sostenibilidad del sistema de pensiones, los servicios de salud y de cuidados.

La emigración de profesionales calificados, por su parte, genera déficits críticos en sectores estratégicos. Entre 2021 y 2023, hay 312 172 ocupados menos. Se concentra el 55 % de esta disminución en tres sectores clave para sostener los servicios sociales: salud y asistencia social (con 89 954 trabajadores menos), agricultura —que es la base de la alimentación— en 51 492 trabajadores menos y educación en 32 789. Ello no solo afecta la calidad de dichos servicios, sino que representa una pérdida significativa de la inversión estatal en formación de fuerza de trabajo calificada.¹²

Aunque no se disponen de cifras oficiales sobre las remesas, según datos de (UNCTAD, 2025) estas alcanzan un monto promedio anual de 2200 millones de

dólares entre 2020 y 2024. Así, las familias receptoras tienen un mejor acceso a bienes de consumo (incluye medicinas y alimentos), a condiciones de vivienda y equipamiento y a la posibilidad de adquirir medios que permiten paliar los efectos de la falta de electricidad y transporte. A partir del proceso de dolarización parcial de la economía y la proliferación de tiendas en divisas, este factor de desigualdad se ha profundizado, ante la ausencia de otros mercados con ofertas a precios asequibles para la mayoría de la población. Las remesas se destinan, además, a la creación y ampliación de negocios privados, en particular, desde la autorización de las Mipymes, lo cual implica un acceso desigual a estas nuevas oportunidades económicas.

La migración transforma la composición y el funcionamiento de las familias cubanas, con efectos profundos en las redes de apoyo y cuidados. De acuerdo con (Martín, 2021), se aprecia un incremento de la participación de mujeres en las migraciones, una mayor vulnerabilidad de la infancia y efectos negativos sobre los adultos mayores al fracturarse sus redes de apoyo primarias. Esta feminización también afecta la fecundidad del país, posterga la decisión de tener el primer hijo y tiene efectos diferenciados en las percepciones familiares sobre la decisión de emigrar, dados los roles y estereotipos de género sobre maternidad, paternidad, cuidados y manutención. Además, entre los rasgos que visibilizan procesos de vulnerabilidad social en las poblaciones infanto-adolescentes cubanas se identifican los procesos migratorios, y las consecuencias en su estabilidad física, habitacional y emocional (Peñate, Jiménez, Sarduy y Núñez, 2024).

Por otra parte, la función económica de la familia se redimensiona, y trasciende las fronteras nacionales, en tanto el pariente emigrado asume un rol fundamental en el sustento económico del hogar en Cuba, mientras los que permanecen en el país asumen nuevas responsabilidades de cuidados, en especial, de las personas mayores.

Para los más jóvenes, la migración se percibe como una vía de ascenso social y de adquisición de bienes materiales para mejorar sus condiciones de vida, y tiene efectos no solo en el incremento del desarraigo con la tierra natal, sino también en la desconexión con el proyecto social, el cual perciben como incompatible con su proyecto de vida.

11 Antonio Aja Díaz y María Ofelia Rodríguez Soriano capítulo 5 «Miradas al proceso migratorio desde Cuba en contextos de crisis», págs. 71-82.

12 Entre los cursos 2019-2020 y 2023-2024, el 64 % de todos los graduados de la educación superior correspondió a las carreras de ciencias médicas, pedagógicas y agropecuarias (ONEI, 2025).

Enfrentar la policrisis: qué se hace y qué falta por hacer

El primer paso para enfrentar la situación de policrisis —en particular las cuatro crisis examinadas— que atraviesa el país y sus impactos en la población; es entender la interdependencia y superposición existente entre ellas, así como reconocer su gravedad, profundización y costos sociales y políticos.

La crisis energética tiene efectos en la insuficiente producción de bienes y servicios, incluidos los alimentos, en su conservación y cocción; así como en el incremento de los precios, debido a la insuficiente provisión por el sector estatal que ha desplazado la oferta hacia el sector privado (o el mercado informal). El encarecimiento del transporte también tiene un impacto en el crecimiento de los precios y limita su acceso a las familias de menores ingresos.

De esta situación no escapan los medicamentos, lo que sumado a los efectos de la inseguridad alimentaria y de la calidad de la dieta —según edad y condición de salud—, tienen un impacto negativo en el estado nutricional y la salud de la población, generan mayor vulnerabilidad a las enfermedades por el debilitamiento de la respuesta inmunológica. Las dificultades para el acceso a las instituciones de salud debido al déficit de transporte público y los problemas con el saneamiento ambiental, ambos relacionados con la crisis energética; así como la competencia entre ingresos destinados a salud —entre ellos medicamentos, en especial para enfermedades crónicas—, alimentación y energía, son también efectos interrelacionados de las crisis.

Asimismo, existe una importante influencia de la pobreza y vulnerabilidad en la salud de las personas debido al incremento de los gastos en los que las familias deben incurrir; retos del envejecimiento a la capacidad del sistema y a los recursos de las familias para el cuidado de una población con alta expectativa de vida y mayores comorbilidades y afectaciones en las redes de apoyo familiar y cuidados, a causa de las limitaciones de movilidad por la reducción del transporte y por las migraciones.

En el Programa de Gobierno 2025,¹³ la recuperación del Sistema Electroenergético Nacional constituye un objetivo estratégico y existe una Estrategia nacional para la transición energética cuyos pilares

son la eficiencia y acumulación de energía, las fuentes renovables, la electrificación del transporte y la producción de calor. El Estado ha beneficiado con la instalación de sistemas solares fotovoltaicos a trabajadores seleccionados de la salud, la educación y a héroes y heroínas del trabajo; sin embargo, la mayor parte de las estrategias siguen siendo de carácter personal y/o familiar, basadas en la adquisición de estaciones de carga portátiles, paneles solares y medios de transporte eléctricos, a cuyos precios no puede acceder la mayoría de los hogares y que constituye otra fuente de desigualdad importante en las condiciones actuales.

Con relación a la alimentación, en 2020 se aprobó el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional, refrendado como Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional en 2022, con el propósito de facilitar sistemas alimentarios locales soberanos y sostenibles que integren producción, transformación, comercialización y consumo, así como fomentar una cultura alimentaria que contribuya a la mejora del estado nutricional y la salud de la población cubana (ANPP, 2022). El Programa de Gobierno cuenta con un objetivo orientado a incrementar la producción nacional,¹⁴ aunque no se precisan las vías para su consecución ni acciones para ampliar el acceso económico a los alimentos. Tales normativas no distinguen entre el acceso físico —limitado por la disponibilidad— y el acceso económico, donde existen brechas asociadas a las desigualdades de ingreso; no se analiza la insuficiencia de la canasta normada ni los elevados precios de los alimentos en diferentes espacios de mercado, todo ello con impactos sobre el consumo y la seguridad alimentaria (García y Anaya, 2023).

El análisis de las políticas sociales en el sector de la salud evidencia su prioridad. El Programa Nacional hasta 2030, en su eje Desarrollo humano, equidad y justicia social, contiene el programa Acceso y calidad de los servicios sociales, y la política de atención a la vulnerabilidad social incluye un perfil asociado a morbilidad (Fundora y Zabala, 2022). Se destaca la nueva Ley de Salud Pública (Ley 165, enero de 2026) y el compromiso con el enfoque «Una sola salud». El Programa de Gobierno 2025 tiene objetivos para fortalecer el Sistema Nacional de Salud y se implementa

13 Véase: Gobierno de la República de Cuba. *Programa de gobierno para corregir distorsiones y reimpulsar la economía*. La Habana, 2025.

14 Se pone énfasis en la producción de los alimentos y entre sus acciones se encuentran: actualización de planes de producción, perfeccionamiento de procesos de contratación y acopio, estímulo a encadenamientos productivos, agricultura urbana, suburbana y familiar, autoconsumo, autoabastecimiento de los territorios, fomento y desarrollo del sector cooperativo agropecuario.

la reorganización estratégica y optimización de recursos (Portal, 2026).¹⁵ Sin embargo, persisten afectaciones en la cobertura, equidad y calidad; reconocidos como elementos cardinales para la evaluación de las políticas sociales (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2019), y no se incorpora suficientemente una visión integral e intersectorial de la salud.

El enfoque de determinantes de la salud fundamenta la atención prioritaria a las condiciones económicas, pobreza, vulnerabilidad, desigualdad, inseguridad alimentaria, vivienda, servicios básicos, educación y cultura; en consecuencia, la gobernanza del sistema de salud debe basarse en la integralidad de las políticas sociales (salario, vivienda, alimentación, seguridad social, asistencia social y atención a grupos vulnerables), cuestión aún no lograda. Los estudios territoriales fundamentan acciones específicas por territorio, según sus condiciones y problemas de salud.

En materia migratoria, se aprobaron en 2024 las leyes de migración, la de extranjería y la de ciudadanía para fortalecer los vínculos con los cubanos residentes en el exterior.¹⁶ Sus objetivos incluyen: promover el retorno de quienes cuenten con condiciones personales y familiares; incentivar su participación en el modelo económico; mantener estándares internacionales para una movilidad regular, ordenada y segura; atender la migración irregular; promover el diálogo y la colaboración internacional con los países destino; proteger al migrante, víctimas de trata y tráfico ilícito, y cubanos en países con conflictos o catástrofes; controlar flujos desordenados y garantizar intereses de defensa y seguridad nacional. Aun así, son insuficientes las políticas y acciones concretas para un mejor aprovechamiento de la circularidad migratoria, en particular en grupos etarios que más podrían aportar al desarrollo del país (Aja y Rodríguez, 2022).

Pese a los esfuerzos normativos, aún no se obtienen los resultados esperados y, en particular, no se alivian los efectos sociales de las crisis examinadas. En primer lugar, permanece una visión parcelada de las problemáticas sociales que conducen al diseño e implementación de acciones fragmentadas, atomizadas y sectorializadas que laceran su integralidad

y adecuada secuencia. Segundo, no existen instrumentos eficaces para incentivar y/o penalizar determinadas conductas, que combinen sostenibilidad económica y equidad, a fin de atender directamente y de manera diferenciada las desigualdades sociales (subsidios o facilidades de pago para uso de FRE y de mayor eficiencia energética; bonos y cupones alimentarios; microcréditos familiares para gastos de salud complementarios; créditos, seguros, exenciones arancelarias y otros incentivos tributarios en el sector de la alimentación y la salud; así como para la atracción de quienes han emigrado). Tercero, a pesar de que ha estado presente en el discurso oficial y en los documentos programáticos, siguen siendo insuficientes las alianzas entre el sector estatal y el privado para la atención a las problemáticas sociales y la participación de estos últimos en la provisión de bienes y servicios con una mayor responsabilidad social. Por último, las políticas y programas implementados por lo general no cuentan con sistemas de monitoreo y evaluación, que permitan determinar sus efectos, impactos, así como las valoraciones de las personas beneficiarias, y de tal modo incorporar de manera oportuna los elementos correctores necesarios.

Reflexiones finales

El análisis evidencia que las crisis energética, alimentaria, sanitaria y migratoria en Cuba no operan de manera aislada, sino como parte de una policrisis sistémica e interconectada. Cada una de ellas retroalimenta a las demás, generan efectos multiplicadores que trascienden sus ámbitos específicos y se proyectan en todas las esferas de la sociedad: incremento de pobreza y desigualdad, deterioro de la salud y calidad de vida, aumento de las migraciones, indisciplinas y delitos, presiones al funcionamiento de las instituciones.

La crisis energética genera impactos en el consumo alimentario, por la reducción de la producción de alimentos, su distribución y conservación, las afectaciones en la disponibilidad y calidad del combustible para cocinar, y en el suministro de agua; por otra parte, las limitaciones en la recogida de desechos sólidos, el déficit y encarecimiento del transporte influyen de manera desfavorable en el estado de salud de la población. La crisis alimentaria —en particular los déficits en el consumo de alimentos— tiene efectos negativos para la salud y la nutrición, incrementa los gastos de los hogares, y dificulta el poder cubrir otras necesidades básicas. La situación sanitaria ha tenido un especial impacto por la crisis energética, que ha

15 Su actualización en 2026 incluye objetivos para garantizar el Programa de atención materno infantil, elevar la calidad de los servicios, fortalecer el Programa del médico y la enfermera de la familia, reducir medicamentos e insumos en falta, y fortalecer la formación de directivos y docentes.

16 La ley n.º 171 de 2024, fue publicada en la *Gaceta Oficial* el 5 de agosto de 2026 y entrará en vigor en noviembre de este mismo año.

afectado de forma notable la vitalidad del sistema de salud y ha incrementado los gastos de los hogares en alimentos y transporte. La crisis migratoria ha implicado el éxodo de profesionales del sector salud y ha profundizado desigualdades económicas que se manifiestan en las posibilidades de acceso a alimentos, medicinas y cuidados.

Las dimensiones sociales de las crisis analizadas trascienden esos ámbitos específicos e incluyen impactos en la subjetividad, más difíciles de determinar, como incertidumbre, desestructuración de la vida cotidiana, desesperanza, malestar social, desconfianza institucional y percepción de desamparo. Frente a las limitaciones del Estado para asegurar bienestar, se diversifican las estrategias para garantizar supervivencia, más conectadas con el ámbito individual-familiar y comunitario; vinculadas a proyectos de vida muy limitados por las circunstancias actuales. Asimismo, se amplían y diversifican redes de solidaridad y proyectos

socioculturales y comunitarios orientados a mitigar los problemas existentes y atender a las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad. Tanto las dimensiones sociales de la policrisis, como las estrategias de afrontamiento son diferenciadas, según grupos sociales y territorios, con disponibilidad desigual de recursos y activos, en un contexto de ampliación de las desigualdades e incremento de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

No obstante esta complejidad, las respuestas del Estado —aunque priorizan sectores clave como la energía, la alimentación y la salud— adolecen de una visión integral e intersectorial, el desarrollo de las políticas y programas sociales muestra un déficit de participación ciudadana, y no logran mitigar las brechas de acceso ni las desigualdades estructurales que profundizan la vulnerabilidad de amplios sectores poblacionales.

Bibliografía

- AJA, A. y RODRÍGUEZ, M. «Apuntes para la evaluación de la migración internacional de Cuba». *Novedades en Población*, vol. 18, n.º 36, 2022, págs. 1-32.
- ALBIZU-CAMPOS, J., ECHEVARRÍA, D. y TEJUCA, M. «Políticas sociales en Cuba: de la Conceptualización a la práctica. Principales desafíos». En: ANAYA, B. y ECHEVARRÍA, D. (comps.). *Miradas a la economía cubana. De la Conceptualización a la práctica*. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert, 2023, págs. 53-64.
- ALONSO, R. y MARTÍNEZ, F. «Cuba enfrenta la situación hídrica más compleja de los últimos años, según el INRH». *Cubadebate*, 20 de septiembre de 2025. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2025/09/20/cuba-enfrenta-la-situacion-hidrica-mas-compleja-de-los-ultimos-anos-segun-el-inrh/>
- ÁLVAREZ, E. y MÁTTAR, J. (coords.). *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*. La Habana: CEPAL / INIE / PNUD, 2004. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/95a9c9c1-973f-4d32-bb1a-0c333c26cd9f/content>
- ANAYA, B. y GARCÍA, A. «Seguridad alimentaria en Cuba. Una prioridad impostergable». En: TORRES, R y ECHEVARRÍA, D. (comps.). *Miradas a la Economía Cubana. Elementos clave para la sostenibilidad*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2021, págs. 83-95.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (ANPP). «Ley 148/2022. Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional». La Habana: *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 77 Ordinaria, 2022.
- CASTAÑEDA, I. y DÍAZ BERNAL, Z. «Desigualdad social y género». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 46, n.º 4, 2020. Disponible en: <https://revsaludpublica.sld.cu/index.php/spu/article/view/1991>
- CASTAÑEDA, I. y RODRÍGUEZ, Y. (comps.). *Cuba: Diferencias de género relacionadas con la salud en instituciones seleccionadas. 2016-2020*. La Habana: Editorial Universitaria, 2023.
- CASTELL-FLORIT, P. *Intersectorialidad en Cuba, su expresión a nivel global y local*. La Habana: Editorial Ciencias Médicas, 2008.
- CAUSSE, Y. «Transportación interprovincial: Esperas o pagas más caro». *Cubadebate*, 15 de diciembre de 2025. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2025/12/15/transportacion-interprovincial-esperas-o-pagas-mas-carro/>
- ESPINA, M. et al. *Sistematización de estudios sobre heterogeneidad social y desigualdades en Cuba. 2000-2008*. La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, 2010.
- FIGUEREDO, O. «Etecsa sobre conectividad a Internet en Cuba: Más del 80 % de la capacidad del cable submarino se consume». *Cubadebate*, 17 de enero de 2025. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2025/01/17/etecsa-sobre-conectividad-a-internet-en-cuba-mas-del-80-de-la-capacidad-del-cable-submarino-se-consume/>
- FLEITAS, R. et al. «Investigación socioantropológica en salud. Enfoque de género». En: *Los gastos de salud en familias cubanas. Estudios de casos*. La Habana: Centro de Estudios Demográficos, 2015, págs. 111-122.
- FUENTES, S. *El acceso a los servicios de salud y la capacidad de enfrentamiento familiar ante situaciones de quebrantamiento de la salud. ¿Un lugar desde el cual pensar la reproducción de desigualdades en la Cuba actual?* Tesis de Maestría en Desarrollo Social. La Habana: FLACSO Cuba, 2016.
- GÁLVEZ, A., GONZÁLEZ, R., ÁLVAREZ, M., VIDAL, M., SUÁREZ, N. y VÁZQUEZ, M. «Consideraciones económicas sobre la salud pública cubana y su relación con la Salud Universal». *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 42, 2018. DOI: <https://doi.org/10.26633/RPSP.2018.28>
- GARCÍA, A. y ANAYA, B. «Alimentación en Cuba: prioridad y situación actual». ANAYA, B. y ECHEVARRÍA, D. (comps.). *Miradas a la economía cubana. De la Conceptualización a la práctica*. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert, 2023, págs. 65-73.
- GARCÍA, A. y ANAYA, B. «Sector agropecuario en Cuba: reformas pendientes». En: DÍAZ FERNÁNDEZ, I. y CRUZ SOSA, N. (comps.). *Miradas a la Economía Cubana. Apuntes para una reforma*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2025, págs. 73-81.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA. *Programa de gobierno para corregir distorsiones y reimpulsar la economía*. La Habana, 2025. Disponible en: http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2025/10/programa_de_gobierno_para_corregir_distorsiones_y_reimpulsar_la-2.pdf
- MARTÍN, C. «Connotación social de la migración en Cuba: percepciones, causas y consecuencias». *Novedades en Población*, vol. 17, n.º 33, 2021, págs. 100-118.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. y SÁNCHEZ ANCOCHEA, D. *La búsqueda de una política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas*. San José: Editorial UCR, 2019.
- MINSAP. *Anuario Estadístico de Salud*. La Habana: Ministerio de Salud Pública de Cuba, varios años.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba 2024*. La Habana: Oficina Nacional de Estadística e Información, 2025.
- PEÑATE, A., JIMÉNEZ, A., SARDUY, Y. y NÚÑEZ, I. *Estudio sobre las vulnerabilidades de la infancia y la adolescencia en Cuba*. Informe de investigación. La Habana: FLACSO Cuba / ICIC Juan Marinello, 2024.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2025. Un llamado a decidir: personas y posibilidades en la era de Inteligencia Artificial*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2025.
- PORTAL MIRANDA, J. Á. «El imperativo ético de la salud en Cuba frente al cerco energético». *Cubadebate*, 11 de marzo de 2026. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2026/03/11/el-imperativo-etico-de-la-salud-en-cuba-frente-al-cerco-energetico/>

- SKEEN, M. *Las políticas sociales en el ámbito de la salud pública. Municipio Plaza de la Revolución. Atención primaria 2010-2014*. Tesis de Maestría en Desarrollo Social. La Habana: FLACSO Cuba, Universidad de La Habana, 2015.
- UNCTAD. *Personal remittances: receipts and payments, annual*. United Nations Trade and Development Data Hub, 5 de noviembre de 2025. Disponible en: <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.Remittances>
- VÁZQUEZ, M. y RODRÍGUEZ, F. «Mortalidad infantil se sitúa en 8.2 en el primer semestre del año». *Cubadebate*, 14 de julio de 2025. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2025/07/14/mortalidad-infantil-se-situa-en-8-2-en-el-primer-semester-del-ano/>
- ZABALA ARGÜELLES, M. C. *Análisis interseccional de las desigualdades en Cuba 2008-2018*. La Habana: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Cuba), Universidad de La Habana / Ministerio de Educación Superior, 2020.
- ZABALA ARGÜELLES, M. C., FUNDORA NEVOT, G. E. y PEÑATE LEIVA, A. I. (coords.). *Nudos críticos del desarrollo en América Latina y el Caribe: procesos de diálogos multiactorales*. La Habana: FLACSO-Cuba, Ediciones Acuario, 2022.
-



Una mirada desde la economía institucional a la policrisis

JUAN PUBLIO TRIANA CORDOVÍ

JORGE ALEJANDRO GONZÁLEZ QUINTANA

Introducción

El presente capítulo se estructura en cinco secciones: la introducción, el desarrollo, que estará dividido en tres partes, y las consideraciones finales.

En la primera parte del desarrollo se abordan de manera sintética algunos de los conceptos básicos de la economía institucional y su vínculo con el fenómeno de la policrisis; la segunda parte describe los impactos de la policrisis en la realidad cubana; y la tercera se dedica a examinar la importancia de la relación entre las transformaciones institucionales y las crisis sectoriales para superar trampas del desarrollo.

Las instituciones como el sustrato económico de la sociedad

Desde la academia, hace ya más de treinta años, Douglass North atinó a reconocer a las instituciones como las «reglas del juego» y distinguió entre las reglas y los agentes que las imponen, o dicho con sus propios términos, entre las instituciones y las organizaciones (North, 1990). Luego, Oliver Williamson ampliaba este concepto al incluir «la forma en la que se juega el juego» (*the play of the game*), es decir, la forma en la que se aplican las reglas (Williamson, 1985).

Sin embargo, la conciencia popular suele reconocer a las instituciones como entidades capaces de

gobernar determinados aspectos de la sociedad —la religión, los gobiernos, los cuerpos armados, los partidos políticos— sin discernir entre la regla en sí misma y quién la aplica, y revela así un rasgo esencial del concepto de institución: el carácter coercitivo de las reglas, que es mucho más evidente para aquellos sobre los cuales se aplica con más frecuencia. Esto indica que las instituciones son ciertas fuerzas, más o menos palpables, capaces de regular el comportamiento individual y social, y cuya capacidad de coacción depende de su calidad y de la confianza que los individuos tengan en su aplicación (Ostrom, 1990).

En definitiva, las normas son un constructo social que, sin el respaldo de personas que estén dispuestas a aplicarlas y cumplirlas, se erosionan hasta desaparecer; y esto tiene un impacto directo en la gobernanza de los sistemas económicos y políticos. Las instituciones son, en primera instancia, depositarias de la confianza pública, y como consecuencia, reguladoras del comportamiento humano, porque el ejercicio de la coerción solo es eficiente, y en el largo plazo efectivo, si está sustentado sobre el consenso. Así es que el poder de las instituciones emana del consenso social como expresión de la voluntad colectiva (Ostrom, 1990). Las fallas de las instituciones son, en este sentido, un factor que alimenta las situaciones de crisis. Cuando esas fallas perduran y no son corregidas a tiempo se daña el consenso social y se afecta la gobernanza del sistema en su conjunto.

El marco institucional se construye sobre la base de un pacto social, que es el acuerdo fundacional de todo el sistema por ser expresión de los derechos y deberes de los diferentes elementos de la sociedad (Houdret, Loewe y Zintl, 2021). Según Williamson (1985), un marco institucional se estructura en cuatro niveles determinados por la perdurabilidad y el tiempo que tardan en transformarse las instituciones que integran cada estrato. Por su parte, las instituciones del primer nivel, que tienen una relación simbiótica con el pacto social, son aquellas vinculadas a las tradiciones y las costumbres y se encuentran arraigadas en la conciencia colectiva.

Por otro lado, el segundo estamento de instituciones está constituido por el conjunto de normas jurídicas formales y estructuras de gobierno creadas por un Estado que se erige sobre los derechos y deberes estipulados en el pacto social. A raíz de este conjunto de normas, se instituyen mecanismos de gobernanza que no son más que la forma en la que se aplican las reglas (*the play of the game*) y que, a su vez, conforman el tercer grupo de instituciones. En este nivel, las leyes se

materializan en un conjunto de prácticas que definen su implementación y que por tanto adquieren igual o mayor relevancia que la ley misma (Williamson, 1985).

El cuarto y último estrato está conformado por los mecanismos de asignación de recursos, que en la práctica cotidiana determinan las relaciones económicas: son la síntesis y la expresión más concreta de los niveles anteriores (Williamson, 1985). Por ejemplo, la planificación centralizada se convierte en un mecanismo clave de asignación de recursos para el sistema empresarial estatal porque existe un mecanismo de gobernanza como el plan de la economía, que da cumplimiento a un mandato legal asentado en la Constitución de la República, que es una expresión formal del pacto social cubano.

Sobre este sistema de normas se construyen las relaciones que conforman la estructura económica de una sociedad. El marco institucional es el sustrato donde germina la semilla del desarrollo económico, y de la misma manera que un suelo pobre y descuidado solo engendra marabú y malas hierbas, un marco institucional disfuncional engendra distorsiones.

Los costos de transacción

Un marco institucional que garantiza el cumplimiento de las normas permite crear acuerdos a futuro con cierto grado de certeza y brinda garantías a los agentes. La calidad del marco institucional es el mejor antídoto para la incertidumbre. La impredecibilidad del entorno se convierte en riesgo, y el riesgo tiene un costo en las transacciones económicas, un costo que es compartido por todos los agentes y reduce la eficiencia de todo el sistema económico (Zou, 2025).

Cuando una empresa que importa mercancías no tiene certeza sobre cuál será la tasa de cambio al cierre de su ciclo productivo, incrementa sus márgenes para protegerse ante este riesgo y este costo se transmite a toda la cadena de valor a la que pertenezca, incrementa los precios y reduce de manera potencial el volumen de ventas, lo cual debe ser entendido como una menor accesibilidad de los consumidores a este producto. Si esta empresa tampoco tiene acceso a un registro fiable y actualizado de proveedores verificados, si tiene que incurrir en ilegalidades o «alegalidades» para realizar sus operaciones y evadir un cerco económico y financiero, incluye todos estos costos en la formación de precios y daña el poder de compra de los ingresos de la población.

La economía institucional describe estos costos originados por la búsqueda y disponibilidad de información; la desconfianza entre las partes en el proceso de negociación; la vigilancia y la ejecución de los acuerdos y la medición imprecisa en los intercambios comerciales como costos de transacción. Mientras mayores sean los costos de transacción menor será la eficiencia de la economía, puesto que los agentes toman decisiones subóptimas e incorporan costos adicionales a sus productos (Coase, 1937). Ello aplica perfectamente al bloqueo impuesto por las administraciones norteamericanas desde hace más de sesenta años.

Las cualidades de un buen marco institucional

Un marco institucional óptimo debe cumplir con ocho condiciones fundamentales que garantizan su durabilidad y efectividad (Ostrom, 1990):

- Límites claramente definidos. Una regla que no es diáfana y precisa se incumple con más facilidad y se aplica con menos consistencia.
- Consistencia. Las normas se deben aplicar de la misma manera a todos los casos y sujetos que regule. Una regla plagada de excepciones no es una regla.
- Arreglos de elección colectiva. Los sujetos de las normas deben participar en su creación y modificación. Una institución enajenada del consenso social no es sostenible en el largo plazo.
- Sanciones graduadas. En dependencia de la gravedad y frecuencia de la infracción. Sanciones no graduadas incentivan a los infractores a cometer siempre la mayor infracción posible.
- Mecanismos de resolución de conflictos. Eficaces, rápidos y de bajo coste.
- Reconocimiento de derechos. Las autoridades externas no cuestionan la capacidad de la sociedad para organizarse.
- Coherencia. Las instituciones de los distintos niveles se refuerzan y no se contradicen.

La perdurabilidad del pacto social está condicionada por la capacidad que tenga el marco institucional que engendra, para garantizar su sostenibilidad. Un pacto social como el cubano, que establece como derechos universales un amplio conjunto de garantías sociales requiere de un marco institucional que permita alcanzar un nivel de desarrollo económico que sostenga este sistema de garantías. Lograr la sostenibilidad implica solucionar dos problemas fundamentales: un

problema primario de existencia de recursos —que la economía nacional sea capaz de generar los recursos necesarios, o al menos una buena parte de ellos, para sostener estas garantías—, y un problema secundario de asignación de estos recursos —que los recursos sean asignados a estos fines—.

El pacto social cubano otorga al Estado amplios poderes para resolver el segundo problema —el de la asignación de recursos— que ha ejercido con cierta eficacia,¹ sin embargo, la resolución del primer problema —el de la existencia de recursos— ha sido y es una tarea pendiente.

El marco institucional que surge de un pacto tan ambicioso en materia social, pero parte de condiciones de subdesarrollo, tiene que fomentar un progreso altamente acelerado de las fuerzas productivas, lo cual supone un reto tan complejo como determinante para la perdurabilidad de dicho pacto. Hasta que este reto no sea superado, el pacto social depende de asideros externos, y cuando estos desaparecen, se torna insostenible y comienza a erosionarse y a ser cuestionado.

Acercamiento a la policrisis en el contexto cubano

En los últimos cinco años, han aflorado síntomas graves de este proceso en la realidad cubana. Se aprecia un deterioro acelerado en múltiples sectores de la economía nacional. La crisis del sector productivo se ha transmitido hacia los sectores sociales y sus impactos combinados han recaído sobre una población envejecida y en contracción.

