

# MIRADAS

A LA ECONOMÍA CUBANA

Entre la eficiencia económica  
y la equidad social





# MIRADAS

## A LA ECONOMÍA CUBANA

Entre la eficiencia económica  
y la equidad social

**Omar Everleny Pérez Villanueva**  
**Ricardo Torres Pérez**  
*Compiladores*

*Prólogo*  
**José Ramón Vidal Valdez**



La Habana, 2013

*Coordinación editorial:* Idania Trujillo  
*Compiladores:* Omar Everleny Pérez Villanueva  
Ricardo Torres Pérez  
*Edición:* Raquel Carreiro García  
*Diseño y diagramación:* Eduardo Solano Estrada

© Editorial Caminos, La Habana, 2013  
© Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
© Colectivo de autores

ISBN 978-959-303-076-2

330  
Mir

Miradas a la economía cubana : entre la eficiencia económica y la equidad social / comp. Omar Everleny Pérez Villanueva, Ricardo Torres Pérez ; pról. José Ramón Vidal Valdez. -- La Habana : Editorial Caminos, 2013. 180 p.

ISBN 978-959-303-076-2

1. ECONOMIA-CUBA  
I. Pérez Villanueva, Omar Everleny, 1960-  
II. Torres Pérez, Ricardo, 1981-  
III. Valdez Vidal, José Ramón, 1951-

**Editorial Caminos**  
Ave. 53, no. 9609, entre 96 y 98 Marianao, La Habana, Cuba, CP 11400  
Teléfono: (537) 260 3940 / 260 9731 / 262 4195  
Fax: (537) 267 2959  
Correo electrónico: editorialcaminos@cmlk.co.cu  
Sitios web: www.ecaminos.cu / www.cmlk.cu

*Queremos agradecer la colaboración de la Agencia Española para la Colaboración Internacional al Desarrollo (AECID) que ha hecho posible esta publicación, así como a la editorial Caminos del Centro Memorial Dr. Martin Luther King, Jr., por acoger una vez más un libro de la serie Miradas a la Economía Cubana.*



# ÍNDICE

## PRÓLOGO

José Ramón Vidal Valdez / 9

## CAPÍTULO 1

Análisis de la evolución reciente de la economía cubana / 15

*Omar Everleny Pérez Villanueva*

## CAPÍTULO 2

Algunas contradicciones del desarrollo económico cubano contemporáneo / 29

*Ricardo Torres Pérez*

## CAPÍTULO 3

Hacia una nueva fiscalidad en Cuba / 41

*Saira Pons Pérez*

## CAPÍTULO 4

Continuidad de los cambios en la agricultura / 57

*Armando Nova González*

## CAPÍTULO 5

Impactos del turismo en la economía y la sociedad cubana / 71

*Miguel Alejandro Figueras*

## CAPÍTULO 6

Reformas económicas en los territorios cubanos. Reflexiones preliminares para el diseño de políticas / 83

*Yailenis Mulet Concepción*

*Alejandro Louro Bernal*

## CAPÍTULO 7

Desigualdades territoriales y ajustes económicos en Cuba / 101

*Luisa Íñiguez Rojas*

## CAPÍTULO 8

¿El Plan de Acción Nacional se contempla en los Lineamientos de la Política Económica y Social? / 117

*Ileana Díaz Fernández*

## CAPÍTULO 9

Procesos de reajuste en Cuba y su impacto en el empleo femenino: entre dos siglos y repetidas desigualdades / 129

*Dayma Echevarría León*

## CAPÍTULO 10

Economía del cuidado en tiempos de transformaciones económicas / 147

*Teresa Lara Junco*

## CAPÍTULO 11

Retos de la equidad social en el actual proceso de cambios económicos / 161

*María del Carmen Zabala Arguelles*

DE LOS AUTORES / 175



## PRÓLOGO

Esta cuarta entrega de *Miradas a la economía cubana* enfatiza otra vez en las transformaciones en curso en el modelo económico y social. En esta ocasión, observando las relaciones y tensiones producidas entre la búsqueda de la eficiencia en la economía y la equidad social. En once capítulos, cinco investigadores y siete investigadoras se acercan, desde disciplinas científicas diversas, a varias aristas de la densa trama de factores que intervienen en la “actualización” del modelo económico y el desenvolvimiento de la economía.

Los análisis aquí presentados ponen en evidencia que los cambios se realizan con gradualidad, pero sostenidamente y sin retrocesos, y que se complejizan por acumulación y por la inclusión de nuevas áreas de mayor importancia.

Cada medida entraña un período de estudios, en una buena parte de los casos otro de experimentación, que incluye además su monitoreo y evaluación, para luego pasar a la fase de extensión. La novedad de muchas de las medidas implica vencer viejos conceptos y hábitos arraigados, así como un proceso de explicación y capacitación. La adopción sostenida de decisiones que generan cambios provoca la acumulación de procesos en diversas fases que deben ser seguidos y evaluados y no pocos corregidos parcialmente.

A partir de ahora entran además en transformación asuntos complejos y vitales, algunos de estos son: el despliegue de las cooperativas no agropecuarias,

novedosa forma de gestión colectiva y autónoma incompatible con rasgos del modelo económico que se está cambiando, pero que conserva aún muchas de sus imperfecciones; el sistema de gestión de la empresa estatal que transita hacia un modelo de mayor autonomía, lo que implica no solo trasladar responsabilidades sino desarrollar competencias entre los empresarios y hacia los colectivos laborales y transformar la mentalidad de los funcionarios gubernamentales acostumbrados a dirigir con métodos administrativos y no con procedimientos económicos; lo anterior entraña también modificaciones en el sistema de planificación y la introducción de mecanismos eficaces para el manejo de relaciones mercantiles; el desarrollo de estrategias para resolver el grave problema de la dualidad cambiaria y monetaria, asunto que se conecta con el resto de las transformaciones, puesto que la situación actual distorsiona la medición económica requerida para tomar las decisiones guiadas por criterios de eficiencia. La convergencia de los tipos de cambio permitirá lograr la claridad necesaria en las cuentas públicas y empresariales y posibilitará que emerjan los verdaderos focos de ineficiencia del modelo, hoy ocultos tras la circulación paralela de dos monedas y varios tipos cambiarios, lo que indicará la necesidad de nuevas decisiones.

Todo esto evidencia lo expresado por las propias autoridades del gobierno en el sentido de que se está entrando en un período crucial de los cambios. Se hace entonces necesario ampliar el conocimiento sobre lo que se está haciendo y hacia dónde caminamos y el intercambio de ideas acerca de cómo hacerlo mejor para que los resultados se reviertan cuanto antes en la calidad de vida material y espiritual de nuestro pueblo.

Este libro, como los anteriores de esta serie, está animado por el propósito de contribuir a un intercambio que responda interrogantes, abra nuevas preguntas, incorpore al análisis nuevas aristas e identifique las contradicciones que existen o emergerán como resultado de las propias transformaciones.

A continuación una breve referencia a cada capítulo, enfocado en lo que considero como los aportes más significativos de cada trabajo.

En el primero, "Análisis de la evolución reciente de la economía cubana", su autor, Omar Everleny Pérez Villanueva, incluye información y reflexiona sobre las políticas macroeconómicas más significativas: la fiscal, la monetaria, la cambiaria, los precios, las remuneraciones y el empleo. Presenta la evolución de indicadores fundamentales como el Producto Interno Bruto, la Formación Bruta de Capital y otros del sector externo. Por último, analiza los sectores productivos de la agricultura y la industria manufacturera y ofrece un panorama abarcador que muestra el alcance de los cambios y su evolución.

Resalta el fortalecimiento del vínculo entre los decisores y la academia, a través de la solicitud de cooperación para el estudio de temas económicos complejos que se pondrán en marcha en el futuro cercano.

Ricardo Torres Pérez, en el segundo capítulo, analiza algunas contradicciones del desarrollo económico cubano contemporáneo y expresa que: "Por primera vez en veinte años se vuelve a ubicar en el centro de la agenda la atención hacia problemas estructurales, y consecuentemente, sobre el diseño de políticas con una mayor orientación estratégica a largo plazo". A partir de esta consideración presenta varias contradicciones que emergen en ámbitos específicos, de gran impacto en la concepción de un proyecto viable de desarrollo. Estas se exponen siguiendo la lógica de tratar primero las relacionadas con los recursos disponibles para el desarrollo –ya sean naturales o adquiridos como parte de políticas deliberadas– y luego explicar aquellas que atañen a los medios para poner esos recursos en función del desarrollo.

Refiriéndose a las transformaciones planteadas por la dirección del país sostiene que:

Cualquier transformación de esta envergadura deberá ser conducida con una aguda capacidad para interpretar las tendencias fundamentales en el mundo y ser capaces de reorientar los esfuerzos hacia el aprovechamiento de las oportunidades que pueden emerger en cada momento.

El tercer capítulo de la licenciada Saira Pons Pérez, se consagra al tema de la nueva fiscalidad que surge de los cambios:

Si bien mediante la Ley 113 del Sistema Tributario se materializan algunas de las transformaciones necesarias, como son la ampliación de la base imponible, la regulación

del sector no estatal y la eliminación o corrección de figuras tributarias que podrían generar incentivos adversos, en términos generales, los cambios esenciales y complejos del sistema fiscal, aún continúan pendientes.

Refiere en particular, las regulaciones tributarias de los pequeños emprendimientos “por cuenta propia” y señala que, mientras en otras partes del mundo el régimen tributario se concentra en la promoción del aprendizaje tributario y la lucha contra la informalidad, en Cuba parece persistir como motivo fundamental, la regulación del tamaño de los negocios y el control de la expansión del sector.

También indica:

Por otra parte, aun cuando la nueva ley tributaria declara la redistribución equitativa de los ingresos como objetivo fundamental, no se ha considerado el impacto diferenciado que tiene este sistema sobre hombres y mujeres. La inclusión del enfoque de género en el diseño y evaluación de la política fiscal (y especialmente tributaria) continúa como un tema pendiente de la reforma.

Le siguen dos capítulos que evalúan los resultados y algunos problemas cardinales de sectores de alta importancia: el agropecuario y el del turismo.

Sobre el primero de estos, el doctor Armando Nova González evalúa los avances y limitaciones de las medidas de actualización del modelo de gestión agrícola y se constata que estas aún no se expresan debidamente en los resultados productivos del sector. Se ofrecen puntos de vista y propuestas para erradicar las limitaciones que prevalecen e impactan negativamente en la obtención de mayores producciones.

En el segundo caso se analiza el desarrollo del turismo y sus encadenamientos dinamizadores en otros sectores de la economía. Su autor, Miguel Alejandro Figueras, expresa:

Decisiones administrativas a nivel gubernamental, entre 2003 y 2007, han incidido en una más débil interrelación del turismo con las otras ramas. El nivel de abastecimiento nacional se ha reducido, aspecto que se torna indispensable revertir y retomar el camino de integración turismo-resto de la economía.

Los capítulos 6 y 7 nos acercan al complejo tema del desarrollo local y territorial con ideas de interés para un tratamiento integral de este. Resalta la importancia en el aprovechamiento de las potencialidades

de cada territorio y en la superación de las desigualdades de carácter territorial y con ello las brechas en calidad de vida y equidad social en las diferentes regiones del país.

Como expresa la doctora Luisa Íñiguez Rojas en el capítulo 7,

Desentrañar y ordenar el entramado de recortes de los tantos actores que coexisten al interior de cualquier territorio, y volver realidad los vínculos y las sinergias de las que tanto se habla, son con toda probabilidad condiciones indispensables en la reducción de las desigualdades y la promoción de la equidad territorial, y para el trazado de estrategias de redistribución.

Y se advierte que “[...] se requiere de tratamientos sin recetas únicas. Se hace evidente la necesidad de conocer mejor cómo se reconfiguran los territorios y cuáles son sus potencialidades de reacción”.

Sería conveniente identificar los territorios con dinámicas productivas más veloces, los que pueden ser impulsados por estos, y el resto con dinámicas lentas, silenciosas, que requieren de un cuidadoso diseño con apoyo extra territorial, casi “a mano”, a partir de iniciativas de los gobiernos, de otros actores y de las múltiples experiencias internacionales en el marco de la tan esperada participación ciudadana. Consideración esta en la que abundan los autores del capítulo 6, Yailenis Mulet Concepción y Alejandro Louro Bernal, al señalar que:

Se trata, asimismo, de que el autogobierno de las comunidades locales y regionales se refuerce, y los valores sociales, históricos y culturales de contenido local se potencien y desenvuelvan. De esta manera se podrán sentar bases para definir y poner en marcha las estrategias de desarrollo local.

Desde diferentes ángulos, los capítulos 8, 9 y 10 se refieren al tema de la equidad de género. El primero de estos, escrito por Ileana Díaz Fernández, analiza en qué medida los lineamientos de la política económica y social tienen incorporados, en la letra o el espíritu, las acciones planteadas en el Plan de Acción Nacional de la República de Cuba de seguimiento a la Conferencia de Beijing.

Llama la atención sobre significativos aspectos no tenidos debidamente en cuenta, a saber: que no se siente como una necesidad diseñar políticas diferenciadas en función de los diversos grupos vulnerables,

entre ellos, las mujeres y hombres que así lo requieran; no se aprecia la importancia de preservar a la mujer como fuerza de trabajo, la cual se presenta a los procesos de idoneidad, en muchas ocasiones, en franca desventaja; tampoco se reconoce la situación de desigualdad de las mujeres porque sus ingresos son menores a los de los hombres por razones de ausencias al trabajo, debido al cuidado de su familia o ser jefas de hogares, aspectos estos que también pudieran sucederles a los hombres.

Sobre este tema vuelve la autora del capítulo 9, Dayma Echevarría León, quien centra su mirada en el impacto de los procesos de reajuste sobre hombres y mujeres en dos períodos de la reciente historia cubana, el primero entre 1993-2000 y el segundo entre 2008-2012. Entre otros aspectos se concluye que: “El proceso de reajuste del empleo estatal de los últimos cinco años, ocurre principalmente en el sector terciario de la economía donde están sobrerrepresentadas las mujeres, y sin políticas activas de empleo, se feminiza la disponibilidad de fuerza de trabajo”, así como las opciones al empleo no estatal, en ambos períodos se han basado en la tenencia de activos y bienes de capital de los que, como tendencia las mujeres no son las principales propietarias. De ahí que como resultado se sitúen fundamentalmente como asalariadas / contratadas o incluso como proveedoras no declaradas –por tanto, más vulnerables– de productos y servicios en los trabajos por cuenta propia y como ayuda familiar no remunerada en las tierras en usufructo.

Teresa Lara Junco, la autora del capítulo 10, se propone incorporar al plano macroeconómico “la economía del cuidado”, como una nueva dimensión en el análisis de la equidad en el contexto cubano de actualización del modelo económico. Explica cómo la “economía del cuidado” se refiere al trabajo no remunerado en la esfera doméstica que mantiene la fuerza de trabajo actual, levanta la futura y cuida la envejecida y argumenta cómo los servicios que se producen en los hogares posibilitan mantener un gasto racional en los servicios públicos del Estado. No existiría desarrollo de las fuerzas productivas sin el trabajo doméstico y de cuidado realizado desde el hogar.

Al incorporar este concepto, se pretende una mirada diferente a la economía convencional y:

[...] acercarnos de forma positiva a comprender cuán incompleto está nuestro análisis de la economía cubana y el riesgo que corre el desarrollo con equidad, sin la incorporación de la economía del cuidado que [...] trasciende el plano económico y se relaciona con el bienestar y los desafíos de la conciliación de la vida laboral y familiar en el empeño por alcanzar la equidad de género.

La autora sitúa tres desafíos actuales de la economía del cuidado en el contexto cubano: el primero es demográfico, refiere cómo el envejecimiento poblacional es un reto importante a las políticas públicas dirigidas a la sociedad en general y en particular a las familias; el segundo es económico y alerta sobre la necesidad de que las familias cubanas dispongan de una mejor infraestructura de servicios a partir del desarrollo de las cooperativas no agropecuarias que se creen en esta esfera, así como extender las opciones de créditos bancarios para facilitar la compra de bienes electrodomésticos; el tercer desafío es la medición del valor de la contribución de la economía del cuidado, lo que nos remite a la producción sistemática de información respecto al tiempo que dedican los miembros del hogar al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado porque constituye el aspecto principal para la valoración de este trabajo en las cuentas nacionales y su repercusión en las políticas del país.

Por último, concluye que:

El [...] contexto de estos desafíos requiere de una política conciliadora para las nuevas demandas de las familias y los hogares, donde las mujeres son las principales protagonistas. Este escenario necesita de la actualización del Plan de Acción Nacional de seguimiento a la Conferencia de Beijing, aprobado por el Consejo de Estado en abril de 1997.

El artículo 11 presenta los retos de la equidad social en el actual proceso de cambios económicos. La doctora María del Carmen Zabala Arguelles comenta de manera sintética los efectos inerciales de la crisis y reforma económicas, en especial los concernientes a equidad, pobreza y vulnerabilidad; también los efectos de la implementación de algunas de las medidas económicas aprobadas y, por último, los retos de la política social para el tema de equidad, en el contexto social y demográfico del país.

Expresa que:

Resulta necesario diversificar las acciones y estrategias para la atención a la pobreza, vulnerabilidad e inequidades existentes, trascendiendo el marco de la política fiscal. En los lineamientos se conjuga la universalidad –mediante la garantía de servicios sociales básicos– y la focalización, bajo el principio de compensar a las personas necesitadas y no subsidiar productos.

Destaca que para lograr una efectiva focalización de la asistencia social es preciso reorganizar el programa de trabajadores sociales y todo el sistema de prevención y atención social, y ubica el desafío de perfeccionar este trabajo en las comunidades para la identificación y atención a las personas necesitadas y facilitar el acceso de las familias más vulnerables a activos productivos (financiamiento, tierra, equipamiento) para el desarrollo de emprendimientos económicos.

Sobre el particular apuesta porque tanto el sector no estatal como los proyectos locales deben incorporar progresivamente principios de la economía social solidaria, como el carácter cooperativo y comunitario de las prácticas, la promoción de solidaridad y el impulso a formas democráticas de gestión de la producción y de lo público, en tanto vías para favorecer la equidad social.

Llama la atención sobre la necesidad de diseñar e implementar políticas y programas que contribuyan a disminuir las desventajas socioeconómicas de las mujeres y de las personas negras y mestizas, a partir del reconocimiento de las brechas existentes en ámbitos diversos: ingresos, empleo, hábitat y acceso a niveles de dirección, entre otros, y con el propósito de favorecer su desarrollo.

En su conjunto, dos elementos resaltan en este libro: el carácter multidisciplinario de sus propuestas y el segundo, consecuencia del anterior, que las MIRADAS trascienden lo estrictamente económico

y nos brindan un cuadro mucho más complejo y multifactorial, lo que resulta esencial para lograr la tan ansiada integralidad de los cambios.

Estas MIRADAS están situadas temporalmente a finales de 2012 o principios de 2013, por lo que algunos temas y asuntos han tenido algún desarrollo ulterior, pero en sentido general mantienen su pertinencia dentro de un diálogo constructivo, crítico y comprometido sobre asuntos medulares de los cambios en curso o previstos.

El Centro de Estudios de la Economía Cubana y las otras instituciones académicas que han contribuido con esta serie, brindan un aporte sostenido de análisis, recomendaciones y advertencias de alta utilidad.

Este texto, realizado desde el trabajo académico, no solo es de interés para especialistas y decisores, es también una contribución de alta factura a la necesaria extensión de los conocimientos sobre la economía entre los trabajadores, estudiantes y la población en general.

Muchas de sus consideraciones llenan el vacío de debates y reflexiones que en la esfera pública debía estarse produciendo como elemento indispensable para hacer posible una verdadera participación popular en los cambios. Estos requieren no solo la intervención de expertos y directivos porque no llegarán a buen puerto si no incorporan de manera sistemática y no episódica, el protagonismo popular en su concepción y realización.

Esfuerzos como los de esta serie deben ser estimulados y expandidos desde otros lenguajes, soportes, puntos de vista y niveles de complejidad, de manera que de conjunto se logre una adecuada información para que la ciudadanía de forma creciente se involucre en la consecución del propósito de tener un socialismo próspero y sostenible.

**DR. JOSÉ R. VIDAL VALDEZ**

Julio 2013



# CAPÍTULO

# 1

## *Análisis de la evolución reciente de la economía cubana*





# *Análisis de la evolución reciente de la economía cubana*

OMAR EVERLENY PÉREZ VILLANUEVA

---

## **Introducción**

En el transcurso de 2012, el gobierno cubano continuó el proceso de actualización del modelo económico, siguiendo los lineamientos económicos y sociales. Las direcciones principales de los cambios han estado dirigidas a: fortalecer el funcionamiento del sector no estatal de la economía, dinamizar el sector agrícola, crear las bases para el perfeccionamiento de la gran empresa estatal y el desarrollo de las cooperativas urbanas, así como al estudio para la implementación de los mercados mayoristas y la conceptualización del futuro modelo económico, entre otras. Debe destacarse además, el fortalecimiento del vínculo entre los decisores y la academia, a través de la solicitud de cooperación para el estudio de temas económicos complejos que se pondrán en marcha en el futuro cercano.

Durante el pasado año, la economía cubana creció 3,0 % impulsada por el sector de la construcción, el comercio y la industria manufacturera y el auge de ciertas exportaciones, pero no logró cumplir la meta establecida de crecimiento, especialmente por la inexecución de las inversiones. Meta que a la vez resulta insuficiente para avanzar en el incremento del nivel de vida de la sociedad en general.

Desde el punto de vista institucional se crearon nuevas entidades económicas como BioCubaFarma, se incorporó el Instituto de la Aeronáutica Civil de Cuba (IACC) al Ministerio de Transporte, se crearon los ministerios de Industria y de Energía y Minas, en sustitución de los ministerios de Industria Básica, Industria Sidero-Mecánica e Industria Ligera, entre otras acciones relacionadas con el perfeccionamiento funcional de las estructuras y la composición de sistemas y órganos de dirección. Además a partir de 2012, se implementaron decreto-leyes que complementaban medidas aprobadas en 2011, y que hicieron más viable el avance del sector no estatal cubano.

El objetivo de este capítulo es mostrar la evolución económica de Cuba sobre la base de indicadores fundamentales que permitan medir la situación actual por la que atraviesa el país, con la intención de evaluar las reformas emprendidas a partir de 2010.

La estructura propuesta abarca las políticas macroeconómicas más significativas: la fiscal, la monetaria, la cambiaria, los precios, las remuneraciones y el empleo. Se presenta la evolución de indicadores fundamentales como el Producto Interno Bruto (PIB), la Formación Bruta de Capital e indicadores del sector externo. Por último se analizan sectores productivos como la agricultura y la industria manufacturera, indispensables para comprender la necesidad de su desarrollo futuro. Al final se presentan algunas reflexiones sobre el capítulo en su totalidad.

## Política fiscal

Continuó el proceso de reducción de gastos y de mayor control en el manejo de los recursos, lo que se puede observar en las partidas de gastos del presupuesto. La Contraloría General de la República, que ha supervisado la contabilidad gubernamental, continuó la realización de auditorías a empresas estatales y mixtas, y dirigió la realización del ejercicio nacional de comprobación interna, a partir de los documentos aprobados para el control interno, orientados a frenar la corrupción y el desvío de los recursos estatales.

Ya en 2011 había comenzado un proceso de desincorporación paulatina de unidades presupuestadas que recibían recursos del Estado, con el objetivo de que las únicas entidades operando bajo este esquema fueran las vinculadas a aspectos estrictamente sociales. En 2010, 70 % del total de los gastos se destinó a educación, salud, seguridad social, cultura, arte y deportes, entre otras; en 2011, esta proporción se redujo a 66,8 % y en 2012 fue 64,8 %. El criterio de desincorporación se basó en la capacidad de generación de ingresos propios por parte de cada unidad presupuestada, lo que permitió asegurar su autosuficiencia, convertirla en empresa y dejar de recibir asignaciones centrales.<sup>1</sup>

El Estado cubano continuó disminuyendo el número de bienes incluidos en la libreta de racionamiento, con la intención de sustituir este tipo de ayuda por un apoyo más focalizado hacia las personas que más lo necesiten, tema acordado en el VI Congreso del Partido y reflejado en los lineamientos 173 y 174.

<sup>1</sup> CEPAL, *Balance Preliminar Cuba*, 2012.

En el presupuesto del Estado para el año 2012, los ingresos como porcentaje del PIB se mantuvieron en niveles semejantes a 2010 y 2011. De esta manera, en 2012, se registró un déficit fiscal del 3,8 % del PIB, por encima de los resultados de 2011. Debe tenerse en cuenta que aunque los gastos para la reconstrucción y reparación de daños causados por el huracán Sandy en las provincias orientales no tuvieron un elevado impacto en la ejecución del plan de 2012, sino que deberán aparecer con mayor magnitud en 2013, significaron un gasto no programado de elevada magnitud (Fig.1).

Con la promulgación e implementación de la nueva Ley Tributaria en enero de 2013, y el esperado incremento de la producción nacional a partir de una mayor autonomía otorgada a un grupo de empresas en el país, se pronostica un aumento en los ingresos al presupuesto.

Sería muy conveniente para el Estado y la sociedad en general, que se refuerce la autonomía del tejido empresarial cubano, se generalice el experimento de las cooperativas urbanas, se abran otros oficios para el ejercicio de la actividad privada a través de nuevas licencias para el trabajo por cuenta propia, lo que debería redundar en un mayor aporte a las arcas de la nación.

El déficit fiscal que se mantiene relativamente alto, aunque en niveles manejables por el Estado, se resolvió con emisión monetaria sin generar, aparentemente, presiones inflacionarias. Esto pudiera deberse a la mayor demanda de dinero resultante de un incremento de las transacciones realizadas en el ámbito minorista como consecuencia de la ampliación del trabajo por cuenta propia y de otras actividades; y a acciones del Ministerio de Finanzas y Precios para reducir el otorgamiento de subsidios a empresas no rentables.

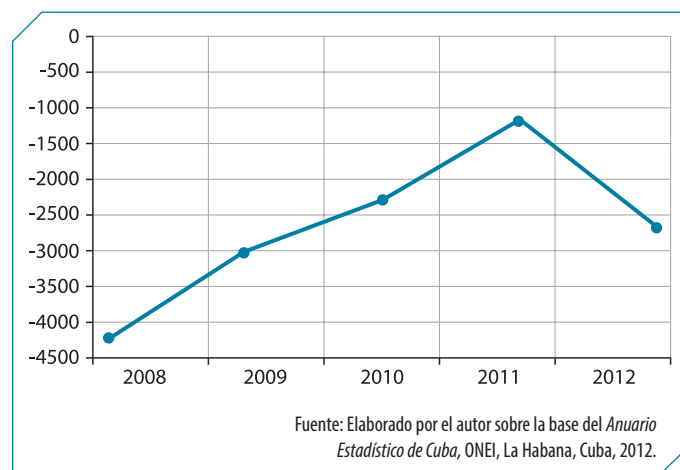


Fig. 1 Déficit fiscal en millones de pesos.

La Ley Tributaria que se aprobó en 2012, se aplicará de manera flexible cada año. Se aprecia, por ejemplo, en la exoneración del impuesto sobre ingresos personales a los productores agropecuarios individuales, la disminución del tipo impositivo del impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo, y la exoneración del impuesto sobre utilidades a las Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS), así como a las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), las Cooperativas de Producción Agropecuarias (CPA) no cañeras, en las cuales se fijó un aporte mínimo de 5 % sobre las ventas a estas últimas.

También vale la pena subrayar la importancia de la sustitución del impuesto de circulación por el impuesto sobre las ventas para un conjunto de productos, lo cual posibilita influir positivamente sobre la relación de cobros y pagos, al gravar el producto en el momento de su comercialización.

En general, no se impondrán en 2013, un total de nueve diferentes tributos, aplicando el principio de gradualidad, se incluye el impuesto sobre ingresos personales referido a los salarios, así como el impuesto sobre la propiedad en el caso de las viviendas.

### Política monetaria, cambiaria y crediticia

Respecto a la política cambiaria, hay que destacar que se mantiene la existencia de la doble circulación del CUC y el CUP, que son dos monedas nacionales. Las autoridades bancarias cubanas elaboran propuestas que conduzcan a una necesaria y gradual unificación monetaria, pero aún no han divulgado el momento para llegar a su aplicación, lo que tiene que ver con la complejidad del tema, y la necesidad ante todo de un mayor avance en la esfera productiva de la economía.

Es decir, es necesario destrabar los nudos que frenan el desarrollo de las fuerzas productivas del país, aunque se han dado pasos como la realización de algunos ensayos en un grupo de empresas que funcionan con diferentes tasas de cambio, más ajustadas a la realidad, como 1 CUC = 5 CUP o 1 CUC = 7 CUP, y las que se emplean, de acuerdo con la Resolución 09 de 2013, del Ministerio de Finanzas y Precios, por las entidades turísticas para el pago a los productores agrícolas (procedimiento para la compensación y contabilización de las ventas directas por los productores agropecuarios a los establecimientos hoteleros y gastronómicos del sector turismo), que define una compensación de 9 CUP a las instalaciones turísticas por cada CUC destinado a la compra de productos agropecuarios.

No obstante, el tipo de cambio oficial usado en las cuentas nacionales, fiscales y las operaciones entre empresas se mantuvo en 1CUP=1CUC, en tanto que el tipo de cambio usado en transacciones personales se mantuvo en 1 CUC= 24 CUP.

El 20 de diciembre de 2011, entró en vigor la nueva política crediticia y financiera (Decreto-Ley no. 289) que da luz verde a pequeños agricultores con tenencia legal de la tierra, a trabajadores por cuenta propia y a personas que ejercen otras formas de gestión no estatal para acceder a créditos bancarios, con el fin de potenciar el desarrollo de sus actividades.

Durante 2012, los cubanos se interesaron por conocer la nueva política crediticia. Sin embargo, en general no se produjo un crecimiento elevado del crédito bancario, aunque los préstamos al sector de la construcción mostraron cierto dinamismo, y en eso influyó que los interesados tenían que demostrar al Banco la fuente de ingresos futuros que se utilizaría para pagar el crédito, así como las garantías para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Pero esas garantías eran reducidas solamente a depósitos bancarios del solicitante o de terceros, y lo que algunos arguyeron como fianzas solidarias, que no era más que el compromiso jurídico o verbal de otra persona de pagar el préstamo en caso de dificultades para el pago de este.

Por supuesto, esto era claramente insuficiente, por lo que el 21 de febrero de 2013, se anunciaron nuevas disposiciones complementarias publicadas en la *Gaceta Oficial Extraordinaria* no. 4, la que contiene resoluciones del Banco Central de Cuba y del Ministerio de Finanzas y Precios, con el objetivo de ampliar la gama de garantías para obtener un crédito bancario; es decir, se diversifican las posibilidades de asegurar el pago al Banco en caso de que el deudor se vea imposibilitado de cumplir con la obligación contraída.

Hasta ese momento el Banco trabajaba con garantías líquidas (dinero) y ahora se incluyen activos personales como joyas, alhajas u otro bien de metal o piedras preciosas, objetos de valor cultural (bienes patrimoniales), vehículos de motor (asegurados), bienes agropecuarios (ganado mayor, tractores y cosechadoras), viviendas destinadas a descanso o veraneo y solares yermos.<sup>2</sup> Lo novedoso de esa disposición es que la certificación del valor del bien, expresado en dinero, tomará en cuenta los precios del mercado. La ampliación de las posibilidades para acceder a créditos bancarios clasifica como

2 Ministerio de Justicia, *Gaceta Oficial*, no. 004, Extraordinaria de 21 de febrero de 2013, p. 36.

una de las decisiones que contribuyen a darle mayor integralidad al proceso de actualización de la economía cubana.

La nueva política crediticia descrita abre las puertas a una mayor bancarización, pues, permite que los pequeños agricultores y los trabajadores por cuenta propia puedan abrir una cuenta corriente en los bancos, en pesos cubanos o convertibles. Estas medidas tomadas recientemente para facilitar a las personas naturales el acceso a créditos para financiar capital de trabajo, incluyen tanto a los cuentapropistas y la actividad agropecuaria, como a la construcción y reparación de viviendas. Puede pensarse que la inversión interna, y por ende el crecimiento de este sector no estatal, pueda ser más dinámico en los próximos tres años, e incluso, superar la inversión estatal que crece a ritmos muy bajos.

## Evolución de variables económicas y sectores seleccionados

### Producto Interno Bruto

En los últimos dos años, es decir en 2011 y 2012, la economía cubana creció dentro de un contexto marcado por la gradual aplicación de una serie de medidas concretas para actualizar el modelo económico esbozado en los Lineamientos de la Política Económica y Social, aprobados el 18 de abril de 2011, en el VI Congreso del Partido.

El crecimiento del PIB en 2011, fue de 2,7 %, inferior a lo planificado (3,0 %), pero superior al registrado en 2010 (2,1 %). La mejora de la cuenta corriente por incremento de las exportaciones facilitó el avance en la regularización de pagos a acreedores extranjeros. Se han levantado las restricciones a transferencias desde bancos cubanos al exterior, a favor de proveedores extranjeros.<sup>3</sup> En 2012, el crecimiento moderado de la economía cubana (3,0 %) se sustentó en el alza del consumo privado, el aumento de las exportaciones netas, el repunte de la inversión fija y el incremento de las construcciones. Este crecimiento fue ligeramente por debajo de 3,4 % planificado, en ello influyó de manera fundamental, el incumplimiento del plan de inversiones, el cual quedó 19 % por debajo de lo previsto (Fig. 2).