La policrisis que atraviesa la economía cubana hoy es de larga data y ha transcurrido por diversas etapas desde finales de los ochenta e inicios de los noventa del siglo pasado, hasta la actualidad. En cada una de esas etapas, la crisis se ha amplificado y ganado en profundidad; traspasa la frontera de un sector en específico y transita de «lo económico» y «lo tecnológico» hacia otras áreas más sensibles como la salud, la educación y la ciencia, cuyo deterioro se manifiesta vía crecimiento de la pobreza y la desprotección.

Por otro lado, la dependencia del país de apoyos externos (Serbin, 2022) —los mismos que desde un inicio constituyeron una de las fortalezas y singularidades del proceso cubano—, el impacto de la pandemia

¹ Por ejemplo, durante décadas la asignación presupuestaria a los sectores de la salud y la educación ha sido de más del 50% de los recursos del presupuesto central. Sin embargo, en la actualidad esa asignación no garantiza la calidad de esos servicios.

y los efectos de *shocks* externos de carácter geopolítico han servido de catalizadores de la crisis. De ellos, las acciones directas del gobierno de Estados Unidos, que no se circunscriben al bloqueo, han sido y son las de mayor impacto y condicionan no solo el desempeño económico, sino también la calidad de las instituciones y producen un efecto sistemático de decisiones en el subóptimo.

La falta de respuesta a problemas estructurales reproductivos en los diferentes ámbitos de la economía, la aplicación de un enfoque de soluciones parciales que trata a los problemas de manera aislada y la rigidez del marco institucional; debilitan la capacidad de respuesta ante los ya mencionados desafíos del contexto internacional. La confluencia de estas debilidades estructurales de larga data con *shocks* externos severos ha engendrado el proceso de policrisis actual.

Las debilidades institucionales y las trampas del desarrollo

Es posible afirmar que, a pesar de haber adoptado un modelo de desarrollo económico diametralmente distinto al promovido por la Comisión Económica para América Latina, Cuba, al igual que otros países de la región, enfrenta hoy lo que dicha Comisión ha denominado «trampas del desarrollo».

«América Latina y el Caribe se encuentra actualmente en una crisis del desarrollo, que se expresa en tres trampas principales: i) una trampa de baja capacidad para crecer; ii) una trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social y; iii) una trampa de baja capacidad institucional y de gobernanza poco efectiva» (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Síntesis (LC/SES.40/4), 2024, pág. 15). Estas «trampas del desarrollo» no deben entenderse como problemáticas aisladas, sino como una cadena causal que comienza en el plano institucional.²

El retraso en modificar las «reglas de juego» precedentes —las mismas que determinaron el funcionamiento económico en la época de la URSS y el campo socialista—, junto a la falta de integralidad

de las reformas implementadas (Carranza J., 2025) y la resistencia a desaprender culturas y modos de hacer —incorporados como «naturales», en las tres primeras décadas posteriores al triunfo de la Revolución en 1959—, hacen disfuncional ese marco institucional, lo cual eleva los costos de transacción y reduce la eficiencia de la economía como sistema.

Esa baja capacidad institucional, así como la débil gobernanza, tiene su expresión en: i) el carácter parcial de las reformas; ii) la débil consistencia de las políticas/reformas/transformaciones adoptadas; iii) la falta de coherencia entre las mismas; iv) la tardanza en adoptar algunas medidas y; v) la débil proactividad que ha caracterizado todo este proceso.

En Hidalgo y Triana (2022) aparece una amplia descripción de ese largo proceso de transformaciones, y a la vez se afirma que «[...] existió —y aún existe— una notable asimetría entre el esfuerzo normativo e institucional y los resultados económicos obtenidos [...]» (Hidalgo y Triana, 2022, pág. 15).

La baja capacidad para crecer no solo se hace evidente en las tasas anuales de crecimiento de los último cinco años, impactadas por la pandemia de covid-19 y por las acciones de las administraciones de Estados Unidos. También es necesario considerar otros elementos como el deterioro tecnológico, que ha sido acumulativo y se expresa en buena parte en el comportamiento del índice de volumen físico de la industria, el cual se sitúa en 35,2 % respecto a 1989 y confirma una tendencia sostenida al deterioro desde décadas anteriores a la actual (ONEI, 2025, tabla 11.1).

Las limitaciones estructurales para el crecimiento económico, impactan de forma negativa en el empleo, en la calidad de este, así como en la capacidad del Estado para proveer bienes públicos y satisfacer las altas exigencias de sectores —salud, educación, canasta básica, y un grupo de servicios básicos altamente subvencionados tales como, electricidad, agua, transporte, por ejemplo— que a lo largo de la historia han sido las columnas del pacto social en Cuba. Todo ello se hace en las condiciones de un país debatido desde los finales de los años ochenta del siglo pasado en una crisis alimentada por los propios círculos viciosos que crea, lo cual conduce a mayor desigualdad, y orada el rol de las instituciones las cuales debían conducir a reducir/amortiguar esas desigualdades.

La significativa inversión social hecha en las primeras tres décadas del período revolucionario funcionó como «colchón» y permitió absorber los efectos negativos de la crisis que comenzó en los años noventa. Sin embargo, la rigidez del marco institucional limitó el

2 «El concepto de trampa del desarrollo no se refiere solamente a tendencias negativas, ya sea de mediano o largo plazo, sino a la existencia de círculos viciosos que se refuerzan mutuamente (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Síntesis (LC/SES.40/4), 2024) y limitan la capacidad de avanzar hacia mayores niveles de desarrollo» (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Síntesis (LC/SES.40/4), 2024, pág. 16).

potencial de esas generaciones para emprender, crear valor y generar un salto cualitativo hacia el desarrollo. La persistencia de las fallas de la estrategia de desarrollo, y como una de sus consecuencias, el carácter continuado de la crisis y su profundización, han producido un agotamiento de esas reservas, algo que se constata en la evolución del posicionamiento de Cuba en el Índice de Desarrollo Humano, donde ha descendido desde el lugar 56 en 1991 hasta el lugar 85.³

La segunda de esas trampas «alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social», es un fenómeno relativamente nuevo. Durante décadas Cuba exhibió bajos niveles de desigualdad, en lo fundamental conseguidos por la capacidad del Estado junto a la ayuda externa, de proveer aquellos bienes y servicios públicos que sustentaban el pacto social. Esas mismas razones condujeron a una alta movilidad social, producto en lo fundamental, de la política educacional implementada, que incluyó el libre acceso a la enseñanza en todos los niveles, una profunda reforma universitaria en la década de los años sesenta y amplios programas de educación técnica y profesional. Como resultado de ello, y también del carácter prácticamente total de la propiedad social de los medios de producción, el país exhibió por poco más de dos décadas —no solo en lo formal— una apreciable cohesión social.⁴

Sin embargo, desde inicios de la década de los años noventa y como resultado tanto de la crisis como de las reformas parciales introducidas se abren brechas de desigualdad (Zabala, 2025, pág. 163) no solo sociales, sino también territoriales (Iñiguez, 2009) de la misma forma que se debilita la cohesión social en un proceso paulatino, que no pudo ser detenido por las políticas implementadas, algunas de las cuales operaron en el sentido de reforzar el crecimiento de la desigualdad, que se ha convertido en «(...)un rasgo estructural derivado del funcionamiento de la economía» (Espina, 2008, pág. 133).

3 Es significativo el deterioro de algunos indicadores producto de la persistencia de la crisis. Como plantean (Echevarría y Zabala, 2025, pág. 129) si bien es cierto que la pandemia de la covid-19 estuvo en la raíz de ese deterioro, «aún antes de la pandemia (2017-2019), algunos indicadores comentados con anterioridad habían comenzado a deteriorarse».

4 Los autores asumen el concepto planteado por la CEPAL que expresa que la cohesión social «...puede entenderse como el efecto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social y el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos» (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). LC/G.2335, 2007, pág. 14).

Es cierto; aun el Estado facilita la provisión de esos bienes públicos básicos, pero no es menos cierto que la calidad de los mismos ha descendido. Esto no solo por: el deterioro de la infraestructura necesaria, la imposibilidad de adquirir nuevas tecnologías —en buena parte provocada por acciones directas de la administración norteamericana— y el déficit de medicamentos; sino también por la pérdida sostenida de personal calificado (Odriozola, 2024).

De igual manera, es posible constatar un grupo de acciones/políticas/estrategias a favor de la equidad que el Estado cubano ha implementado incluso en los años más duros de la pandemia de covid-19 (Echevarría y Zabala, 2025). Sin embargo, dichos programas no lograron detener y revertir el crecimiento de la inequidad y la desigualdad social.

De esta suerte, la baja capacidad para crecer, a la cual se hizo referencia, se ha convertido en una causa estructural de la desigualdad.

El repliegue del sector estatal como consecuencia de la policrisis

La situación de deterioro generalizado de la cobertura social y de los servicios públicos, condiciona un repliegue progresivo del rol del Estado en la economía cubana. El principio constitucional de control estatal de los principales medios de producción, una de las características esenciales del modelo, se ve hoy amenazado, no por cambios normativos o el auge del sector no estatal, sino por su propia incapacidad de garantizar operatividad, agravada y propiciada por presiones geopolíticas externas.

El repliegue del sector estatal, como consecuencia de la convergencia de ambos factores, ha generado vacíos de oferta en productos básicos. Esto ha dado lugar a la aparición y desarrollo de alternativas privadas para el acceso a estos servicios. Se trata de un proceso acelerado de privatización tácita, donde la reticencia de los decisores cede de manera gradual ante la incapacidad de respuesta del sector estatal.

Con frecuencia la competencia entre el sector estatal y el privado no llega a producirse, ya que el primero de ambos no es capaz de generar los niveles de oferta necesarios. En términos beisbolísticos el sector estatal pierde este duelo por «*forfeit*» (no presentación). Este problema que comenzó en sectores de menor relevancia estratégica, como el comercio minorista y la gastronomía se ha extendido, como ilustran los datos

presentados con anterioridad, hacia sectores fundamentales, pilares del pacto social cubano.

Sirva de ejemplo la participación del sector privado en algunos servicios estéticos y de salud (optometría, dermatología, ortodoncia). Ante la grave insuficiencia de insumos en el sistema nacional de salud, han surgido alternativas privadas que importan los insumos e implementos necesarios para los procedimientos y en algunos casos ofrecen servicios (optometría, estomatología) que complementan o sustituyen los tratamientos de salud que con anterioridad se llevarían a cabo en un centro hospitalario. La escasez de medicamentos (MINREX, 2025) también ha propiciado la expansión de un mercado informal para estos productos, lo cual ha privatizado de manera implícita el acceso a los mismos.

Aunque continúan gratuitos y con acceso universal los servicios de educación públicos, se percibe un deterioro de la calidad de estos servicios, agravado por la pérdida de capital humano. Ante esta situación, han surgido alternativas privadas —los repasadores, los centros de idioma, los profesores especializados en artes— que han transitado de un rol complementario hacia un rol cada vez más protagónico (Pérez Pérez, 2024).

Según la propia investigación de Perez, C. (2024), poco menos de la mitad de los estudiantes muestreados dependen de la contribución económica de su familia para continuar sus estudios y tan solo el 25 % de sus familias expresa que el Estado garantiza gran parte de lo que necesitan los estudiantes.

El sector energético y de la comercialización de combustibles, experimenta un proceso similar a raíz de las insuficiencias del Sistema Electroenergético Nacional y el recrudecimiento de un cerco asfixiante por parte de los Estados Unidos. Los crecientes déficits de generación y los apagones que originan han conducido, no solo a empresas —tanto estatales como no estatales—, sino a la población en general, a buscar alternativas autogestionadas —generadores, acumuladores, sistemas fotovoltaicos, etc.— para proveerse electricidad. Tener acceso estable al fluido eléctrico se ha convertido en una responsabilidad individual de cada entidad ya sea del sector residencial o del comercial (CEEC, 2024).

La venta de combustibles, un sector clave para la economía de cualquier país por su carácter transversal, parece abocado a un proceso similar. El recrudecimiento del cerco comercial, financiero y ahora también energético de los Estados Unidos ha agudizado la crisis ya existente en un sector que no había

logrado estabilizarse a pesar de su dolarización parcial. La excepción en este cerco para la importación de combustibles por el sector privado, parece ser la única alternativa viable hasta el momento para resistir el embate y evitar un colapso de la economía nacional, sin embargo, esto podría conducir a una privatización forzada (por presiones externas) de esta actividad económica en algún grado, lo cual supone cambios significativos en la manera en que los agentes acceden a este recurso y en los mecanismos de regulación de precios.

En la producción y comercialización de alimentos se manifiesta también un repliegue del sector estatal. A pesar de los cuantiosos esfuerzos gubernamentales, y los frecuentes gestos de solidaridad de actores externos, la canasta básica normada mantiene la tendencia a la reducción exhibida desde la década de los noventa del siglo pasado (MINREX, 2025). Las sanciones externas, la indisponibilidad de liquidez, las dificultades en los pagos y las ineficiencias internas afectan tanto al consumo normado como a la comercialización liberada estatal. El sector no estatal tiene un peso significativo en la comercialización minorista, que incluye la venta de alimentos, y que desde mediados de 2021 suple un parte de los déficits de oferta del sector estatal.

El comportamiento de los sectores analizados muestra un proceso de privatización gradual, a menudo sin reconocimiento formal, a raíz de las carencias del sector estatal. Este proceso es a la vez causa y consecuencia de transformaciones en la conciencia colectiva de los cubanos y por tanto, del consenso social sobre el cual se erige el marco institucional. Esta concatenación implica que estos cambios repercuten sobre las instituciones de todos los niveles, sobre las reglas del juego y sobre cómo se juega el juego, por lo que resulta un proceso determinante para el devenir del país

La Constitución de la República reconoce y ampara la propiedad privada, aun cuando le asigna un carácter complementario (Triana, 2024). No parece posible, al menos estos últimos treinta años lo han demostrado, que el Estado vuelva a ocupar una buena parte de los espacios «cedidos». Se trata entonces de introducir los cambios adecuados en el marco institucional para conducirlos, anticiparlos y poder guiarlos y hacerlos más eficaces y eficientes.

La resistencia a aceptar esas nuevas relaciones conduce a decisiones que lejos de potenciar las oportunidades que brindan, las reducen y atomizan. Esas resistencias, sin dudas destructivas, hacen que el impacto social del proceso de transformaciones/

reformas tenga costos muy elevados, tanto económicos como sociales y políticos.

Lo preocupante es que este proceso de transformaciones transcurra de una manera espontánea, con escaso o tardío reconocimiento por las instituciones formales, evidenciado en un marco legal reactivo, que asimila en cierto grado y con retraso, transformaciones ya acontecidas, en lugar de participar de forma activa en el proceso transformador.

Las presiones externas y la agudización de la crisis reducen el margen de maniobra de los decisores, al mismo tiempo, se agravan los desafíos que la población enfrenta a diario. Garantizar que las instituciones formales —en específico su marco normativo—, se adelante, o al menos marche a la par de las necesidades que dimanen de la realidad, facilita el desarrollo de la actividad económica, estimula la inversión y permite al Estado —como representante del pueblo—, tener un rol proactivo en la determinación del destino económico del país.

Instituciones y urgencias en la policrisis

Se han enunciado un grupo de transformaciones urgentes a hacerle al modelo económico y social. Miguel Díaz-Canel, presidente de la República, planteó las siguientes:

- La autonomía empresarial y la autonomía municipal.
- El redimensionamiento del aparato estatal, del gobierno y las instituciones.
- La producción nacional de alimentos, con los balances municipales.
- El cambio de la matriz energética, que no son solo las fuentes renovables, sino todo lo relacionado con el crudo nacional.
- Las exportaciones, vinculadas a las flexibilidades aprobadas para la inversión extranjera directa.
- Aprovechar las asociaciones económicas entre el sector estatal y privado, sobre todo en la escala municipal.
- La promoción de negocios con cubanos residentes en el exterior (Martínez, 2026).

El propósito es que dichas medidas contribuyan a las siguientes prioridades: estabilizar la macroeconomía, aumentar los ingresos en divisas, y desarrollar la producción nacional, con énfasis en los alimentos.

Ni las prioridades definidas, ni tampoco las medidas pueden resultar nuevas, con excepción de algunas puntuales para las cuales ya existen normas específicas, en tanto, las fallas a las que apuntan son de larga data. De hecho, en la práctica todas las medidas calificadas como «transformaciones urgentes», están contenidas de una u otra forma en los *Lineamientos económicos y sociales del Partido y la Revolución*, en la *Conceptualización del modelo económico y social*, en el *Plan de Desarrollo Económico y Social y Ejes Estratégicos*, documentos aprobados casi una década atrás. También están contenidas en innumerables trabajos académicos desde hace más de tres décadas.⁵

Reconocer la urgencia de avanzar en esas transformaciones implica también aceptar fallas decisivas en la capacidad institucional y en la gobernanza. Como se afirma en (Triana, 2025, pág. 20) «[...] desde la perspectiva de las instituciones, lo que distingue a este período es la asimetría entre el esfuerzo normativo y los resultados económicos descritos anteriormente en este trabajo; sus causas se repiten a lo largo de la historia económica de los últimos treinta años y están sustentadas en la falta de coherencia, la débil consistencia entre ellas y la débil transparencia en los procesos de toma de decisiones, la combinación de los cuales han conducido a una permanente incertidumbre en los agentes económicos con un impacto negativo sobre los resultados económicos y sociales».

No haber podido implementarla luego de más de diez años, o hacerlo de manera parcial y fragmentada, o incluso hacer retroceder lo avanzado; parece confirmar esa tercera trampa del desarrollo, a saber: la baja capacidad institucional existente para conducir al ritmo adecuado las transformaciones/reformas/cambios necesarios en aquel modelo económico y social.

Consideraciones finales

La implementación lenta o incompleta de las reformas no implica invariabilidad en todos los niveles de instituciones. Desde hace ya algunas décadas, se han producido transformaciones en el marco institucional cubano, de una manera gradual, implícita y muchas veces espontánea en un plano informal cercano a la realidad y a la conciencia de las personas. La superación definitiva de la policrisis que Cuba atraviesa exige

⁵ En texto citado en este artículo: *Miradas a la Economía Cubana. Apuntes para una reforma*, publicado en 2025, aparecen doce trabajos con recomendaciones de política que abarcan las urgencias recién anunciadas.

que estas transformaciones emerjan al plano formal, que las reformas estructurales asuman un carácter y una dinámica: conectada a la realidad y coherente con las aspiraciones del pacto social. De lo contrario se comprometería la solidez de este acuerdo.

La superación de la tercera trampa del desarrollo —baja capacidad institucional para conducir al ritmo adecuado las transformaciones/ reformas/ cambios necesarios en el modelo económico y social— constituye un primer paso necesario para superar las restantes. Ante la agresividad de fuerzas externas y el deterioro de la situación interna, en materia de reformas, lo estructural se ha tornado urgente. La perdurabilidad del pacto social cubano depende de la capacidad del marco institucional para garantizar su sostenibilidad.

El reciente anuncio de la posibilidad de conversaciones entre los gobiernos de Cuba y de Estados Unidos, así como la apertura de la economía nacional a inversiones de cubanos emigrados y sus descendientes, le imprime mayor importancia al marco institucional. Para que estos procesos tengan un impacto significativo en el desempeño de la economía nacional resulta indispensable construir un marco claro de normas, que abarque desde los principios hasta la implementación, reduzca costos de transacción, facilite las relaciones económicas y alinee los intereses de los agentes con la agenda nacional de desarrollo.

Bibliografía

- AGENCIA CUBANA DE NOTICIAS (ACN) «Ministro de Salud denuncia carácter criminal del cerco energético». *Agencia Cubana de Noticias (ACN)*, 10 de marzo de 2026. Disponible en: <https://www.acn.cu/cuba/ministro-de-salud-denuncia-caracter-criminal-del-cerco-energetico>
- CARRANZA, J. «Prólogo». En: DÍAZ FERNÁNDEZ, I. y CRUZ SOSA, N. (comps.). *Miradas a la Economía Cubana. Apuntes para una reforma*. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana, 2025, págs. IX-XIV.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ECONOMÍA CUBANA (CEEC). *Reporte sobre Economía Cubana*. 3ra edición. La Habana: CEEC, 2024.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ECONOMÍA CUBANA (CEEC). *Reporte CEEC sobre Economía Cubana Junio-Diciembre 2025*. La Habana: CEEC, 7 de febrero de 2026. Disponible en: <https://ceec.uh.cu/wp-content/uploads/2026/02/Reporte-CEEC-sobre-Economia-Cubana-Junio-Diciembre-2025-1.pdf>
- COASE, R. «The nature of the firm». *Economica*, vol. 4, n.º 16, 1937, págs. 386-405. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. LC/G.2335. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo. Transformaciones indispensables y cómo gestionarlas*. Síntesis (LC/SES.40/4). Santiago de Chile: CEPAL, 2024.
- ECHEVARRÍA, D. y ZABALA, M. «Políticas Sociales en Cuba 2019-2024: apuntes para una reforma». En: DÍAZ FERNÁNDEZ, I. y CRUZ SOSA, N. (comps.). *Miradas a la Economía Cubana. Apuntes para una reforma*. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana, 2025, págs. 127-136.
- ECONOMIST INTELLIGENCE. *Country Report. Cuba*. 1st Quarter. Londres: Economist Intelligence, 2024.
- ESPINA, M. «Viejas y nuevas desigualdades en Cuba». *Nueva Sociedad*, n.º 216, 2008, págs. 133-149.
- HIDALGO, V. y TRIANA, J. «Macroeconomía y crecimiento en la agenda de transformaciones del modelo económico cubano en el período pospandemia de COVID-19». En: *La economía cubana pospandemia de COVID-19*. La Habana: Universidad de La Habana, 2022, págs. 9-61.
- HOUDRET, A., LOEWE, M. y ZINTL, T. «The social contract as a tool of analysis: Introduction to the special issue on “Framing the evolution of new social contracts in Middle Eastern and North African countries”». *World Development*, vol. 145, 104982, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104982>
- ÍÑIGUEZ, L. «Heterogeneidad territorial de Cuba. Entre herencias y renovaciones». En: *Miradas a la Economía Cubana*. La Habana, 2009, págs. 99-120.
- LAGUARDIA, J. «Cuba, Trump and the silence of the Caribbean». *In the Diaspora*, Stabroek News, 21 de febrero de 2026. Disponible en: https://www.stabroeknews.com/2026/02/21/features/in-the-diaspora/cuba-trump-and-the-silence-of-the-caribbean/#google_vignette
- MARTÍNEZ, L. «Implementar las transformaciones urgentes, las más necesarias en el modelo económico y social». *Granma*, 1 de marzo de 2026.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE CUBA. *Informe de Cuba en virtud de la resolución 79/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada “Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba”*. La Habana: MINREX, 2025. Disponible en: <https://cubaminrex.cu/sites/default/files/2025-09/InformeB2025.pdf>
- NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- ODRIOZOLA, S. *Encuentros y desencuentros de la sostenibilidad y la equidad en el modelo de desarrollo cubano: reflexiones para el debate*. Ponencia en el Seminario Anual 2024 del Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana, diciembre de 2024.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Anuario estadístico de Cuba 2023*. La Habana: ONEI, 2024.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba 2024*. La Habana: ONEI, 2025.
- OSTROM, E. *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PÉREZ PÉREZ, C. «La familia cubana y sus gastos en la educación. Un análisis necesario en la Cuba de hoy». *Novedades en Población*, vol. 20, n.º 40, 2024, págs. 200-221. Disponible en: <http://scielo.sld.cu/pdf/rnp/v20n40/1817-4078-rnp-20-40-200.pdf>
- ROMERO, A. «Los desafíos del escenario externo para la economía cubana». En: TORRES, R. y ECHEVARRÍA, D. *Miradas a la Economía Cubana. Un acercamiento a la actualización seis años después*. La Habana, 2017, págs. 19-30.
- SERBIN, A. «Cuba: del excepcionalismo a la policrisis». *Pensamiento Propio*, n.º 56, julio-diciembre de 2022, págs. 8-21.
- TRIANA, J. «Mipymes: ¿complemento o apéndice de la economía cubana?». *OnCubaNews*, 4 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://oncubanews.com/opinion/columnas/contrapesos/mipymes-complemento-o-apendice-de-la-economia-cubana/>
- TRIANA, J. «Instituciones y desarrollo: múltiples retos y posibles caminos». En: DÍAZ FERNÁNDEZ, I. y CRUZ SOSA, N. (comps.). *Miradas a la Economía Cubana. Apuntes para una reforma*. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana, 2025, págs. 15-27.
- WILLIAMSON, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985.

ZABALA ARGÜELLES, M. C. «Una lectura de la vulnerabilidad social y de las políticas para su atención desde el enfoque interseccional en el contexto cubano actual». *PALARA: Publication of the Afro-Latin/American Research Association*, 9 de mayo de 2025, vol. 27, art. 11. Disponible en: <https://mavmatrix.uta.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1096&context=palara>

ZOU, H. F. «Institution/Transaction Costs and Economic». *Annals of Economics and Finance, Forthcoming*, 2025.



Reforma monetaria y cambiaria en Cuba (2021). Evaluación de resultados y lecciones para el futuro

CARLOS ENRIQUE GONZÁLEZ GARCÍA
JOEL ERNESTO MARRILL DOMENECH

«Acciones débiles no construyen monedas fuertes»
TENIENTE EDWARD A. TENENBAUM

Introducción

Desde finales de los años noventa del siglo pasado, la economía cubana ha estado caracterizada por la coexistencia de múltiples monedas y tipos de cambio, lo que generó profundas distorsiones en el funcionamiento de los mecanismos económicos. Tras la crisis del Período Especial y en los inicios de este siglo, se consolidó un sistema dual caracterizado por la circulación del peso cubano (CUP) y el peso convertible (CUC), acompañado de un esquema de tipos de cambio diferenciados entre el sector empresarial estatal y la población. Este entramado monetario y cambiario, si bien permitió cierta estabilidad en momentos críticos, derivó en una profunda segmentación de los mercados, deformaciones en los precios relativos y serias limitaciones para la medición de la eficiencia económica, que limitó las capacidades de la economía cubana para avanzar en un crecimiento sostenible.

En particular, la sobrevaluación oficial del tipo de cambio en el sector estatal —donde 1 CUP se contabilizaba como equivalente a 1 USD— distorsionaba los incentivos productivos, ocultaba ineficiencias y desincentivaba las exportaciones (Vidal y Pérez Villanueva, 2014). En este contexto, la unificación monetaria y

cambiaría emergía como una condición necesaria para avanzar hacia una mayor coherencia macroeconómica y mejorar la asignación de recursos en la economía (De la Torre e Ize, 2014).

La denominada Tarea ordenamiento, implementada a partir de enero de 2021, constituyó el intento más abarcador de reforma monetaria en Cuba en décadas. La reforma implicó, entre otras medidas, la eliminación del peso cubano convertible, la devaluación oficial del tipo de cambio para el sector estatal y una reforma integral de salarios y pensiones (Mesa Redonda, 2020).

Sin embargo, cinco años después, el panorama macroeconómico de Cuba no refleja una concreción de los objetivos proyectados, sino, por el contrario, una profundización de las deformaciones macroeconómicas que la reforma intentaba resolver. La persistencia de múltiples tasas de cambio, la sobrevaluación del tipo de cambio oficial, la dolarización parcial de la economía y las profundas deformaciones del sistema de precios relativos, reflejan que los problemas que la reforma buscaba resolver no han sido superados.

El presente trabajo tiene como objetivo, realizar un análisis de los resultados y causas que tributaron a las desviaciones y eventual fracaso de la reforma monetaria y cambiaria de 2021. En un contexto donde la existencia de una policrisis (energética, productiva, inflacionaria y social) ha provocado que los objetivos originales de la reforma no solo sigan pendientes, sino que se hayan agravado las causas originales que le dieron forma a la misma. Comprender las causas de su fracaso se constituye como un aspecto esencial para emprender futuras transformaciones indispensables en el entorno monetario y cambiario cubano.

Entorno cambiario-monetario previo a la reforma. Principales deformaciones

Entre 2011 y 2019, la economía cubana operó bajo un esquema monetario y cambiario segmentado. En la práctica coexistían el peso cubano (CUP) y el peso convertible (CUC), mientras que el sector empresarial estatal funcionaba con una tasa oficial de 1 CUP = 1 USD, en el segmento de la población se aplicaba una distinta, donde el CUC se cambiaba a 24 CUP por dólar en CADECA. Esta multiplicidad monetaria y cambiaria, lejos de ser un detalle técnico, estructuraba la formación de precios, los balances contables y la medición del desempeño económico en distintos segmentos de la economía.

Desde el punto de vista del esquema cambiario, el mismo actuaba como un freno para la economía cubana a través de varios canales. En primer lugar, la fijación de un tipo de cambio inferior al equilibrio, impulsaba la demanda de importación de todo tipo de bienes, al abaratar de manera artificial los productos importados y de forma relativa encarecer los productos nacionales (Hidalgo y Doimeadiós, 2011). En estos escenarios de tipo de cambios rezagados, a los productores nacionales les resultaba en su contabilidad más atractivo importar un bien extranjero que adquirir su equivalente en los mercados nacionales donde este se traza a un precio superior en moneda nacional.