No obstante el ligero repunte del crecimiento en los dos últimos años, las tasas que Cuba tiene en la actualidad son de las más bajas en la región, incluso en 2011, fue la segunda tasa más baja.

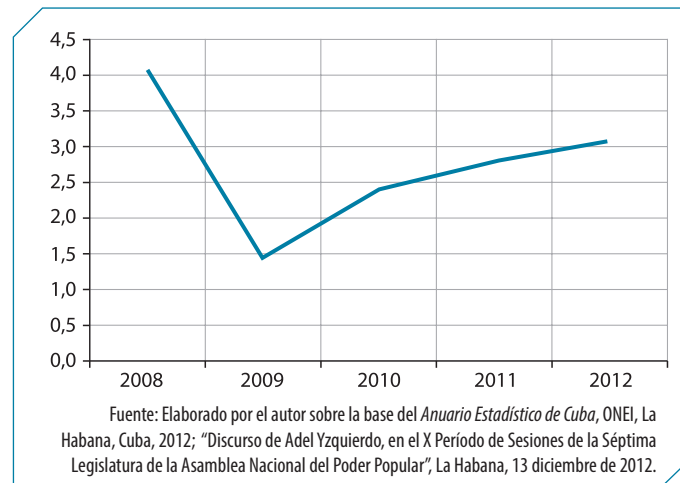


Fig. 2. Tasa de crecimiento del PIB (precios constantes, en por ciento).

Entre los motivos sobre esta pobre ejecución, el ministro de Economía cubano Adel Yzquierdo, en su informe sobre el cumplimiento del plan 2012, en la sesión final del Parlamento, adujo problemas relacionados con la falta de integralidad del proceso inversionista, ausencia de control, baja productividad, deficiente gestión en las importaciones, déficit de personal, demora en la entrega de créditos, escollos contractuales, incorrecta preparación técnica de los proyectos y sobrestimación de las obras por deficiente planificación que influyen también en la no concreción de las inversiones previstas. Todo esto ocasiona la inmovilización de recursos que hubieran podido aprovecharse con otros fines.

Varios indicadores no llegaron a alcanzarse en el plan de 2012, pero mostraron resultados favorables en comparación con 2011, en ese caso se encuentran la producción de azúcar y las ventas en el comercio minorista de materiales de la construcción, insumos agropecuarios y productos de aseo. Otros incumplimientos estuvieron asociados con la producción de alimentos como: leche fresca, huevos, frijoles y maíz, el turismo, el níquel y la transportación de pasajeros.<sup>4</sup>

En términos más específicos, de las 480 actividades que se controlan centralmente, se incumplieron 196 para 40,8 % y en esos incumplimientos se refleja con claridad la mala contratación, sobre todo en renglones básicos como la leche y los frijoles; los errores en la planificación; la falta de previsión de los recursos necesarios para mantenimiento y reposición de equipos en sectores como la industria y el transporte; indisciplina y desorganización, a lo que se añade la descapitalización

3 CEPAL, "Informe Macroeconómico", junio 2012, p. 1.

4 *Granma*, edición 15 de diciembre de 2012.

sufrida durante el “período especial”, problemas que no pueden remontarse completamente a corto plazo.<sup>5</sup>

La recuperación de la inversión estuvo impulsada, fundamentalmente, por el desarrollo turístico en los cayos del norte de Villa Clara, Ciego de Ávila y Holguín, la construcción de la terminal de contenedores en el nuevo puerto de Mariel con crédito de Brasil, la reconstrucción del ferrocarril central, el desarrollo del polo petroquímico en Cienfuegos con la compañía de Petróleos de Venezuela (PDVSA) y las obras de infraestructura hidráulica, sobre todo en las provincias orientales. Las remesas y el turismo también jugaron un papel importante en el gasto interno al dinamizar las actividades por cuenta propia y los vínculos con otras actividades.

El economista cubano, Frank Hidalgo-Gatto Rodríguez en un trabajo sobre las tasas de crecimiento cubano expresa “[...] un país que crece a una tasa promedio anual de 1 % requerirá 64 años para duplicar su producto, mientras que si su tasa de crecimiento fuese 6 %, entonces para obtener el mismo resultado necesitará apenas unos 11 años”, lo cual demuestra la importancia que tiene para el país lograr un crecimiento más allá del entorno de 3 % anual.

### Formación Bruta de Capital

En Cuba, la formación bruta de capital mermó de una cima de 25,6 % del PIB logrado en 1989, a 5,4 % en 1993, en pleno “período especial”; y aunque después ocurrió una recuperación, en 2011 era de 8,3 %, inferior al promedio regional, que fue de 22,9 % (Fig. 3).

Si se compara con América Latina, el país está muy por debajo de esta, ya que la tasa de inversión bruta fija de la región, medida en dólares constantes como porcentaje del PIB, aumentó a 22,9 % en 2011, un nivel superior a 20,5 % anotado en 2009, aunque inferior a los niveles máximos alcanzados en la década de los 60.<sup>6</sup>

Ese comportamiento denota que una de las variables que propicia un alto crecimiento económico en el futuro se encuentra muy deprimida, es 50 % inferior al de los países asiáticos que han emprendido una ruta

5 Osvaldo Martínez, Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional, “Dictamen sobre el Plan de la Economía Nacional y el Presupuesto del Estado para el año 2013”, La Habana, diciembre 2012.

6 CEPAL-OCDE, 2012 OCDE/CEPAL (2011), *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>.

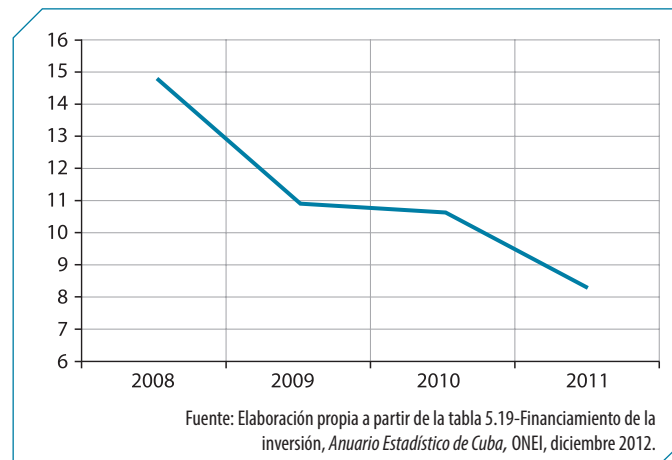


Fig. 3 Formación Bruta de Capital (por ciento del PIB corriente).

acelerada hacia el desarrollo como Viet Nam y China. La inversión representa el valor de los activos fijos adquiridos por las unidades de producción residentes para ser utilizados repetidamente en procesos de producción, además comprende aquellas mejoras que aumentan el rendimiento y productividad o la vida útil de los activos; es decir, es una variable que logra un cambio cuantitativo y cualitativo de las inversiones y por ende, es la que permite un avance hacia el desarrollo económico.

En un análisis más profundo de las inversiones se puede apreciar cómo se concentran en ramas de más lenta recuperación productiva; no se dirigen en lo fundamental ni a la agricultura, ni a la industria manufacturera, ni a la azucarera, sino que se concentran en la construcción, en obras de servicios como los hoteles, en la administración pública y en obras de infraestructura, que son necesarias, pero que absorben recursos propios que son escasos (Fig. 4).

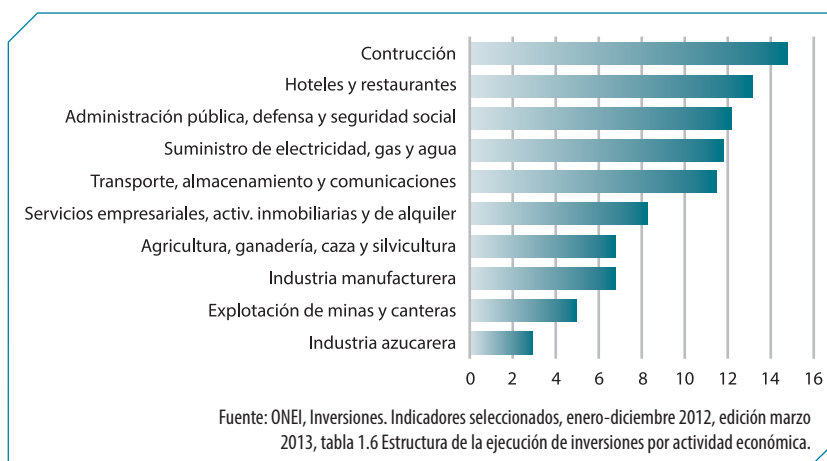


Fig. 4 Participación de las inversiones en actividades económicas seleccionadas 2012 en por ciento.

La figura 5 ilustra cómo la ejecución de las inversiones en la industria manufacturera se encuentra estancada y hasta en retroceso en los últimos años, lo que evidencia su grado de descapitalización. Este es un sector vital en el desarrollo económico de un país que debe emprender una ruta de crecimiento acelerado en los próximos años, si se aspira a cerrar la brecha que nos separa de los países que marcan la vanguardia mundial en la actualidad.



Fig. 5 Ejecución de inversiones de la manufactura en el total nacional por años (en por ciento).

Debe resaltarse que la construcción de viviendas ha venido decreciendo en los últimos años, y sin embargo, es en esta área donde se concentra una parte importante de las insatisfacciones de la población, no solo por el déficit habitacional existente, sino por su elevado deterioro, sumado a la baja calidad de una buena parte de la planta existente, y por estar situada Cuba en una zona muy vulnerable, por el paso de los huracanes tropicales durante una parte del año (Fig. 6).

No obstante, en los lineamientos se aprobaron medidas de impacto favorable para la población para intentar mitigar temas relacionados con las viviendas, entre ellas se encuentran:

- Subsidios a personas naturales para reparar o construir viviendas.
- Incrementos de las ventas de materiales de construcción a precios no subsidiados.
- Otorgamiento de créditos para compra de materiales o reparación de viviendas.

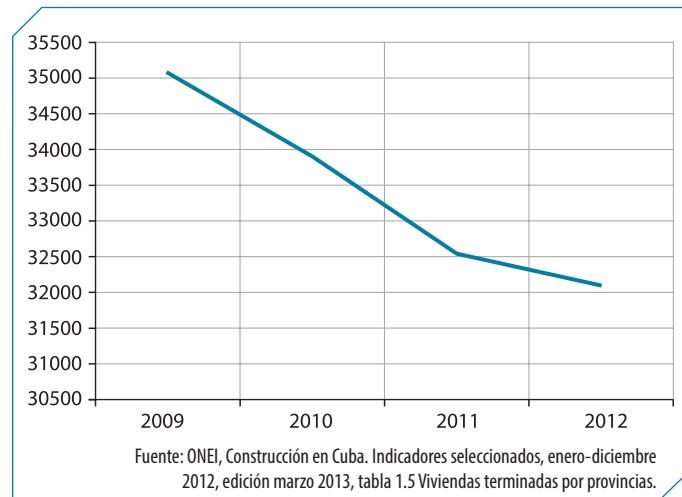


Fig. 6 Viviendas terminadas por años en unidades (uno).

### Agricultura

En el sector agrícola la aplicación de los lineamientos se ha reflejado en importantes medidas de política económica. Se destacan la ampliación del microcrédito agrícola; la descentralización paulatina de la comercialización; el incremento de precios para algunos productos que se pagan a los campesinos, así como una aceleración del proceso de entrega de tierras en usufructo que comenzó en 2008, con el Decreto-Ley no. 259 y continuó con la aplicación del Decreto-Ley no. 300, y la intención de favorecer la sustitución de importaciones de alimentos.

En 2011, se sustituyó el sistema tradicional de contratación a productores, que los obligaba a vender al organismo estatal de acopio 80 % de su producción. Ahora se cuenta con un sistema más flexible de contratos negociados individualmente, en el que el monto contratado depende del suministro de insumos y se permite vender en el mercado libre la producción no contratada. Este sistema se aplica a 21 productos agropecuarios. A finales de 2011, también se autorizó la venta directa de productos agropecuarios a hoteles y restaurantes del sector turístico por las unidades productivas de la agricultura (*Gaceta Oficial Extraordinaria* no. 38).

Al concluir 2012, se habían alcanzado con esas ventas directas 12 695 000 pesos.<sup>7</sup> Los contratos ascendían a 396 entre 236 instalaciones turísticas de esas 124 hoteleras y 112 extra hoteleras, provenientes de las diferentes formas productivas. Estaban involucradas 151 CCS, 34 CPA, 12 UBPC y 2 granjas estatales. Pero a más de un año de autorizarse las ventas, la experiencia sortea varias dificultades; los productores tienen problemas con el transporte, con capacidades de refrigeración, para

7 *Granma*, 1 de marzo, 2013, p. 4.

que los productos lleguen frescos a cualquier destino y todavía se importan productos que son cosechados internamente en el país.

El general de Ejército Raúl Castro señalaba que, cada uno de los incumplimientos en los niveles de actividad previstos en la agricultura, significa recursos adicionales que el país tiene que erogar y que obligaron a una compra adicional de 38,3 millones de dólares en alimentos, solo en 2012. Y en total fue preciso dedicar 1 633,7 millones de dólares para importar alimentos en 2012; no obstante en 2008, se llegaron a importar 2 600 millones en alimentos, o sea, aunque hay reducción en las importaciones de ese renglón, las cifras se mantienen muy altas, más de 20 % del total de las importaciones del país. En esta reducción también debe haber incidido la disminución de los precios, por lo que la dependencia en volúmenes se mantiene.

La agricultura en Cuba absorbe 20 % del empleo total y su aporte directo al PIB es de menos de 5 %, ya que es donde se encuentra la más baja productividad. Aún falta un largo camino por recorrer, no se corresponde lo realizado con los resultados productivos.

Algunas de las acciones emprendidas en este sector después de 2010, se pudieran resumir en que se realizó una actualización del balance de uso de la tierra, que permitió detectar la cantidad de tierra ociosa que existía, para su entrega a productores según el Decreto-Ley 259 primero y posteriormente el Decreto-Ley 300. También disminuyeron los precios de ciertos insumos agrícolas, se permitió la venta directa al turismo y a la gastronomía, se realizaron experimentos en la comercialización agrícola en provincias como Artemisa y Mayabeque, se desarrolló el otorgamiento de ciertos créditos agrícolas, entre otras acciones. Debe destacarse que en la nueva ley tributaria al sector campesino se le otorgó un régimen especial tributario con incentivos fiscales o beneficios en cada uno de los tributos que con carácter general están establecidos y se les dio más facilidades a las UBPC.

Quedan aún temas pendientes que es necesario abordar en un breve plazo, para que de forma sostenida se aprecien los resultados de la agricultura, ya que hoy son insuficientes. Entre ellos están la definición del nuevo sistema de gestión agrícola; la impostergable creación de los mercados de aprovisionamiento o insumos; la implementación de las cooperativas de segundo grado, que ya fueron anunciadas; la solución de la transportación de los productos agrícolas que pasaría por la adquisición de nuevos medios de transporte. También están la consolidación de cadenas productivas y la imperiosa

necesidad de atraer más capital extranjero en sus diferentes variantes, y con todas las formas de producción existentes: privadas, cooperativas y estatales.

### Industria manufacturera

Uno de los sectores que ha sido clave en los países que han elevado la competitividad durante los últimos años, especialmente las economías asiáticas, ha sido la industria manufacturera tanto en el valor agregado, como en la creación de empleos y las exportaciones. Sin embargo, en el caso cubano esa participación está en franco estancamiento (Fig. 7).

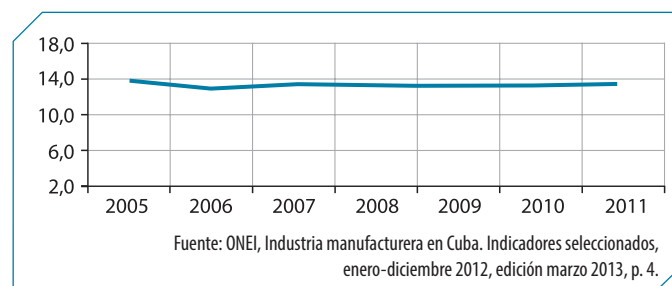


Fig. 7 Participación de la industria manufacturera en el PIB por años en por ciento.

No solo el aporte de la manufactura es bajo, sino que además se encuentra concentrado en ramas donde es baja la presencia de recursos laborales con elevada calificación, más bien se concentran en productos alimenticios y refinación de petróleo, entre otros (Fig. 8).

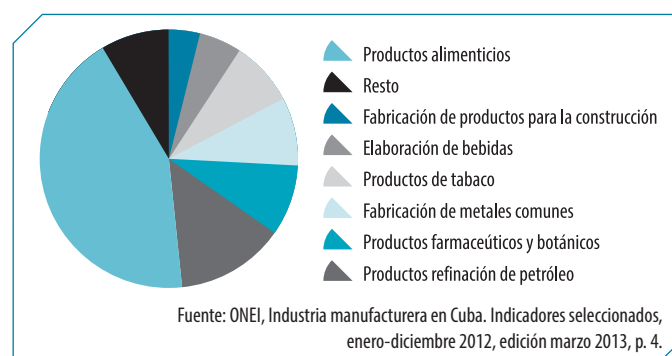


Fig. 8 Divisiones de mayor significación en la manufactura en 2012.

La figura 9 ilustra la disminución del empleo en la manufactura, durante los últimos años, congruente con el interés gubernamental de reducir el peso del sector estatal en la economía y las plantillas infladas en la industria nacional.

En la figura 10 se puede analizar el peso que tienen las mujeres en la industria manufacturera, en la cual ocupan cerca de 30 % del total de los empleados en esa industria, aunque sin crecimientos durante los últimos

años, lo cual denota un importante potencial a tener en cuenta en el futuro dadas las reservas existentes y la calificación de la fuerza laboral femenina en la actualidad.

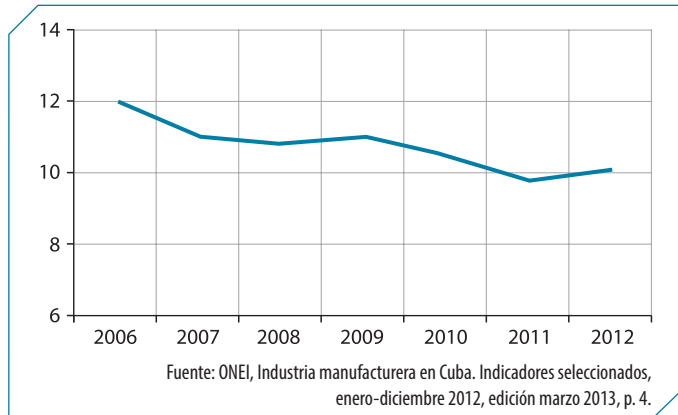


Fig. 9 Proporción de trabajadores de la industria manufacturera dentro del total de ocupados del país (en por ciento).

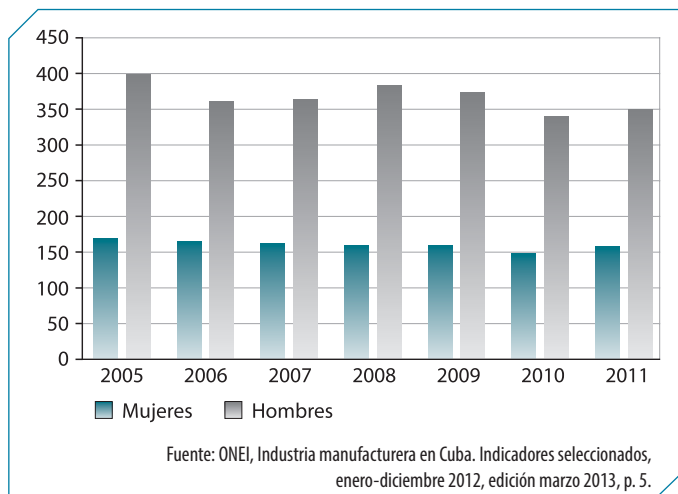


Fig. 10 Ocupados por sexo en la industria manufacturera en miles de trabajadores.

### Precios, remuneraciones y empleo

El limitado dinamismo de la economía y el control del déficit fiscal (monetizado desde el banco central con emisiones primarias) contribuyeron a estabilizar la inflación pese a la liberalización del precio de varios productos incluidos en la libreta de racionamiento y de otros productos agrícolas. El Estado siguió fijando topes para ciertos precios agrícolas, entre ellos los de la papa, la malanga, el boniato, el ajo, la cebolla, el tomate, algunos tipos de frutas, los frijoles y el maíz, entre otros, en sus mercados de concurrencia, no en los de oferta y demanda, que se han seguido incrementando en estos últimos dos años.

La inflación oficial anual es baja, en parte porque ciertos precios en CUP son fijados por el Estado. Cabe señalar que en el índice de precios al consumidor (IPC) publicado oficialmente, los precios regulados abarcan alrededor de 40 % del total y se excluye a los productos denominados en pesos convertibles cubanos (CUC). Ver la figura 11.

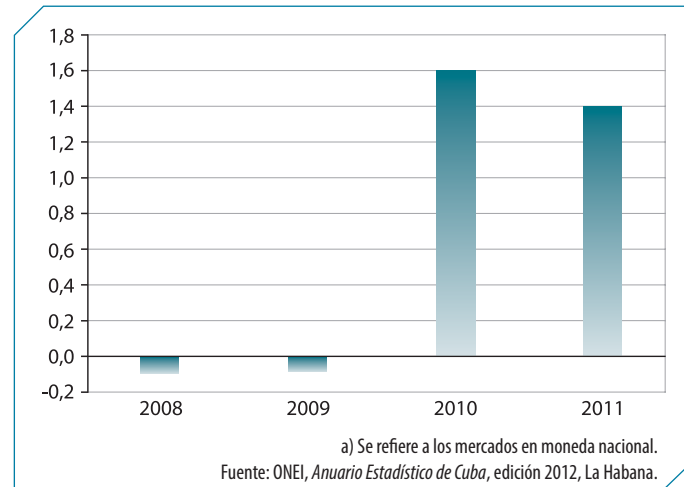


Fig. 11 Índice de precios al consumidor (diciembre-diciembre) (a).

Al no incluirse todos los mercados, esto puede indicar que los valores de la inflación son superiores a los valores publicados. Como consecuencia, hay que revisar si los salarios nominales en el sector público crecen a igual velocidad que la inflación total, en caso contrario puede estar cayendo el salario real de los empleados estatales. Eso contrasta con los salarios en el sector no estatal (sin contar los trabajadores asociados al turismo y otras actividades que se expresan en pesos convertibles). Se conoce que un trabajador contratado por un cuenta-propista exige como mínimo un valor de 50 CUP diarios, lo que en un cálculo de 24 días de trabajo recibe no menos de 1 200 CUP mensuales, lo que representa como mínimo tres veces el promedio en el sector público.

En términos del empleo, este crece en el sector no estatal y se reduce en el sector estatal, de acuerdo con la política prevista. En 2012, el empleo público se redujo en 5,7 % y el no estatal crece en 23 %. A finales de 2012, existían 394 867 trabajadores por cuenta propia, concentrados en La Habana (26 %) y dedicados a actividades como: elaboración y venta de alimentos; arrendamiento de vivienda y habitaciones, y transporte de carga y pasajeros. Del total de trabajadores por cuenta propia, 69 % no tenía vínculo laboral previo y 16 % era jubilado.

Se aprecia que desde que en octubre de 2010, se decidió ampliar el ejercicio del trabajo por cuenta propia, el Estado reconoce la necesidad de aprobar

gradualmente e incorporar nuevas resoluciones complementarias con vista a incrementar el empleo no estatal. La más reciente de esas resoluciones es la que se publicó en la *Gaceta Oficial Extraordinaria* 004 del 21 de febrero de 2013, la que autoriza el pago en CUC de personas jurídicas a naturales en determinados casos, como servicios de *catering*. El turismo podrá contratar servicios a privados como plomería, reparaciones menores, entre otras, y pagarles en CUC. Se utilizarán los instrumentos de pago existentes en el país como cheques, tarjetas, pagarés, letras de cambio, cartas de crédito local y otros que se decidan. Ya se había emitido en 2011, la Resolución 101 del Banco Central de Cuba, en la cual se establecía la forma en que se ejecutan los cobros y pagos entre personas jurídicas y naturales.

### Sector externo

A pesar del esfuerzo realizado en 2009, para reducir las importaciones y sustituir algunas con producciones nacionales, el aumento de los precios internacionales de muchos de los productos importados impidió reducir la factura por concepto de alimentos y de otros productos. Así en 2012, las importaciones de bienes se mantuvieron a los mismos niveles del año 2008 (Fig.12).

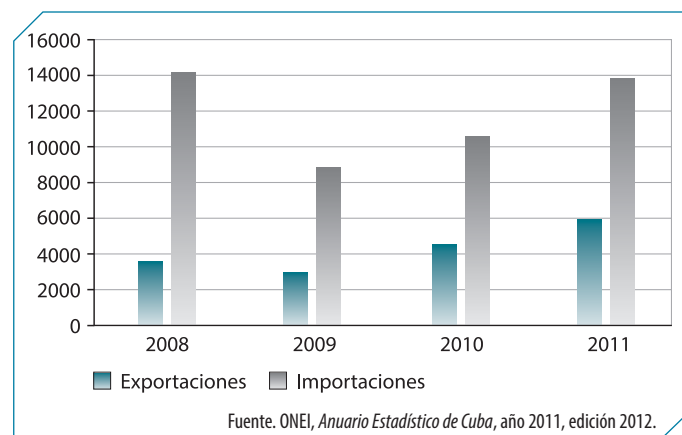


Fig. 12 Comercio exterior de bienes en millones de CUP.

Sin embargo en 2012, el saldo de la cuenta comercial de bienes y servicios siguió siendo superavitario por la factura de servicios profesionales; es decir, impulsado por las exportaciones de servicios, especialmente por las fuertes relaciones políticas existentes con Venezuela, que ha facilitado una relación económica especial entre ambos países, y donde Cuba dentro de los acuerdos ventajosos del ALBA recibe una parte importante de los combustibles que necesita (Fig. 13).

El turismo continúa siendo una importante fuente de divisas. En 2012, a pesar de no alcanzar los ingresos

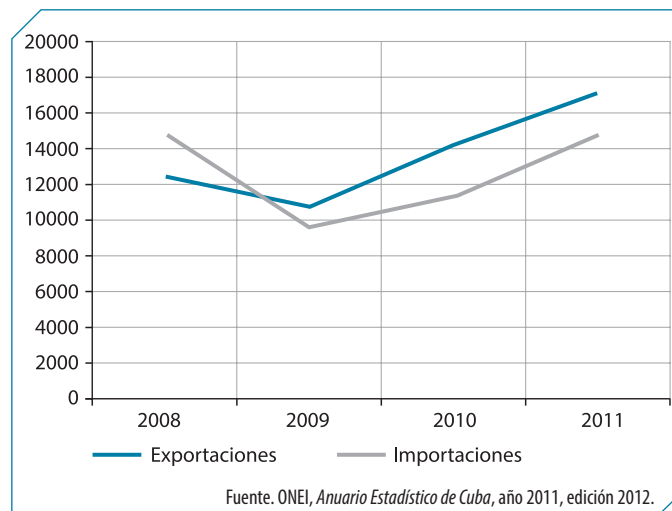


Fig.13 Comercio exterior de bienes y servicios en millones de CUP.

planificados ni la cifra prevista de visitantes extranjeros, se logró un crecimiento del número de visitantes de 4,4 % con respecto al año anterior al arribar a Cuba 2 838 355 visitantes (Fig. 14).

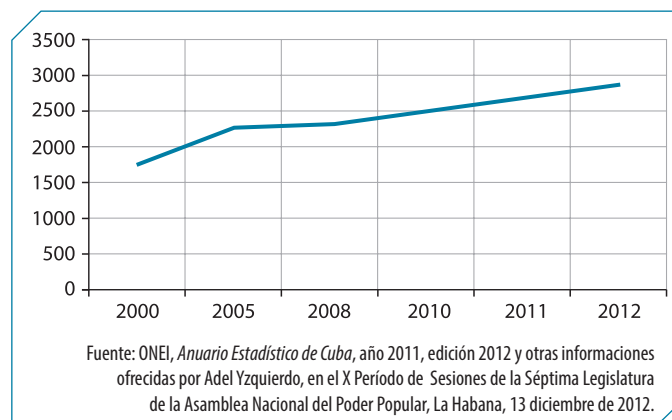


Fig. 14 Arribos de turistas (miles de visitantes).

Los arribos de estadounidenses en 2012, cierran con la cifra más alta de los últimos veinte años, que junto al tradicional mercado canadiense totalizaron 1 169 743 visitantes, que representan 41,2 % del total de visitantes internacionales.

El incremento de turistas procedentes del Canadá (38 % del total), Alemania y varios países latinoamericanos —sobre todo Argentina y Colombia— compensó con creces la reducción del número de turistas procedentes de España, Italia y Reino Unido.

Hubo un decrecimiento en el segmento de los cubanos residentes en el exterior, lo cual se debió sobre todo, a la reducción de los viajes de las “mulas” y al envío de remesas a los familiares en Cuba para financiar los

nuevos pequeños negocios que aceleradamente se crean en todo el país.<sup>8</sup>

Por su parte, el ingreso medio muestra una tendencia a la disminución que se ha visto más acentuada a partir de 2008. Este comportamiento indica que, como promedio, cada turista que llega a Cuba aporta al país ingresos menores. Ello resulta preocupante ya que muestra que el desarrollo del turismo ha descansado en un modelo de crecimiento extensivo que está dando ya señales de agotamiento (Fig. 15).

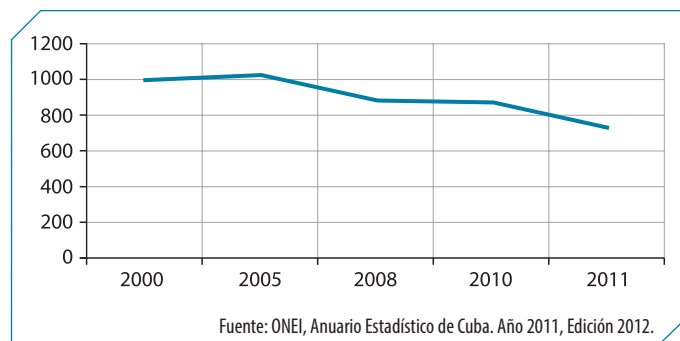


Fig. 15 Ingreso por turistas en USD.

Importante fue la aprobación de las políticas para el desarrollo del turismo no estatal y el vínculo de este con el turismo estatal como rector, en correspondencia con lo planteado en los lineamientos 262 y 264. Lo interesante es que las agencias de viaje del turismo podrán contratar con restaurantes y arrendadores de viviendas ciertos servicios para llevar grupos de turistas, algo que no era posible anteriormente.

El producto turístico "Todo Incluido" se ha convertido en un *commodity*, tal como el azúcar crudo, el níquel, el mineral de hierro, el cobre. Entonces para captar mercados hay que bajar precios frente a la competencia. En el caso de Cuba, el crecimiento del turismo cubano se localiza en los polos de sol y playa, con la mayoría de los hoteles operando en el sistema "Todo Incluido". Pero la tasa de ocupación de los hoteles de Sol y Playa desciende cada año, y continúa creciendo el número de habitaciones.

Esto permite reflexionar sobre la necesidad de concentrar las inversiones en actividades de recreación, que estimulen al aumento del gasto, es decir, que tenga lugar un mayor desarrollo de la industria extra hotelera, donde hay un atraso evidente. Por ende, es necesario cambiar la política respecto a la inversión extranjera

directa y diversificar los destinos hacia nuevos productos innovadores, aunque no sean grandes hoteles ni enormes instalaciones.

## Cambios institucionales y sectoriales

Una de las medidas que el gobierno cubano ha emprendido recientemente es la reestructuración de ministerios del área económica. Se eliminaron los de la Industria Básica, de la Industria Sidero-Mecánica y de la Industria Ligera. En su lugar se crearon los ministerios de Energía y Minas, el que desarrollará funciones estatales en las actividades petroleras, energía eléctrica y minería, y el Ministerio de Industrias que cumplirá las funciones rectoras en los demás sectores industriales. También se convirtió el Ministerio de Azúcar en el grupo AZCUBA que solo tiene funciones empresariales.

En las provincias de Mayabeque y Artemisa y en el municipio especial de la Isla de la Juventud, se comenzó la experiencia de la integración de los centros de la educación superior en una sola institución. También se inició en 2012, el perfeccionamiento de 22 organismos y entidades nacionales, que representan la mayoría de los OACE. Se creó la OSDE (organización superior) BioCubaFarma, que tiene personalidad jurídica propia, subordinada al CECM, que abarca un gran grupo de entidades, no tendrá funciones estatales sino empresariales, que funciona con consejos, en una práctica inusual en el país, es decir con un consejo de dirección, un consejo científico de investigaciones biomédicas y agropecuarias, un consejo comercial y de negocios, más el consejo técnico-productivo y de calidad.