En segundo lugar, el sostenimiento de un tipo de cambio bajo de manera artificial, actúa como un impuesto implícito a los exportadores, que percibían 1 CUP por cada dólar de exportación. Este tipo de cambio por debajo de los precios reales de la economía, disminuía el acceso real a recursos por parte del sector, y en muchos casos precipitaba la necesidad de transferir subsidios presupuestarios al mismo, a fin de cubrir sus pérdidas operativas producto de la sobrevaluación cambiaria. Entre 2015 y 2020, uno de los elementos que propició el aumento de los déficits fiscales, fue precisamente el incremento de las transferencias fiscales y cuasifiscales dedicadas a garantizar la «rentabilidad» de las exportaciones y la sustitución de importaciones.

En tercer lugar, la sobrevaluación cambiaria generaba profundas distorsiones en la estructura de precios relativos internos. En un entorno donde el tipo de cambio oficial no reflejaba el valor económico de la divisa, los precios formados en el sector estatal perdían su capacidad de señalización, al dificultar: la comparación entre actividades, la evaluación de eficiencia y la asignación racional de recursos. En ausencia de mercados funcionales y con señales de precios distorsionadas, la planificación central debía asumir funciones que en condiciones normales corresponderían al mercado; lo que tendía a amplificar ineficiencias, rigidez y errores de asignación, lo cual refuerza el carácter estructural de los desequilibrios económicos.

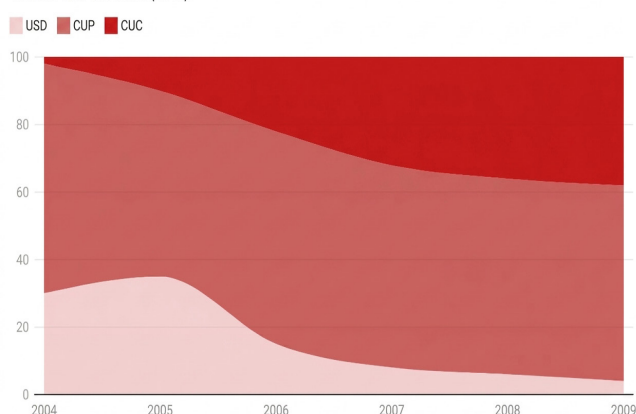
A todo lo anterior, se podría agregar la existencia de dos tipos de cambio diferenciados. Esto provocaba dos circuitos paralelos de precios —imposibles de aislar—, y en la práctica suponía múltiples subsidios e impuestos implícitos, así como arbitrajes que aumentaban con el tiempo y profundizaban las distorsiones existentes.

Desde el punto de vista del esquema monetario, ambas monedas nacionales (CUP y CUC) se distribuían

el cumplimiento de las funciones del dinero. Como se observa en la ilustración n.º 1, los saldos bancarizados estaban compuestos de forma mayoritaria por estas dos monedas, siendo marginal la participación de depósitos en divisas. No obstante, no puede descartarse la existencia de cierto grado de dolarización en los saldos no bancarizados, en particular su función de reserva de valor. En conjunto, el punto de partida de la reforma, se situaba en un contexto donde predominaban las monedas nacionales en el funcionamiento económico.

Ilustración n.º 1. Ahorro de la población (por monedas)

Tomado de: Pérez Soto (2011).



Fuente: PÉREZ SOTO, C. *Esquema de política monetaria para el segmento de la población de la economía cubana*. Tesis de Doctorado. La Habana: Facultad de Economía, Universidad de La Habana, 2011

Sin embargo, esta dualidad monetaria generaba otras distorsiones macroeconómicas. Entre ellas, destacaba la segmentación de los mercados de consumo, dado que una parte relevante de los bienes y servicios —en especial aquellos de mayor calidad o disponibilidad— se comercializaban en pesos convertibles. Esto generaba una brecha entre el poder adquisitivo de los salarios en CUP y el acceso efectivo a dichos bienes, y contribuía a la llamada «pirámide invertida» al debilitar el papel del salario como principal mecanismo de incentivo económico (Pérez Soto, 2011).

Hacia el período 2017-2018, las diferencias funcionales entre el CUP y el CUC se habían reducido de manera considerable, lo que hacía que la eliminación de una de ellas pareciera un objetivo alcanzable en lo técnico. Sin embargo, este escenario comenzó a deteriorarse a partir de 2018, cuando se intensificaron los desequilibrios monetarios asociados al aumento de las emisiones vinculadas al déficit fiscal y a operaciones

cuasi fiscales. Luego, en 2019 y 2020 se llevó adelante el proceso de redolarización de la economía, que erosiona las condiciones iniciales bajo las cuales se concebía la unificación y reintroduce elementos adicionales de fragmentación monetaria.

El debate político y programático del período reconocía esa necesidad: los *Lineamientos* aprobados en 2011 ya planteaban que, mientras no se lograra la unificación monetaria, debía operarse con arreglos transitorios; y en 2016 se ratificó como objetivo concluir el proceso de unificación monetaria y cambiaria como «paso decisivo» del ordenamiento monetario del país. En otras palabras, la reforma era vista como un requisito para mejorar la eficiencia, la transparencia de los precios, la gestión de los salarios y la racionalidad del sistema financiero.

Cumplimiento de los objetivos de la reforma monetaria y cambiaria de 2021

El proceso oficial de Ordenamiento Monetario —Tarea Ordenamiento— anunciado a finales de 2020, planteaba de forma explícita los siguientes objetivos: i) unificación monetaria; ii) unificación cambiaria; iii) eliminación de subsidios y; iv) transformación de ingresos de la población (aumento de salarios y pensiones) (Mesa Redonda, 2020).

Así mismo es posible identificar un quinto objetivo implícito de la reforma en las declaraciones oficiales, en torno a la denominada «devaluación real de la economía», vinculado de manera estrecha con la modificación de precios relativos y la capacidad de generar: un impacto en la eficiencia y niveles de actividad de la economía en su conjunto.

Aun cuando no se declaró como un objetivo explícito, la devaluación real era el objetivo estratégico de la reforma cambiaria. La misma implicaba que los precios internos crecieran a un menor ritmo que la devaluación del tipo de cambio, lo cual permitiría una mejora en la competitividad del sector exportador y por consiguiente un impulso a las exportaciones del país.

Sin embargo, la consecución de este objetivo dependía de forma crítica de la coherencia entre la política cambiaria, fiscal y monetaria, así como de la capacidad de contener presiones inflacionarias derivadas del propio proceso de ajuste. Era clave la capacidad del sector productivo y exportador para responder a señales de precios que le permitieran aumentar su producción.

Cinco años después de su implementación, es posible afirmar que los objetivos planteados de la reforma monetaria y cambiaria de 2021 no fueron alcanzados y aquellos que lograron determinados avances sufrieron con posterioridad un acelerado retroceso, como expresión de la insostenibilidad del nuevo esquema macroeconómico producido por dichas reformas. A continuación, se realiza una evaluación de los resultados alcanzados en cada uno.

Unificación monetaria

Este objetivo, se consideraba más fácil de alcanzar, dado que solo requería eliminar uno de los dos signos monetarios que había en circulación. Sin embargo, en la actualidad, permanece la existencia de como mínimo dos monedas de curso vigente en el país (CUP y el USD bancarizado o MLC), además de una expansión del empleo de divisas en las operaciones informales del país.

Si bien es cierto, que el Ordenamiento eliminó el peso convertible, y dejó una sola moneda nacional como signo monetario, no alcanzó desde el inicio de su implementación una plena unificación monetaria de la economía. La política de dolarización parcial de la economía iniciada en 2019 —bajo el concepto de la apertura y posterior expansión de las tiendas minoristas y tarjetas en Moneda Libremente Convertible—, se posicionaba en una dirección contraria al objetivo del Ordenamiento de eliminar la doble circulación monetaria interna.

Desencadenado este proceso, el uso del dólar en la economía, no solo se redujo a su circulación por medios bancarizados como había anunciado al inicio el gobierno, sino que se expandió a toda la economía, y comenzó a ocupar un lugar primordial en la circulación monetaria, al ser usado además como medida y reserva de valor.

El Ordenamiento monetario profundizó los desequilibrios monetarios existentes y por tanto la pérdida futura de funciones de la moneda nacional, pero no fue responsable directo de la política de dolarización desarrollada, la cual ya había iniciado más de un año antes.

Sin una política clara de desdolarización, no solo era imposible alcanzar una unificación real de las monedas de curso legal en el país, sino que se consolidaba un esquema de dualidad similar a la etapa previa a 2003, donde coexistía la moneda nacional con el dólar estadounidense.

Como resultado de la dolarización en curso, desde el comienzo del Ordenamiento Monetario, era imposible alcanzar su primer objetivo de unificación monetaria. Unificar el peso cubano y el peso cubano convertible, ya no bastaba para resolver el problema de la multiplicidad monetaria.

Unificación cambiaria

Desde el inicio, este objetivo se posicionaba, como mucho más complicado de alcanzar que la unificación monetaria. No se trataba solo de eliminar una moneda, sino de lograr que la economía en su conjunto funcionara con un solo tipo de cambio que tendiera de manera eventual a la convertibilidad de la moneda nacional.

La reforma cambiaria de 2021 unificó los dos tipos de cambio oficiales, pero desde el punto de vista de la economía en su conjunto, no alcanzó una unificación efectiva. Cinco años después del inicio de este proceso, la economía opera con cuatro tipos de cambios, tres oficiales (1x24, 1x120 y el tipo de cambio oficial para la población y el sector no estatal), y uno de carácter informal.

Aunque los tipos de cambio oficiales estuvieron unificados por el periodo entre enero de 2021 y agosto de 2022, en la práctica la unificación cambiaria de la economía no fue alcanzada ante la existencia de un tipo de cambio informal varias veces más depreciado, pero que reflejaba mucho mejor la situación real de la economía.

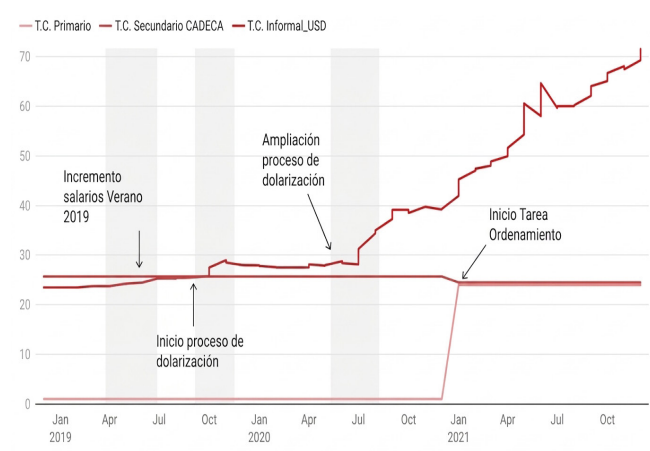
El mercado informal de divisas había existido en Cuba en las dos décadas previas al Ordenamiento monetario, incluso alcanzado niveles de relevancia en los años anteriores al proceso. Sin embargo, su tipo de cambio se encontró siempre dentro del rango que establecían el precio de compra y venta de divisas del mercado oficial, que debido a la existencia del gravamen sobre la compra de dólares en efectivo (ver ilustración n.º 2), dejaba una diferencia entre ambos precios que oscilaba alrededor de los trece centavos de dólar, una diferencia amplia, dentro de la cual el mercado informal operaba.

Fue a finales de 2019, con la reintroducción de la dolarización y con la profundización de los desequilibrios monetarios, cuando el tipo de cambio informal comienza a separarse del tipo de cambio oficial (ver ilustración n.º 2).

De conjunto al desplazamiento de las funciones de la moneda nacional, con el inicio de la política de dolarización parcial, se genera un desplazamiento

sistemático del mercado cambiario oficial, el cual se expresó en la suspensión de las ventas de divisas por parte del sistema financiero estatal en diciembre de 2019. Esta situación y la decisión expresa de no devaluar el tipo de cambio oficial de los hogares (1x24), precipitó el desarrollo de mercados cambiarios informales donde los agentes económicos pasaron a tranzar sus divisas a un precio más realista cercano al equilibrio posible del mercado. El tipo de cambio informal tuvo un acelerado proceso de depreciación hasta posicionarse en un valor casi cinco veces superior al oficial para mediados del año 2022.

Ilustración n.º 2. Dinámica de los tipos de cambio oficial e informal (2019-2021)



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, la progresiva pérdida de relevancia del mercado cambiario oficial, junto con las crecientes restricciones que enfrentaba el sector estatal al operar con un tipo de cambio artificialmente sobrevaluado, generaron presiones inevitables hacia la corrección del esquema cambiario. Estas tensiones se materializaron en sucesivos ajustes del tipo de cambio oficial, que lejos de conducir a una unificación, dieron lugar a la aparición de nuevos segmentos cambiarios, con la introducción de un tipo de cambio de 1x120 para determinadas operaciones, y posteriormente la creación de un mercado cambiario oficial con una tasa significativamente más depreciada y flexible (en torno a 1x485).

En consecuencia, la economía cubana ha transitado hacia un esquema caracterizado por una mayor coexistencia de múltiples tasas de cambios —oficiales e informales—, lo que reproduce y, en algunos aspectos, amplía y profundiza las distorsiones que la reforma

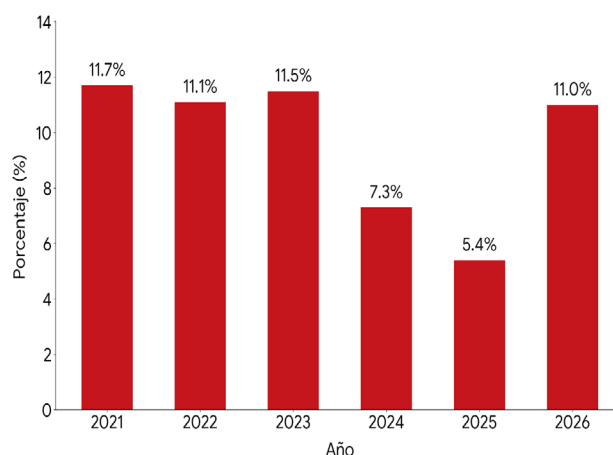
pretendía eliminar y limita así su efectividad como instrumento de ordenamiento macroeconómico.

Eliminación de subsidios

Durante los primeros meses de la reforma, los subsidios explícitos fueron disminuidos e incorporados a los salarios y pensiones, pues los precios de muchos productos, como fueron los de la Canasta familiar normada, la electricidad, gas y agua, entre otros, fueron aumentados y establecidos a niveles congruentes con el nuevo tipo de cambio y los nuevos salarios que se habían establecido, lo que permitió eliminar o disminuir los subsidios a productos otorgados.

Se puede decir, que este objetivo fue cumplido de forma parcial durante las primeras etapas del Ordenamiento, pero en los meses posteriores hubo un doble efecto que eliminó el resultado inicial (ver ilustración n.º 3).

Ilustración n.º 3. Subsidios estimados respecto al Producto Interno Bruto (2019-2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ONEI (2024).

En esos años, por un lado, los subsidios otorgados dentro de la estructura de gasto del presupuesto vuelven a aumentar, debido al retraso de los precios estatales respecto a la nueva dinámica inflacionaria de la economía. Por otro, los costos de una parte importante del sector productivo estatal aumentan de forma acelerada; pues muchos de sus insumos comienzan a ser obtenidos a través del sector no estatal, ante el colapso, por la escasez de divisas, de la capacidad de suministro de las importadoras estatales y de la producción nacional. Esta combinación lleva al sector productivo estatal a perder de forma paulatina su capacidad de

producción, que a su vez implica el incremento de los subsidios a otorgar por el presupuesto del Estado.

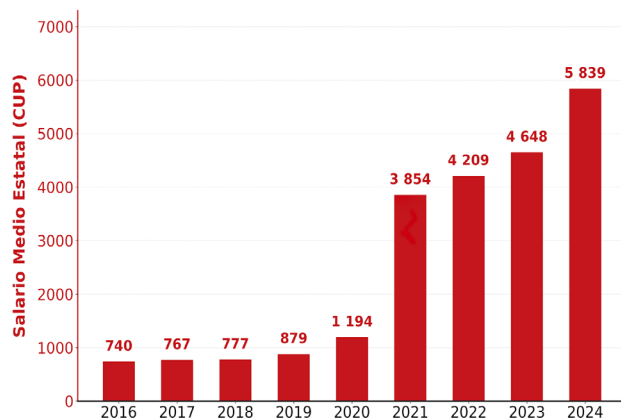
De forma paralela, se expandieron los subsidios implícitos asociados a la formación de precios en el sector estatal, que continuaron basándose en un tipo de cambio y estructuras de costos alejadas de la realidad del mercado. Esto implicó que muchas empresas vendieran por debajo de sus costos económicos reales, y generaran distorsiones adicionales. Aunque esta política buscaba preservar el acceso de la población a bienes y servicios a precios relativamente bajos durante determinado tiempo, en la práctica contribuyó a contraer la oferta, y afectó de manera especial a los grupos más vulnerables. En su conjunto, se configuró un círculo vicioso caracterizado por mayores subsidios explícitos e implícitos, deterioro productivo y pérdida de capacidad adquisitiva, donde tanto los hogares dependientes de ingresos fijos como el propio sector estatal resultaron perjudicados.

Transformación de los ingresos de la población

Aunque la modificación de los salarios y pensiones nominales —medido en dinero— sí fue llevada a cabo, la transformación de los ingresos no fue alcanzada. Los salarios reales no solo no se incrementan, sino que caen de forma sostenida.

Como parte del Ordenamiento se produjo un aumento del salario medio en más de cuatro veces (ver ilustración n.º 4), si se tiene en cuenta que desde el mes de diciembre de 2020 hubo un adelanto de los incrementos salariales.

Ilustración n.º 4. Salario medio mensual en el sector estatal (medido en pesos cubanos, CUP)



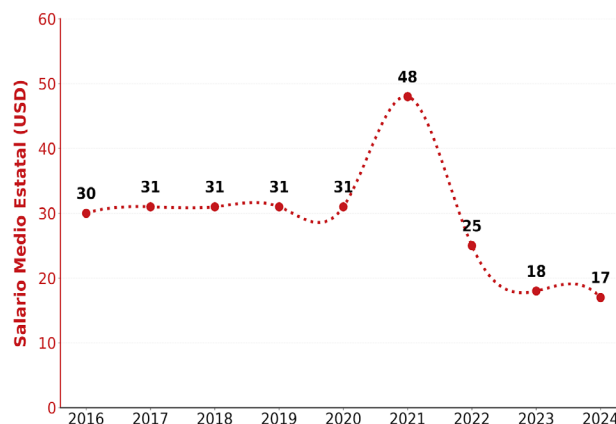
Fuente: ONEI (2019-2024).

En una primera fase, las medidas de incremento de los ingresos generan una percepción de mejora en el poder adquisitivo; sin embargo, este efecto se revierte de forma rápida, por un acelerado proceso inflacionario. Para finales de 2021, la inflación de precios minoristas —impulsada por el exceso de liquidez, las restricciones de oferta y los ajustes de precios— alcanza niveles en extremo elevados, estimados en torno al 250%. Aunque los precios del sector estatal —por mecanismos administrativos— se mantienen con relativa contención luego del incremento inicial; la caída sostenida de la capacidad de oferta —por la devaluación oficial— redujo su efectividad como ancla inflacionaria.

En paralelo, el fortalecimiento de la dolarización parcial de la economía contribuye a erosionar aún más el poder adquisitivo real de los ingresos en moneda nacional. La expansión de circuitos de comercialización en divisas, reduce la disponibilidad de bienes en CUP y eleva la demanda de dólares. Esto presiona al alza el tipo de cambio informal y con ello los precios del segmento no estatal, que pasa a ser predominante en proveer los bienes y servicios necesarios por la población.

En consecuencia, al medir el salario medio en términos de su capacidad de compra en divisas, se observa una caída significativa tras el ajuste inicial. Hacia finales de 2024 se sitúa en niveles equivalentes a la mitad de su valor previo a la reforma (ver ilustración n.º 5). Esta dinámica ha sido aún más desfavorable en el caso de las pensiones, cuyos incrementos han sido menores, y acentúan la pérdida de bienestar de los grupos más vulnerables.

Ilustración n.º 5. Salario medio mensual en el sector estatal (medido en dólares estadounidenses, USD)



Fuente: Construcción propia a partir de datos de la ONE (2019-2024) y datos del mercado informal de divisas.

La inflación registrada a partir de 2021 puede explicarse, en buena medida, como resultado de los propios desequilibrios generados por el proceso de Ordenamiento Monetario y su meta de hacer crecer en términos reales los ingresos de la población. Este objetivo era en la práctica estructuralmente imposible de alcanzar: incrementar de forma simultánea el poder adquisitivo de salarios y pensiones en una economía estancada, con una oferta de bienes y servicios incluso contraída y que enfrentaba múltiples shocks externos.

En este contexto, el aumento inicial de ingresos nominales fue neutralizado con rapidez por presiones inflacionarias derivadas de la expansión monetaria, los desajustes entre demanda y oferta y las restricciones productivas existentes.

Devaluación real de la economía

Evaluar el cumplimiento o no de la devaluación real puede ser complejo, dado la inexistencia de un índice histórico de precios mayoristas y la reintroducción de un nuevo tipo de cambio oficial (1x120) a mediados de 2022.

La consecución de una devaluación real requería que la depreciación nominal del tipo de cambio, se tradujera en una mejora sostenida del tipo de cambio real. Es decir, que los precios internos crecieran a un ritmo inferior al de la devaluación inicial.

Sin embargo, las condiciones macroeconómicas en que se implementó la reforma limitaron desde el inicio esa posibilidad. El aumento de salarios, pensiones y transferencias —no respaldado por un incremento equivalente de la producción—, junto a las emisiones monetarias asociadas a la actividad fiscal, generaron presiones inflacionarias significativas. A ello se sumaron restricciones severas de oferta —derivadas de la escasez de divisas, la caída de las importaciones y las disrupciones productivas— que reforzaron el aumento generalizado de precios. Como resultado, el ajuste nominal del tipo de cambio fue erosionado con rapidez por la inflación interna.

En este contexto, aunque en un inicio se produjo una corrección del tipo de cambio oficial, en términos reales la economía experimentó un retorno progresivo al escenario de apreciación anterior. Es decir, los costos internos medidos en divisas volvieron a incrementarse y redujeron la competitividad del sector transable. La ausencia de un índice de precios mayoristas limita una medición precisa de este fenómeno, pero la evidencia indirecta —incluye la dinámica de precios finales y el comportamiento del tipo de cambio

informal— sugiere que el nivel general de precios creció por encima de la devaluación inicial. Esto implicó que muchas actividades exportadoras y sustitutivas de importaciones enfrentaran nuevamente una estructura de costos desfavorable en términos internacionales.

La introducción posterior de un nuevo tipo de cambio oficial más depreciado (1x120) para determinadas actividades constituye, en este sentido, un reconocimiento implícito de la pérdida de competitividad generada tras la reforma cambiaria. En consecuencia, puede afirmarse que no se logró una devaluación real efectiva a nivel agregado, sino más bien un proceso de ajuste incompleto, condicionado por la dinámica inflacionaria y la persistencia de restricciones macroeconómicas fundamentales.

Elementos principales del no cumplimiento de los objetivos de la reforma monetaria y cambiaria de 2021

Como ya se ha visto, el no cumplimiento de los objetivos de la reforma monetaria y cambiaria de enero de 2021 estuvo marcado por una multiplicidad de procesos, fenómenos, y decisiones de política.

Es posible dividir los factores que incidieron en el no cumplimiento de los objetivos de la reforma en al menos cuatro grupos fundamentales: i) factores previos no asociados al diseño de la reforma; ii) factores asociados al proceso de diseño y preparación de la reforma; iii) inconsistencias de la propuesta de reforma y; iv) factores asociados a su implementación final y las políticas adoptadas en dicho proceso.

De este análisis se excluirán aquellos otros factores sobre los que no se tenía capacidad de influencia, como el recrudecimiento del bloqueo económico norteamericano o los efectos de la covid-19, para centrarnos en los elementos que si fueron responsabilidad interna y sobre las cuales se debe sistematizar la experiencia para no volver a cometer los mismos errores en el futuro.

Factores previos no asociados al diseño de la reforma

Previo al Ordenamiento Monetario, varias políticas modificaron de forma significativa el entorno macroeconómico y redujeron las probabilidades de éxito de la reforma. Entre ellas destacaron la redolarización parcial de la economía, la expansión monetaria vinculada a déficits fiscales crecientes y el endurecimiento de los controles de precios; factores

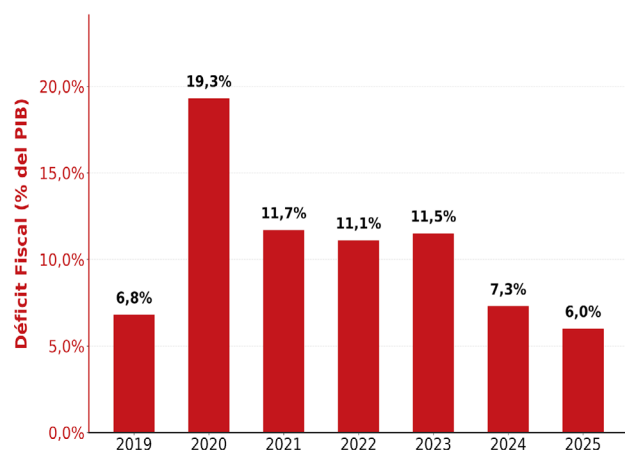
que profundizaron las distorsiones acumuladas e incrementaron la inestabilidad macroeconómica en la etapa previa a la reforma.

La reintroducción de la dolarización parcial desde 2019 constituyó una contradicción central de política económica. Mientras la reforma aspiraba a fortalecer la moneda nacional, la expansión de circuitos comerciales en divisas incentivó el uso del dólar como medio de pago, unidad de cuenta y reserva de valor; debilitó el papel del peso cubano y fragmentó aún más el sistema monetario.

Es importante resaltar que la dolarización desarrollada en los noventa del siglo pasado, fue un proceso de facto, que permitió transparentar los hechos económicos a lo interno de la economía y estimular al sector emergente y exportador. A diferencia, la dolarización desarrollada a partir de 2019, no tuvo causas naturales y estuvo orientada a desplazar al sector privado del comercio minorista interno y con un objetivo de captación de dólares, todo ello a costa de un deterioro innecesario de las funciones dinerarias de la moneda nacional.

Este proceso redujo la relevancia del mercado cambiario oficial y favoreció el crecimiento de mercados informales de divisas con tasas mucho más depreciadas. La economía comenzó a operar de manera creciente bajo señales externas al sistema oficial, lo cual dificultó la coordinación de políticas y limitó la capacidad del Estado para conducir la reforma. En ese contexto, donde el entorno monetario ya se encontraba profundamente desarticulado, alcanzar una unificación monetaria efectiva resultaba inviable, dado que el dólar ya cumplía buena parte de las funciones dinerarias en la economía.

Ilustración n.º 6. Déficit fiscal como proporción del PIB



Fuente: ONEI (2016, 2019)

Otro elemento clave, que profundizó las distorsiones macroeconómicas, fue el aumento sostenido de los déficits fiscales desde mediados de la década de 2010, lo cual subordinó la política monetaria a las necesidades de financiamiento del sector público. Esta dinámica generó una fuerte expansión de la base monetaria, elevó las presiones inflacionarias y deterioró los equilibrios macroeconómicos incluso antes del inicio de la reforma.

La situación se agravó en 2020 con el impacto de la pandemia y déficits excepcionalmente altos. En los próximos años, los déficits permanecieron por encima del 10 % del PIB, lo cual provocó un fuerte incremento de la liquidez. Tres años después del Ordenamiento, el agregado monetario M2A había aumentado alrededor de 350 % (ONEI, 2024), un crecimiento superior al acumulado en las dos décadas previas. En consecuencia, los objetivos de estabilización monetaria y cambiaria resultaban incompatibles con la expansión monetaria observada antes y después de la reforma.

El uso extensivo de controles de precios profundizó las distorsiones económicas. Estas medidas, aplicadas sobre bienes esenciales, intentaban contener la inflación, pero sin abordar sus causas estructurales, en especial la expansión monetaria y las restricciones de oferta.

En la práctica, los controles desincentivaron la producción y comercialización en los canales formales, estimularon la informalidad y redujeron la disponibilidad de bienes. Esto agravó la escasez, segmentó aún más los mercados y debilitó las referencias de precios. Como resultado, estas políticas operaron en sentido contrario a los objetivos del Ordenamiento, que buscaba restablecer señales de precios más transparentes y funcionales para la asignación de recursos.

Factores asociados al proceso de diseño y preparación de la reforma

En el incumplimiento de los objetivos de la reforma monetaria incidieron de forma paralela factores en dos niveles críticos: las deficiencias en el proceso de diseño y organización, y las fallas inherentes al contenido de la propuesta. Ambos planos interactuaron de manera negativa, lo cual generó una estructura rígida que limitó tanto la calidad técnica de la reforma como su capacidad de respuesta ante la realidad económica.

En las fallas del proceso de diseño, incidió un proceso de preparación extendido por casi una década, lo que provocó que muchas premisas iniciales quedaran obsoletas al momento de su aplicación en 2021.

En adición, la prolongación del proceso contribuyó a la formación de una percepción implícita de que la reforma debía ser «perfecta», dada la magnitud de los esfuerzos invertidos. Esto redujo los márgenes de flexibilidad en el diseño y limitó la capacidad de adaptación durante la implementación. En reformas de esta naturaleza, la posibilidad de ajustes graduales y correcciones sobre la marcha resulta esencial; sin embargo, en este caso, el carácter en exceso elaborado y prolongado del diseño, generó una estructura rígida, poco compatible con un entorno económico muy volátil.

Por otro lado, el diseño estuvo marcado por una fuerte compartimentación institucional y la falta de un debate técnico abierto. Al reducirse en gran medida la participación de la comunidad académica y limitarse a especialistas de las instituciones públicas, en mayor medida en las etapas finales de diseño, se redujo la posibilidad de contrastar enfoques e identificar inconsistencias. Un proceso más transparente habría permitido detectar con antelación las limitaciones que luego fracturaron la implementación.

El momento elegido para aplicar la reforma fue desastroso debido a la crisis global de 2020-2021. Ejecutar una unificación cambiaria con el PIB contraído un 11 % y sin ingresos por turismo resultó inviable. Intentar «ordenar» la economía en medio de una recesión profunda y sin márgenes macroeconómicos fue un error crítico que disminuyó en gran medida las posibilidades de éxito.

Inconsistencias claves en el contenido del diseño de la reforma

Hubo dos elementos que se pueden considerar como las inconsistencias más importantes del diseño de la reforma, y donde se encuentran los factores fundamentales para el no cumplimiento de los objetivos que se propusieron.

En primer lugar, un elemento que afectó la viabilidad de la propuesta de reforma fue la inclusión simultánea de objetivos de naturaleza diversa y, en algunos casos, contradictoria. El hecho de que la reforma implementada no solo persiguiera la unificación monetaria y cambiaria, sino también la transformación del sistema de subsidios, y sobre todo la mejora del poder adquisitivo de salarios y pensiones; implicaba una multiplicidad de objetivos complejos de alcanzar de forma simultánea.

Esta superposición de objetivos limitó la capacidad de secuenciar de forma adecuada las reformas y redujo

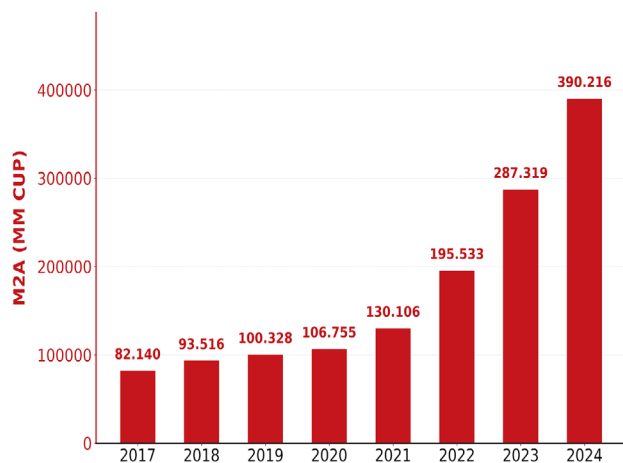
el margen de maniobra para realizar ajustes correctivos. En un entorno donde múltiples variables claves se modificaban al mismo tiempo, se volvió difícil identificar el origen de los desequilibrios que emergían. Como resultado, aunque existiera cierta capacidad de reacción, la propia estructura del diseño impedía una intervención efectiva, que contribuyó a la imposibilidad de alcanzar los objetivos propuestos.

La inclusión del objetivo de incrementar los ingresos reales de los hogares dentro de una reforma monetaria y cambiaria constituyó la otra inconsistencia conceptual clave. Las reformas monetarias —y en particular las unificaciones cambiarias— tienen como propósito fundamental corregir distorsiones en los precios relativos, restablecer señales económicas adecuadas y sentar las bases para una asignación más eficiente de los recursos. En el corto plazo, estos procesos suelen implicar ajustes de precios, devaluaciones y, en muchos casos, pérdidas transitorias de poder adquisitivo. Por tanto, pretender que una reforma de esta naturaleza genere de manera inmediata un aumento del ingreso real resulta contradictorio con su propia lógica económica.

En adición, esta simultaneidad de objetivos limitó la capacidad de política económica para gestionar el proceso de ajuste. En condiciones normales, una reforma cambiaria requiere disciplina fiscal y monetaria para evitar que la devaluación se traslade por completo a los precios. Sin embargo, el aumento del gasto público asociado a los incrementos de ingresos —en ausencia de ingresos fiscales suficientes— condujo a mayores déficits y a su financiamiento mediante emisión monetaria (ver ilustración n.º 7 en la página siguiente). Esto no solo reforzó la dinámica inflacionaria, sino que también hizo insostenible el régimen cambiario adoptado. En consecuencia, la combinación de ambos objetivos no solo resultó inviable, sino que socavó tanto la estabilidad macroeconómica como las propias metas sociales que se pretendían alcanzar. En este contexto, el régimen cambiario adoptado se volvió insostenible. La combinación de expansión monetaria, inflación elevada, y tipo de cambio fijo condujo a una rápida pérdida de valor de la moneda nacional en términos reales, reflejada en la depreciación del tipo de cambio informal. Como resultado, el nuevo esquema de tipo de cambio oficial quedó desfasado con rapidez respecto a las condiciones del mercado, obligó a la introducción de nuevas tasas y a la segmentación del sistema cambiario. En última instancia, esta inconsistencia entre política fiscal, monetaria y cambiaria socavó los fundamentos del Ordenamiento,

impidiendo alcanzar la estabilidad macroeconómica que constituía uno de sus objetivos centrales.

Ilustración n.º 7. Oferta monetaria sector de los hogares (M2A)



Fuente: ONEI (2019, 2024)

Factores asociados a su implementación y las políticas adoptadas en el proceso

La fase de implementación del Ordenamiento Monetario no corrigió la falla original del diseño, al contrario, la profundizó a través de varios canales simultáneos. Continuaba el mismo problema de fondo: se intentó aumentar los ingresos reales de los hogares —mediante incrementos salariales y de pensiones, más allá de lo sostenible con los ingresos fiscales proyectados— en una economía que no había expandido su capacidad productiva ni resuelto sus restricciones estructurales de oferta. Sobre esa base ya frágil, la ejecución de la reforma terminó con la acumulación de nuevas distorsiones que impidieron: estabilizar el sistema de precios, consolidar la unificación cambiaria o preservar el equilibrio fiscal. En lugar de actuar como un mecanismo de corrección, la implementación ejecutada reprodujo y amplificó las inconsistencias del diseño inicial.

En primer lugar, la decisión de no actualizar de manera oportuna la mayoría de los precios estatales frente a los cambios en costos internos y externos, debilitó la coherencia del sistema de precios resultante del Ordenamiento. Aunque en términos formales se buscaba que los precios reflejaran mejor las condiciones reales de la economía, la intervención administrativa posterior introdujo rezagos importantes que volvieron

a desconectar los precios estatales de la estructura efectiva de costos. Esto tuvo dos efectos negativos: por un lado, redujo la capacidad de los precios para enviar señales correctas a productores y consumidores; por otro, obligó a sostener subsidios explícitos e implícitos cada vez mayores, lo cual presiona en adición el gasto público y deteriora la sostenibilidad fiscal de la reforma.

En segundo lugar, la no devaluación posterior del tipo de cambio oficial —se mantuvo la tasa de 1x24, por un período prolongado, pese a su creciente desalineación con las condiciones reales del mercado— impidió que se consolidara una devaluación real efectiva. La fijación de un tipo de cambio rígido, rezagado con rapidez respecto a la evolución de los precios internos y del mercado informal, reprodujo las distorsiones previas al Ordenamiento. En vez de corregirse la sobrevaluación cambiaria, se creó de nuevo una brecha entre el tipo de cambio oficial y la realidad económica, lo que afectó la rentabilidad del sector exportador, encareció de manera artificial los incentivos a la producción nacional y obligó con posterioridad a introducir nuevas tasas y segmentos cambiarios y fragmentó otra vez el sistema.

En tercer lugar, la reforma no estuvo acompañada por transformaciones estructurales de suficiente profundidad en el sector empresarial estatal que le permitieran adaptarse a las nuevas señales de precios. El Ordenamiento suponía que la corrección cambiaria y la nueva estructura de precios generarían estímulos para elevar la eficiencia, reorganizar costos, mejorar la gestión y aumentar la productividad. Sin embargo, en ausencia de cambios institucionales y empresariales de mayor calado, muchas empresas estatales quedaron atrapadas entre costos crecientes, rigidez operativa y restricciones de financiamiento, sin capacidad real para adaptarse y responder a las nuevas señales del entorno. Este proceso impidió que el ajuste de precios se tradujera en mejoras reales del desempeño productivo, y terminó con la consolidación de un sector estatal más dependiente de subsidios, menos competitivo y con menor capacidad de respuesta.

En conjunto, estos elementos muestran que la implementación del Ordenamiento no resolvió las contradicciones de origen, sino que las trasladó al terreno operativo y las hizo más profundas. La no actualización o la rigidez en la actualización de precios estatales transversales en un contexto inflacionario, la persistencia de un tipo de cambio oficial sobrevaluado y la ausencia de reformas estructurales complementarias impidieron que las nuevas señales monetarias y

cambiarias funcionaran como mecanismos de reordenamiento económico. Así, la reforma terminó atrapada entre su diseño inicial condicionado por objetivos incompatibles y una implementación que no corrigió esas inconsistencias, sino que las magnificó en un entorno de rigideces nominales e institucionales.

Esta incapacidad de ajuste se produjo en el epicentro de una policrisis que desbordó la dimensión monetaria para convertirse en un fenómeno sistémico. La reforma no solo falló en su arquitectura interna, sino que colisionó con un entorno donde la escasez crítica de divisas estranguló la generación energética y la producción de alimentos y disparó la vulnerabilidad social. La reforma monetaria y cambiaria dejó de ser un instrumento de reorganización del sistema económico para transformarse en un catalizador de desequilibrios. Así, lo que debió ser un reforzamiento de las anclas macroeconómicas terminó absorbido por una crisis multidimensional donde las carencias materiales y las rigideces institucionales se retroalimentan y deja los objetivos de la reforma como metas cada vez más distantes en un escenario de supervivencia económica.

Conclusiones

Las reformas monetarias y cambiarias de enero de 2021, fueron planteadas como un proceso orientado a solucionar las profundas deformaciones del entorno macroeconómico cubano que se habían posicionado como un impedimento para la actualización del modelo económico y el desarrollo del país. En un escenario nacional e internacional hostil —caracterizado por el recrudecimiento de las sanciones norteamericanas, la caída de ingresos externos por la crisis pandémica y un deterioro de los equilibrios macroeconómicos—, su implementación, luego de una década

de planeación, se posicionaba como una reforma desafiante en lo sumo.

A cinco años de su implementación, es posible concluir que ninguno de los objetivos planteados —de forma explícita e implícita— en el proceso de reforma han sido alcanzados, y que ninguno de los desafíos del esquema monetario previo —multiplicidad de monedas internas circulantes—, y del esquema cambiario —multiplicidad y sobrevaluación de los tipos de cambios oficiales—, han sido superados. Por el contrario, las deformaciones del entorno macroeconómico se han deteriorado aún más, con una mayor prevalencia de mercados informales de divisas, distorsión más aguda de los precios relativos, ampliación de la sobrevaluación cambiaria del sector empresarial y mayor inestabilidad de las variables nominales de la economía.

Aunque en el no cumplimiento de los objetivos propuestos incidieron de igual forma: i) factores asociados al deterioro macroeconómico preexistente; ii) un proceso de diseño segmentado, opaco y dilatado y; iii) la introducción de medidas diametralmente opuestas al proceso de ordenamiento, como la dolarización parcial de la economía; es posible afirmar que los problemas asociados al diseño e implementación de la reforma han sido los factores que más han incidido en los resultados obtenidos.

Sin embargo, el no cumplimiento de los objetivos propuestos, junto a las distorsiones que ello provocó o profundizó, no anulan en ninguna medida su vigencia y necesidad actual. En Cuba, en un contexto de profunda policrisis continua siendo prioritario en la política económica: lograr transitar a un escenario donde se corrijan las deformaciones monetarias y la economía alcance a funcionar con una sola moneda y un tipo de cambio único, convertible y estable, para todos los segmentos de la economía.

Bibliografía

- CUBADEBATE. *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución; VI Congreso del PCC*. La Habana: ONEI, 2011. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf>
- DE LA TORRE, A. e IZE, A. «Exchange rate unification: The Cuban case». En: FEINBERG, R. E. y PICCONE, T. (eds.). *Cuba's economic change in comparative perspective*. Washington D.C.: Brookings Institution, 2014, págs. 103-116.
- HIDALGO DE LOS SANTOS, V. y DOIMEADIÓS, Y. *Apuntes sobre un marco de consistencia para el análisis de equilibrio financiero en la economía cubana*. La Habana: Facultad de Economía, Universidad de La Habana, 2011.
- HIDALGO DE LOS SANTOS et al. *Políticas macroeconómicas en economías parcialmente dolarizadas. La experiencia internacional y de Cuba*. La Habana / Montevideo: Facultad de Economía, Universidad de La Habana / Universidad de la República Uruguay, 2011.
- LAGE CODORNÍU, C. *Esquema general de política monetaria en el nuevo escenario de la economía cubana*. Tesis de Doctorado. La Habana: Facultad de Economía, Universidad de La Habana, 2016.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba 2016*. La Habana: ONEI, 2016. Disponible en: <https://www.onei.gob.cu/anuario-estadistico-de-cuba-2016>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba 2019*. La Habana: ONEI, 2019. Disponible en: <https://www.onei.gob.cu/anuario-estadistico-de-cuba-2019>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba 2022*. La Habana: ONEI, 2022. Disponible en: <https://www.onei.gob.cu/anuario-estadistico-de-cuba-2022>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba 2024*. La Habana: ONEI, 2024. Disponible en: <https://www.onei.gob.cu/anuario-estadistico-de-cuba-2024>
- MESA REDONDA. *Claves sobre la implementación del ordenamiento monetario*. Transmisión televisiva en video, 11 de diciembre de 2020. Disponible en: <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2020/12/11/claves-sobre-la-implementacion-del-ordenamiento-monetario-video/>
- PÉREZ SOTO, C. *Esquema de política monetaria para el segmento de la población de la economía cubana*. Tesis de Doctorado. La Habana: Facultad de Economía, Universidad de La Habana, 2011.
- TORRES GARCÍA, A. *Reglas de política monetaria como ancla nominal: Evidencia de la economía mexicana*. Ciudad de México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), 2003.
- VIDAL ALEJANDRO, P. *Monetary and exchange rate reform in Cuba: Lessons from Vietnam*. Chiba: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization, 2012.
- VIDAL ALEJANDRO, P. y PÉREZ VILLANUEVA, O. E. «Monetary reform in Cuba leading up to 2016: Between gradualism and the "Big Bang"». En: FEINBERG, R. E. y PICCONE, T. (eds.). *Cuba's economic change in comparative perspective*. Washington D.C.: Brookings Institution, 2014, págs. 85-102.
-



Exportar para crecer

RICARDO GONZÁLEZ ÁGUILA

Introducción

Aumentar las exportaciones ante la actual crisis de financiamiento externo constituye una prioridad. Por su vínculo con variables clave como las importaciones —y, a través de ellas, el consumo de los hogares—, la inversión y la estabilización macroeconómica, la recuperación del dinamismo exportador representa no solo un objetivo sectorial, sino una condición necesaria para la reactivación económica. En una economía altamente dependiente de importaciones para garantizar alimentos, combustibles, insumos médicos y bienes intermedios, la debilidad exportadora tiene implicaciones que trascienden el desempeño macroeconómico: limita la disponibilidad de divisas necesarias para sostener el consumo, el funcionamiento del sistema energético, la actividad empresarial y la provisión de servicios esenciales y refuerza dinámicas de escasez, deterioro del bienestar y emigración. Desde esta perspectiva, la crisis exportadora forma parte de un entramado más amplio de restricciones que alimentan las actuales tensiones alimentarias, energéticas, sanitarias y sociales del país.

Sin embargo, las exportaciones de bienes y servicios en términos reales han caído de forma sostenida desde 2016, tendencia profundizada en 2020 con la crisis de la covid-19 y que no ha logrado revertirse en el actual contexto de policrisis. La literatura identifica factores externos e internos detrás de esta tendencia

de largo plazo. Entre los primeros, destacan las sanciones de EE. UU., que restringen el acceso al sistema internacional de pagos, desincentivan la inversión extranjera y afectan de manera directa sectores clave como el turismo y los servicios profesionales.

En el plano interno, predominan dos explicaciones. La primera —de carácter productivo— sostiene que la debilidad exportadora responde a limitaciones estructurales del modelo económico: predominio estatal, baja autonomía empresarial y asignación centralizada de recursos, entre otros. Estos rasgos generan mala asignación, baja productividad y escasa competitividad y restringen tanto el crecimiento, como la capacidad exportadora. En el trasfondo de esta explicación subyace la idea de que «no se exporta porque no se produce» (Romero, 2016).

La segunda enfatiza la dimensión cambiaria. La sobrevaloración histórica del tipo de cambio oficial —resultado de su carácter administrado— ha impedido el equilibrio del mercado de divisas y da lugar a mercados paralelos donde la divisa se transa a precios superiores. En este contexto, el tipo de cambio oficial ha operado como un impuesto implícito sobre las exportaciones, al reducir de forma artificial los ingresos en moneda nacional derivados de la actividad externa. La idea detrás de esta explicación es que «no se exporta porque los precios no incentivan» (Hidalgo, *et al.*, 2011).

El presente trabajo propone una síntesis entre ambos enfoques. Argumenta que la debilidad exportadora no puede entenderse de forma plena sin considerar la interacción entre restricciones productivas y distorsiones cambiarias, cuyo denominador común reside en el sistema de precios. En otras palabras, no solo se produce poco, ni solo se exporta poco, por un problema de capacidades o por un tipo de cambio atrasado considerados de manera aislada, sino porque el sistema de precios que coordina la actividad económica se encuentra desestructurado. Esta desestructuración no atañe de forma única a los precios de los productos, sino también a los precios de los factores productivos: salarios, tipo de cambio, tasas de interés, combustibles, energía y materias primas, entre otros. En el trasfondo, lo que existe es un conjunto de mercados que operan bajo reglas distorsionantes, con escalas de valoración incompatibles, y cuya interacción termina frenando la actividad en el sector estatal, incluido el exportador. Desde esta perspectiva, más que explicaciones alternativas, el argumento productivo y el argumento cambiario constituyen manifestaciones de un mismo fenómeno, cuyo hilo conductor

reside en la desalineación del sistema de precios y la desestructuración de los mercados. En este sentido, el artículo conecta un problema microeconómico —la segmentación de precios e incentivos a nivel empresarial— con un problema macroeconómico —la sobrevaloración cambiaria y la restricción externa— y argumenta que ambos terminan afectando la capacidad de generación de divisas del país y, por esta vía, la reproducción de crisis más amplias.

Tras la reforma monetaria de enero de 2021, estas tensiones se hicieron más visibles. El tipo de cambio oficial se fijó en 24 CUP/USD y, sin ajustes generalizados posteriores,¹ en un contexto de policrisis con una inflación elevada, restricciones energéticas, escasez de divisas e insumos y una inflación acumulada superior al 360 % hasta 2025, este anclaje nominal condujo a una apreciación real sostenida. Como resultado, se amplió la brecha entre los precios oficiales —en particular en el segmento estatal, donde estos permanecen en gran medida regulados en pesos cubanos— y los precios minoristas que emergen en los distintos mercados donde operan hogares y productores privados.

En este contexto, y como consecuencia de esta creciente divergencia entre circuitos de precios, el trabajo sostiene que uno de los mecanismos más relevantes —y de manera relativa menos explorado— es la segmentación entre precios estatales y precios de mercado como fuente de desalineación del sistema de precios relativos. Bajo un régimen caracterizado por: tipo de cambio nominal fijo, inflación elevada en el segmento minorista y regulación de precios en el segmento estatal mayorista; las señales que enfrentan las empresas —en particular las exportadoras— se separan de forma progresiva de sus costos de reposición, de los precios efectivos de los insumos y de la escasez relativa de divisas, lo cual erosiona la coherencia de los incentivos económicos.

La sobrevaloración cambiaria no opera, por tanto, de manera aislada, sino a través de este sistema segmentado de precios que amplifica sus efectos. El resultado es una estructura de incentivos que actúa como un impuesto implícito sobre la actividad exportadora: reduce la rentabilidad, desalienta la producción y

1 En 2022 se introdujo un nuevo tipo de cambio oficial (120 CUP/USD) para actividades seleccionadas como el turismo y la recuperación de materias primas, así como para los hogares; mientras que a fines de 2025 se oficializó un mercado paralelo (conocido como segmento III) que operaría a un tipo de cambio de flotación controlada para los hogares, las Mipymes y los exportadores, en lo fundamental. Sin embargo, la mayor parte de la economía se ha mantenido en operación con el tipo de cambio oficial, 24 CUP/USD.

restringe la reinversión, así como la capacidad de sostener salarios y pagos a los productores, incluso en sectores con ventajas productivas demostradas. En este sentido, la restricción exportadora no remite de forma única a cuánto se produce, sino a cómo se valorizan los costos y los ingresos dentro de una economía donde los precios relevantes no están alineados.

La industria apícola cubana ofrece un caso revelador en lo particular. Se trata de una actividad con altos rendimientos, fuerte inserción externa y una cadena de valor articulada sobre una alianza público-privada relativamente funcional. Cerca del 80 % de su producción se exporta, en lo principal al mercado europeo, y sus niveles de productividad superan referentes regionales. Sin embargo, la industria opera en pérdidas, acumula endeudamiento y enfrenta crecientes tensiones financieras. Esta aparente contradicción —alta productividad y baja rentabilidad— no constituye una anomalía, sino una manifestación concreta de la desalineación de precios e incentivos que caracteriza al entorno económico.

Sobre esta base, el artículo plantea que la recuperación exportadora requiere modificar las señales de precios —externos e internos— y de rentabilidad que enfrentan los exportadores. En esta dirección, propone un pseudomercado cambiario (CADECA empresarial) como mecanismo transitorio para la industria apícola. Su lógica es acotada: aproximar las señales cambiarias a un precio sombra de la divisa, mediante esquemas cerrados y acceso regulado, reducir el castigo cambiario y crear el espacio para recomponer pagos, salarios, inversión y oferta a precios más cercanos a los del mercado.

La contribución del trabajo es doble. En el plano analítico, interpreta parte del deterioro exportador como resultado de una desalineación cambiaria y de precios relativos —que emerge de la segmentación entre precios estatales y precios de mercado— y afecta a sectores transables incluso cuando presentan ventajas productivas. En el plano de política, propone un mecanismo institucional de transición orientado a restaurar incentivos exportadores en un contexto donde una corrección macroeconómica integral puede ser necesaria, pero difícil de implementar en el corto plazo.

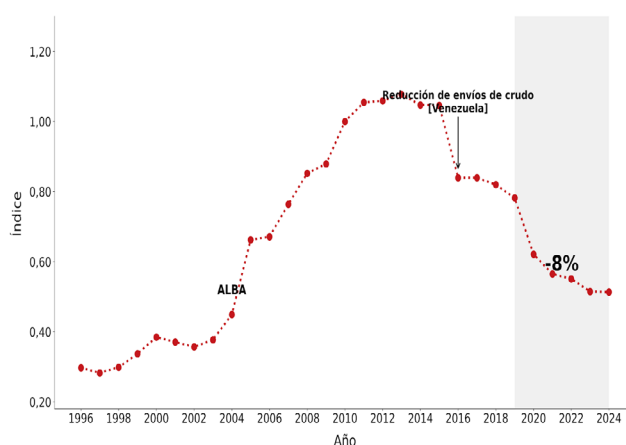
El resto del artículo se organiza de la siguiente manera. La primera sección examina la evolución reciente de las exportaciones cubanas y discute los principales factores explicativos. La próxima, presenta la industria apícola y explica por qué constituye un caso crítico. A continuación, un nuevo acápite desarrolla el

argumento sobre desalineación cambiaria y segmentación de precios como mecanismo explicativo. Luego se describe el funcionamiento del pseudomercado cambiario propuesto y analiza sus efectos esperados. Al finalizar se presentan las conclusiones.

Una historia corta sobre las exportaciones cubanas: de la expansión a la policrisis

La evolución reciente de las exportaciones cubanas puede resumirse en cuatro fases. Esta periodización permite situar el problema actual en perspectiva y, sobre todo, distinguir entre *shocks* externos y limitaciones internas en la capacidad de respuesta del sistema exportador. La ilustración n.º 1 esboza las diferentes etapas.

Ilustración n.º 1. Índice de *quantum* de las exportaciones de bienes y servicios, (1996-2024)



Fuente: Cálculos propios a partir de ONEI, 2024: Tabla 5.2.

Una primera fase de expansión se inicia a partir de 2004, en el contexto de la articulación económica con Venezuela en el marco del ALBA. Durante estos años, las exportaciones crecieron con rapidez, impulsadas por los servicios profesionales, la reexportación de petróleo venezolano y condiciones favorables de financiamiento externo. Entre 2004 y 2011, el índice de *quantum* (cantidad física) de las exportaciones aumentó en 134 % (12 % por año). Esta expansión, sin embargo, descansó —en lo fundamental— en acuerdos bilaterales de colaboración con gobiernos de similar signo político, una estructura muy concentrada, tanto en mercados como en rubros, lo que la hacía vulnerable a cambios en el entorno externo.

Una segunda fase, entre 2011 y 2015, coincide con los primeros años del proceso de actualización del modelo económico. En este período, las exportaciones se mantuvieron en esencia estancadas. El índice de *quantum* varió apenas en todo el quinquenio (-0,08 %). A pesar de las reformas introducidas, no se observa un cambio en el desempeño exportador, lo que sugiere que estas no alteraron de manera significativa los incentivos que enfrentan los sectores transables ni colocaron la promoción de exportaciones en el centro de la estrategia económica.

A partir de 2016 se inicia una tercera fase de contracción sostenida. Desde entonces, el sector exportador entra en una dinámica de debilitamiento de la que no logra revertirse. El punto de inflexión se produce en 2016, cuando el índice de *quantum* de las exportaciones cae alrededor de 20 %, como consecuencia de la crisis venezolana y la reducción de los envíos de crudo para su refinación y reexportación. A partir de ese momento, la contracción se profundiza: entre 2016 y 2019 se acumula una caída cercana al 25 %, reforzada por la reversión, durante la primera administración Trump, del acercamiento con Estados Unidos—con impacto sobre el turismo— y por la pérdida de mercados para los servicios profesionales en varios países de América Latina.

Desde 2020, esta trayectoria se profundiza en un contexto de policrisis. La pandemia provocó un colapso del turismo, al que se añadieron una inflación elevada, restricciones energéticas recurrentes y una escasez aguda de divisas e insumos. En 2020, las exportaciones cayeron 21 %, mientras que entre 2019 y 2024 la contracción acumulada alcanzó 34 %, en un entorno de inflación superior a 360 % entre 2021 y 2025. Lo distintivo de esta etapa no es un *shock* aislado, sino la superposición de múltiples restricciones que afectan simultáneamente la producción, los costos y la capacidad de financiamiento externo.

En perspectiva, el problema exportador no es solo la ocurrencia de *shocks* adversos, sino la falta de mecanismos de ajuste que permitan sostener la competitividad cuando desaparecen condiciones externas favorables. La expansión observada en la década de 2000 no dio lugar a una base exportadora diversificada y resiliente, y las reformas posteriores no modificaron de manera sustancial este patrón.

La persistencia del deterioro indica que, además de los factores externos, operan restricciones internas que limitan la capacidad de respuesta de la oferta exportable, incluso en actividades con demanda y capacidades productivas existentes. En consecuencia, el

análisis no puede quedarse en la evolución agregada de las exportaciones, sino que debe examinar cómo se configuran los incentivos a nivel de sectores y cadenas específicas.

En este sentido, la industria apícola constituye un caso particular. A diferencia de otros sectores, combina una clara vocación exportadora, niveles relativamente altos de productividad y acceso a mercados exigentes. Por ello, si incluso una actividad con estas características enfrenta pérdidas y dificultades para expandirse, ello sugiere que el problema no reside de forma única en la capacidad de producir o en la existencia de demanda, sino en la estructura de precios e incentivos que organiza su funcionamiento. La siguiente sección examina este caso en detalle.

La industria apícola como caso crítico

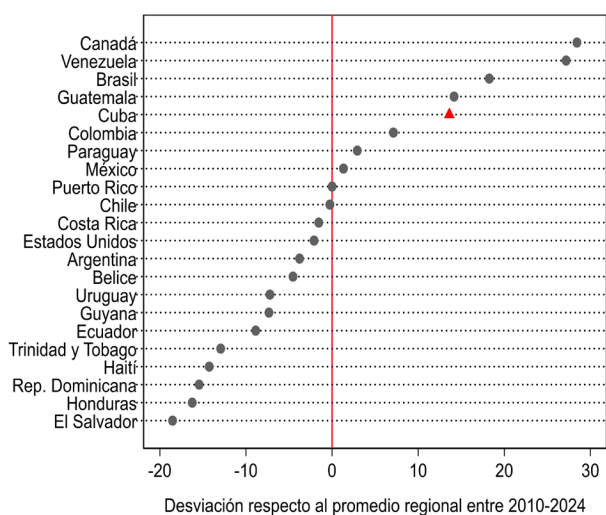
Debido a sus peculiaridades, la industria apícola cubana constituye un caso muy ilustrativo para examinar la expresión de las distorsiones de precios. A diferencia de otros sectores exportadores, su relevancia no radica en su peso agregado, sino en su capacidad para revelar cómo operan los incentivos en un contexto de restricciones externas y desalineación de precios internos.

En primer lugar, la apicultura cubana presenta niveles de productividad elevados en comparación regional. La ilustración n.º 2 muestra los rendimientos (kg por colmena) para un conjunto de países de América en el período 2010-2024. Cuba ocupa la quinta posición—muy cercana a Guatemala— y supera el promedio regional en un aproximado de 15 kg por colmena. Este desempeño la sitúa entre los productores más eficientes de la región en términos físicos, en contraste con el patrón predominante en otras actividades primarias de la economía cubana.