## Reflexiones finales

La implementación de los lineamientos económicos y sociales avanza con mucha gradualidad, sostenida en el tiempo, con amplios desafíos y una elevada complejidad del modelo económico que se pretende construir, pero con el enorme reto de cubrir en un tiempo político las demandas y necesidades de la población cubana que ha vivido en sus últimos veintitrés años en un "período especial" con insatisfacciones o carencias económicas, pero a la vez, ha tenido amplias garantías sociales.

Entre los años 2008 y 2012, la economía cubana ha crecido a una tasa promedio de 2,45 %, considerada baja, para dar respuesta a las necesidades acumuladas y a la aspiración de enrumbar al país por una senda de desarrollo sostenido.

8 Dr. José L. Perelló Cabrera, Centro de Estudios Turísticos, U.H., enero 2013.

La Ley Tributaria, aprobada en 2012, y que comenzó a aplicarse de manera flexible en 2013, posterga algunos tributos, le da facilidad a la agricultura en cuanto a montos menores de impuestos, entre otros y debe permitir que los aportes tributarios sean superiores a 60 % de los recursos financieros que requiere el presupuesto nacional. Este sistema tributario deberá ampliarse gradualmente como mecanismo para la redistribución de los ingresos en la sociedad.

Continúa la dualidad monetaria como el talón de Aquiles para la economía cubana, y aunque hay consenso en general acerca de los males que esta acarrea, su solución es compleja y lleva como primer paso el avance productivo; es decir, deben potenciarse las fuerzas productivas, en cualquier forma de gestión de la propiedad posible, y acabar de desatar los nudos que aún existen.

En Cuba, la tasa de inversión bruta fija es muy baja; en 2011, fue de 8,3 %. En una comparación con América Latina, que tiene una tasa de inversión bruta fija, medida en dólares constantes como porcentaje del PIB, de 22,9 % en 2011, es decir más del doble que el cubano.

Se recalca una vez más, que una variable muy dinámica en los países que han elevado la competitividad en los últimos años, especialmente las economías asiáticas, ha sido por el aporte decisivo de la industria manufacturera tanto en la generación de bienes como en el número de ocupados en la economía, sin embargo en el caso cubano esa participación está en franco estancamiento.

A pesar de las innumerables medidas implementadas por el Estado cubano, en cuanto a formas de propiedad,

modelos de gestión, institucionalidad, la agricultura aún mantiene resultados insatisfactorios e incluso, hay retrocesos en algunas producciones sobre todo frutas, cítricos, papa, boniato, malanga, entre otras.

Al no incluirse todos los mercados en el índice de precios al consumidor en Cuba, los valores de la inflación son superiores a los valores publicados. Por lo anterior, los salarios reales en el sector estatal siguen mostrando un deterioro de su poder adquisitivo en contraste con los salarios en el sector no estatal, que ganan como mínimo tres veces más que el promedio de salario estatal.

Los trabajadores por cuenta propia, que ascendieron a más de 400 000 licencias en 2012, que incluye arrendadores de vivienda, transportistas y personal contratado; este último con 17 % de las licencias, ha tenido una respuesta de crecimiento sostenido en el tiempo, a pesar de las limitaciones que aún presentan.

Ha continuado incrementándose la llegada de turistas a Cuba. Por su parte, el ingreso medio muestra una tendencia a la disminución, que se ha visto más acentuada a partir de 2008, lo cual resulta preocupante pues, indica que el desarrollo del turismo descansa en un modelo de crecimiento extensivo que ya da señales de agotamiento.

En general, Cuba continúa transformando su economía, implementando cambios profundos tanto a niveles jurídicos como institucionales, facilitando el desarrollo de otras formas de producción no estatales, y sobre todo, con un pragmatismo desconocido para una gran parte de las generaciones actuales. ■

## Bibliografía

CEPAL: Balance Preliminar Cuba, Santiago de Chile, 2012.

\_\_\_\_\_: Informe Macroeconómico, Santiago de Chile, junio 2012.

CEPAL/OCDE, 2012 OCDE/CEPAL 2011: *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>. ISBN 978-92-64-12541-4

GARCÍA, A.: "El sector agropecuario en Cuba: necesidad de actualización", presentación, 2013.

HIDALGO-GATO, F.: "Perfeccionamiento del modelo económico cubano. Un enfoque teórico", Universidad de La Habana, 2011.

MARTÍNEZ, O.: "Dictamen sobre el Plan de la Economía Nacional y el Presupuesto del Estado para el año 2013", La Habana, diciembre 2012.

MINISTERIO DE JUSTICIA: *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, no. 004 extraordinaria de 21 de febrero de 2013.

ONEI: "Industria manufacturera en Cuba. Indicadores seleccionados. Enero-diciembre 2012", edición marzo 2013.

\_\_\_\_\_: "Inversiones. Indicadores seleccionados. Enero-diciembre 2012", edición marzo 2013.

PERELLÓ CABRERA, J. L.: "Informe del turismo cubano en el 2012", Centro de Estudios Turísticos, U. H., 2013.

PÉREZ VILLANUEVA, O. E.: *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*, Editorial Caminos, La Habana, 2012. ISBN 978-959-303-054-0.

YZQUIERDO, A.: "Informe sobre el Plan de la Economía en el X Período de Sesiones de la Séptima Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular", La Habana, 13 diciembre de 2012.



*Algunas contradicciones  
del desarrollo económico  
cubano contemporáneo*





# ***Algunas contradicciones del desarrollo económico cubano contemporáneo***

**RICARDO TORRES PÉREZ**

---

## **Introducción**

Este trabajo pretende contribuir al debate actual sobre las transformaciones económicas en Cuba y su impacto probable sobre las perspectivas de desarrollo de la nación. Se asume que las propuestas actuales han abierto una ventana inédita para discutir y eventualmente empezar a corregir algunas de las desproporciones más recurrentes en el devenir económico durante las últimas décadas.

Por primera vez en veinte años se vuelve a ubicar en el centro de la agenda la atención hacia problemas estructurales, y consecuentemente, sobre el diseño de políticas con una mayor orientación estratégica, a largo plazo. Es aquí donde se inserta esta propuesta que intenta analizar algunas de las brechas de desarrollo más importantes que tiene la nación. Se presentan en forma de contradicciones que emergen en ámbitos específicos de gran impacto en la concepción de un proyecto viable de desarrollo. Se exponen siguiendo la lógica de abordar primero las relacionadas con los recursos disponibles para el desarrollo, ya sea naturales o adquiridos como parte de políticas deliberadas. Luego se explican aquellas que atañen a los medios para poner esos recursos en función del desarrollo.

## **Recursos naturales y dependencia externa**

Aunque a lo largo de la historia se ha considerado a Cuba como una nación relativamente pobre en recursos naturales, esta consideración debe ser revaluada en función de su aprovechamiento real. A partir del desarrollo tecnológico de las últimas dos décadas en el ámbito de la explotación de fuentes renovables de energía, incluyendo el liderazgo brasileño en la obtención de energía a partir de la caña de azúcar; la reducción

forzosa en el uso de agroquímicos en la agricultura cubana y una mejoría en los términos de intercambio de numerosos productos agrícolas en la última década, la nación cuenta con una dotación relativamente amplia de factores que son esenciales para la producción de alimentos y energía, y que en un marco adecuado constituyen un potencial de generación de riquezas.

Respecto a la agricultura, si bien la disponibilidad de tierras no es alta (0,59 ha/hab.),<sup>1</sup> 60 % de la superficie total es explotable con fines agrícolas, 54 % del agua extraída cada año se destina a la agricultura, existen aproximadamente 40 centros de investigación relacionados con el sector y alrededor de 20 % de la fuerza de trabajo está nominalmente empleada en este. A lo que se suma una infraestructura física que permite el acceso a las zonas más remotas y un nivel educativo promedio bastante alto.

Sin embargo, entre 15 y 30 % de esa tierra no ha tenido un uso productivo durante la mayor parte de la última década. A esto habría que agregar que aun cuando un porcentaje significativo del total se declara como pastos naturales (36 % de la superficie agrícola), los indicadores productivos de la ganadería vacuna reflejan que la utilización de esas amplias extensiones es igualmente deficiente.

Por su parte, los rendimientos se ubican por debajo de la media mundial y de países comparables en la mayoría de los cultivos.<sup>2</sup> Esta situación supone otra forma de desaprovechamiento de los suelos e implica un alto costo de oportunidad de los recursos invertidos. Teniendo en cuenta el dominio de técnicas de cultivo relativamente modernas, junto a la red de centros de investigación en las ramas agropecuarias, es difícil justificar que Cuba se ubique por debajo de la mayoría de los países del área latinoamericana, que tienen en muchos casos un menor desarrollo científico y tecnológico en este campo.

1 Todos las estadísticas sobre Cuba han sido estimadas a partir de los cálculos del propio autor (salvo que se indique lo contrario) sobre la base de información extraída de los *Anuarios Estadísticos* que publica la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), los que están disponibles en el sitio web de la propia entidad, <http://www.onei.cu>

2 En una comparación con países de América Latina (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela) en cinco productos básicos (arroz, frijoles, plátanos, papa y tomate), Cuba se ubicó en frijoles y papa en valores alrededor de la media mientras que en los otros tres se ubicó último (compartido en algunos casos). Para más detalles, consultar FAOSTAT, [http://faostat3.fao.org/home/index\\_es.html?locale=es#COMPARE](http://faostat3.fao.org/home/index_es.html?locale=es#COMPARE)

En el ámbito energético se ha probado la factibilidad del uso de la biomasa (cañera y forestal) para la obtención de energía. Esto se basa en el alto coeficiente de conversión que tiene la caña de azúcar, la que es capaz de multiplicar ocho veces la energía que recibe. El desarrollo tecnológico actual permite producir electricidad y etanol de la caña de azúcar. Ya estos representan una fuente no despreciable en un país tan grande como Brasil. Asimismo, el uso de desechos para obtener biogás es una alternativa cada vez más popular.

El país tenía una situación relativamente favorable hacia finales de la década de los 80 en el caso de la biomasa cañera. Se habían logrado altos volúmenes de caña de azúcar que generaban una considerable disponibilidad de bagazo, el cual era aprovechado, si bien con alta ineficiencia, en la producción de electricidad. Esta fuente llegó a constituir alrededor de 10 % de la energía eléctrica total. Desafortunadamente, la producción de caña en Cuba se ha reducido más de siete veces desde 1990, y con ella la posibilidad de construir una industria energéticamente sostenible.

No obstante, este sector tiene un gran potencial en una esfera donde se auguran transformaciones en el futuro, en la medida que los distintos estados buscan alternativas para amortiguar los vaivenes del mercado mundial y reducir los efectos del cambio climático. Su aporte económico en el entorno energético se podría maximizar sobre la base de aumentar el área sembrada de caña a partir de la existencia de tierra disponible para esos fines; incrementar los rendimientos teniendo en cuenta que los niveles actuales están por debajo de los niveles históricos e inferiores a lo que puede ser alcanzado en las condiciones del país; realizar inversiones en los centrales azucareros para estabilizar el rendimiento industrial en valores viables para las condiciones climatológicas tropicales; modernizar las calderas para aumentar el porcentaje de energía obtenida a partir del bagazo disponible y aumentar las inversiones en la recapitalización de las destilerías existentes y la incorporación de nuevas capacidades.

Algunas investigaciones<sup>3</sup> han estimado que con alrededor de 1,33 millones de hectáreas dedicadas al cultivo de caña y unos rendimientos de 75 toneladas por hectárea, Cuba podría llegar a producir 2 000 millones de galones de etanol, o el equivalente a más de 90 000 barriles diarios de gasolina.

Sin embargo, las provisiones cubanas en este campo van más allá de la caña de azúcar. Se conocen amplias

3 R. Soligo y A. Myers, "Energy Balances and the potential for bio-fuels in Cuba".

oportunidades en energía solar y eólica. Dado que las tecnologías han madurado, hoy se ha hecho factible económicamente su explotación con fines comerciales, si bien se requieren esfuerzos adicionales para reducir los costos. Un estudio realizado por una universidad cubana mostró que se podría generar por esta vía hasta 49 % de la demanda total prevista en 2030,<sup>4</sup> solo si se cuenta con las que actualmente tienen un mayor desarrollo técnico-comercial. Este panorama puede mejorar más en la medida en que se pongan a punto otros métodos.

La vulnerabilidad de la nación en ambos aspectos es alta. Las compras de alimentos y combustibles durante el período 2006-2011, representaron casi la mitad (48,5 %) del valor de las importaciones totales. Los productos alimenticios que se adquieren en el exterior alcanzan 50 % del consumo total de calorías y casi 66 % de las proteínas,<sup>5</sup> mientras que los precios reales internos se mantienen elevados y una parte considerable del ingreso en los hogares se destina a cubrir la canasta alimenticia.

En un ejercicio de estática comparativa se estimó que el efecto combinado de un incremento razonable (20 %) del área cultivada en cuatro cosechas claves (caña de azúcar, arroz, frijoles y maíz) junto a un acercamiento a los rendimientos promedios del mundo, generaría un valor económico equivalente a poco más de 1 300 millones de dólares en un año, tomando como referencia los precios internacionales de 2011.

Esta dependencia importadora limita los recursos que se podrían dedicar, por ejemplo, a la compra de bienes de capital, que son fundamentales para el despegue de la actividad productiva, mejorar y expandir la infraestructura física, entre otros. Ello conduciría a un mayor impacto en el desarrollo a largo plazo, si se tienen en cuenta la ampliación de las capacidades de producción, incorporación de nuevas tecnologías y un mayor volumen de recursos disponibles para la articulación de cadenas productivas domésticas, lo que fortalecería el mercado interno. A la par, en el caso de la energía, el impacto medioambiental es positivo en la medida en que se alcanza una matriz energética más diversificada,

con menor peso para los combustibles fósiles y mayor ponderación de las fuentes nacionales.

Son dos áreas con probado impacto en la equidad. El debilitamiento de la base agrícola de la nación se asocia a la pérdida de oportunidades para los residentes en zonas rurales y alejadas de los principales centros económicos, con especial énfasis para las mujeres, que generalmente experimentan una menor movilidad debido a los lazos familiares. Un cambio en las políticas específicas podría generar beneficios en forma de nuevos puestos de trabajo, mayor vitalidad en estas zonas rurales con escasas opciones de progreso y un desarrollo no despreciable de infraestructura de transporte y comunicaciones, que revertiría el aislamiento de muchas comunidades y las haría más atractivas para otras inversiones productivas. Esto permitiría articular sobre mejores condiciones, dimensiones angulares de las políticas contemporáneas de desarrollo: políticas rurales, territoriales y de género.

## Capital humano y su aprovechamiento

Aunque el propio concepto de capital humano es controvertido,<sup>6</sup> la mayoría de las opiniones coincide en que Cuba cuenta con una dotación relativamente alta de este recurso, comparada con la mayor parte de los países subdesarrollados. Este es el resultado de una política potenciada por el gobierno cubano, orientada a proveer una educación de calidad, accesible a todos los ciudadanos.

Es una intención concretada a lo largo de los años a través de una movilización notable de recursos de todo tipo. En 2011, la Isla destinó el equivalente a 12,7 % de su Producto Interno Bruto a la enseñanza, y estas erogaciones representaron 19,2 % del gasto público. Asimismo, en promedio había un profesor por cada siete estudiantes, lo que evidencia también el esfuerzo en términos de recursos humanos.

Los resultados reflejan el impacto de esas prioridades. Siguiendo el promedio de los años de escolaridad, Cuba mostraba en 2010, alrededor de 10,57 años,<sup>7</sup> el valor más alto para cualquier país de América Latina y el Caribe y uno de los más altos en el mundo en desarrollo (solo por detrás de Corea del Sur y Taiwán). En el componente de educación del Índice de Desarrollo Humano, Cuba

4 Estudio preliminar del potencial de uso de las fuentes renovables de energía en Cuba, VIII Seminario Nacional de Energía, La Habana, junio de 2010, en [http://www.cubaenergia.cu/index.php/en/national-energy-seminar/cat\\_view/192-seminario-nacional-de-energia/193-viii-seminario-nacional-de-energia?start=10](http://www.cubaenergia.cu/index.php/en/national-energy-seminar/cat_view/192-seminario-nacional-de-energia/193-viii-seminario-nacional-de-energia?start=10), bajo el nombre de Potenciales ER.pdf

5 A. García, "Cuba's Agricultural Sector and Its External Links".

6 S. Odriozola, "Hacia una nueva concepción del llamado capital humano en Cuba"; Y. Cribeiro, "Fuerza de trabajo calificada y crecimiento económico".

7 R. Barro y J. W. Lee, "A New Data Set of Educational Attainment in the World".

exhibe un gran logro educativo (87,6 % del máximo posible), otra vez por encima de América Latina y la mayoría del mundo subdesarrollado (excepto antiguos países socialistas y otros en Asia Oriental).