En segundo lugar, se trata de una actividad con una marcada orientación exportadora. Aproximadamente el 80 % de la producción anual de miel se destina a mercados externos, en lo fundamental europeos, caracterizados por elevados estándares fitosanitarios y de calidad, que incluyen restricciones estrictas como la no utilización de antibióticos en el manejo de las colmenas. Esto implica que la actividad no solo es competitiva en términos de rendimientos, sino también en términos de cumplimiento de exigencias internacionales, lo que refuerza su carácter de sector transable con capacidades consolidadas.

El desempeño de la industria se sustenta en una combinación de factores. Por un lado, ventajas naturales específicas —como las condiciones ambientales de zonas como la Ciénaga de Zapata— que favorecen la actividad. Por otro, el desarrollo de prácticas productivas propias, como el reemplazo sistemático de la abeja reina y el uso de la trashumancia. A ello se suma una estructura organizativa particular dentro del contexto cubano: una cadena de valor que combina un eslabón productivo en su mayoría privado y cooperativo con una participación estatal concentrada en investigación (CIAPI), acopio, procesamiento y comercialización.

Ilustración n.º 2. Rendimiento relativo entre países (kg/colmena, 2010-2024)



Fuente: FAOSTAT (2024).

Nota: La ilustración muestra las desviaciones del rendimiento promedio de cada país respecto al promedio de la muestra.

Sin embargo, a pesar de estos atributos, la industria enfrenta una situación financiera adversa. Esta se expresa en pérdidas operativas —concentradas en lo principal en APICUBA, entidad estatal que articula la cadena—, elevados niveles de endeudamiento con los productores y dificultades para sostener niveles adecuados de inversión y remuneración. En 2024, el salario promedio en el sector se situaba en torno a 6500 CUP mensuales, lo cual refleja limitaciones para trasladar la productividad física a ingresos efectivos.

Tras una fase de expansión que se extendió hasta 2021, la industria ha experimentado una contracción reciente tanto en la producción como en los

rendimientos, los cuales han tendido a converger hacia el promedio regional. Este deterioro ocurre en paralelo al agravamiento del contexto macroeconómico descrito, lo cual sugiere que factores sistémicos están afectando el desempeño del sector.

Desde esta perspectiva, la apicultura funciona como un caso crítico. Si incluso una actividad con altos niveles de productividad, clara orientación exportadora y acceso a mercados exigentes no logra traducir estas ventajas en resultados económicos positivos, ello sugiere que las restricciones no residen en lo fundamental en la capacidad de producir, ni en la existencia de demanda externa, sino en la estructura de incentivos que organiza la formación de costos, precios e ingresos dentro de la economía.

En consecuencia, el análisis de este sector permite aislar con mayor claridad el papel de las distorsiones en el sistema de precios relativos —y en particular, de la segmentación entre precios estatales y de mercado— como mecanismo explicativo de la debilidad exportadora. La siguiente sección desarrolla este argumento.

Alta productividad, baja rentabilidad y problemas financieros: desalineación cambiaria y segmentación de precios como mecanismo explicativo

La paradoja que presenta la industria apícola cubana —altos rendimientos físicos, clara vocación exportadora y, al mismo tiempo, pérdidas, endeudamiento y escasa capacidad de acumulación— no puede entenderse de forma única como resultado de problemas de gestión o de restricciones productivas convencionales. Tampoco responde, al menos no de manera principal, a una insuficiencia de demanda externa. La evidencia discutida en la sección anterior sugiere que estamos ante un problema distinto: una desconexión persistente entre productividad y rentabilidad. Esta sección argumenta que dicha desconexión surge de la interacción entre atraso cambiario y segmentación del sistema de precios internos.

El punto de partida es simple. El desempeño de una actividad exportadora depende no solo de cuánto produce o de su posición en el mercado internacional, sino también de cómo se traducen sus ingresos externos en capacidad efectiva para cubrir costos, pagar salarios, sostener inversión y expandir la oferta. En economías donde el tipo de cambio y los precios relativos reflejan de forma razonable la escasez, la productividad física tiende, *ceteris paribus*, a encontrar

expresión en la rentabilidad. En Cuba, sin embargo, esa transmisión se encuentra distorsionada con severidad.

En su formulación más general, el tipo de cambio real expresa la relación entre precios internacionales y precios internos, y puede representarse mediante la fórmula:

$$R = \frac{P^*e}{P}$$

Donde P^* denota los precios externos, e el tipo de cambio nominal y P el nivel de precios domésticos.

En principio, una depreciación real mejora la rentabilidad relativa de los sectores transables, mientras que una apreciación real la reduce. Pero en el caso cubano el problema no se agota en la fijación de un tipo de cambio nominal atrasado. El punto decisivo es que esta sobrevaloración opera dentro de un sistema de precios segmentado, donde coexisten precios estatales regulados y precios de mercado que evolucionan con lógicas distintas.

Tras la reforma monetaria de 2021, el tipo de cambio oficial quedó fijado en 24 CUP por dólar, mientras la inflación acumulada erosionó de forma rápida su capacidad para reflejar la escasez relativa de divisas. Sin embargo, el efecto económico de ese atraso no proviene solo del desfase entre el tipo oficial y el informal. Proviene, sobre todo, de que las empresas estatales exportadoras operan con un conjunto de precios administrados o semi administrados, mientras una parte creciente de sus costos efectivos se determina en segmentos de mercado donde prevalecen precios mucho más altos.

La tabla no.1 ilustra la magnitud de esta brecha: frente a un tipo de cambio estatal de 24 CUP/USD, el referente del mercado informal rondaba 385 CUP/USD; el salario mensual medio ascendía a 7500 CUP en el sector estatal frente a 36 000 CUP en las pymes; el diésel regulado costaba 13,99 CUP por litro, frente a alrededor de 350 CUP en el segmento privado; y el precio mayorista de la miel pagado al productor era de 35 000 CUP por tonelada, frente a 264 000 CUP en el segmento de mercado. La tabla también muestra diferencias sustantivas en tasas de interés, mecanismos de formación de precios de materias primas y precios de salida.

Estas brechas no deben interpretarse como simples dualidades contables ni como anomalías transitorias. Constituyen, más bien, la expresión de un sistema económico donde distintos segmentos operan con escalas de valoración incompatibles. En el sector estatal, el

tipo de cambio oficial y la regulación de precios comprimen de manera artificial costos, salarios e ingresos; en el sector privado y en los mercados informales, esos mismos precios se ajustan mucho más cerca de las condiciones efectivas de escasez. El problema es que las cadenas exportadoras no pueden aislarse de esta segunda esfera. Aunque una empresa estatal registre parte de sus operaciones con precios administrados, necesita reponer insumos, contratar servicios, retener fuerza de trabajo, movilizar transporte y responder a costos de oportunidad que están de manera creciente determinados por los precios de mercado.

Aquí reside el mecanismo central del argumento. La sobrevaloración cambiaria reduce, en moneda nacional, el valor de los ingresos generados por exportación. Pero, al mismo tiempo, la segmentación de precios eleva o empuja al alza los costos de reposición relevantes. El resultado es un doble estrangulamiento: los ingresos se convierten a una tasa subvaluada para el exportador, mientras los costos tienden a ajustarse a referencias mucho más altas. Así, la actividad exportadora soporta un impuesto implícito por el lado de los ingresos y una presión de mercado por el lado de los costos. La combinación de ambos factores rompe el vínculo entre eficiencia técnica y resultado financiero.

Este punto ayuda a entender por qué una industria competitiva puede, sin embargo, operar en pérdidas. La apicultura cubana exporta un producto de calidad, cumple estándares exigentes y muestra rendimientos altos en comparación regional. Pero sus ingresos externos se internalizan en el segmento estatal a precios que no reflejan ni el costo de oportunidad de la divisa ni la estructura efectiva de costos de la cadena. A su vez, una parte importante de los incentivos que necesita sostener —pagos a productores, salarios, transporte, combustible, mantenimiento, financiamiento— está condicionada por referencias de mercado. En estas circunstancias, aun cuando la producción sea técnicamente eficiente, la rentabilidad financiera se erosiona de manera sistemática.

Las implicaciones van más allá de los balances contables. En primer lugar, se debilita la capacidad de pago al productor primario, lo que reduce incentivos a expandir la producción o a sostener estándares de calidad. En segundo lugar, se comprimen los salarios reales en los eslabones estatales de la cadena, dificultando la retención de trabajadores y capacidades técnicas. En tercer lugar, se restringe la inversión y el mantenimiento, porque los excedentes generados no alcanzan para reponer activos ni para financiar mejoras tecnológicas a precios efectivos. En cuarto lugar,

el endeudamiento tiende a acumularse como mecanismo compensatorio: lo que el sistema de precios no reconoce como costo o ingreso reaparece más tarde como deuda, atraso en pagos o deterioro patrimonial. Bajo estas condiciones, el problema exportador no consiste de manera única en vender poco al exterior, sino en que incluso cuando se exporta, el sistema convierte esa capacidad en una base débil para la reproducción ampliada del sector.

Tabla n.º 1. Segmentación de precios entre el sector estatal y el sector privado en Cuba (comparación ilustrativa)

Precio / Variable	Sector estatal	Sector privado
Tipo de cambio (CUP/USD)	24	385 ¹
Salario mensual (CUP)	7 500 ²	36 000 ³
Tasa de interés (% anual)	5-8	30
Precio de materias primas	Regulado	Mercado
Diésel (CUP/litro)	13,99 ⁴	350
Precio del producto	Regulado	Mercado
Miel, precio mayorista al productor (CUP/tonelada)	35 000	264 000

Nota: Los valores reportados en esta tabla no son representativos de toda la población. Los precios del sector privado fueron recopilados mediante entrevistas con emprendedores privados realizadas en julio de 2025, y la tabla se presenta con fines ilustrativos y metodológicos, con el objetivo de mostrar la magnitud de las brechas de precios entre sectores.

¹ Media geométrica del tipo de cambio informal observada el 1 y el 31 de julio de 2025 en el mercado informal.
² Salario promedio en el sector empresarial estatal en julio de 2025 (ONEI, 2025, Tabla n.º 6).
³ Salario promedio en PYMES en 2024 (ONEI, 2024a, Tabla n.º 4).
⁴ Precio oficial regulado del diésel.

Visto así, la desalineación cambiaria no constituye una distorsión aislada, sino el núcleo de una desalineación más amplia del sistema de precios relativos. El tipo de cambio atrasado convive con salarios estatales por debajo de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, precios energéticos y de combustibles bajos de forma artificial, en algunos segmentos y muy elevados en otros, tasas de interés desconectadas entre circuitos y precios de insumos y de salida que responden a criterios distintos según el espacio institucional en que se formen. El resultado no es solo un problema de «múltiples precios», sino de ausencia de una estructura común de valoración capaz de coordinar decisiones productivas y asignar recursos hacia actividades transables competitivas.

Desde esta perspectiva, la recuperación exportadora exige algo más que una corrección nominal del tipo de cambio. Requiere iniciar un proceso de

convergencia de los precios relevantes que enfrentan las cadenas exportadoras. En otras palabras, no basta con devaluar; es necesario que esa devaluación se traduzca en una realineación de salarios, combustibles, energía, financiamiento, precios a productores y demás precios internos que determinan la rentabilidad efectiva. Solo así puede cerrarse la brecha entre el segmento estatal y los segmentos de mercado, y restablecerse el vínculo entre productividad, ingresos y acumulación.

En el caso de la apicultura, esta corrección puede pensarse como un proceso focalizado y transitorio. La idea no es resolver de una vez el problema macroeconómico general ni establecer de inmediato un nuevo tipo de cambio único para toda la economía. Se trata, más modestamente, de introducir una devaluación cambiaria focalizada en esta industria, acompañada por mecanismos que permitan unificar de forma gradual los precios internos relevantes dentro de la cadena. El objetivo sería cerrar la segmentación entre precios estatales y de mercado en los eslabones decisivos del sector, y trasladar al ámbito estatal señales más próximas a la escasez efectiva de divisas y a los costos reales de reposición. La sección siguiente esboza esta solución a través de un pseudomercado cambiario o «CADECA empresarial», concebido como instrumento de transición para recomponer rentabilidad, pagos, salarios e inversión, y para avanzar hacia una convergencia más coherente del sistema de precios.

Un pseudomercado cambiario como mecanismo de transición: CADECA empresarial

El diagnóstico anterior sugiere que la debilidad exportadora no puede corregirse de manera única mediante medidas productivas o sectoriales aisladas. El problema central reside en la desalineación del sistema de precios relativos, cuya manifestación más visible es la sobrevaloración cambiaria, pero cuyo alcance es más amplio e involucra la segmentación entre precios estatales y de mercado.

En este contexto, se propone un pseudomercado cambiario —CADECA empresarial— como mecanismo de transición aplicado en un inicio a la industria apícola. Su objetivo es aproximar las señales de precios que enfrentan los exportadores a condiciones más cercanas al equilibrio económico, sin requerir una reforma cambiaria integral inmediata.

Lógica del mecanismo: circuito cerrado y precio sombra

El mecanismo opera a través de un circuito financiero cerrado. Por el lado de la oferta de divisas, se utilizan los ingresos en USD generados por la exportación de miel. Estos recursos se canalizan mediante cuentas específicas y se convierten a moneda nacional a un tipo de cambio de referencia cercano al tipo de cambio informal (precio sombra).

Por el lado de la demanda de pesos, el esquema se articula con sectores que generan ingresos en moneda nacional a precios de mercado o cuasi-mercado. En este sentido, el pseudomercado cambiario funciona como un espacio de compensación entre divisas generadas en el sector exportador y liquidez en pesos generada en sectores donde los precios ya reflejan —de forma explícita o implícita— la escasez relativa de divisas.

Convergencia de precios: el rol de los sectores internos (caso del arroz)

El funcionamiento del mecanismo requiere un elemento clave: la convergencia de los precios internos relevantes. El caso del arroz ilustra esta condición. En la actualidad coexisten precios regulados —por ejemplo, una libra de arroz a 10 CUP— con precios de mercado cercanos a 280 CUP. Mientras esta brecha persista, los pesos generados en el segmento estatal no reflejan costos de reposición ni pueden sostener transacciones a un tipo de cambio más realista.

En la medida en que los precios internos del arroz —y de otros sectores— se alineen con precios de mercado, estos podrán participar en el mecanismo al demandar divisas al tipo de cambio del CADECA empresarial. De este modo, el esquema no solo corrige los ingresos del exportador, sino que contribuye a cerrar la segmentación entre circuitos de precios.

Este punto es fundamental: la propuesta no es únicamente una devaluación cambiaria parcial, sino el inicio de un proceso de convergencia del sistema de precios —incluye salarios, energía, combustibles e insumos— hacia referencias coherentes.

Evidencia de simulación: de pérdidas a capacidad de acumulación

Un ejercicio de simulación aplicado a la industria apícola permite ilustrar los efectos potenciales del mecanismo. El ejercicio se basa en datos reales, aunque parciales, provenientes de registros administrativos

y entrevistas a actores de la cadena, y tiene carácter ilustrativo. Una evaluación más precisa requeriría información más detallada a nivel de costos, contratos y flujos financieros.

La simulación consiste en recalcular la estructura de ingresos y costos de la cadena. Para ello se utiliza:

- Un tipo de cambio cercano al del mercado (segmento III).
- Precios actualizados para los principales factores: pagos a productores, salarios, combustibles, insumos.
- Precios de salida consistentes con esa nueva estructura (precios internacionales de la miel por el tipo de cambio del segmento III).

Los resultados son claros en términos de orden de magnitud:

- Los pagos a los apicultores podrían aumentar de manera significativa, del orden de varias veces el nivel actual (264 000 por tonelada de miel).
- Los salarios en el segmento estatal tenderían a converger hacia los del sector no estatal (35 000 CUP/mes por trabajador).
- Emergería un excedente operativo suficiente (del 50 %) para financiar inversión, mantenimiento e incluso contribuciones fiscales.

El ejercicio muestra que una cadena en pérdida en la actualidad puede transformarse en una actividad con capacidad de reproducción ampliada. Esto sin hacer cambios en su productividad física, sino de forma única mediante la corrección de las señales de precios. Este resultado refuerza el argumento central del presente trabajo: el problema hoy no es la ausencia de capacidades productivas, sino un sistema de precios que impide su valorización económica.

Posibles efectos en un contexto de polícrisis

Aunque el mecanismo se concibe como una intervención sectorial y transitoria, sus efectos potenciales podrían trascender el ámbito microeconómico de la cadena apícola. En una economía altamente dependiente de importaciones, el principal efecto potencial del mecanismo no radica de forma única en elevar los ingresos del sector apícola, sino en su capacidad para ampliar la disponibilidad de divisas. En la medida en que el esquema incremente la producción exportable y reduzca el desincentivo implícito asociado al atraso cambiario; podría contribuir a aliviar de forma parcial

la restricción externa y permitiría sostener mayores niveles de importación de combustibles, alimentos e insumos intermedios. Por esta vía, el impacto sobre el crecimiento económico podría exceder el tamaño relativo del sector beneficiado.

En contextos de escasez energética y de restricciones severas de importación, incrementos modestos de ingresos externos pueden tener efectos desproporcionados si permiten aliviar cuellos de botella críticos. Dada la alta dependencia importadora de combustibles e insumos, mayores exportaciones pueden traducirse de manera indirecta en mejoras de capacidad productiva en otros sectores. Al reducir la brecha entre precios oficiales y costos efectivos de reposición, el mecanismo podría disminuir parte de las tensiones que incentivan desvíos de oferta hacia circuitos informales. La recomposición de salarios y pagos en cadenas transables podría también contribuir a retener capacidades laborales y técnicas en sectores estratégicos.

Ventajas y limitaciones del mecanismo

El pseudomercado cambiario presenta varias ventajas relevantes. En primer lugar, permite actualizar el tipo de cambio empresarial sin esperar una corrección macroeconómica integral. En segundo lugar, facilita un ajuste gradual del sistema de precios y evita los costos de una liberalización abrupta. En tercer lugar, no introduce un nuevo régimen cambiario, sino que utiliza referencias ya existentes —en particular, el tipo de cambio informal— para trasladar señales al segmento estatal. Al final, permite canalizar y redistribuir divisas hacia sectores exportadores sin recurrir a esquemas de dolarización directa.

No obstante, el mecanismo también presenta limitaciones. En primer lugar, implica convivir con distorsiones, e incluso puede generar nuevas brechas entre los sectores participantes y aquellos que quedan fuera. En segundo lugar, introduce desafíos de gobernanza: la asignación de acceso puede generar arbitraje o rentas, si no se gestiona de buen modo. En tercer lugar, su carácter transitorio plantea una cuestión abierta sobre su evolución: en qué momento deja de ser un mecanismo «pseudo» y se convierte en un mercado cambiario más generalizado.

Alcance y transición: del experimento sectorial a la reforma sistémica

La CADECA empresarial debe entenderse como un mecanismo de transición. Su objetivo no es sustituir el régimen cambiario vigente, sino crear un espacio controlado donde los precios relevantes se alineen y generen señales consistentes para la producción y la exportación.

Si el mecanismo logra recomponer rentabilidad, salarios e inversión en la industria apícola, puede servir como base para su extensión gradual a otros sectores. En ese proceso, el pseudomercado cambiario actuaría como germen de un mercado cambiario más amplio e integrado, en el que la unificación del tipo de cambio vaya acompañada de una convergencia más general del sistema de precios.

En última instancia, la propuesta sugiere que la corrección del atraso cambiario no puede pensarse como un ajuste aislado, sino como parte de un proceso más amplio de reordenamiento institucional, el cual permita alinear precios, incentivos y decisiones productivas en la economía.

Conclusiones

La debilidad exportadora cubana no puede explicarse de manera satisfactoria si se consideran por separado: las restricciones productivas, o las distorsiones cambiarias. Ambas dimensiones forman parte de un mismo problema: la desalineación del sistema de precios que organiza los incentivos de la economía. En un contexto de tipo de cambio nominal fijo, alta inflación y segmentación —entre precios estatales y precios de mercado—; las señales que enfrentan los sectores transables se apartan de forma creciente de sus costos de reposición y de la escasez relativa de divisas. El resultado es un sesgo anti-exportador que erosiona rentabilidad, inversión y capacidad de expansión, incluso en actividades con ventajas productivas.

La trayectoria reciente de las exportaciones cubanas refuerza esta interpretación. Tras la expansión asociada al ALBA, el estancamiento del período 2011-2015 y la contracción iniciada en 2016, la crisis posterior a 2020 puso de manifiesto no solo la vulnerabilidad externa del país, sino también la fragilidad interna de su base exportadora. La ausencia de mecanismos de ajuste para recomponer competitividad cuando desaparecen condiciones externas favorables ha limitado

la capacidad de respuesta del sistema exportador, aun en sectores con demanda y capacidades previas.

La industria apícola permite observar este problema con especial claridad. Se trata de una actividad con rendimientos altos en términos regionales, fuerte orientación exportadora y acceso consolidado a mercados exigentes. Sin embargo, opera con pérdidas, bajos salarios y restricciones de inversión. Esta paradoja muestra que la productividad física no se traduce de forma automática en rentabilidad cuando los ingresos externos se internalizan a un tipo de cambio atrasado y los costos relevantes se forman, total o parcial, en segmentos de mercado con precios mucho más elevados. En estas condiciones, la segmentación de precios actúa como mecanismo de transmisión y amplificación del atraso cambiario.

Sobre esta base, el trabajo propone un pseudomercado cambiario —CADECA empresarial— como instrumento de transición. Su propósito no es sustituir de inmediato el régimen cambiario vigente, sino crear un espacio controlado donde las divisas generadas por la exportación puedan convertirse a un precio más cercano a su valor económico, al tiempo que se promueve la convergencia de los precios internos relevantes dentro de la cadena. La propuesta apunta, por tanto, a algo más que una devaluación parcial: busca iniciar un proceso de alineación entre tipo de cambio, salarios, combustibles, energía, insumos y precios de salida.

El ejercicio de simulación presentado, basado en datos reales aunque parciales, sugiere que una corrección de este tipo podría recomponer de forma

significativa los pagos a productores, elevar salarios y generar excedentes para inversión y mantenimiento, aun sin cambios inmediatos en la productividad física. Aunque estos resultados deben tomarse con cautela y requerirían una validación más detallada con información más completa, ofrecen evidencia preliminar de que el principal obstáculo no es la ausencia de capacidades productivas, sino el sistema de precios que impide su valorización económica.

La propuesta también enfrenta límites. Su carácter selectivo puede reproducir o incluso generar nuevas segmentaciones; exige capacidades de gobernanza para evitar arbitrajes y rentas; y deja abierta la cuestión de cómo escalar el mecanismo hacia una reforma más general. Sin embargo, precisamente por su carácter transitorio y acotado, el CADECA empresarial puede concebirse como un experimento institucional útil en un contexto donde una corrección macroeconómica integral parece necesaria, pero difícil de implementar en el corto plazo.

En suma, el argumento central de este trabajo es que exportar más, requiere no solo producir más. Es necesario restablecer una estructura de precios capaz de vincular productividad, rentabilidad y acumulación. En la medida en que la economía continúe operando con escalas de valoración incompatibles entre sectores y mercados, la expansión exportadora enfrentará obstáculos persistentes. Desde esta perspectiva, la recuperación del sector transable pasa no solo por una corrección cambiaria, sino un proceso más amplio de convergencia de precios y reforma institucional.

Bibliografía

- FAOSTAT. *Crops and livestock products*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2024. Disponible en: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>
- MINISTERIO DE FINANZAS Y PRECIOS (MFP). «Resolución No. 350». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Extraordinaria No. 71, 2020.
- HIDALGO, V. y DOIMEADIÓS, Y. «Hacia la unificación monetaria en Cuba». En: DOIMEADIÓS, Y., HIDALGO, V., LICANDRO, G. y LICANDRO, J. A. *Políticas Macroeconómicas en Economías Parcialmente Dolarizadas. La experiencia internacional y de Cuba*. Montevideo: Zonalibro, 2011, págs. 117-182.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Anuarios Estadísticos de Cuba* (varias ediciones). La Habana: ONEI, 2024. Disponible en: <https://www.onei.gob.cu/anuario-estadistico-de-cuba-2024>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Indicadores Seleccionados del Sistema Empresarial y Presupuestado (Excluye MIPYMEs y Cooperativas) (mes de julio 2025)*. La Habana: ONEI, 2025. Disponible en: <https://www.onei.gob.cu/sites/default/files/publicaciones/2025-09/indicadores-seleccionados-julio-2025.pdf>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Indicadores Seleccionados de las MIPYMEs privadas (enero-diciembre de 2024)*. Documento no publicado. La Habana: ONEI, 2025a.
- ROMERO G., A. F. «Los desafíos de las relaciones económicas externas de Cuba». *Cuban Studies*, n.º 44, 2016, págs. 133-161. Disponible en: <https://www.programacuba.com/los-desaf%C3%ADos-de-las-relaciones-econ%C3%B3micas-externas-de-cuba>
-



Policrisis y el tejido empresarial cubano

HUMBERTO BLANCO ROSALES

Introducción

El término de policrisis, hilo conductor de este libro, se basa tanto en la diversidad de manifestaciones y sus impactos, como en la multicausalidad de factores desencadenantes y sus nexos. En ese entendido, resulta imperativo referirse al tejido empresarial cubano como componente y causa a la vez de dicha policrisis, con debilidades acumuladas de larga data y limitaciones propias en el manejo del sistema empresarial, acentuadas en la actualidad por la agudización del bloqueo a niveles sin precedentes y otras circunstancias externas desfavorables.¹

La presente contribución persigue analizar la dimensión empresarial de la policrisis. Es deudora de otras contribuciones y debates de académicos y profesionales de las ciencias económicas y la gestión empresarial, que han estudiado esta temática desde la etapa de franco predominio de la empresa estatal, hasta la actualidad, caracterizada por la diversidad de actores económicos.

¹ El trabajo fue redactado, en junio de 2026, bajo la crisis más reciente inducida por el bloqueo energético del gobierno estadounidense y el aumento de sus amenazas, lo que agudiza la incertidumbre en el desempeño del sistema empresarial, sumado al anuncio por el gobierno cubano de nuevas medidas para una mayor apertura de la economía, a implementar en próximos meses.

El artículo se estructura como sigue: tras esta introducción, se abordan algunos determinantes para la competitividad empresarial, junto con un recuento de antecedentes y problemas en el funcionamiento del sistema empresarial cubano, el cual destaca las transformaciones de la etapa 2011-2019. Después, se analiza la evolución de dicho sistema entre 2021 y 2025 y a continuación su relación con la policrisis, para lo cual se retoma el concepto de competitividad y sus determinantes, y se documentan propuestas contenidas en varias publicaciones académicas sobre el sistema empresarial cubano. Al final, algunas reflexiones a modo de conclusión.

Competitividad y sus determinantes

Las empresas son determinantes para el progreso de una sociedad. Ningún modelo de desarrollo puede abstraerse de esto. Son creadoras de riqueza y base para construir y sostener una economía robusta y resiliente, al ofrecer bienes y servicios necesarios para satisfacer las demandas de los diferentes segmentos de clientes que conforman cualquier sociedad, insertarse de manera exitosa en mercados internacionales, y remontar circunstancias adversas del entorno. También son determinantes por otras contribuciones que trascienden el mero hecho económico y comercial y se extienden a los ámbitos social, cultural, tecnológico y ambiental.

La medida de su aporte a todos estos ámbitos dependerá de la calidad de ese tejido, lo cual a su vez depende de la confluencia de varios factores que para el propósito de este trabajo se referencian alrededor del concepto de competitividad.

Más que una definición terminada, la competitividad como concepto se enriquece y complejiza con el tiempo. No solo ha sido definida y estudiada en primera instancia a nivel de empresas, asociada a la obtención de ventajas competitivas sostenibles, sino también para sectores, regiones y naciones (Gracia, 2008).

Baste mencionar acá el *Diamante de la competitividad* (Porter, 1991), que fija cuatro aspectos y su interdependencia como determinantes de la competitividad nacional: condiciones de los factores productivos (disponibilidad y uso) y de la demanda interna, el papel de los sectores conexos (proveedores y otras entidades) y la rivalidad, estructura y estrategias de las empresas. Considera además dos elementos complementarios: el papel del Estado y la casualidad.

Con posterioridad surge la teoría de la Competitividad sistémica, que retoma las ideas de Porter, amplía sobre la necesidad de fomentar agrupaciones empresariales tipo clústeres y define cuatro niveles de competitividad: micro, meso, macro y metaeconómico (Esser, Hillebrand, Messner, Meyer, 1996).

Debe mencionarse, por su alcance mundial y metodología de cálculo, al Índice de Competitividad Global (ICG), publicado cada año por el International Institute for Management Development (IMD) de Suiza, basado en unos 330 indicadores captados en cerca de 70 países,² agrupados en cuatro factores denominados «pilares de competitividad» (IMD, 2026).

El ICG evalúa la capacidad de cada país participante de mantener un entorno favorecedor de la competitividad de sus empresas, y establece un ranking mundial de competitividad según los resultados. Parte de la premisa de que la competitividad de una nación se basa en la competitividad empresarial y del estado de sus factores favorecedores. Los cuatro pilares son:

- Desempeño económico: Comportamiento de indicadores como PIB, inflación, empleo, comercio internacional.
- Eficiencia gubernamental: Grado en que las acciones del gobierno (política tributaria, marco jurídico, finanzas públicas, etc.) conducen a la competitividad.
- Eficiencia empresarial: Productividad, prácticas de gestión, finanzas empresariales, valores y actitudes.
- Infraestructura: Valorar en qué medida la infraestructura básica, tecnológica, de I+D, y los servicios de salud y educación, satisfacen los requerimientos de la sociedad y de sus empresas.

La competitividad, vista a nivel empresarial, se refiere en esencia a la capacidad de una empresa de ofrecer, en los mercados a los cuales sirve, una cartera de bienes y servicios que le permita lograr y sostener una posición ventajosa respecto a sus similares en el sector de negocios.

Dicha capacidad depende, al interior de la organización, de la conjugación de determinantes como: la orientación al cliente, la eficiencia operacional y financiera, un enfoque estratégico en su relación con el entorno, la innovación, la eficacia directiva, y el rendimiento y compromiso de su colectivo laboral. Todos

² Cuba no forma parte de las naciones participantes en el cálculo del ICG.

estos determinantes apuntan hacia el pilar denominado «eficiencia empresarial».

Similar significado para incrementar esa capacidad, desde la perspectiva del entorno de la empresa, tienen la calidad institucional y la salud macroeconómica, el marco jurídico, las políticas de desarrollo empresarial, el estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (CTI), la calidad y pertinencia en la formación de los recursos humanos, así como la infraestructura en sus diferentes componentes, aspectos que el ICG condensa en sus tres restantes pilares.

Evolución del tejido empresarial cubano (2011- 2019)

El modelo de desarrollo cubano en su dimensión empresarial descansaba, desde fines de los sesenta del pasado siglo, en el amplio predominio de la propiedad estatal y sus empresas correspondientes, con un sector cooperativo concentrado en la agricultura y, en menor medida, actividades privadas en este sector y otros como el transporte (Rodríguez, 1990).

No es hasta la segunda década del actual siglo que comienzan a vislumbrarse cambios importantes en esta estructura. A partir de 2011 se asiste —con la implementación de los *Lineamientos de la Política Económica y Social* aprobados en el VI Congreso del Partido— a un relanzamiento del Trabajo por Cuenta Propia (TCP), casi erradicado en la Ofensiva Revolucionaria de 1968, retomado como parte del manejo de la crisis de los noventa del siglo pasado y vuelto a relegar con posterioridad.

Así, personas naturales podrían ejercer varios oficios y profesiones mediante el otorgamiento de licencias para actividades autorizadas de forma centralizada por el gobierno, en primera instancia, para su autoempleo. En su devenir las dinámicas de crecimiento y de empleo rebasaron en poco tiempo ese enfoque original, y con esta dinámica se revelaron limitaciones para su ulterior desarrollo que apuntaban a transformaciones necesarias, que fueron aplazadas.

Baste recordar la inexistencia de un mercado mayorista, el creciente listado de actividades autorizadas y el limbo creado ante propuestas «alegales» que no se correspondían con el susodicho listado. Además, y omnipresente, la suspicacia y resistencia al fomento de actores no estatales.

En el caso de la inversión extranjera y las formas de asociación con capital extranjero, también se produjeron transformaciones a lo largo del proceso de implementación de los *Lineamientos*. De declararlas en un

inicio como complemento al esfuerzo estatal, se pasó a catalogarla como fundamental en algunos sectores, y en los años recientes, como una clara prioridad. Su primer impulso data de los años noventa del pasado siglo, como parte de la estrategia de supervivencia adoptada en el llamado Periodo especial para dar respuesta a la crisis desatada en aquellos años.

Así, en 2014 se aprueba una nueva Ley de inversión Extranjera con mayores incentivos, acompañada de una cartera anual de oportunidades de inversión para el capital extranjero y la creación de la Zona Especial de Desarrollo de Mariel, esta última con el objetivo de convertirse en pivote del desarrollo mediante la atracción de capital foráneo, con una infraestructura de primera clase, una posición geográfica atractiva e incentivos superiores a los del resto del país.

Y en el sector cooperativo, además de la existencia y posterior ampliación de modalidades de cooperativas en la agricultura, el cambio más significativo fue la constitución de las llamadas cooperativas no agropecuarias en 2013, que abandonó la exclusividad de su creación en aquel sector. Entraron al panorama empresarial cooperativas en los sectores industrial, construcción, y diferentes servicios.

Esta forma de propiedad y gestión —al descansar sobre valores como el colectivismo, la solidaridad, la responsabilidad social y la participación de sus miembros en las decisiones— es más afín al modelo de desarrollo del país y por tanto, se esperaba un sostenido impulso a su fomento.

En el caso de la empresa estatal, aplicaba desde 1998 el denominado proceso de Perfeccionamiento empresarial, originado en empresas militares en los años ochenta. Después de varios años de gradual extensión del proceso por todo el tejido empresarial estatal civil, a finales de la década de los 2000 se produce un descenso de las empresas incorporadas, y el proceso termina extinguido, lastrado por su concepción y puesta en práctica —lo cual incluye su dilatada «tramitología»— bajo un contexto institucional que terminó por restringir sus bases originales y reforzar la centralización de la gestión empresarial lo cual obstaculiza su necesaria autonomía o, dicho de otra forma autonomía «por goteo».

Por ejemplo, mientras que el objetivo principal del Perfeccionamiento en su decreto-ley inicial (187/98) establecía «aumentar la competitividad de la empresa estatal», en 2007 el Decreto-Ley 252 y en el Decreto 281, el término «competitividad» desaparece y es sustituido por «organización y disciplina».

Los intentos posteriores de perfeccionar —solo de forma parcial— el marco jurídico de estas empresas con varias transformaciones, que en la práctica desbordaban su capacidad para introducir en corto tiempo nuevas normativas —la flexibilización de sus objetos sociales, creación de reservas voluntarias, reducción de indicadores directivos, retención de la depreciación, entre otras— tampoco posibilitaron el despegue esperado (Blanco, 2020).

En 2016, en ocasión del VII Congreso del Partido, se hacen públicos otros dos documentos programáticos relativos al modelo de desarrollo cubano: la *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano del Desarrollo Socialista y las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030*, que han experimentado cambios a partir de entonces. Un balance de aspectos positivos y limitaciones de ambos en su evolución rebasa el objetivo de este trabajo.³

Solo se desea apuntar que en las *Bases* se omite tratar: i) el desarrollo de empresas como uno de los niveles de desarrollo y ii) el aumento de la capacidad empresarial del país como base económica y productiva, que sustenta el desarrollo del resto (ramal, territorial y nacional).

En síntesis, el periodo 2011 y 2019 arrojó que, a pesar de las transformaciones en el tejido empresarial, estas no lograron los resultados esperados en cuanto a una mayor contribución al desarrollo y quedaron por debajo de las expectativas. Como manifestaciones de lo anterior pueden mencionarse:

- Las bajas tasas de crecimiento del PIB y de la inversión, esta última ascendió de manera aproximada a solo la mitad de las necesidades de crecimiento.
- El comportamiento del comercio exterior, mantuvo alta dependencia de las importaciones y un insuficiente volumen de exportaciones totales, a pesar del repunte de los servicios profesionales.
- La dinámica de los sectores agropecuario e industrial no alcanzó a estabilizar el crecimiento de la producción y mostraba descensos respecto a otros periodos.
- La inversión extranjera continuaba siendo insuficiente, con volúmenes por debajo de las necesidades estimadas de 2000 millones de dólares anuales (Triana, 2019 y Torres, 2019).

3 Sobre estos documentos se recomienda consultar dos libros de esta serie Miradas del CEEC: *Miradas a la Economía Cubana. Un plan de desarrollo hasta el 2030* (2019) y *Miradas a la Economía Cubana. De la Conceptualización a la práctica* (2023).

El periodo 2020-2025

Este periodo ha estado signado por la implementación de la Tarea Ordenamiento y sus efectos desfavorables, junto con: i) la inestabilidad y pérdida de control sobre el mercado cambiario; ii) la intensificación del bloqueo; iii) la ocurrencia de catástrofes naturales y ambientales y; iv) los severos impactos de la pandemia, y su enfrentamiento, sobre la economía del país. Se mantienen y agravan, los problemas mencionados para el periodo 2011-2019, pero sus causas no son solo las mencionadas.

Las medidas y la empresa estatal

Entre 2020 y 2022 se anunciaron por el gobierno no pocas medidas, bajo diferentes denominaciones. Ellas aspiraban a revertir la situación, en un escenario muy desfavorable: estrategia poscovid,⁴ las 43 medidas para potenciar la empresa estatal,⁵ 63 para la agricultura,⁶ y otras 93 para la agroindustria azucarera.⁷

Este grupo de medidas terminó por extinguirse. Contenían un exceso inmanejable de áreas sobre las cuales se debía actuar simultáneamente y declaraciones de propósitos, repetidos a lo largo de años, en vez de mostrar una concentración en secuencia, prioridades y acciones decisivas (Anaya, 2021).

En su redacción se apreciaba también una suma de intenciones aisladas y falta de uniformidad y coherencia en su estructura interna, insuficiente inclusión

4 En julio de 2020 fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo de Ministros la Estrategia económico-social de Cuba en la etapa de recuperación pospandemia de covid-19, con ella se buscaba, en palabras de Miguel Díaz Canel, el fortalecimiento de la economía ante la situación mundial (Nota de la Edición).

5 En junio de 2021 son implementadas 43 medidas para fortalecer la Empresa Estatal Socialista. Para el MEP se trataban de medidas en especial a favor de la descentralización, para otorgar a todos los actores económicos mayor autonomía para su gestión (Nota de la Edición).

6 En abril de 2021 se presentan y aprueban 63 medidas para potenciar la producción de alimentos. Se proponía, según Miguel Díaz-Canel: potenciar en el plazo más inmediato, la producción de alimentos, sobre la base de estimular al productor, eliminar las trabas y favorecer la alimentación de la población (Nota de la Edición).

7 En diciembre de 2021 se aprueba una propuesta de 93 medidas para «salvar» la industria azucarera cubana. Tenían como premisa su aplicación inmediata, e incluían áreas como la producción de caña, la zafra, la generación de electricidad y los derivados. También abarcan acciones financieras y bancarias, medidas de financiamiento y de logística, de gestión empresarial y potencial humano, y de ciencia, tecnología e innovación (Nota de la Edición).

de menciones y medidas para el nivel empresarial, la ausencia de fuentes de respaldo financiero para lograr tantos propósitos de manera simultánea, así como la falta de indicadores y criterios de medida para verificar los avances, tal y como indica la dirección por objetivos clásica.

En el caso específico de las 43 medidas para la empresa estatal, se añade a lo anterior, la poca relevancia de algunos de sus enunciados y en contraste, la ausencia de mención a los problemas principales que las empresas estatales atraviesan en economías de planificación centralizada. Este medular asunto aún espera por ser resuelto desde la praxis económica y en la conceptualización del modelo de desarrollo cubano.

Desde la perspectiva académica han sido elaboradas no pocas contribuciones sobre este tema (Díaz y Zipitría, 2025; Díaz y Blanco, 2025; González y Torres 2024, entre muchas otras). También, varios profesionales de las ciencias económicas han contribuido a su solución al formar parte, desde 2022 hasta 2024, de grupos de trabajo gubernamentales, con propuestas para la transformación de las empresas estatales y su marco jurídico.⁸ La implementación de las recomendaciones se dilató en el tiempo y los grupos de trabajo se extinguieron.

Siguen sin resolverse importantes asuntos como: la falta de innovación; la ausencia de competencia; las necesarias transformaciones organizativas —y sobre todo conceptuales— en: las estructuras, propósitos y funciones de numerosas agrupaciones empresariales estatales; el papel de los órganos de gobierno empresarial; las distorsiones en la asignación de recursos y decisiones de naturaleza empresarial —tomadas desde fuera de las empresas y que limitan su autonomía— y la existencia de un nuevo marco jurídico, que ha, no solo, de contemplar la promulgación pendiente de la ley de empresas.

Los datos de los últimos dos años sobre el desempeño de las empresas estatales arrojan lo presentado en la tabla no.1. En la tabla se aprecia una reducción de un 10 % del número de entidades con pérdida. Se mantiene la tendencia a la disminución de esta cifra, aunque el número de empresas en esta situación todavía es elevado. Así mismo, datos de la propia fuente revelan que la utilidad antes de impuestos del sector empresarial estatal se redujo en un 8 %, y sus ventas netas se mantuvieron en la práctica iguales que en 2024.

⁸ Para la fundamentación en detalle de dichas propuestas, se recomienda consultar el libro: *Empresas estatales cubanas: situación y propuesta*, Editorial Ciencias Económicas, Anec, 2024.

Algunos indicadores de eficiencia como la relación entre salario medio y productividad, el gasto de salario por peso de valor agregado bruto y la utilidad antes de impuestos por peso de ventas netas, muestran una dinámica desfavorable.

Tabla n.º 1. Indicadores seleccionados del sistema empresarial estatal (2024-2025)

	2024	2025	2025/ 2024 (%)
Entidades con pérdidas	287	259	90,2
Productividad mensual (Pesos)	34 117,4	38 236,6	112,1
Salario medio mensual (Pesos)	6185,27	7974,6	128,6
Salario / Valor agregado bruto	0,15	0,18	115,6
Utilidad antes imp. / ventas netas	0,16	0,15	93,7

Fuente: ONEI (2025).

¿Y las cooperativas?

Después de su impulso inicial, las cooperativas no agropecuarias (CNA) comienzan a sufrir problemas que frenan su florecimiento, tales como: i) el dilatado carácter experimental que se les confirió hasta su suspensión en el 2016 y ii) un marco legal que ha sufrido varios cambios desde 2012 hasta el 2021 y se ha caracterizado por: su inestabilidad, carácter restrictivo y límites a su autonomía —condicionada por el control estatal— (Guilarte, 2026).

Otro asunto a considerar en este declive fue el auge del sector empresarial privado nacional en 2021, que se presentaba más atractivo en cuanto a: incentivos salariales y otras prestaciones, su independencia del tutelaje estatal y con mayor capacidad de maniobra. La explosión de las mipymes, además de la desaceleración de la aprobación de estas cooperativas, hace que a menos de dos años de su surgimiento ya se reportaban casos de CNA convertidas a mipymes privadas (Piñeiro, 2023). No se cuenta con datos recientes acerca de esta situación.

También deben mencionarse las limitaciones en cuanto a las posibilidades reales de financiamiento por parte de la banca comercial estatal. Esto abarca a todo el sector no estatal, que no cuenta con una banca especializada por actores, y presenta un financiamiento otorgado en una moneda nacional que ha perdido su capacidad adquisitiva y tiene un acceso de fondos por vías legales en extremo limitado.

Las cooperativas agropecuarias tampoco han estado exentas de otros factores desfavorables como:

la redistribución de tierras ociosas a favor de los agricultores privados, la dependencia de proveedores y el tutelaje desde el sistema estatal de la agricultura —en crisis y con muy poco a aportar a estos productores, en condiciones de inflación, falta de ofertas nacionales y precariedad del mercado cambiario formal.

En la práctica, las cooperativas han venido a menos, y eso provoca el cuestionamiento acerca de cuál es el rol conferido —en el modelo económico cubano— al fomento del sector cooperativo, como: integrante del tejido empresarial y portador de rasgos que lo harían más «deseable» (Piñeiro, 2025). Ni la estrategia de 2020 poscovid, ni el programa de gobierno en su versión inicial de 2025, hacen mención a las cooperativas, en el acápite relativo a las empresas. Cifras de su evolución más reciente expresan claramente el declive (tabla n.º 2).

Tabla n.º 2. Cooperativas: número de entidades y empleo (2020-2025)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Total cooperativas	5278	5211	5157	5132	5107	4966
Agropecuarias	4857	4785	4683	4651	4625	4484
CNA	421	426	474	481	482	482
Total empleados (miles)	532,1	487,6	542,6	491,6	n/d	n/d
Agropecuarias	514,9	473,4	530,8	482,9	–	–
CNA	17,2	14,2	11,8	8,7	–	–

Fuente: ONEI, sección Organización Institucional, diciembre 2025. *Anuario Estadístico de Cuba 2024*, sección Empleo y Salarios. n/d: datos no disponibles

En la tabla se aprecia una reducción del número total de cooperativas, condicionada por la ralentización y estancamiento de las Cooperativas no Agropecuarias (CNA) desde 2022 y la disminución de las agropecuarias en todo el periodo. Las cifras de empleados hasta 2023 muestran una reducción total de 40,5 miles de personas, que en el caso de las CNA representa casi la mitad de los empleados que tenía en 2020.

Las mipymes

En 2021, con la aprobación de mipymes privadas, precedida por la modificación del enfoque sobre actividades a ejercer por estas empresas, cooperativas y los TCP, se produce el cambio más significativo ocurrido hasta entonces en la estructura del tejido empresarial.

Dicho cambio dejó atrás el enfoque de actividades autorizadas centralmente para el otorgamiento de licencias, y reguló las prohibidas a ejercer. Normaba presentar una solicitud de objeto social de la mipyme para su aprobación por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) a través de un mecanismo de «ventanilla única». En poco tiempo se asistió a una explosión de nuevas empresas bajo este marco jurídico, en su inmensa mayoría privadas.

Las cifras así lo demuestran. De 262 constituidas entre septiembre y diciembre de 2021 (dos estatales), un año después la cifra ascendía a 4666 (51) y en diciembre de 2023 a 8066 (113), para un aumento de casi 30 veces en el periodo. Al menos en términos de crecimiento de estas empresas, las cifras presagiaban un panorama alentador. Al cierre de 2025 su número ascendía a 9941.

Pero su dinámica se ha ralentizado en los dos últimos años: en 2024 su cantidad se incrementó en 1170, y en 2025 en solo 705. (ONEI, Org. Institucional, 2024, 2025). Una aproximación inicial a las percepciones de estos actores, contenida en un estudio sobre clima empresarial realizado en 2025, con la participación de 175 empresarios privados de diez sectores de la economía, revela algunas claves que ayudan a explicar esta ralentización:

- Un 60 % de los participantes estima que la situación de la economía en 2026 estará entre algo peor y mucho peor.
- Los cinco problemas que más afectaron su desempeño en 2025 son en ese orden: inflación, infraestructura deficiente, acceso a divisas, exceso de burocracia y un marco legal incierto.
- Las cinco principales preocupaciones para 2026 son la inestabilidad económica, el efecto de nuevas regulaciones, mayor inflación vía costos, la crisis energética y una disminución de la demanda. Estas preocupaciones apuntan hacia la falta de confianza en la evolución del entorno de negocios en el cual operan (Auge, 2025).

Las mipymes, con las vulnerabilidades inherentes a su tamaño en cualquier entidad de este tipo, y ahora en medio de la combinación letal de estancamiento e inflación que experimenta la economía, siguen enfrentando barreras institucionales para el acceso a mercados de insumos y divisas que favorezcan el comercio exterior. Operan además, bajo un sistema tributario donde se eliminan exenciones propias de las etapas iniciales de un emprendimiento y se mantiene un alto

nivel de impuestos. Esto se une al papel secundario de la banca comercial en el financiamiento de este sector, que por demás solo se realiza en moneda nacional.

En definitiva, funcionan en un ecosistema empresarial que se ha basado históricamente en la administración y el control sobre la empresa estatal, más que en el fomento y la regulación económica de una diversidad de actores, lo que tropieza de manera constante con la flexibilidad, dinámica y autonomía propia de estas empresas (Díaz y Blanco, 2025). Además, aún persisten los cuestionamientos sobre su pertinencia en el modelo socialista de desarrollo cubano.

Empresas, policrisis y competitividad

Cuatro manifestaciones de la policrisis y sus efectos sobre la población se relacionan en círculos viciosos, con la situación descrita del tejido empresarial cubano; con particular énfasis en las empresas estatales, que tienen mayor peso en la economía. Todas estas manifestaciones se refuerzan mutuamente, en una sinergia negativa que empeora el impacto en la economía, la sociedad y la población y no deben simplificarse con una relación lineal causa-efecto. A continuación algunas referencias de cada crisis en su interconexión con ese tejido empresarial.

Crisis sanitaria

El comportamiento desfavorable de las exportaciones, la crisis en la oferta y calidad de los bienes y servicios del sector estatal, relacionados con la higiene y salud —medicamentos, insumos médicos, repuestos para equipamiento, los servicios de recogida y tratamiento de desechos— es causa y causal de esta crisis. A esto se une la migración o abandono de empleos en el entramado empresarial cubano, que se muestra de forma específica en este sector.

Crisis energética y de infraestructura

El deterioro de la infraestructura energética, la falta de combustible, junto con la crisis vial y de transporte repercute de forma directa en el desempeño empresarial. Al desaprovechamiento de sus capacidades, su oferta, la obtención de divisas y la reducción de su eficiencia operacional y financiera; se añaden obsolescencia y carencias en la infraestructura tecnológica tanto en los sectores productivos, como para la transformación digital. Todo esto afecta el bienestar de la población.

Crisis migratoria

De forma íntima, está relacionada la crisis económica como factor que motiva la emigración, en tanto solución individual (y familiar) ante la falta de oportunidades para un empleo digno generado desde la empresa estatal. En un escenario de crisis, las empresas tienden a ser más conservadoras y adoptar decisiones de supervivencia como los clásicos recortes de gastos de fuerza de trabajo. Esta situación, en la medida, que se extiende más a lo largo del tejido empresarial, también refuerza la pérdida de talento y de población en edad laboral y reproductiva formada en Cuba, los cuales encuentran realización personal y laboral en otras latitudes.

Crisis alimentaria

La dependencia de importaciones, la disponibilidad de divisas, el comportamiento de la tasa de cambio y la elevación de los precios; de la mano del descenso en la producción nacional de alimentos y el deterioro del sector agroalimentario y su modelo de funcionamiento, tiene relación estrecha con el tejido empresarial cubano. Todo ello genera crisis en la alimentación que tiene un impacto evidente en la población, sobre todo en los sectores de más bajos ingresos.

Una mirada específica al comportamiento del tejido empresarial estatal en una de las entidades más relacionadas con la crisis alimentaria, arroja datos de interés respecto al pilar de la competitividad relativo a la eficiencia empresarial. El tejido empresarial estatal adscrito al Ministerio de la Agricultura exhibe, desde hace varios años, el mayor número de agrupaciones empresariales nacionales (12 en 2025), lo cual representa casi la quinta parte del total de 61 en el país (ONEI, Organización Institucional, 2025).

Según la ONEI (2025) si se miran de conjunto todas las formas organizativas vigentes en el tejido empresarial estatal, dicho Ministerio, además de ser el de mayor cantidad de agrupaciones, es por mucho el de más entidades empresariales (425) entre todos los Organismos de la Administración Central del Estado, para un 15,2 % del total del país en 2025.

En la tabla n.º 3 (página siguiente) se aprecia la dinámica de algunos indicadores del sector agropecuario en relación con el total de actividades económicas, según datos de la ONEI.

El comportamiento reciente de estas proporciones en el total de actividades económicas, arroja una mejoría en algunos indicadores relacionados con el rendimiento de los trabajadores del sector, tales como: ventas por trabajador y gastos de salario por peso de

venta. Sin embargo, la proporción de utilidades se mantiene sin cambios y resulta una de las más bajas en todo el país. Publicaciones recientes estiman que el descenso en el aporte entre 2019 y 2024 del sector agropecuario al PIB resulta el segundo mayor entre todos los sectores de la economía, solo superado por el desplome de la industria azucarera (Pérez, 2026). En definitiva, semejante complejidad y magnitud de la organización institucional del tejido empresarial estatal en esta actividad no se corresponde ni con sus resultados ni con el concepto de eficiencia empresarial que se maneja en el pilar de competitividad correspondiente.

Tabla n.º 3. Agricultura, ganadería, caza y silvicultura. indicadores del sistema empresarial estatal y presupuestado como participación (%) en el total de actividades económicas

Indicador (a)	2024	2025	Dinámica
Ventas de bienes y servicios	2,2	2,7	1,22
Promedio de trabajadores	4,8	4,4	0,92
Fondo de salario	4,4	4,1	0,93
Ventas / Promedio de trabajadores	0,46	0,66	1,43
Fondo de salario / Ventas	2,0	1,5	0,75
Utilidad antes de impuestos (a)	0, 5	0,5	1,00

a) Incluye solamente el sistema empresarial Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2025): Indicadores seleccionados del sistema empresarial y presupuestado, febrero 2026

En síntesis, al retomar como referencia el ICG y sus pilares, más la incidencia de un factor agravante y externo sobre el cual no se tiene control (bloqueo), se asiste a una evidente falta de competitividad del país y su sistema empresarial. Aunque no se cuenta con datos que permitan estimar el ICG del país, con más de 300 indicadores, en toda su extensión —habida cuenta además de las diferencias con nuestro modelo económico— puede afirmarse que el comportamiento de sus cuatro pilares es crítico, si se atiende a sus definiciones.

En otras palabras, las transformaciones y medidas adoptadas desde 2011 a la fecha no han logrado los efectos necesarios. La eficiencia empresarial no despega, la infraestructura (en toda la amplitud del concepto que maneja el ICG) constituye un «cuello de botella» y motivo de tensiones sociales, y el desempeño económico general dista mucho de ser satisfactorio. La interacción entre los cuatro pilares de competitividad cataliza y refuerza la policrisis.

Sobre esto conviene hacer referencia al noveno y más reciente Congreso de la Asociación de Economistas y Contadores de Cuba, para el cual desde junio de 2023 se produjeron varias discusiones de su informe central con una amplia participación del gremio que incluye a algunos autores de los libros de la asociación (Anec, 2023, 2025).

Al referirse a la existencia de múltiples crisis en la economía, el documento aboga por una transformación profunda del modelo económico cubano, sin lo cual no será posible sostener sus fundamentos de justicia social. Al valorar las direcciones principales para la transformación, señala como una fundamental, la necesidad de modificar las reglas del entorno empresarial nacional.⁹

Entre esas reglas se hacía mención a: transformaciones en el mercado cambiario, la formación de precios y la asignación de recursos, la reforma de la empresa estatal y su gobernanza y la aplicación de incentivos que fomenten alianzas e integración de todos los actores.

A modo de conclusión

La competitividad del tejido empresarial y con ella la del país, está muy por debajo de lo necesario para rebasar la situación actual y relanzar la economía cubana por la senda del crecimiento y el desarrollo.

El tejido empresarial cubano, más diversificado en sus participantes y con un potencial por explotar dada esa diversidad y las sinergias posibles, exhibe debilidades acumuladas que lastran su desempeño e impiden su despliegue para enfrentar la policrisis en curso, agravada por la hostilidad sin precedentes del actual gobierno norteamericano.

Las soluciones para lo anterior pueden sintetizarse en: una reforma profunda del sistema empresarial estatal, el relanzamiento de las cooperativas, el fomento de las mipymes privadas, alianzas de diversa índole entre actores nacionales y extranjeros de diversa índole, aupadas por transformaciones que permitan elevar la capacidad empresarial del país, entendida como la capacidad de una sociedad de fomentar empresas, nuevas o ya establecidas, y favorecer los nexos entre ellas.

9 Algunas de esas propuestas se plasman en Díaz I., Blanco H. (2025): «El sistema empresarial en Cuba: una visión necesaria y una transformación impostergable», *Miradas a la Economía Cubana. Apuntes para una reforma*, Ileana Díaz y Niurka Cruz (compiladoras), Fundación Ebert, págs. 53-62.

Se requiere hacerlo, aún con el tiempo en contra —junto con otras medidas que rebasan el plano de análisis de esta contribución— a fin de mejorar la competitividad del tejido empresarial cubano. Sobre esto se han formulado desde la comunidad académica y profesional numerosos diagnósticos y propuestas de solución, cuya implementación ha sido en ocasiones nula, otras incompleta y a menudo tardía.

Se añade que las medidas adoptadas desde la dirección de la economía nacional para impulsar el sistema empresarial como pivote del desarrollo, no han sido efectivas.

Sobre las medidas anunciadas a finales de 2025 e inicios de 2026, relativas al nuevo programa de gobierno, los sistemas de pago en empresas estatales, una mayor apertura al capital foráneo que incluye a los cubanos en el exterior, y las asociaciones entre empresas de diferente tipo de propiedad, en principio hay que

decir que se orientan en la dirección correcta. De hecho, recogen varias de las propuestas realizadas, hace tiempo, desde lo académico y gremial. Una evaluación a fondo pasará por constatar sus resultados, aunque puedan percibirse desde ya, lagunas e incógnitas por despejar.

Pero bien es cierto que se adoptan bajo presión, en medio de una crisis que hace más difícil lo que suele ser ya lo más complejo en las decisiones de este calado: su puesta en práctica. Puesta en práctica, con el tiempo en contra y la expectativa de que sean verdaderamente la avanzada de una reforma integral de la economía cubana y de su sistema empresarial, y no un paliativo temporal más, en espera de tiempos y coyunturas mejores. Que lleguen y lo hagan pronto, tales tiempos, es bastante improbable. Las coyunturas favorables, en tanto coyunturas, se desvanecen con el tiempo.