Desde diversas aproximaciones, numerosos especialistas han argumentado que una fuerza de trabajo mejor calificada es uno de los ingredientes imprescindibles para aspirar al desarrollo, y se menciona como un factor importante dentro de ciertos modelos de crecimiento. La relación en Cuba no ha sido muy favorable. Tanto en términos de crecimiento económico como en diferentes dimensiones de la transformación en la estructura productiva, el país no ha sido mejor en las últimas dos décadas que la mayoría de los estados en América Latina, incluso si se tienen en cuenta solo los años con tasas positivas de incremento del PIB. Diversos estudios<sup>8</sup> han confirmado, utilizando técnicas econométricas, una contribución positiva pero decreciente del capital humano en el crecimiento económico, fenómeno que se hace especialmente evidente durante las últimas dos décadas. Los resultados apuntan hacia una baja eficiencia del gasto educativo a cuenta de un menor retorno de la inversión en formación general y especializada.

La estructura de las exportaciones, las características del sector industrial y los servicios no permiten reconocer una evolución evidente de los beneficios de una fuerza laboral con mayores niveles de calificación. En general, se observa una pérdida de capacidades en las ramas difusoras del conocimiento, junto a un bajo nivel de diversificación horizontal y vertical del tejido productivo y las exportaciones. Por ejemplo, entre 1995 y 2011, solo diez productos concentraron como promedio más de 80 % de las ventas de bienes y no hubo ningún cambio en la lista en esos 16 años.

No obstante, existen aspectos igualmente relevantes para el desarrollo del capital humano que han mostrado un avance relativo menor. Entre ellos se pueden citar los bajos niveles de inversión productiva y particularmente, el escaso desarrollo de plataformas tecnológicas contemporáneas como las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Otras limitaciones se relacionan con la baja disponibilidad de recursos para investigación y desarrollo (I+D), una concepción lineal sobre la innovación que entiende que esta debe ser empujada desde la oferta, una estructura de graduaciones en la educación superior en la que han perdido participación

las especialidades técnicas, la baja efectividad en la enseñanza pública de idiomas extranjeros, entre otras.

Habría que añadir los efectos a largo plazo de los cambios demográficos. El envejecimiento de la población<sup>9</sup> y el aumento del índice de dependencia (desde 54,7 en la actualidad hasta 67,7 en 2025) requieren un incremento de la productividad del trabajo que sea capaz de asimilar los costos de la seguridad social, las transformaciones en el sistema educativo, sanitario y los servicios de apoyo a la familia. En este escenario se hace más relevante aún la creación de un marco apropiado para que el talento de las personas se transforme en riquezas y bienestar para la sociedad.

Estos elementos apuntan hacia la necesidad de lograr una mayor coherencia entre los esfuerzos y el impacto socioeconómico necesario. Descontando que el acceso a la enseñanza puede ser considerado un fin deseable en sí mismo, también se debe entender que un esfuerzo educativo tan importante para un país en desarrollo con recursos limitados, debe expresarse en una mejoría del desempeño económico, en caso contrario, puede ser insostenible a largo plazo.

## Financiamiento del desarrollo

Dado que Cuba es un país subdesarrollado con una economía pequeña, esta es necesariamente abierta y depende del intercambio externo para garantizar su reproducción económica y social. En este contexto, existen varios factores que determinan la prevalencia de tasas de ahorro doméstico insuficientes para atender las necesidades de acumulación. Tiene que ver fundamentalmente con bajos niveles medios de productividad (11 % de la productividad laboral de los Estados Unidos en 2011<sup>10</sup>), el gran tamaño de la administración pública<sup>11</sup> y la imposibilidad de comprimir el consumo privado real más allá de ciertos límites. Existen otros elementos como

9 En 2011, 18,1 % de la población tenía más de 60 años, esa proporción ascenderá hasta 26,1 % en 2025.

10 Estimaciones sobre la base de World Development Indicators, 2012, en: <http://databank.worldbank.org/data/views/variable-selection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>

11 En 2011, 41,6 % de los trabajadores estaba empleado en la categoría servicios comunales, sociales y personales. Según el Censo de Población y Viviendas de 2002, 11,1 % de los ocupados estaba empleado en la administración pública, seguridad social y otros servicios comunales y de asociaciones, donde se incluyen las organizaciones de masas y otras. Este valor es incluso superior a los países desarrollados, con niveles de productividad muy superiores a Cuba. Para ver otras aristas de este problema, consultar Torres, 2012.

8 Y. Crieiro, "Fuerza de trabajo calificada y crecimiento económico"; Y. Mendoza, "Ha sido importante el capital humano en el crecimiento económico de Cuba".

el escaso desarrollo del sistema financiero doméstico y las reducidas posibilidades de invertir con fines de lucro los excedentes generados en diferentes sectores, que determinan una movilización con propósitos productivos de esos modestos niveles sea también muy deficiente.

Por su relevancia, este es un asunto que deberá recibir la mayor atención en los próximos años. Para cualquier esfuerzo de desarrollo, es vital que se puedan asegurar los recursos necesarios para la expansión de las capacidades productivas, el completamiento de la infraestructura física, incluyendo plataformas tecnológicas indispensables como las TIC, el mantenimiento y ampliación de numerosas infraestructuras sociales, incluyendo las provisiones adecuadas para atender apropiadamente los cambios demográficos que tienen lugar en la población cubana.

Se puede apreciar en la tabla 1 que los volúmenes y la estructura de la acumulación no permiten hacer frente a esas necesidades. Es evidente que hay un retraso en áreas como las redes de transmisión de datos, acceso a internet y otros servicios avanzados, mientras que ha tenido lugar una descapitalización acelerada de la base industrial. Los costos futuros de mantener la inversión a estos niveles son muy altos, ya que comprometería el desarrollo a mediano y largo plazo. También repercute en la productividad laboral, genera “cuellos de botella” en la actividad productiva y encarece la distribución y el comercio internacional.

En estas condiciones, una alternativa obvia para complementar el esfuerzo interno es el acceso a las fuentes externas de ahorro. En general, se puede pensar en dos tipos fundamentales: créditos e inversión extranjera.

Tabla 1. Indicadores seleccionados de inversión e infraestructura

	Cuba	América Latina
Formación bruta de capital (% PIB, promedio 2000-2011)	10,30	20,50
Índice de Logística (2010)*	2,02	2,74
Líneas telefónicas fijas (/100 hab.)	10,60	18,50
Líneas telefónicas móviles (/100 hab.)	11,70	106,70
Usuarios de Internet (/100 hab.)	23,02	39,40
Suscripciones Internet banda ancha (/100 hab.)	0,04	7,50

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Anuario Estadístico de Cuba y World Development Indicators*, 2012.

\*El índice logístico tiene un valor máximo de 5 e incluye las siguientes dimensiones: habilidad para monitorear los despachos de mercancías, calidad de servicios logísticos, facilidad para contratar envíos a precios competitivos, eficiencia en la gestión de aduanas, frecuencia de entrega puntual de los despachos, calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte.

El acceso de Cuba a los mercados financieros internacionales tiene lugar en condiciones desventajosas por una combinación de varias razones: alejamiento de las principales instituciones financieras multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, entre otros), el historial crediticio de la nación y las renegociaciones pendientes con el Club de París, entre otras. Esto determina que las primas que paga el país sean muy altas, lo que hace inviables una buena parte de los proyectos técnicamente factibles.<sup>12</sup> Ha llevado a que la nación descansa esencialmente en préstamos que cuentan con un respaldo explícito de distintos gobiernos, como los que han extendido Brasil y China. Sin embargo, estos montos no son suficientes para cubrir las necesidades de la economía.

En medio del complejo escenario financiero internacional, el papel de la inversión extranjera es decisivo. Aunque esta es una fuente no totalmente ajena al impacto del bloqueo de los Estados Unidos, varias razones justifican la utilización de este canal como una vía esencial para asegurar los niveles de inversión requeridos. Entre los aportes más importantes que se pudieran esperar están: captación de capital, dominio de nuevas tecnologías, conquista de nuevos mercados e inserción en cadenas internacionales de valor, creación de empleo, transformación de la estructura productiva y ampliación de la infraestructura, compartición de riesgos y aumento de la confianza en la estrategia económica de la nación, entre otras contribuciones. Además, si se avizora un escenario de normalización gradual de las relaciones con los Estados Unidos, sería aconsejable ganar experiencia a la vez que se diversifican los socios extranjeros que operan en la nación. Esto fortalecería la posición negociadora ante la avalancha de propuestas que seguiría a un levantamiento de las sanciones contra Cuba.

Por otro lado, este no es un camino totalmente nuevo y hay varias experiencias positivas. En los últimos veinte años se pueden documentar numerosos ejemplos dentro de Cuba que prueban que es posible, aun en un escenario tan complejo, conseguir la mayoría de estos objetivos. En el sector energético, tanto en la

12 Por ejemplo, en medio de una coyuntura muy favorable, en 2007, el Banco Central de Cuba colocó bonos de deuda en el mercado de Londres a una tasa de interés entre 8 y 9 %. Este es un valor muy superior a lo que han pagado los países europeos que se han visto envueltos en los problemas de la deuda soberana. Dentro de las tres principales agencias evaluadoras de deuda (*Standard and Poor's*, *Fitch* y *Moody's*) solo esta última emite una calificación sobre la deuda cubana, y la nota (Caa) indica una percepción de riesgo muy alta.

exploración y producción de hidrocarburos como en la generación de energía eléctrica, las empresas mixtas que funcionan actualmente han permitido el dominio de técnicas como la perforación horizontal y el aprovechamiento del gas natural como materia prima para la producción de electricidad y otros subproductos de alta demanda para la industria química y metalúrgica. En la producción de níquel, el socio extranjero ha sido clave para convertir a la planta de Moa en una de las más eficientes del mundo y llevado su producción anual a niveles que superan su capacidad de diseño. Similares experiencias se pueden observar en el tabaco, el ron, las telecomunicaciones y el turismo.

Por eso resulta contradictorio que no se hayan creado los mecanismos para extender estas lecciones hacia otras áreas. Los montos totales captados en los últimos veintidós años han estado muy por debajo de lo obtenido por otros países en desarrollo, incluso si se descuentan los efectos negativos de la política norteamericana. Estimaciones recientes<sup>13</sup> refieren que en la mayoría de los indicadores como inversión extranjera per cápita o su participación en el PIB, el país ha quedado muy por detrás de lo que se ha logrado en otros contextos. Pero, dentro de las restricciones existentes, el peso de las asociaciones económicas internacionales en mercados específicos (bebidas, tabaco y cigarrillos, aseo y perfumería) y en las ventas totales de bienes es significativo.<sup>14</sup>

La ley cubana de inversiones extranjeras permite negocios en todos los sectores de la economía excepto educación, salud y el sistema empresarial militar, incluso con participación accionaria 100 % extranjera. Sin embargo, en la práctica la discrecionalidad en la aprobación de las empresas mixtas ha resultado en un volumen reducido de compromisos. Otra de las principales limitaciones internas se relaciona con la ausencia de una política estratégica hacia la inversión extranjera directa (IED), un componente esencial en el enfoque de otras naciones donde esta ha sido central para cambiar la dinámica socioeconómica.<sup>15</sup>

## Mercado interno y división social del trabajo

Si se observa la trayectoria de otros países, se percibe que las relaciones horizontales son esenciales en una economía moderna. Junto a las tradicionales relaciones

de tipo comercial, también se aprecia un incremento de acuerdos vinculados con las inversiones, la gestión conjunta de proyectos, la integración de unidades de investigación y desarrollo, alianzas estratégicas para acceder a un mercado nuevo, entre otras muchas. Este comportamiento se asocia a un tipo de organización más flexible, que responde con agilidad a los cambios, y que es capaz de construir y sostener ventajas competitivas al combinar inteligentemente sus capacidades con las de otras entidades que operan en su entorno.

El modelo económico cubano ha funcionado con una amplia variedad de barreras que limitan el desarrollo de relaciones horizontales entre entidades, al fraccionar un mercado interno de por sí pequeño, lo que crea dificultades adicionales para el avance de la división social del trabajo y la especialización, que constituyen fuerzas fundamentales para el aumento de la productividad, y por tanto, la mejora de los ingresos y el desarrollo económico y social. Entre las barreras más visibles se pueden citar la estructura altamente vertical y centralizada del sistema económico, la ubicación de las entidades según provincias, el tipo de moneda con que realizan las transacciones corrientes, la forma de propiedad, la afiliación ministerial y otras.

Como el sistema económico funciona sobre la base de un planteamiento vertical y centralista, la mayoría de las decisiones se toman en las estructuras de coordinación superiores.<sup>16</sup> Esto supone que la duración de todo el proceso sea bastante dilatada, en tanto las propuestas tienen que ser discutidas y aprobadas en los distintos niveles para luego ser puestas en práctica en las empresas. Adicionalmente, por lo general estas acciones involucran la ejecución de recursos y este tipo de gasto debe estar incluido en el plan anual de la entidad y ministerio correspondiente, la aprobación es aún más compleja porque depende de la disponibilidad real de recursos según el balance financiero externo. Esto supone unos desincentivos muy fuertes para los directivos a la hora de pensar seriamente en emprender alguna acción.

Otras veces, la posibilidad de asociarse o establecer algún tipo de intercambio está prohibida o limitada administrativamente. Tal es el caso de empresas de servicios asignadas a un territorio específico (provincia o municipio) o las que

13 R. Feinberg, "The New Cuban Economy. What Roles for Foreign Investment?".

14 O. E. Pérez, "Foreign Direct Investment in China, Vietnam, and Cuba: pertinent Experiences for Cuba".

15 Ibídem.

16 No es posible dar por seguro que esta situación cambie con la reestructuración en marcha de varios ministerios y el surgimiento de las organizaciones superiores de dirección empresarial (OSDE). En muchos casos solo es un cambio de denominación, mientras se mantiene un eslabón burocrático innecesario que termina por entorpecer el desempeño de la entidad, a la vez que se gastan recursos de todo tipo.

atienden sus respectivas estructuras ministeriales. Como norma, no pueden realizar transacciones con entidades distintas a las que están aprobadas para comprar sus insumos, vender su producción, contratar un servicio específico, etcétera. Lo mismo ocurre en el caso de distintos tipos de propiedad, aunque esto último ha mejorado formalmente en el último año. Todas estas barreras se hacen mucho más severas si la contraparte es una compañía extranjera.

A partir de la superposición de estas limitaciones se genera un contrasentido evidente. Por una parte, se exige a las entidades el mejoramiento de su desempeño, mientras que por otra, esas mismas empresas no pueden responder con agilidad a las oportunidades que logran identificar. En la economía contemporánea, esta capacidad depende críticamente de la posibilidad de crear una densa red de vínculos con sus contrapartes en un amplio abanico de áreas, de ahí que privarlas de esta habilidad se traduce en reducir sustancialmente sus posibilidades de éxito. Esto adquiere una dimensión mayor para aquellas que están muy relacionadas con los mercados externos.

Por otro lado, el arreglo monetario actual está basado en la circulación de dos monedas, y múltiples tipos de cambio. Ha derivado en el establecimiento de numerosos mercados diferentes que operan simultáneamente. Algunos difieren en el mecanismo de formación de precios (regulados, fijos, libre formación), otros usan distintos signos monetarios (CUP, CUC, USD), y también funcionan mercados formales e informales. En muchos casos se aprecia una superposición de la oferta, en el sentido de intercambiarse bienes y servicios muy similares o sustitutos bajo precios muy diferentes. El resultado es la alimentación de un mercado informal que opera sobre la base del arbitraje de esas diferencias de precios. Asimismo, la creciente importancia del sector no estatal de la economía, que no está sujeto administrativamente a las reglas del plan anual de la economía, ha revelado con mayor intensidad el hecho de que el desarrollo de mercados de factores de producción marcha muy rezagado respecto a los bienes de consumo.

Estas distorsiones traen como consecuencia que el proceso de asignación de recursos productivos tenga lugar sin señales claras respecto a la escasez relativa de los distintos insumos, factores de producción y la estructura de la demanda, lo que inevitablemente conduce a una distribución muy ineficiente, el resultado menos deseable en un contexto de escasez. Además, lo peligroso serían los efectos dinámicos de este mecanismo. Por ejemplo, las diferencias en la retribución entre ciertas ocupaciones pueden inducir un desplazamiento de

fuerza de trabajo calificada hacia posiciones que no requieren necesariamente un alto nivel profesional.