Bibliografía

- ANAYA, B. «Reflexiones en torno a la nueva estrategia para el desarrollo económico y social de Cuba». En: BLANCO, H. y ANAYA, B. (comps.). *Apuntes sobre Economía Cubana y Covid-19*. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert, 2021, págs. 17-26.
- ANAYA, B. y GARCÍA, A. «Accesibilidad a los alimentos en Cuba: situación actual y desafíos». En: TORRES, R. y ECHEVARRÍA, D. (comps.). *Miradas a la economía cubana. Un plan de desarrollo hasta 2030*. Panamá: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 171-179.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE ECONOMISTAS Y CONTADORES DE CUBA (ANEC). *Informe Central al 9no Congreso*. La Habana: Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba, 2025.
- AUGE. *Estudio de clima empresarial para Mipymes cubanas*. La Habana: Auge Consultoría, 2025. Disponible en: <https://augeconsultoria.com/informes/estudio-clima-empresarial-2025/>
- BLANCO, H. «Treinta años de la empresa estatal en Cuba: recuento y reflexiones sobre su transformación». *Economía y Desarrollo*, vol. 164, n.º 2, julio-diciembre, 2020. Disponible en: <http://scielo.sld.cu/pdf/eyd/v164n2/0252-8584-eyd-164-02-e6.pdf>
- BLANCO, H. «La empresa estatal en su laberinto: entre lineamientos, conceptualizaciones y medidas». En: ANAYA, B. y ECHEVARRÍA, D. (comps.). *Miradas a la Economía Cubana: de la Conceptualización a la Práctica*. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert, 2023, págs. 85-92.
- DÍAZ, I. y BLANCO, H. «El sistema empresarial en Cuba: una visión necesaria y una transformación impostergable». En: DÍAZ, I. y CRUZ, N. (comps.). *Miradas a la Economía Cubana: apuntes para una reforma*. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert, 2025, págs. 53-62.
- DÍAZ, I. y BLANCO, H. «El sistema empresarial en Cuba necesita reformas (I y II)». *IPS Cuba*, 2025. Disponible en: <https://www.ipscuba.net/economia/el-sistema-empresarial-en-cuba-espera-reformas-1/> y <https://www.ipscuba.net/economia/el-sistema-empresarial-en-cuba-espera-reformas-2/>
- DÍAZ, I. y ZIPITRÍA, L. (coords.). *Empresas estatales cubanas: situación y propuesta de transformación*. La Habana: Editorial Ciencias Económicas, ANEC, 2024.
- ESSER, K., HILLEBRAND, W., MESSNER, D. y MEYER-STAMER, J. «Competitividad Sistémica: Nuevo Desafío a las empresas y a la política». *Revista de la CEPAL*, n.º 59, agosto, Santiago de Chile, 1996, págs. 39-52.
- GONZÁLEZ, R. y TORRES, R. «Removiendo Restricciones Presupuestarias Blandas en Cuba: Hacia una Reforma Productiva Real». *Policy Brief*, Center for Latin American and Latino Studies, 2024. Disponible en: <https://www.american.edu/centers/latin-american-latino-studies/upload/removiendo-restriccionesfinal.pdf>
- GRACIA, M. «Los determinantes de la Competitividad nacional. Análisis y reflexiones». *Temas de Ciencia y Tecnología*, vol. 12, n.º 36, septiembre-diciembre, 2008, págs. 12-24. Disponible en: https://www.utm.mx/edi_anteriores/temas036/ENSAYO2-36.pdf
- GUILARTE, E. «Paradojas y desafíos del cooperativismo no agropecuario en Cuba (2011-2026)». *Horizonte Cubano*, Columbia Law School. Disponible en: <https://horizontecubano.law.columbia.edu/news/paradojas-y-desafios-del-cooperativismo-no-agropecuario-en-cuba-2011-2026>
- IMD. *Metodología de cálculo del Índice Global de Competitividad*. International Institute for Management Development. Disponible en: <https://imd.widen.net/s/ctcmbhnbvc/methodology-in-a-nutshell>
- PÉREZ, O. «¿Es Cuba un país en bancarrota?». *IPS Cuba*. Disponible en: <https://www.ipscuba.net/economia/es-cuba-un-pais-en-bancarrota/>
- PIÑEIRO, C. «¿Qué pasó con las cooperativas en Cuba? Un recuento después de más de una década de “actualización”». *OnCubaNews*, 2025. Disponible en: <https://oncubanews.com/opinion/columnas/soy-porque-somos/que-paso-con-las-cooperativas-en-cuba-un-recuento-despues-de-mas-de-una-decada-de-actualizacion/>
- PIÑEIRO, C. «Cooperativas reconvertidas a mipymes privadas: urgencia de corregir la normativa». *OnCubaNews*, 2023. Disponible en: <https://oncubanews.com/cuba/cooperativas-reconvertidas-a-mipymes-privadas-urgencia-de-corregir-la-normativa/>
- PORTER, M. *La ventaja competitiva de las naciones*. Argentina: Edit. Vergara, 1991, págs. 108-185.
- RODRÍGUEZ, J. L. *Estrategia del Desarrollo Económico en Cuba*. La Habana: Edit. Ciencias Sociales, 1990, págs. 101-130.
- TORRES, R. «Transformación productiva e inserción internacional: discusión de propuestas contenidas en el plan 2030». En: TORRES, R. y ECHEVARRÍA, D. (comps.). *Miradas a la Economía Cubana: Un plan de desarrollo hasta 2030*. Panamá: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 23-34.
- TRIANA, J. «Prólogo». En: TORRES, R. y ECHEVARRÍA, D. (comps.). *Miradas a la Economía Cubana: Un plan de desarrollo hasta 2030*. Panamá: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. ix-xiv.
-



La Ciencia, Tecnología e Innovación en Cuba. Su papel en la policrisis

ILEANA DÍAZ FERNÁNDEZ

Introducción

La ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) constituyen pilares esenciales del crecimiento económico, al incrementar la productividad, diversificar la estructura productiva y ofrecer soluciones sostenibles a los desafíos sociales y ambientales. La inversión en conocimiento científico y en capacidades tecnológicas impulsa la creación de nuevos sectores, fortalece la competitividad empresarial y dota a los gobiernos de herramientas para diseñar políticas basadas en evidencia. La innovación, en este sentido, consolida un círculo virtuoso entre desarrollo económico y bienestar social, al actuar como motor de transformación y convertir ideas en proyectos concretos que generan empleo, reducen desigualdades y dinamizan la economía.

En Cuba, la ciencia, la tecnología y la innovación se han orientado históricamente hacia sectores estratégicos como la salud, la biotecnología y la educación, y se alcanzan reconocidos avances internacionales en vacunas, medicamentos y formación de capital humano. Sin embargo, la limitada articulación entre la investigación científica y las necesidades productivas, junto con restricciones de financiamiento y acceso a tecnologías de punta, ha impedido que la innovación se convierta en un motor directo del crecimiento económico. Así, aunque la ciencia cubana ha demostrado capacidad para generar conocimiento y soluciones de

alto valor, su orientación no ha estado vinculada de manera suficiente a la diversificación productiva, la competitividad empresarial y la eficiencia económica; factores clave para impulsar mejoras sustantivas en el desarrollo.

La situación económica del país se caracteriza por una crisis prolongada que acumula una contracción cercana al 15 % del PIB desde 2020. Factores como la crisis energética, la inflación elevada, la escasez de bienes básicos y la reducción del apoyo externo han debilitado la capacidad productiva nacional, agravados por el bloqueo y las sanciones de Estados Unidos. A ello se suma un impacto social profundo: el éxodo migratorio, el deterioro de los servicios públicos y el aumento de desigualdades entre quienes acceden a divisas y quienes dependen de salarios estatales. Todo ello configura una policrisis multifactorial, con especial agudeza en los ámbitos alimentario, energético, sanitario, migratorio y de acceso a divisas.

Las limitaciones derivadas del modelo económico, junto con un enfoque de la CTI que privilegia la investigación y la alta tecnología, han restringido mejoras de eficiencia y productividad en sectores clave como la producción de alimentos y el ahorro energético mediante innovaciones tecnológicas.

El objetivo del presente trabajo es analizar las debilidades y limitaciones de las políticas de CTI en Cuba, las cuales, si bien no carecen de aciertos, han reducido el alcance de sus efectos potenciales en sectores estratégicos de la economía.

Innovación enfocada al crecimiento

La innovación constituye hoy, más que nunca, la fuerza decisiva detrás del desarrollo económico y social de las naciones, al ofrecer soluciones a los desafíos que implica satisfacer las necesidades materiales y espirituales de las sociedades. Los gobiernos otorgan creciente atención a las políticas destinadas a fomentar la innovación y facilitar el acceso y la difusión del conocimiento. Las actividades productivas dependen cada vez más de la generación de saberes y su aplicación en la creación de nuevos productos y procesos, fenómeno observable tanto en sectores emergentes como en tradicionales.

La innovación puede definirse como conocimiento puesto en acción para responder de manera novedosa a problemas socioeconómicos. Es un proceso esencial para el desarrollo de las fuerzas productivas y, en el caso cubano, para garantizar la capacidad de generar

un desarrollo sostenible mediante el fortalecimiento de las fuerzas endógenas.

Desde la perspectiva evolucionista, la innovación, es un proceso estratégico, que no debe entenderse como un fenómeno aislado ni espontáneo, sino como resultado de procesos acumulativos de aprendizaje, ensayo y error, y adaptación organizacional (Nelson y Winter, 1982; Dosi, 1988). En este marco, las organizaciones desarrollan rutinas que configuran sus capacidades para absorber, adaptar y generar conocimiento tecnológico. Dichas capacidades son heterogéneas y dinámicas, evolucionan según la experiencia, la interacción con el entorno y las decisiones estratégicas, y constituyen el núcleo de la dinámica innovadora (Dutrénit *et al.*, 2003).

El aprendizaje tecnológico se concibe como el proceso de fortalecimiento y acumulación de capacidades (Kim, 2001), por lo que la organización se entiende como un sistema de aprendizaje que:

- Absorbe conocimiento transferido por diversas vías.
- Genera una espiral de conocimiento influida por la orientación de aprendizaje (imitación por duplicación, imitación creativa o innovación).
- Evoluciona según el grado de madurez de la empresa y el nivel de desarrollo del país.

Este proceso está condicionado por factores como los impactos del mercado, las políticas gubernamentales y las estrategias empresariales, y no sigue de manera necesaria una lógica lineal. Bell y Pavitt (1995) advierten sobre restricciones en las etapas de acumulación tecnológica y recomiendan fortalecer las estrategias de construcción de capacidades de innovación tecnológica.

En países desarrollados, la acumulación se ha evidenciado mediante el enfoque de aprender investigando, mientras que en países en desarrollo ha predominado el aprender haciendo (Kim, 2001). Estudios recientes en países en transición, como China, muestran la necesidad de complementar la investigación básica empresarial con centros de investigación (Ju *et al.*, 2024).

Existe una tendencia a reducir la discusión sobre innovación a las ramas de «alta tecnología», como biotecnología, electrónica, nuevos materiales o producción de instrumentos científicos. Sin embargo, la innovación también se manifiesta en industrias primarias, manufacturas basadas en recursos naturales o de baja tecnología, y en los servicios, donde se agrega

valor mediante diversificación, encadenamientos, diseño y estrategias de marca.

Se reconoce, no obstante, un sesgo en la implementación de políticas y estudios centrados en la innovación basada en la ciencia, la infraestructura tecnológica formal y las iniciativas de I+D en sectores de alta tecnología (Lundvall, 2016). La mayoría de los indicadores desarrollados para medir tales innovaciones pueden omitir gran parte de la actividad innovadora incremental, que implica poca o ninguna I+D formal y no suele estar patentada. Sin embargo, sucesivas innovaciones incrementales pueden conducir a innovaciones disruptivas.

El impacto de la innovación radical en las organizaciones puede ser profundo y diverso, y a la par genera ventajas competitivas sostenibles (Nieves, 2019). No obstante, la inversión en tecnologías revolucionarias es costosa, prolongada y sin garantía de éxito (González, 2014). Por su parte, la innovación incremental mejora la eficiencia y productividad en operaciones internas (Lennert *et al.*, 2020), optimiza recursos, reduce costos y aumenta la eficacia en la entrega de productos y servicios (Gerardo, 2020). Su bajo costo es una ventaja, aunque existe el riesgo de quedar atrapados en un enfoque de mejora constante que limite la adopción de cambios radicales (Kobarg *et al.*, 2019).

En este sentido, es fundamental considerar las diferencias sectoriales en intensidad tecnológica y patrones de innovación, planteada por Pavitt (1984) en su taxonomía, al definir cuatro grandes grupos:

- Basados en la ciencia: Donde predominan innovaciones radicales.
- Dominados por proveedores: Sectores menos sofisticados, intensivos en mano de obra, con bajo perfil de I+D, orientados a innovaciones incrementales de eficiencia y reducción de costos.
- Intensivos en escala: Sectores donde las economías de escala son significativas en producción, diseño e I+D.
- Proveedores especializados: Vinculados a los sectores intensivos en escala, como maquinaria y equipos, intensivos en capital.

La taxonomía refleja la importancia de los vínculos entre centros de ciencia, empresas proveedoras y clientes, es decir, la combinación de aprendizaje y ciencia. Ha sido objeto de diversos estudios y modificaciones, en especial con la incorporación de los servicios, como la industria del software, en el grupo de intensivos en conocimiento.

Sistema Nacional de Innovación en Cuba

El Sistema Nacional de Innovación (SNI) constituye un eje estratégico para el desarrollo económico y social, al articular instituciones públicas, empresas, universidades y organismos de gobierno en torno a la generación, difusión y aplicación del conocimiento. Su relevancia radica en la capacidad de transformar competencias científicas y tecnológicas en soluciones productivas, impulsar la competitividad y fortalecer la resiliencia frente a cambios globales. Asimismo, fomenta la cooperación entre actores diversos, y crea un entramado en el que las políticas públicas, la investigación académica y la iniciativa privada convergen para estimular la creatividad, favorecer la transferencia tecnológica y consolidar la formación de capital humano altamente calificado.

Desde una perspectiva conceptual, Lundvall (2005) sitúa el núcleo del SNI en la interacción entre las firmas y los centros generadores de conocimiento, y se destaca la necesidad de combinar innovación basada en la ciencia con innovación sustentada en el aprendizaje. El conocimiento constituye el recurso más valioso de la economía y el aprendizaje su proceso fundamental.

El sistema se encuentra inmerso en dimensiones socioeconómicas más amplias —educación, mercado laboral, competencia y régimen de bienestar— que condicionan su desempeño. Otros autores como Nelson, Freeman, Pavitt y Dutrénit coinciden en subrayar la interacción como elemento central, aunque con énfasis diferenciados en la institucionalidad, el aprendizaje o las condiciones históricas de cada país.

En el caso de Cuba, los estudios sobre ciencia, tecnología e innovación (Sainz y Capote, 1993; Escobar, 2007; Núñez y Montalvo, 2015) identifican varias etapas: la «promoción dirigida por la ciencia» (1959–1976); la fase centralizada (1976–1991), ambas orientadas a la formación de capital humano y a la creación de centros de investigación y educación superior; la etapa de transición (1991–2010), caracterizada por la consolidación de capacidades científicas e infraestructura; y la fase iniciada en 2011, vinculada a la actualización del modelo económico.

El Proyecto de Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación define al sistema como «el conjunto interconectado de instituciones, políticas, instrumentos, actores y procesos que interactúan para generar, difundir y aplicar conocimientos científicos y tecnológicos con el fin de impulsar el desarrollo sostenible del país, así como de los territorios y sectores que lo integran» (CITMA, 2025, art. 11, pág. 11). Sin embargo, la

innovación no aparece de manera explícita destacada y queda subsumida en la aplicación del conocimiento, lo cual no siempre equivale a innovación.

El sistema cubano se ha configurado como un modelo muy centralizado, caracterizado por un fuerte liderazgo estatal y una orientación hacia innovaciones radicales de alta tecnología —en especial en biotecnología— en detrimento de sectores como el software y las industrias de baja tecnología. Lundvall (2005) advierte que un sistema de innovación debe abarcar tanto industrias de alta como de baja tecnología, así como distintos modos de innovación (basados en la ciencia y en el aprendizaje).

Este diseño, concebido principalmente desde la oferta, ha generado una débil consideración de la demanda (con excepción de la biotecnología orientada a la exportación), lo que ha derivado en una desconexión significativa entre las empresas y los procesos de innovación. Diversos autores señalan esta situación como una de las principales debilidades del sistema, cuya raíz se encuentra en la institucionalidad del modelo económico divorciado del mercado.

Los elementos del sistema, según diversos estudios (Dutrénit *et al.*, 2010; Rincón, 2004; Crespi, 2010; Rivera y Caballero, 2003; Dutrénit y Sutz, 2013), incluyen agentes, interacciones, insumos y resultados. Entre los agentes en Cuba, destacan el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), el Ministerio de Educación Superior (MES) y organismos sectoriales y locales. Además, existe el Consejo Nacional de Innovación, presidido por el presidente de la República, que actúa como órgano asesor. En otros países, instancias similares definen problemas nacionales prioritarios y articulan la CTI de distintas disciplinas y organizaciones, en línea con las políticas orientadas por misiones (Mazzucato, 2018).

Según el portal del CITMA (2025a), Cuba cuenta con 280 entidades de ciencia y tecnología, 50 universidades —en su mayoría vinculadas a la salud, biotecnología, medioambiente, educación superior y alimentación—, 10 empresas de interfase y 4 parques científicos. Además, existen más de 2 000 empresas estatales, de las cuales 15 son de alta tecnología, junto con más de 9000 micro, pequeñas y medianas empresas.

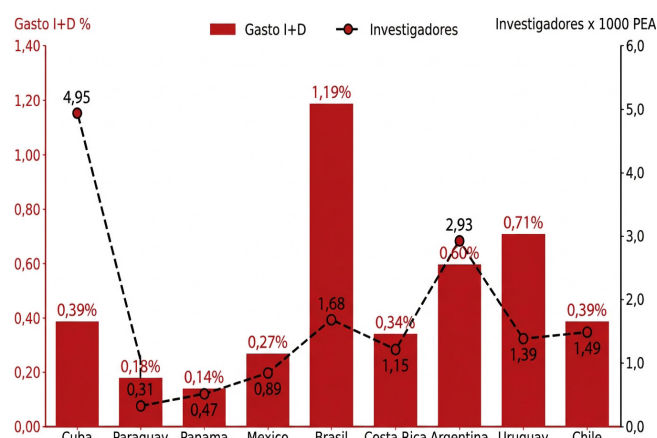
Las interrelaciones se verifican principalmente entre biotecnología y universidades nacionales y extranjeras, mientras que en sectores como la producción alimentaria son escasas. Tampoco se observan vínculos significativos entre empresas, debido a la ausencia de un enfoque hacia el mercado. En general,

predomina un tipo de relación tradicional, similar a lo descrito por Dutrénit y Arza (2010) en Brasil y Costa Rica.

Ni el proyecto de Ley ni otras normas jurídicas sobre CTI establecen mecanismos claros de interacción, aunque existen parques tecnológicos y las empresas de interfase. En contraste, países como Costa Rica y Uruguay han implementado instrumentos más dinámicos, como el sistema de doble concurso de fondos (Crespi, 2010) y los *innovation hubs* están presentes en varios países de la región.

En cuanto a insumos, se registran más de 90 000 trabajadores en actividades de ciencia y tecnología, de los cuales el 58 % posee nivel superior y el 9,8 % está categorizado (ONEI, 2024). Existe un desbalance entre la cantidad de investigadores de jornada completa y el gasto en CTI como porcentaje del PIB, en comparación con países de la región como Uruguay, Chile y Costa Rica como se muestra en la ilustración n.º 1

Ilustración n.º 1. Relación entre la cantidad de investigadores de jornada completa y el gasto en CTI



Fuente: RICYT (2023).

Del total de proyectos, 4390 corresponden a I+D (73,4 %) y 1588 a innovación (26,6 %). Se ha fortalecido la cooperación internacional mediante 47 proyectos bilaterales con países como China, Bielorrusia, Vietnam y Rusia, además de colaboraciones con Azerbaiyán, Brasil y la Unión Europea. Sin embargo, las solicitudes internas de patentes se redujeron en un 29 % y las extranjeras en un 48 %. Entre 2022 y 2024, las universidades representaron apenas el 3,1 % de las solicitudes, concentradas en biotecnología (CITMA, 2025b). Asimismo, la exportación de productos intensivos en tecnología descendió del 15 % en 2015

al 4,7 % en 2024 (Romero, 2024), principalmente en el sector farmacéutico.

En síntesis, el sistema cubano presenta un notable potencial científico, pero su configuración centralizada y con escasos recursos se orienta en lo fundamental hacia la alta tecnología, en particular la biotecnología, y deja un espacio muy reducido para incentivar la innovación en otros sectores. Todo ello restringe la capacidad de generar innovación y de responder a los desafíos sectoriales y territoriales, que podrían contribuir a mitigar la policrisis que enfrenta el país.

Incentivos a la ciencia y la tecnología en Cuba

El contexto económico y científico-tecnológico en Cuba revela una trayectoria marcada por la centralización y la discrecionalidad en la toma de decisiones, factores que han condicionado de manera significativa la acumulación de capacidades. La política económica transitó desde la industrialización inicial y la prioridad agrícola —en especial cañera y vinculada al CAME— hacia la diversificación en los años noventa, con el turismo, la biotecnología y la inversión extranjera en distintas industrias, entre ellas la alimentaria. Sin embargo, nunca se consolidó una política de desarrollo productivo ni una visión clara de inserción internacional. La Estrategia de Desarrollo Económico y Social de 2020 definió más de quince sectores estratégicos, pero sin una articulación coherente que garantizara su efectividad.

Ante un panorama de restricciones financieras —derivadas del prolongado bloqueo, la escasa inversión extranjera, el endeudamiento y la caída de las exportaciones—, el uso de las limitadas divisas y otras fuentes de apoyo debería orientarse hacia áreas con capacidad de impacto transversal, como la ciencia, y hacia sectores productivos realmente estratégicos. No obstante, los gastos corrientes del presupuesto destinados a Ciencia y Tecnología pasaron de un 0,3 % a un 0,2 % del total de gastos corrientes en 2021 y 2024, respectivamente. En contraste, la Administración Pública representó un 25 % en 2024, cifra equivalente a la salud y superior a la educación.

En cuanto a las inversiones en actividades de ciencia e innovación tecnológica, estas representaron apenas el 0,7 % en los años 2021 y 2024. A nivel sectorial, entre 2020 y 2024 se observa una baja inversión sostenida en la agricultura, un 17 % en la manufactura y un 25 % en servicios inmobiliarios, lo que evidencia prioridades divergentes. No se poseen cifras desagregadas

de la manufactura que permitan identificar el aporte de actividades como la biotecnología y la industria alimentaria, dos sectores de gran relevancia por razones distintas.

Respecto al Fondo que opera el CITMA (FONCI), en el balance de sus resultados entre 2015 y 2020, el destino principal fue BioCubaFarma, seguido por el MES, el MINAG y GESIME. En la tabla no.1 se detallan la cantidad de centros, proyectos y montos de financiados.

Tabla n.º 1. Destino del financiamiento del FONCI (2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cantidad de entidades financiadas	9	17	23	29	37	33
Cantidad de proyectos	119	173	224	194	193	154
Total del monto (MMP)	25,2	37,8	59,9	75,0	87,0	77,4

Fuente: Alvarez y Jiménez (2021).

El financiamiento proviene en lo fundamental del presupuesto estatal (72 %), con menor participación del sector empresarial (27,1 %) del total, frente a más del 50% en otros países. Aunque no se dispone de datos desagregados por sectores, es probable que la biotecnología sea uno de los principales aportantes.

La innovación empresarial constituye un eje prioritario de la política cubana, orientada hacia la innovación basada en ciencia y vinculada a empresas de alta tecnología, de las cuales se espera la generación de innovaciones radicales y de alto valor agregado en sus producciones y servicios. Los incentivos establecidos se muestran en la tabla n.º 2 (página siguiente).

De las empresas relacionadas. Quince de alta tecnología (la mayoría en biotecnología, tres en TIC y dos en defensa), diez empresas de interfase y cuatro parques tecnológicos que incuban 34 empresas, lo que suma alrededor de 60 empresas frente a un universo de más de 2000 empresas estatales (CITMA, 2025a). Es de señalar que las micro, pequeñas y medianas empresas de base tecnológica, solo pueden ser estatales, lo cual margina aquellas privadas que pudieran aportar mucho más de recibir los incentivos propuestos.

La relevancia de las empresas de alta tecnología es evidente: aportan el 28,8 % de las ventas netas y, por cada peso de importación, generan 2,50 pesos de exportación. Aunque las solicitudes de patentes han disminuido, las presentadas corresponden de manera principal a la biotecnología. Sin embargo, este esfuerzo debería complementarse con acciones que

fomenten la innovación en el resto del tejido empresarial, con impacto en sectores de menor intensidad tecnológica y en otras áreas de la vida económica y social.

Tabla n.º 2. Incentivos según tipo de empresa

Tipo de empresa	Incentivos principales
Alta tecnología	15% de impuesto sobre utilidades; exención del impuesto sobre ventas; retención de ingresos en divisas; cuentas bancarias en el exterior; exportaciones e importaciones directas; acceso a capital de riesgo; autonomía para aprobar misiones científicas y comerciales en el exterior; creación de estructuras empresariales en el exterior; autonomía en decisiones de comercio exterior e inversión extranjera.
Parque tecnológico / empresa de interfase	Retención de ingresos en divisas; régimen especial de tributación que favorece proyectos de innovación en los primeros cinco años; exención de aranceles por importación de partes, piezas y equipamiento en los primeros cinco años; financiamiento mediante presupuesto del proyecto y beneficios económicos generados; posibilidad de operar cuentas en el exterior.
Micro, pequeñas y medianas empresas de base tecnológica	Tipo impositivo del 15 % sobre utilidades; exención del impuesto sobre ventas previa solicitud; exención de aranceles por importación de equipamiento y tecnologías; posibilidad de operar cuentas en divisas; financiamiento mediante capital de riesgo, microcréditos blandos, capital semilla y fondos no reembolsables.

Fuente: Consejo de Ministros (2024; 2025a; 2025b).

Los resultados de tres encuestas nacionales de innovación señalan una baja vinculación de las empresas con centros generadores de conocimiento, con el mercado y con otras empresas. Existe además escasa motivación para exportar y competir, condicionada por múltiples factores, entre ellos una tasa de cambio apreciada y desvinculada del mercado internacional.

Las empresas operan en un modelo económico divorciado del mercado, de la demanda real y de la competencia, en el marco de una economía administrada de manera centralizada, donde los precios no cumplen su función reguladora. En consecuencia, se trata de un entorno que no estimula la innovación mediante el aprendizaje, como vía para ganar cuota de mercado y competitividad, lo que exige una mayor atención a diversas formas de incentivos.

Al analizar los incentivos para el resto del mundo empresarial, se observa:

- Financiamiento del Fondo en moneda nacional y en divisas para programas y proyectos de I+D, con

carácter retornable y condiciones más favorables que el crédito comercial (CITMA, 2025).

- Posibilidad de cubrir gastos mediante el cobro de importes por actividades de investigación, desarrollo, innovación y servicios científicos y tecnológicos, según contratos entre las partes.
- Responsabilidad de las empresas estatales de invertir una fracción de sus gastos corrientes, utilidades y otras fuentes en actividades de CTI.
- Certificación como empresa innovadora (Resolución 211 de 2021), aunque el reconocimiento se limita a un certificado.
- Remuneraciones por innovación o racionalización según la Resolución 212 de 2021, con cuantías que varían entre el 27 % del efecto económico para montos bajos y el 2 % para efectos superiores a 10 000.
- En proyectos de CTI, las remuneraciones incluyen: participación en el proyecto; reconocimiento al aporte científico (máximo 25 % de los gastos corrientes); y generalización de resultados (30 % del rendimiento económico), según la Resolución 2 de 2025.
- Fuentes de financiamiento para remuneraciones: presupuesto del proyecto y porcentaje de beneficios económicos generados por la introducción o generalización de resultados.
- Premios como el de la Academia de Ciencias (sin remuneración) y el de Innovación Tecnológica (con convocatorias anuales).

Existe una diferencia sustantiva entre los incentivos descritos y los reflejados en la tabla anterior. Según las dos últimas encuestas de innovación (2003-2005 y 2015-2017), las ideas innovadoras han recaído principalmente en soluciones internas a problemas de producción, vinculadas a los trabajos de la ANIR y el Forum, los cuales han sido poco generalizados y apoyados. Importante señalar que el mayor número de empresas encuestadas pertenecen al sector de producción de alimentos y, en segundo lugar, a la manufactura (sin incluir azúcar ni biotecnología).

La mayoría de estas innovaciones son de procesos y muchas de carácter incremental. El proyecto de ley establece que: «Las innovaciones incrementales se financian preferentemente con las utilidades de las empresas, con fondos retornables de entidades financieras, con préstamos bancarios y con inversión extranjera». Sin embargo, el destino de las utilidades hacia innovaciones resulta complejo cuando dichas utilidades se distribuyen entre los trabajadores, en un

contexto de salarios precarios incluso antes del proceso inflacionario actual.

Las innovaciones incrementales, como norma, requieren mucho menos financiamiento que las disruptivas. Se enfocan en la eficiencia, el ahorro y aspectos relacionados con el diseño y la ingeniería. Son típicas de industrias maduras —dominadas por proveedores— como la alimentaria y también la agricultura, así como de industrias de escala donde la dimensión técnica e ingenieril es relevante, como la eléctrica y la cementera. Su efecto multiplicador en términos de eficiencia y ahorro de insumos resulta beneficioso para reducir importaciones y producciones con componentes importados, como la energía y los alimentos.

La institucionalidad cubana, aunque ha impulsado reformas económicas y sociales, aún enfrenta el desafío de configurarse como un marco que favorezca la acumulación de capacidades tecnológicas. La ausencia de reglas claras sobre propiedad intelectual, incentivos a la inversión en I+D divergentes y precarios mecanismos de coordinación entre empresas, universidades y centros de investigación, junto con las limitaciones en la colaboración internacional, restringe el potencial innovador y limita la capacidad de respuesta a los desafíos del desarrollo.

Análisis de algunos sectores

La acumulación de capacidades tecnológicas, como se expuso en el primer epígrafe, es un proceso gradual que requiere políticas orientadas a alcanzar objetivos de crecimiento en cada sector según su importancia para la economía nacional y la «masa crítica» existente en términos de capital humano, infraestructura y financiamiento.

Biotechnología médica

Su orientación responde al prestigio internacional de la salud pública cubana y a la formación de profesionales en medicina, biología y bioquímica. La biotecnología moderna comenzó a consolidarse en la arena internacional en la década de 1970 y en 1976 surgió la primera empresa del sector. En los años noventa el siglo pasado, en medio de la crisis económica, se establecieron polos científicos en diversas áreas, pero se optó por empresas de ciclo cerrado en biotecnología, en lo fundamental orientada a la salud. La biotecnología ha tenido logros indiscutibles, que justifican la prioridad otorgada por el país.

Industria del software

Quedó relegada pese a que desde los años setenta existía un desarrollo internacional del software empresarial. En Cuba, la enseñanza de la computación se inició bajo las carreras de Cibernética Matemática y Ciencias de la Computación, mucho antes del año 2002, cuando se crea la Universidad de las Ciencias Informáticas (UCI), concebida como universidad-laboratorio, con enfoque en la informatización de la sociedad. Desde fines de 2010 se reconoce como clave para la transformación digital y la soberanía tecnológica. Sin embargo, como señala Antón (2025): «La industria cubana no ha acabado de despegar. Sus potencialidades son muchas y no acaba de insertarse en el mercado internacional, tampoco logra un impacto en el desarrollo del país en cuanto al uso de las tecnologías». La ciencia y la innovación no han mostrado aún la importancia estratégica del software como habilitador transversal capaz de optimizar procesos en energía, trazabilidad en agricultura, análisis de datos en biotecnología y gestión en salud pública, entre otros.

Agricultura/Alimentaria

Ha recibido atención y recursos desde el triunfo de la Revolución, con resultados significativos en algunos rubros de investigación e innovación, pero con impactos limitados en la producción agrícola. El diagnóstico del Ministerio de Agricultura (2012) calificó como «regular» el impacto de la ciencia y la innovación tecnológica en la producción, percepción compartida por el 75 % del sector productivo y el 83% del sector estatal (De la Cruz, 2023). Estudios recientes señalan debilidades estructurales como el escaso desarrollo tecnológico de los procesos productivos, insuficiencia logística e ineficiencias propias del sistema, además de limitaciones edafoclimáticas que condicionan las importaciones de alimentos (De la Cruz e Infante, 2022).

La Industria alimentaria reconocida como estratégica para la soberanía alimentaria y la resiliencia climática, pero con escasa inversión real. Mejoras incrementales como la digitalización básica, la valorización de residuos, la optimización de procesos y empaques más eficientes podrían aumentar la disponibilidad de alimentos y la eficiencia productiva.

Industria energética

A lo largo de la historia se ha sido dependiente del petróleo importado. Ha transitado por diversas fases

de cambio, sin embargo, el sector industrial siguió su dependencia del petróleo y no se promovieron suficientemente innovaciones incrementales orientadas a la eficiencia energética. Acciones como la sustitución de motores eléctricos, la gestión inteligente de energía, la recuperación de calor residual, la iluminación eficiente, la optimización logística y el uso de energías renovables complementarias podrían aliviar la crisis energética sin requerir grandes inversiones.

En síntesis, las políticas de CTI en Cuba han estado condicionadas por decisiones económicas que privilegiaron la alta tecnología, en especial la biotecnología, y concentró allí los incentivos. No se ha valorado en su justa medida la importancia de sectores como el software, ni se ha apoyado de forma adecuada al resto de empresas innovadoras ni a las innovaciones incrementales, lo que limita el potencial de respuesta de la ciencia y la innovación a los desafíos del desarrollo nacional.

Reflexiones finales

El análisis del SNI evidencia un predominio de la investigación sobre la innovación, con una marcada centralización en la toma de decisiones y una débil articulación con el sistema empresarial y el mercado. No obstante, este enfoque ha logrado reconocimiento internacional y aportes relevantes al sistema de salud pública, por la biotecnología, aunque enfrenta vulnerabilidades asociadas al financiamiento, la concentración de mercados y la fuga de talentos.

El examen de los incentivos a la ciencia y la tecnología en Cuba permite constatar que, aunque el país ha logrado consolidar capacidades científicas de prestigio internacional —en especial en biotecnología—, la estructura de políticas y mecanismos de estímulo presenta una marcada concentración sectorial y una limitada diversificación. Esta orientación ha generado un sistema con fortalezas evidentes en áreas de alta tecnología, pero con debilidades en sectores productivos tradicionales y en innovaciones incrementales, que son esenciales para mejorar la eficiencia y la resiliencia de la economía.

Otros sectores estudiados, como el software, la agricultura/alimentaria y la energía, muestran potencialidades que no han sido plenamente aprovechadas. El software, pese a su carácter transversal y su capacidad para habilitar procesos en múltiples áreas, ha quedado relegado frente a la biotecnología y limitado por problemas de conectividad, infraestructura

y regulación. La agricultura/alimentaria, vital para la seguridad alimentaria, ha recibido atención política, pero con resultados modestos en la producción, debido a insuficiencias tecnológicas y logísticas. La energía, dependiente del petróleo importado, ha logrado avances en electrificación y ahorro residencial, pero no han existido políticas que incentiven innovaciones incrementales en la industria y apoyen la reducción del consumo energético.

La centralización en la toma de decisiones y la discrecionalidad institucional han condicionado la acumulación de capacidades, y restringen la articulación entre actores y la vinculación con el mercado. Los incentivos más robustos se concentran en empresas de alta tecnología, mientras que el resto del tejido empresarial enfrenta un entorno poco competitivo, con escasa motivación para exportar y limitada interacción con universidades y centros de investigación. Esta asimetría reduce la capacidad del sistema para transformar conocimiento en innovación y para generar impactos transversales en la economía nacional.

En conjunto, el SCTI cubano se ha caracterizado por un modelo que produce conocimientos, pero con escaso impacto en la economía real y en las exportaciones de alta intensidad tecnológica. El futuro del sistema dependerá de su capacidad para integrar innovaciones incrementales (sin obviar las radicales e industria 4.0) que mejoren la eficiencia en sectores estratégicos, potenciar el software como habilitador transversal y abrir espacios a nuevos actores económicos, con políticas que premien la eficiencia, la modernización y el valor agregado.

En síntesis, la ciencia y la innovación en Cuba han sido pilares de la soberanía y del desarrollo social, pero requieren una transformación profunda que las convierta en motores efectivos de crecimiento económico y competitividad internacional, pues el bajo nivel de inversiones que ha recibido, es muestra de la baja prioridad que desde la política económica se le otorga. Solo mediante un marco de incentivos más inclusivo, diversificado y articulado con el mercado será posible que la innovación contribuya de manera efectiva a superar la policrisis actual y a fortalecer la resiliencia económica y social del país.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, Y. y JIMÉNEZ, E. «El fondo financiero para la ciencia y la innovación (FONCI), su alcance nacional, principales resultados científicos y aporte a la educación postgraduada». *Redipe*, 2021. Disponible en: <https://editorial.redipe.org/index.php/1/catalog/download/106/186/3159?inline=1>
- ANTÓN, S. «Industria cubana del software: A la espera de un despertar». *Juventud Técnica*, 2025. Disponible en: <https://www.juventudtecnica.cu/articulos/industria-cubana-del-software-a-la-espera-de-un-despertar/>
- BELL, M. y PAVITT, K. «Technological Accumulation and Industrial Growth: Contrast Between Developed and Developing Countries». *Industrial and Corporate Change*, vol. 2, n.º 2, 1993, págs. 157-210. Disponible en: <https://academic.oup.com/icc/article-abstract/2/2/157/888431>
- CITMA. *Proyecto de Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación*. La Habana: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, 2025. Disponible en: www.citma.gob.cu/sites/default/files/2025-12/proyecto-de-ley-general-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion_0%20%281%29.pdf
- CITMA. *Crecen y se diversifican las entidades de ciencia en Cuba*. La Habana: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, 2025a. Disponible en: <https://www.citma.gob.cu/noticias/crecen-y-se-diversifican-entidades-de-ciencia-en-cuba>
- CITMA. *Intensa apuesta para impulsar la ciencia, la tecnología y la innovación*. La Habana: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, 2025b. Disponible en: <https://www.citma.gob.cu/noticias/intensa-apuesta-para-impulsar-la-ciencia-la-tecnologia-y-la-innovacion>
- CITMA. «Resolución 2/2025 Reglamento para el Sistema de Programas y Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Ordinaria n.º 13, 25 de febrero de 2025.
- CITMA. «Resolución 211/2021». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Ordinaria n.º 93, 18 de agosto de 2021.
- CITMA. «Resolución 212/2021». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Ordinaria n.º 93, 18 de agosto de 2021.
- CONSEJO DE MINISTROS. «Decreto 114/2024 Modificativo del Decreto 363 “De los Parques Científicos y Tecnológicos y de las Empresas de Ciencia y Tecnología que Funcionan como interface entre las universidades y entidades de Ciencia, Tecnología e Innovación con las entidades Productivas y de Servicios”». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Ordinaria, no.13, 25 de febrero de 2025.
- CONSEJO DE MINISTROS. «Decreto 120 “De las Empresas de Alta Tecnología”». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Ordinaria, no.13, 25 de febrero de 2025a.
- CONSEJO DE MINISTROS. «Decreto 141/2025 “De las micro, pequeñas y medianas empresas estatales de base tecnológica” (GOC-2026-141-O16)». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Ordinaria, no.16, 5 de febrero de 2026.
- DE LA CRUZ SANTOS, I. D. y DEL POZO RODRÍGUEZ, P. P. «Análisis de tendencias de I+D a través de indicadores informétricos en los sistemas de gestión de Ciencia, Tecnología e Innovación, aplicados a la agricultura». *Revista Universidad y Sociedad*, vol. 14, n.º 1, 2022, págs. 165-178.
- DE LA CRUZ SANTOS, I. D. et al. «Conceptualización del ecosistema tecnológico del Sistema Nacional de Tecnología e Innovación Agraria Cubano. Parte I». *Universidad y Sociedad*, vol. 15, n.º 3, 2023, págs. 10-25.
- DOSI, G. «The Nature of the Innovation Process». En: DOSI, G., FREEMAN, C., NELSON, R., SILVERBERG, G. y SOETE, L. (eds.). *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter, 1988, págs. 221-238.
- DUTRÉNIT, G. *Learning and Knowledge Management in the Firm*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000.
- DUTRÉNIT, G. y ARZA, V. «Channels and benefits of interactions between public research organisations and industry: comparing four Latin American countries». *Science and Public Policy*, vol. 37, n.º 7, 2010, págs. 541-553.
- DUTRÉNIT, G. y SUTZ, J. *Sistemas de innovación para un desarrollo inclusivo: La experiencia latinoamericana*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C., 2013.
- DUTRÉNIT, G., PUCHET, M., CORONA, J. M. y SANTIAGO, F. *El sistema nacional de innovación mexicano: estructuras, políticas, desempeño y desafíos*. México: UAM / Fondo de Cultura Económica, 2010. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/258274680>
- DUTRÉNIT, G., VERA-CRUZ, A., ARIAS, A. y SAMPEDRO, J. L. *Acumulación de capacidades tecnológicas en subsidiarias de empresas globales en México: el caso de la industria maquiladora de exportación*. México, 2003. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/31840255>
- ESCOBAR, A. M. *¿Es posible otro Sur? La política cubana de ciencia y tecnología*. Tesis Doctoral. San Sebastián: Universidad del País Vasco, 2007.
- GERARDO, G. *Innovación incremental abierta con Blockchain para desarrollar competencias de emprendimiento en MOOC de energía*. Tesis de Maestría. Monterrey: Tecnológico de Monterrey, Repositorio TecMex, 2020. Disponible en: <https://acortar.link/2R30ae>
- GONZÁLEZ, D. *La función del capital riesgo en la generación de tecnologías emergentes y el desarrollo económico en Colombia 2000-2013*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Repositorio UCES, 2014. Disponible en: <https://acortar.link/mrVcbY>
- KIM, L. *Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning*. Boston: Harvard Business Review Press, 1997.
- KOBARG, S., STUMPF, J. y WELPE, I. «More is not always better: Effects of collaboration breadth and depth on radical and incremental innovation performance at the project level». *Research Policy*, vol. 48, n.º 1, 2019, págs. 1-10. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.07.014>

- LENNERT, S., SCHULZE, A. y TOMCZAK, T. «The asymmetric effects of exploitation and exploration on radical and incremental innovation performance: An uneven affair». *European Management Journal*, vol. 38, n.º 1, 2020, págs. 121-134. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.emj.2019.06.002>
- LUNDVALL, B. Å. *National Innovation Systems - Analytical Concept and Development Tool*. 2005. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/24081600>
- MAZZUCATO, M. *Missions: Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union*. Bruselas: Comisión Europea, 2018.
- NELSON, R. y WINTER, S. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.
- NIEVES, J. «El acceso a ideas y conocimiento externo para lograr resultados de innovación». *Emprendimiento y Negocios Internacionales*, vol. 4, n.º 1, 2019, págs. 12-17. DOI: <https://doi.org/10.20420/eni.2019.276>
- NÚÑEZ, J. y MONTALVO, L. F. «La política de ciencia, tecnología e innovación en Cuba y el papel de las universidades». *Revista Cubana de Educación Superior*, Número Especial, 2015, págs. 29-43. Disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S0257-43142015000100003&script=sci_arttext
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba 2011*. La Habana: ONEI, 2016. Disponible en: <https://www.onei.gob.cu/anuario-estadistico-de-cuba-2011>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba 2015*. La Habana: ONEI, 2016. Disponible en: <https://www.onei.gob.cu/anuario-estadistico-de-cuba-2015>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba 2024*. La Habana: ONEI, 2024. Disponible en: <https://www.onei.gob.cu/anuario-estadistico-de-cuba-2024>
- RICYT. *Indicadores Comparativos: Gasto en I+D sobre PBI*. Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana-, 2023. Disponible en: https://apágs.ricyt.org/ui/v3/comparative.html?indicator=GASTOxPBI&start_year=2014&end_year=2023
- RODRÍGUEZ BATISTA, A. et al. «Cuba y las Encuestas Nacionales de Innovación: La Conducta Innovadora de las Empresas Cubanas». *Revista Internacional de Gestión del Conocimiento y la Tecnología (GECONTEC)*, vol. 10, n.º 2, 2022. ISSN: 2255-5684. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6800677>
- ROMERO, A. *Crisis económica y vulnerable inserción extranjera: La urgencia de transformaciones postergadas*. Presentación en el Seminario CEEC. La Habana: Universidad de La Habana, Hotel Meliá Cohiba, diciembre de 2024.
- SÁENZ, T. y GARCÍA CAPOTE, E. «El desarrollo de la ciencia y la tecnología en Cuba: algunas cuestiones actuales». *Interciencia*, vol. 18, n.º 6, 1993, págs. 289-294.
- WIPO. *Perfil estadístico de país en propiedad intelectual 2024: Cuba*. Ginebra: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2025. Disponible en: <https://www.wipo.int/edocs/statistics-country-profile/es/cu.pdf>
-



MAYRA ESPINA PRIETO

Doctora en Ciencias Sociológicas. Investigadora asociada del Programa Académico del Centro Cristiano de Reflexión y Diálogo (CCRD-C) y profesora del Instituto de Estudios Eclesiásticos Padre Félix Varela y de la Maestría en Desarrollo Social de FLACSO Cuba. Sus principales líneas de investigación son desigualdades, pobreza y políticas sociales, desde una perspectiva bioética y transdisciplinar. Coordina el proyecto Investigación colaborativa y ciudadana sobre pobreza y desigualdades (ICPDE/ Laboratorio + Voces). Entre sus publicaciones recientes están en coautoría con D. Echevarría: «Cuba, la equidad social en tensión» en Assusa G. y Benza, G. (coords.) *América Latina desigual. Preguntas, enfoques y tendencias recientes*, CLACSO-Siglo XXI ed., Buenos aires, 2024 y «Revisitando el concepto de crisis desde un enfoque de complejidad, desigualdades y vida cotidiana», en: Acosta, J. (coordinador científico) *Bioética y Biopolítica*, Ed. Acuario, La Habana, 2023.

ANICIA GARCÍA ÁLVAREZ

Ingeniera Economista, graduada en la Escuela Técnica Superior de Merseburg, República Democrática Alemana, 1979. Máster en Economía Internacional por la Universidad de La República, Uruguay, 2001. Doctora en Economía por la Universidad de La Habana, 2004.

Profesora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana desde 1998 y Titular Consultante desde 2019. Fue directora del CEEC entre 2004 y 2010. Ha desarrollado investigaciones por más de cuarenta 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; las transformaciones económicas en el sector agropecuario posteriores a 1989, y la seguridad alimentaria en Cuba. Ha recibido varios Premios de la Academia de Ciencias de Cuba como coautora de libros sobre economía cubana. Desde octubre de 2024 se desempeña como consultora del Programa Mundial de Alimentos.

LUISA ÍÑIGUEZ ROJAS

Profesora Titular, Consultante y Emérita de la Universidad de La Habana y Miembro de Honor de su Consejo Científico. Doctora en Ciencias Geográficas, Miembro Titular de la Academia de Ciencias de Cuba. Trabaja la temática de desigualdades espaciales del bienestar y geografía de la salud. Ha participado en numerosos proyectos de investigación, e impartido múltiples cursos de posgrado y conferencias en temáticas geográficas en instituciones nacionales y extranjeras. Ha coordinado siete libros y publicado más de 100 artículos. Cuenta con numerosos premios nacionales e internacionales. Es profesora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales _Programa Cuba. Universidad de La Habana.

LÍDICE VAILLANT ROCA

Doctora en física en 2008, en la Universidad de La Habana, en colaboración con la Universidad de Parma, Italia. Desde 2018 dirige el Laboratorio de Fotovoltaica del Instituto de Ciencia y Tecnología de Materiales-Facultad de Física, Universidad de La Habana. Ha trabajado en materiales nanoestructurados para mejorar el rendimiento de dispositivos fotovoltaicos. En los últimos años se ha involucrado en la infraestructura de la calidad para la fotovoltaica y en el diseño de soluciones integrales fotovoltaicas, así como en gestión de innovación. Posee experiencia en el entrenamiento fotovoltaico. Es representante de la Universidad de La Habana en el Grupo Nacional de Universidades para fuentes renovables de energía y eficiencia energética (GNUFRE).

JUAN A. TRIANA BARROS

Economista y profesor de la Universidad de La Habana desde 2011. Desde 2023, es director del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Ha impartido clases sobre Economía Cubana y Economía Política en diversas universidades, tanto en Cuba como en el extranjero. Su investigación se enfoca en la política económica hacia el sector privado nacional y el desarrollo de emprendimientos en Cuba. Ha publicado numerosos artículos en revistas nacionales e internacionales sobre emprendimientos sociales, el sector privado y la economía cubana en general. También ha sido profesor invitado en varias instituciones académicas y organizaciones económicas. Coordinador del Reporte sobre Economía Cubana

ANTONIO AJA DÍAZ

Licenciado en Historia. Universidad de La Habana, 1975. Doctor Ciencias Filosóficas. Universidad Kiev. Ucrania. 1986. Profesor Titular Universidad de La Habana, 1991. Director del Centro de Estudios Demográficos, CEDEM, de la Universidad de La Habana (2007 a la fecha). Miembro Titular de la Academia de Ciencias de Cuba, Director del Programa de Estudios sobre Latinos en los Estados Unidos, Casa de las Américas. Profesor Consultante Universidad de la Habana. Profesor e investigador invitado de Universidades en Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela, Francia, Colombia y Puerto Rico. Ha publicado seis libros sobre la temática migratoria y más de 30 artículos. Premios de investigación del MES, de la ACC y de la UH. Orden Carlos J. Finlay, medalla Rafael María de Mendive, distinción por la Cultura Nacional.

MARÍA OFELIA RODRÍGUEZ SORIANO

Profesora e Investigadora del Centro de Estudios Demográficos (CEDEM) de la Universidad de La Habana (UH). Graduada de Licenciatura en Sociología en la Facultad de Filosofía e Historia de la Universidad de La Habana en 1996; y de Máster en Sociología en esta misma institución en 2007. Especialista en temas de migración internacional por más de 25 años. Líneas de investigación principales: Migración y Relaciones Internacionales, con énfasis en la migración en el contexto de las relaciones Cuba-Estados Unidos, Migración de origen latinoamericano y

caribeño en Estados Unidos (inició mientras trabajaba en el CEHSEU, colaborando desde entonces con el Programa de Estudios sobre Latinos de Casa de las Américas y fue tema de su tesis de Maestría), Migración y Dinámica Demográfica Cubana (a partir de su incorporación al CEDEM en 2014), Gobernanza migratoria, desarrollo y políticas públicas (tema de tesis doctoral en proceso, en el marco de proyecto auspiciado por OIM el cual coordina por CEDEM). Ha realizado estancias de investigación en diferentes países y publicado numerosos artículos en revistas indexadas y varios capítulos de libros como autora y coautora. Ha impartido docencia en pregrado y posgrado relacionada con estas temáticas. Es Miembro del Grupo de Migraciones Internacionales (GEMI/UH), adscrito a CEDEM, participando en numerosos estudios, varios de los cuales han recibido premios colectivos UH, MES, CITMA y ACC

CARLOS LAGE CODORNÍU

Licenciado en Economía en 2005, Máster en Economía con Mención en Planificación en 2011 y Doctor en Ciencias Económicas en 2016, todas por la Universidad de La Habana, de donde es Profesor Auxiliar. Se desempeñó como especialista y experto de la Dirección de Política Monetaria del Banco Central de Cuba entre 2010 y 2020. Entre 2020 y 2023 trabajó como consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Actualmente se desempeña como analista de programas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Cuba. Sus líneas de investigación fundamentales se relacionan con las políticas macroeconómicas y la institucionalidad del sistema y los mercados financieros.

KARINA CRUZ SIMÓN

Licenciada en Economía (2014) y Máster en Economía (2021), ambas por la Universidad de La Habana. Diplomado en Economía y Gestión Bancaria por la Universidad de la República (2018). Entre 2014 y 2022 trabajó en el Banco Central de Cuba, en las áreas de Política Monetaria y Estudios Económicos. Profesora e investigadora del Centro de Estudios de la Economía Cubana hasta mediados de 2025. Se desempeña como Analista de Proyecto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Sus principales líneas de investigación están relacionadas con los temas de financiamiento, institucionalidad y políticas macroeconómicas.

MIGUEL ALEJANDRO FIGUERAS PÉREZ

Profesor Titular de la Universidad de La Habana, Doctor en Ciencias Económicas, Investigador Titular de la Academia de Ciencias de Cuba y miembro del primer claustro de profesores de la Escuela de Economía. Ha ocupado diversas responsabilidades: director general de Planificación Perspectiva del Ministerio de Industria, viceministro del Ministerio del Azúcar, vicepresidente primero de la Junta Central de Planificación y asesor de los ministros del Comité Estatal de Colaboración Económica, Ministerio para la Inversión Extranjera y Ministerio del Turismo. Recibió en el año 2007 el Premio Nacional de Economía. Es autor de cinco libros y cuenta con más de 60 artículos en publicaciones nacionales y extranjeras. Miembro del Consejo Técnico Asesor del Ministerio de Turismo de Cuba. Actualmente trabaja en el Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana.

NIURKA CRUZ SOSA

Profesora Titular de la Universidad de La Habana. Doctora en Ciencias Económicas, Máster en Gestión Turística, Diplomada en Planificación y Gestión Integral de Centros Históricos y Rehabilitación de Centros Históricos y barrios degradados, por la Universidad Oberta de Cataluña. Se ha desempeñado en la gestión pública de zonas urbanas patrimoniales y la investigación y docencia sobre las industrias turística y farmacéutica, la economía creativa y el desarrollo local. Ha ofrecido conferencias y asesorías técnicas en varias naciones de Iberoamérica y formó parte del claustro de profesores del Programa Transcultura de la Unesco y la Unión Europea. Miembro del Grupo de Expertos del Programa Sectorial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2026: «Desarrollo Competitivo y Sostenible del Producto Turístico Cubano». En la actualidad trabaja en el Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana.

MARÍA DEL CARMEN ZABALA

Licenciada en Psicología, Máster en Desarrollo Social y Doctora en Ciencias Psicológicas, todas por la Universidad de La Habana (UH). Profesora Titular y Consultante de la UH y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Programa Cuba). Sus líneas de investigación fundamentales son: pobreza, vulnerabilidad, desigualdades sociales y políticas de equidad, sobre las que ha coordinado varios proyectos de investigación

nacionales e internacionales y el área científica Desigualdades sociales y políticas de equidad, de FLACSO Cuba. Ha publicado dos libros y coordinado 8 volúmenes, asimismo numerosos artículos y capítulos de libros. Ha asistido a congresos y eventos científicos en 18 países de la región y de Europa. Ha realizado estancias de investigación en las universidades de Harvard, Dalhousie, Queens y Rutgers y obtenido premios de investigación del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Academia de Ciencias de Cuba y UH. Miembro Titular de la Academia de Ciencias de Cuba. Coordina la Red de Políticas Sociales de la UH y el Grupo de Trabajo CLACSO ¿Qué desarrollo? Diálogo multiactor y multinivel.

SILVIA ODRIOZOLA GUITART

Licenciada en Economía (UH, 2000). Master en Economía Internacional (UH, 2006). Doctora en Ciencias Económicas (UH, 2008). Profesora Titular y Decana de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana. Académica Titular de la ACC. Miembro de la Secretaría Técnica del Macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social. Miembro del Consejo Técnico Asesor del MEP y MTSS. Especialista en temas de economía política, desarrollo, política social y economía cubana. Miembro de la Red de Política Social y de la Red de Administración Pública de la UH. Ha publicado disímiles artículos en revistas indexadas y capítulos de libros. Participante en múltiples eventos nacionales e internacionales.

JUAN 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.

JORGE ALEJANDRO GONZÁLEZ QUINTANA

Licenciado en Economía en 2025, por la Universidad de La Habana, con Premio al Mérito Científico de la Rectora. Imparte docencia de pregrado en la Facultad de Economía, en las asignaturas de Economía Cubana I y II. Se desempeña como investigador en el CEEC, abordando temas vinculados a la Economía Institucional y a la Economía Ambiental. Forma parte del equipo de la Unidad Técnica para el Mercado de Carbono en Cuba.

CARLOS ENRIQUE GONZÁLEZ GARCÍA

Licenciado en Economía (2005). Máster por la Universidad de La Habana y la Universidad de Santiago de Compostela (2008). Se desempeñó como profesor de la Facultad de Economía de 2004 a 2010; funcionario del Banco Central de Cuba en la Dirección de Política Monetaria de 2010 a 2022; y de 2023 a 2024 fue director de Macroeconomía del Ministerio de Economía y Planificación. En la actualidad es profesor del Centro de Estudios de la Economía Cubana y sus temas de investigación se concentran en las políticas macroeconómicas en Cuba

JOEL ERNESTO MARILL DOMENECH

Especialista en política económica del Ministerio de Economía y Planificación de la República de Cuba, donde se desempeña desde 2021 en áreas vinculadas a la planificación estratégica, la coordinación macroeconómica y la elaboración de proyecciones económicas. Es licenciado en Economía por la Universidad de La Habana y posee una Maestría en Economía por la SOAS University of London. Sus principales áreas de interés e investigación incluyen la estabilización macroeconómica, la financiación para el desarrollo, los regímenes cambiarios y la planificación económica. Ha colaborado con organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Cuba en proyectos relacionados con la modelación macroeconómica, el financiamiento del desarrollo y las estrategias de desarrollo económico de Cuba.

RICARDO GONZÁLEZ ÁGUILA

Profesor en el Centro de Estudios de la Economía Cubana desde 2018. Doctor en Economía en la Universidad de Barcelona. Se graduó en 2016 como Máster en

Economía de la Universidad de Queen Mary, en Reino Unido. Investiga sobre los factores que restringen el aumento de la productividad en Cuba. Tiene publicaciones sobre la asignación de recursos en Cuba, fijación de precios, salarios y subvenciones empresariales. Coordinador del *Reporte sobre Economía Cubana*.

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. 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. Coordinadora y autora de siete libros, dos de ellos premiados por la Academia de Ciencias de Cuba, cuatro por el Consejo Científico de la Universidad de La Habana y dos con el premio Raúl León Torrás de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba. Miembro de honor del Consejo Científico de la Universidad de La Habana desde 2007.

MIRADAS

A LA ECONOMÍA CUBANA

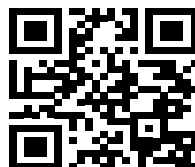
El laberinto de la policrisis

La Cuba contemporánea enfrenta una policrisis sin precedentes: una convergencia de factores económicos, sociales y energéticos que han puesto en tensión las bases mismas del modelo de desarrollo. La contracción del PIB, la inflación persistente, la escasez de bienes esenciales y el éxodo migratorio son solo la superficie visible de un entramado más complejo, donde se entrelazan desequilibrios estructurales acumulados durante décadas y las nuevas dinámicas globales.

Esta nueva entrega de *Miradas a la Economía Cubana* ofrece una visión integral a esa policrisis y explora cómo interactúan las coyunturas externas —principalmente el bloqueo del gobierno de los EE.UU.— con las limitaciones internas de la planificación centralizada de asignación de recursos y la falta de diversificación productiva. A través de un análisis riguroso, se examinan las respuestas institucionales, las limitaciones de divisas y el papel emergente de actores no estatales en un escenario marcado por incertidumbre y resiliencia.

Es un diagnóstico integrado, que invita a reflexionar sobre los caminos posibles para superar la crisis y repensar el futuro de Cuba. Es un texto imprescindible para académicos, estudiantes, decisores y lectores interesados en comprender las intersecciones entre economía, política e innovación, en un país que sigue siendo laboratorio de tensiones y esperanza.

Ileana Díaz Fernández
Juan A. Triana Barros



ISBN: 978-959-7284-06-2



<https://ceec.uh.cu>