Esto puede representar una ganancia individual a corto plazo para la persona, pero es un derroche de recursos a nivel de la sociedad. Lamentablemente, una vez que ha transcurrido determinado tiempo en esas condiciones, es muy costoso revertir la situación, ya que la no utilización de ciertas habilidades y conocimientos puede resultar en una descalificación parcial. Procesos similares pueden estar ocurriendo en otros mercados, mientras se mantengan las enormes distorsiones actuales.

El abordaje de este problema desde la política económica requiere un tratamiento integral que asuma con urgencia la magnitud de las dificultades. Lo que parece obvio es que será muy difícil avanzar en otros objetivos con un mercado interno debilitado y sustancialmente fragmentado.

## Integración en los mercados internacionales

El avance de las fuerzas productivas y el crecimiento del comercio internacional son dos fenómenos que se han reforzado mutuamente en el último siglo. El comercio de bienes y servicios ha crecido con más rapidez que la producción desde la década de los 60, y equivale actualmente a más de 30 % del PIB mundial.<sup>17</sup> Los “milagros de crecimiento” en los últimos 60 años tienen en común haber consolidado su expansión económica apoyados en el mercado externo.<sup>18</sup> Diversos factores entre los que se encuentran el crecimiento del ingreso, la reducción de los aranceles y de los costos de transportación explican esta expansión sostenida del comercio internacional.<sup>19</sup>

Una parte sustancial de este auge se relaciona con una progresiva deslocalización de capacidades productivas hacia los países pobres, de acuerdo con los requerimientos de acumulación que enfrentan las grandes empresas transnacionales (ETN), que son las que han liderado este proceso. Estas corporaciones tienen sus casas matrices en los países desarrollados y los nuevos países industrializados, pero durante la última década se han sumado con mucha fuerza firmas originarias de los países en desarrollo, particularmente del denominado grupo BRICS,<sup>20</sup> aunque también hay

17 M., Fouquin, H., Guimbard, C. Herzog y D. Ünal, Panorama de l'économie mondiale.

18 The World Bank Group, “The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development”.

19 S. L. Baier y J. H. Bergstrand, “The growth of world trade: tariffs, transport costs, and income similarity”.

20 Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

una actividad de creciente importancia en América Latina a través de las denominadas “translatinas”.<sup>21</sup>

La profundidad de este proceso de internacionalización puede ser apreciada a través de la evolución del comercio mundial y los flujos de inversión extranjera directa. De acuerdo con la UNCTAD (2013), en 2010 alrededor de 80 % del comercio internacional estaba vinculado con la actividad de las ETN.<sup>22</sup> Se advierte la formación y consolidación de verdaderas cadenas globales de valor, que en determinadas ramas como la fabricación de automóviles y las TIC tienen una estructura bien definida y gran alcance espacial.<sup>23</sup>

Cuba se ha caracterizado siempre por tener un coeficiente importador recurrentemente alto<sup>24</sup> frente a un sector exportador menos potente, que provoca un persistente desbalance comercial difícil de financiar en las condiciones particulares de la isla caribeña. En la tabla 2 se observa que incluso dentro del área latinoamericana, el papel de las exportaciones es reducido para una economía pequeña como la nuestra.

Luego de perder los beneficios de los acuerdos con los estados del bloque socialista, el país no ha podido lograr un dinamismo exportador que le permita relajar la restricción externa al crecimiento, con las consecuentes crisis periódicas en la balanza de pagos. La reciente (entre 2009-2010) ha significado una reducción notable de las tasas anuales de aumento del PIB. El coeficiente exportaciones/PIB tiene el valor más bajo en toda la muestra y no ha variado mucho desde 1990. Asimismo, una gran parte de los envíos de servicios, que se concentran en Venezuela, no reflejaría un mayor acceso al mercado mundial, sino el aprovechamiento de una oportunidad difícil de repetir en otros contextos. De hecho, si se desestima este monto, los resultados son mucho peores. Esto a su vez, tiene que ver con la ampliación y diversificación de las capacidades productivas, el estado de la infraestructura para el comercio, la logística en

Tabla 2. Potencial exportador en países seleccionados de América Latina

Países	Exportaciones totales/PIB		Exportaciones de bienes/PIB		Exportaciones totales per cápita		Exportaciones de bienes per cápita	
	1990	2011	1990	2011	1990	2011	1990	2011
Bolivia	20	37	17	34	147	905	125	826
Chile	31	41	25	36	775	5 616	635	4 900
Costa Rica	27	38	19	26	639	3 256	441	2 197
Cuba	21	23	19	10	562	1 368	512	611
República Dominicana	20	24	8	14	255	1 339	102	814
Ecuador	29	36	24	34	318	1 668	265	1 561
Guatemala	23	27	18	22	176	873	136	713
Uruguay	23	27	18	20	694	3 771	544	2 764

Fuente: Estimaciones propias a partir de UNCTADStat (2013).

sentido general, el marco regulatorio que enfrentan los exportadores, los escasos acuerdos preferenciales de comercio e inversión con otras naciones y otros.

Ante el desafío que representa una mayor integración sin una mejoría en las relaciones con los Estados Unidos, no es difícil imaginar las ventajas para Cuba derivadas de una mayor integración comercial con sus vecinos del área latinoamericana y caribeña. Aspectos como: cercanía cultural, costos de transporte, existencia de mercados menos competitivos (efecto trampolín), semejanza del contexto, progresiva emergencia de potencias manufactureras (Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile) y complementación entre estructuras productivas dispares en muchos casos; constituyen aspectos que favorecerían esta dinámica. Sin embargo, hasta el presente el país posee una relativamente amplia red de acuerdos comerciales parciales vigentes con la mayoría de las naciones latinoamericanas, pero estos no se aprovechan en todo su potencial debido en gran medida a las limitaciones de la oferta cubana. En términos del comercio de bienes, alrededor de 85 % del intercambio con esta región se concentra en Venezuela.

En las condiciones actuales parece sensato asumir que las perspectivas de desarrollo están muy vinculadas con una mayor y mejor integración en los mercados internacionales, urge construir políticas que favorezcan este proceso y permitan manejar adecuadamente los costos asociados.

21 Entre las más importantes se encuentran Cemex (líder mundial de su segmento), Vale, Embraer, Petrobras, Banco Itaú, Vitro, América Móvil, entre otras.

22 Esto incluye el comercio intra-firma propiamente, las franquicias, licencias y contrataciones, así como el comercio de las subsidiarias para acceder a mercados específicos.

23 T. Sturgeon, O. Memedovic, J. Vanbiesebroek y G. Gereffi, “Globalisation of the automotive industry: main features and trends”.

24 A. Fundora y P. Vidal, “Relación comercio-crecimiento en Cuba. Estimación a través del filtro de Kalman”.

## Reflexiones finales

Estas contradicciones se expresan en una compleja matriz de interacciones mutuas. Por ejemplo, la explotación eficiente de los recursos naturales y el potencial humano de la fuerza de trabajo dependen críticamente de la ejecución de inversiones, incluyendo la infraestructura física. Este escenario, a su vez, permitiría llevar adelante en mejores condiciones el proceso de acumulación.

En el caso de la agricultura, un nuevo modelo agrícola debe formar parte de una política de desarrollo rural, donde se incluyan los aspectos relacionados con las infraestructuras y las características demográficas de la población. Asimismo, el creciente papel del sector no estatal tiene que verse no solo como proveedor de empleos sino como una actividad productiva que genera una demanda importante en los mercados de factores productivos, no únicamente de insumos sino

además de fuerza de trabajo, capital y medios de producción.

Teniendo en cuenta la magnitud de los desafíos que enfrenta Cuba y las adversas condiciones internas y externas, es prácticamente imposible esperar una mejoría inmediata en el desempeño económico de la nación. Esa sería una falsa referencia a la hora de juzgar el avance en el proceso de transformaciones económicas. Sin embargo, si estos cambios permiten abordar integral y sistemáticamente las contradicciones del país, incluyendo las que se discutieron antes en el plano económico, se podría decir que la reforma actual constituye una oportunidad para construir un país más próspero. Cualquier transformación de esta envergadura deberá ser conducida con una aguda capacidad para interpretar las tendencias fundamentales en el mundo y ser capaces de reorientar los esfuerzos hacia el aprovechamiento de las oportunidades que pueden emerger en cada momento. ■

## Referencias

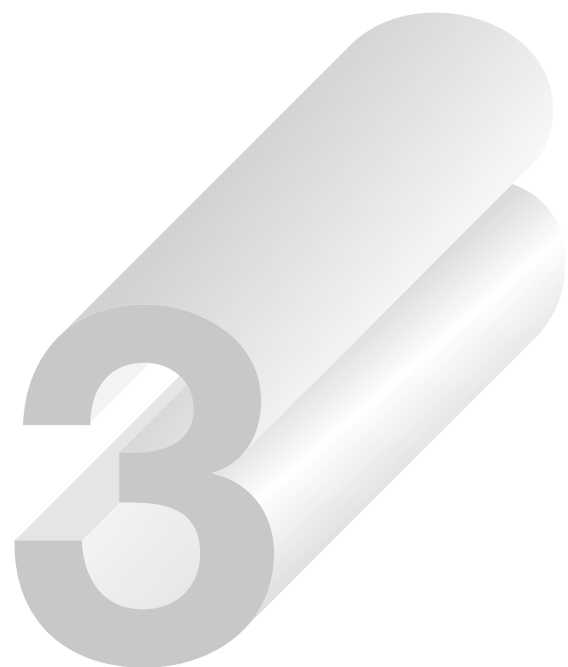
- BAIER, S. L. y J. H. BERGSTRAND: "The growth of world trade: tariffs, transport costs, and income similarity", *Journal of International Economics*, 53(1), 1-27, 2001.
- R. BARRO y J. W. LEE: "A New Data Set of Educational Attainment in the World", NBER Working Paper 15902, Cambridge, 2010.
- CEPAL: CEPALStat, 2012, disponible en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>, consultada en febrero de 2013.
- CRIBEIRO, Y.: "Fuerza de trabajo calificada y crecimiento económico", Tesis Doctoral, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, 2011.
- CUBAENERGÍA: "Estudio preliminar del potencial de uso de las fuentes renovables de energía en Cuba", VIII Seminario Nacional de Energía, 2010, en [http://www.cubaenergia.cu/index.php/en/national-energy-seminar/cat\\_view/192-seminario-nacional-de-energia/193-viii-seminario-nacional-de-energia?start=10](http://www.cubaenergia.cu/index.php/en/national-energy-seminar/cat_view/192-seminario-nacional-de-energia/193-viii-seminario-nacional-de-energia?start=10), bajo el nombre de Potenciales ER.pdf, consultada en marzo de 2013.
- FEINBERG, R.: "The New Cuban Economy. What Roles for Foreign Investment?", Brookings Institution, Washington D.C., 2012.
- FOUQUIN, M., H. GUIMBARD, HERZOG, C. y D. ÜNAL: "Panorama de l'économie mondiale", CEPIL, 2012.
- FUNDORA, A. y P. VIDAL: "Relación comercio-crecimiento en Cuba. Estimación a través del filtro de Kalman", *Revista de la CEPAL*, 94: 101-120, 2007.
- GARCÍA, A.: "Cuba's Agricultural Sector and Its External Links", en Domínguez, J. I.; O. E. Pérez, M. Espina y L. Barbería (eds), *Cuban Economic and Social Development: Policy Reforms and Challenges in the 21st Century*, Harvard University Press, Cambridge, 2012.
- MENDOZA, Y.: "Ha sido importante el capital humano en el crecimiento económico de Cuba", Tesis de maestría, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, La Habana, 2004.
- ODRIOZOLA, S.: "Hacia una nueva concepción del llamado capital humano en Cuba", Tesis doctoral, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, 2007.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN: *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana, varios años.
- PÉREZ, O. E.: "Foreign Direct Investment in China, Vietnam and Cuba: pertinent Experiences for Cuba", en Domínguez, J. I., O. E. Pérez, M. Espina y L. Barbería (eds), *Cuban Economic and Social Development: Policy Reforms and Challenges in the 21st Century*, Harvard University Press, Cambridge, 2012.

- SOLIGO, R. y A. MYERS: "Energy Balances and the potential for biofuels in Cuba", en Benjamin-Alvarado, J. (ed.) *Cuba's Energy Future: Strategic Approaches to Cooperation*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010.
- STURGEON T., O. MEMEDOVIC, J. VAN BIESEBROECK y G. GEREFFI: "Globalisation of the automotive industry: main features and trends", *International Journal of technological learning, innovation and development*, 2 (1-2), 2009.
- THE WORLD BANK GROUP: "The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development", The World Bank Group, Washington D.C., 2008.
- \_\_\_\_\_: World Development Indicators, 2012, en <http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>, consultado en febrero de 2013.
- TORRES, R.: "Estructura económica y crecimiento. Apuntes sobre políticas de desarrollo productivo en el nuevo contexto de la economía cubana", en De Miranda, M. y O. E. Pérez (eds.) *Hacia una estrategia de desarrollo para los inicios del Siglo XXI*, Editorial Universidad Javeriana Cali, 2012.
- UNCTAD: "Global value chains and development. Investment and value added trade in the global economy: a preliminary analysis", 2013, en [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diae2013d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diae2013d1_en.pdf)
- UNCTADStat:[http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_referer=&sCS\\_ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en)
-

CAPÍTULO



*Hacia una nueva  
fiscalidad en Cuba*





# Hacia una nueva fiscalidad en Cuba

SAIRA PONS PÉREZ

---

## Introducción

Como tantos otros aspectos de la economía cubana, el sistema fiscal resulta peculiar, debido al predominio de empresas estatales en toda la economía y a la existencia de un sistema centralizado de planificación nacional, que norma a nivel empresarial no solo las cantidades a producir y los recursos disponibles para ello, sino además, los precios de comercialización y en la práctica, las entidades con las cuales comercializar. Por tanto, aun cuando suelen utilizarse los mismos términos para describir la fiscalidad (sistema tributario, carga fiscal, gasto público, presupuesto y otros), estos en realidad tienen implicaciones muy diferentes a las de una economía de mercado.

En economías de planificación centralizada, las funciones de asignación, distribución y estabilización,<sup>1</sup> que comúnmente son atribuidas a la política fiscal, quedan subsumidas ante las orientaciones del plan.<sup>2</sup> En estas, imponer un impuesto sobre la renta de 75 % (como era el caso de Checoslovaquia antes de la reforma) no necesariamente implica una afectación en los niveles de

- 1 La *función de asignación* se refiere al impacto que tiene la política fiscal sobre los niveles de inversión en los diferentes sectores económicos y por ende en la localización de los recursos productivos (trabajo, capital y otros) en la economía. La *función de distribución* a la distribución del ingreso entre los diferentes estratos de la población. La *función de estabilización* a la estabilización del ciclo económico. Esta división hipotética de la Política Fiscal fue propuesta por R. A. Musgrave, "The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy".
- 2 El modelo de funcionamiento económico desarrollado en Cuba después del Triunfo de la Revolución –y aún vigente en gran medida– tomó como referencia la experiencia de los entonces países socialistas de Europa del Este. Una descripción interesante de la fiscalidad en este tipo de economías (antes y durante la reforma) puede ser encontrada en R. Gordon, "Fiscal Policy during the Transition in Eastern Europe".

inversión y producción, al menos en el corto plazo, pues las empresas están obligadas a cumplir con el plan aun cuando implique una pérdida financiera. En realidad, las utilidades después de impuestos pierden importancia, pues pueden ser tomadas por el Estado de la misma forma en que cubre las pérdidas. Incluso, cuando algunas ganancias permanecen en la empresa, no pueden ser utilizadas libremente porque los gastos tienen que estar aprobados en el plan.

Asimismo, en lo referente a la distribución del ingreso, el sistema impositivo pierde importancia ante el control directo del gobierno, que puede optar por variar el impuesto sobre la renta personal o bien cambiar directamente los salarios y los precios de los bienes de consumo. Suelen ser recurrentes además, la provisión gratuita de servicios y el racionamiento del consumo.

En el ciclo económico no son significativos los impulsos expansivos (o contractivos) provenientes de las políticas fiscal y monetaria, pues la oferta no es capaz de responder de forma dinámica a la demanda, al existir un estricto control sobre la desaparición, creación y entrada de nuevas empresas y producciones.

Por otro lado, como el gobierno controla la asignación y distribución de los recursos directamente, no podría decirse que los impuestos constituyan el sustento fundamental de sus operaciones. El presupuesto estatal pierde importancia y su frontera con el presupuesto empresarial se hace difusa. El gobierno puede ordenar sistemáticamente la venta de bienes y servicios a precios por encima o por debajo del valor de mercado, lo cual genera una serie de impuestos o subsidios implícitos que no aparecen en el presupuesto público. Todo esto hace que el sistema tributario se convierta en un mecanismo formal con motivos meramente contables.

El sistema tributario en Cuba llegó a desactivarse por completo en el año 1967,<sup>3</sup> período en el cual también se dejó de elaborar el presupuesto del Estado. Posteriormente, la introducción paulatina de diversas formas no estatales (cooperativas, trabajadores por cuenta propia, empresas extranjeras), marcó la necesidad de implementar algunas figuras impositivas dispersas en la década del 80 y luego una reforma integral del sistema tributario a inicios del 90.<sup>4</sup> Actualmente, una nueva oleada de cambios dirigidos a actualizar el

modelo económico cubano y que incluye un aumento notable del peso de la propiedad no estatal y de la descentralización en la toma de decisiones, nos trae de vuelta a una revisión del sistema fiscal y tributario, que hasta el momento se ha materializado en la Ley 113 de 2012.

En este trabajo se evalúa el alcance de los recientes cambios en el sistema tributario cubano, así como su coherencia con las necesidades de desarrollo del país y las actuales condiciones socioeconómicas e institucionales. Se hace particular énfasis en el régimen para “cuentapropistas”, que es uno de los pocos sectores en los que el nivel de producción y precios son determinados libremente (sin intervención del plan) y por ende, donde el sistema impositivo tiene mayores impactos. También se evalúan los avances en materia de equidad, sobre todo, entre mujeres y hombres.

La estructura del capítulo es la siguiente: después de la introducción se presentan las características generales de la fiscalidad en Cuba y los cambios introducidos con la nueva Ley Tributaria; luego se analiza el régimen especial para pequeñas empresas y continúa una reflexión sobre fiscalidad y equidad de género, así como los principales retos a corto y mediano plazos y por último, las conclusiones.

### Sistema fiscal cubano. Características básicas y transformaciones recientes<sup>5</sup>

De acuerdo con las cifras oficiales, los ingresos públicos representan alrededor de 67 % del PIB cubano, uno de los porcentajes más elevados del mundo, si se considera que como promedio, los países de la OCDE (que son los de más alto porcentaje), apenas alcanzan 45 %. Claro que, en el caso de Cuba el análisis de esta cifra tiene un significado diferente, pues aunque señala la capacidad financiera del gobierno en términos de presupuesto, no supone límite alguno a los niveles de actividad e influencia real de este.

La estructura de los ingresos al presupuesto, como es de suponer, tiene un sesgo a favor de los aportes no tributarios, como lo es la renta empresarial que le corresponde al Estado en su condición de propietario, así como otros ingresos extraordinarios por diferenciales de precios. En 2012, estos aportes representaron más de la tercera parte del total de ingresos, alrededor de 29 % del PIB (Tabla 1). Este tipo de estructura suele ser muy criticada a nivel

3 Ver Ley 1213 de 1967.

4 Ver Ley 29 de 1980 y Ley 73 de 1994 analizadas en L. Suero, “Análisis y propuesta de perfeccionamiento del sistema tributario cubano” y L. Díaz de Villegas, “El papel de los estabilizadores automáticos en Cuba”.

5 Constituye una actualización del análisis presentado por la autora en J. A. Alonso y P. Vidal *¿Quo vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas.*

internacional, pues se considera que debilita la institucionalidad fiscal al no promover una mayor transparencia en el manejo de las finanzas públicas. En teoría, una mayor dependencia a los aportes de origen tributario, especialmente los impuestos directos, podría inducir a una mayor sistematicidad en las rendiciones de cuentas de los diferentes niveles del gobierno, que necesitarían la confianza y el compromiso de los contribuyentes. Sin embargo, en el caso cubano, de nada serviría una disminución de los aportes no tributarios a favor de los tributarios, si estos últimos continúan siendo determinados por variables que son controladas por el Estado.

En realidad podría decirse que más de 90 % de la recaudación por impuestos directos proviene de empresas estatales con poca autonomía en la toma de decisiones y que por tanto, el grueso de esta recaudación es determinado por el propio sistema de planificación. Por ejemplo, la recaudación del impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo y la contribución a la seguridad social, que representan 8 % y 6 % del total de ingresos respectivamente, está condicionada en gran medida por el fondo de salario aprobado en plan, así como en la recaudación del impuesto sobre la renta, que es 7 % de los ingresos públicos, influyen el plan de producción y los precios establecidos centralmente en ausencia de competencia. Por supuesto, no significa que no exista incertidumbre, o que el Estado tenga un control perfecto sobre la recaudación de los impuestos directos, ya que en ello también influyen los *shocks* provenientes de la demanda externa y los frecuentes e impredecibles incumplimientos de los planes de producción internos.

La recaudación del impuesto sobre ingresos personales, que es aplicado a cuentapropistas, campesinos privados y otros, en 2012 aún representaba tan solo 2 % del total de ingresos.

Los impuestos indirectos también tienen un peso importante en la estructura de la recaudación, que en suma representan 33 % del total de ingresos, 22 % del PIB, muy por encima de la media mundial. Este impuesto cubre una amplia base imponible y suele presentar menores tasas de evasión, aunque es menos equitativo al no discriminar al contribuyente por su capacidad de pago. Mediante la Ley 113 de 2012, se eroga el impuesto

Tabla 1. Estructura de los ingresos en el presupuesto del Estado (%)

Estructura de los ingresos en el presupuesto	% del total de ingresos			% del PIB
	1996-2001	2002-2011	2012	2012
Ingresos netos totales	100 %	100 %	100%	67 %
<b>Tributarios indirectos</b>				
Impuesto circulación y sobre ventas	41	35	29	20
Impuesto sobre los servicios	4	4	4	2
<b>Tributarios directos</b>				
Impuesto sobre utilidades	9	8	7	5
Impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo	5	9	8	6
Impuesto sobre ingresos personales	2	1	2	1
Contribución a la seguridad social	8	7	6	4
Otros impuestos y derechos	4	3	2	1
<b>No Tributarios</b>				
Aporte de empresas estatales	14	9	13	9
Otros ingresos no tributarios	12	22	29	20
<b>De Capital</b>	-	2	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), Anuario Estadístico de Cuba, varios años.

de circulación,<sup>6</sup> de esta manera queda solo el impuesto sobre ventas y el especial a productos. Más adelante se ahondará en las implicaciones de estas obligaciones.

Dos aspectos que añaden complejidad al análisis de la fiscalidad en Cuba son: 1) la existencia de un mecanismo paralelo al presupuesto oficial en pesos, conocido como cuenta de financiamiento central, desde donde se administran todos los recursos en divisas del sector público y se realizan transferencias desde las empresas exportadoras al resto de la economía según las prioridades del Plan;<sup>7</sup> 2) la abundancia de operaciones cuasifiscales, que

6 El impuesto de circulación era aplicado a empresas mayoristas y constituía un diferencial entre el precio de venta regulado y el costo de producción más el margen de ganancia. Así generaba incentivos de aumento de los costos.

7 En Cuba circulan internamente dos monedas nacionales: el peso (CUP) y el peso convertible (CUC). En el presupuesto oficial del Estado cubano se registran las contribuciones y gastos realizados en cualquiera de estas dos monedas, utilizando la tasa 1 CUP = 1 CUC = 1 USD, que es el tipo de cambio oficial establecido para el sistema empresarial y el gobierno. Este tipo de cambio sobrevaluado impide la existencia de un mercado cambiario al que puedan acudir libremente las empresas e instituciones públicas. Por eso, cuando una entidad cualquiera va a ejecutar un gasto en divisas (el pago de una importación) que ya ha sido aprobado por el presupuesto y/o el plan de la economía, necesita recurrir a una autorización especial de la cuenta de financiamiento central, conocida como certificado o capacidad de liquidez en divisas (CL), que será otorgada de acuerdo con la disponibilidad central de divisas que en ese

son todos aquellos gastos, subsidios e impuestos realizados de forma implícita a través de precios distorsionados, políticas crediticias preferenciales, cadenas de impagos y otras operaciones, que cumplen funciones fiscales aunque no guarden relación con el presupuesto. En una economía “hecha a mano”, como es de esperar, las posibilidades de realizar operaciones cuasifiscales tiende casi a infinito, si bien el caso más debatido hasta el momento ha sido la imposición de un tipo de cambio sobrevaluado para el sector empresarial.<sup>8</sup>

Las transformaciones que se llevan a cabo actualmente en el ámbito fiscal y tributario responden a un programa de cambios mucho más abarcador, orientado a corregir las distorsiones asociadas a la hipertrofia del Estado. Sin embargo, limitar los poderes de este último, en cuanto al control y administración directa de los recursos financieros de las empresas (sobre todo los recursos en divisas), no será una tarea fácil, tomando en cuenta que se está en presencia de un entorno macroeconómico en el que los precios relativos están distorsionados, donde parte importante de la economía depende de transferencias sistemáticas desde el sector exportador y el desarrollo de las instituciones tributarias es realmente primario.

Hasta diciembre de 2012, las transformaciones más importantes que fueron concretadas en este ámbito se resumen en la Ley 113 del Sistema Tributario, mediante la cual podría decirse que se crean determinadas condiciones, o se provee al Estado de determinados instrumentos que permitan afrontar cambios de mayor envergadura en el futuro (Cuadro 1).

La nueva ley incorpora 11 tributos con respecto a los enunciados en la Ley 73 de 1994, aunque cinco de estos ya se aplicaban mediante Resoluciones del Ministerio de Finanzas y Precios. De esta forma, quedan establecidos en total 25 tributos, distribuidos en: 19 impuestos, 3 contribuciones y 3 tasas.

Fundamentalmente, las transformaciones realizadas en el sector de las empresas estatales están orientadas a la corrección de algunos elementos que introducían distorsiones y opacidad en la contabilidad, a la vez que afectaban la formación de precios. Tal es el caso de la eliminación del impuesto de circulación, el establecimiento del pago en ambas monedas (CUP y CUC) y la disminución gradual del impuesto por la utilización de

momento tenga el país. De esta manera, parte importante de las funciones fiscales en realidad son cumplidas mediante el mecanismo de la cuenta de financiamiento, aunque por su opacidad deban ser consideradas operaciones *cuasifiscales*.

8 Para un estudio reciente de la cuasifiscalidad en Cuba ver A. Barceló, “Una aproximación a la problemática cuasifiscal en Cuba”.

Cuadro 1. Resumen de los principales cambios que introduce la Ley 113 del Sistema tributario

<b>Régimen tributario para empresas estatales y extranjeras</b>
Los sujetos del impuesto sobre utilidades, que realicen sus operaciones en pesos cubanos (CUP) y pesos convertibles (CUC) o moneda libremente convertible, deben pagar en ambas monedas de forma proporcional a sus ingresos.
Se elimina el impuesto de circulación y permanece el impuesto sobre las ventas (10 %) y el impuesto especial sobre los productos.
El tipo impositivo del impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo disminuye de forma progresiva.
Se establece una contribución para el desarrollo sostenible de los municipios que grava los ingresos por la comercialización de bienes o prestación de servicios, que obtengan las empresas, sociedades mercantiles y cooperativas. Se aplica el tipo impositivo que se disponga en la Ley Anual del Presupuesto.
Se amplían los impuestos para la protección del medio ambiente.
Se introduce un impuesto sobre utilidades para empresas extranjeras sin establecimiento permanente en el territorio nacional.
<b>Régimen tributario para personas naturales</b>
Se aplica el concepto “residencia” para diferenciar el régimen del impuesto sobre los ingresos personales. Se amplía el concepto de ingreso personal. Se establece una nueva escala progresiva. Se establece una disposición especial que exime transitoriamente los salarios (de residentes permanentes), hasta que las condiciones económicas y sociales aconsejen su aplicación.
Se establece un impuesto por la propiedad de las viviendas y solares yermos, cuyo pago también queda suspendido de forma transitoria, hasta que las condiciones económicas y sociales aconsejen su aplicación.
Se actualiza y formaliza el nuevo régimen tributario para cuentapropistas, que se aplicaba mediante resolución desde 2010.
<b>Régímenes especiales</b>
Se establecen determinados estímulos fiscales para el sector agropecuario y cooperativo no agropecuario.
Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley no. 113 del Sistema Tributario, 2012.

la fuerza de trabajo. Estas medidas serán completadas a partir de 2014, con otras transformaciones en la esfera de los aportes no tributarios: establecimiento de un límite para el rendimiento de la inversión estatal y la posibilidad de que la empresa se quede con la depreciación y la amortización de sus activos fijos. Esto unido a la introducción del concepto de encargo estatal, que permite a la empresa vender las producciones no contratadas con el Estado a precios de mercado, transforma los incentivos de las empresas y convierte a los impuestos en un instrumento activo de regulación que coloca la atención en la carga tributaria.

Asimismo, podría decirse que la introducción de una contribución para el desarrollo local pudiera disminuir el grado de dependencia al presupuesto central, a la vez que genera incentivos para que desde las administraciones

locales se promueva el crecimiento productivo. Sin embargo en la práctica, la descentralización financiera no es suficiente, pues como ya se ha mencionado, en modelos como el cubano, la oferta no reacciona de forma flexible a la demanda. El hecho de que la localidad tenga recursos en moneda nacional (CUP y CUC) no quiere decir que deje de depender del sistema de importación centralizado o de la producción nacional sujeta en su mayoría a la planificación, esto sin mencionar las actuales restricciones en términos de la convertibilidad de la moneda nacional a divisas.

Respecto a las empresas extranjeras, en realidad el régimen tributario varía poco, al menos en 2013. Se mantienen los beneficios fiscales comprendidos en la Ley 77 de Inversión Extranjera y hay una pequeña variación de tasas para los contratos de administración y producción cooperada. Sin embargo, la ausencia de una norma o reglamento específico para este tipo de empresas, unido a la forma enrevesada de redacción de la ley y a las dificultades para obtener asesoría, han sembrado cierta inquietud en los inversionistas.

En particular, la gran mayoría de las oficinas de representación comercial, dedicadas exclusivamente a coordinar la relación comercial existente entre su casa matriz y las empresas cubanas, han interpretado que la nueva ley les exige el pago de un impuesto sobre utilidades, algo que estas por definición no tienen. Error de interpretación del cual se han hecho eco, públicamente, algunos funcionarios del Ministerio de Finanzas y la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT).<sup>9</sup> Otro grupo importante de interrogantes se refiere a la introducción de un impuesto sobre utilidades para empresas extranjeras sin establecimiento permanente en el territorio nacional; también a la declaración y pago del impuesto sobre ingresos personales en el caso de personas naturales sin residencia permanente y sin oficinas de representación, entre otras.

Antes de la publicación de la nueva Ley Tributaria, una encuesta realizada a empresarios y agregados comerciales de la Unión Europea había revelado que el régimen impositivo era considerado un elemento neutral (ni una limitación ni un atractivo) en la percepción de Cuba como plaza de inversión,<sup>10</sup> si bien se manifestó un gran descontento con el régimen laboral y con el hecho de que había una especie de impuesto implícito de alrededor de 95 % sobre el salario que la empresa extranjera pagaba

por cada trabajador.<sup>11</sup> Con las nuevas regulaciones, aumenta de manera considerable el impuesto que los trabajadores deben pagar directamente por concepto de ingresos personales, en específico, por las gratificaciones que la empresa extranjera pagaba de forma adicional para estimular el trabajo. Esta es una obligación que no recaerá sobre la empresa, sino sobre el trabajador, sin embargo afecta de forma significativa el objetivo que perseguía la empresa al entregar esa gratificación y le resta nuevamente capacidad para controlar, en alguna medida, la política laboral. Esta quizás sea la regulación de mayor impacto para las empresas extranjeras.

Del lado del trabajador podría decirse que existe un descontento general con la escala del impuesto sobre los ingresos personales, que se considera demasiado gravosa dado el costo de la vida en Cuba. Eso afecta en especial la capitalización del sector por cuenta propia, tema que abordaremos más adelante.

Bajo una perspectiva general, podría decirse que la nueva ley tributaria produce un acercamiento técnico del sistema tributario cubano a las tendencias internacionales: se preparan condiciones para que los impuestos sobre ingresos personales asuman un rol más significativo en la estructura de ingresos del Estado, lo cual podría contribuir en la formación de un nuevo contrato social; se establecen beneficios fiscales para la promoción de determinados sectores y formas de organización; y se flexibiliza la determinación de las tasas y otros aspectos que serán actualizados cada año mediante la Ley Anual del Presupuesto. Las transformaciones más complejas, no obstante, trascienden los aspectos técnicos. Tal es el caso del desarrollo de la institucionalidad tributaria, tanto del lado del contribuyente como de la administración; el cambio en el modelo de funcionamiento económico hacia una mayor autonomía empresarial; y la reducción de la cuasifiscalidad.

9 Periódico *Juventud Rebelde* del 22 de enero de 2013.

10 CEEC: "La inversión extranjera y de la Unión Europea en Cuba".

11 En Cuba las empresas extranjeras no pueden contratar fuerza de trabajo directamente, sino a través de agencias empleadoras estatales como ACOREC S.A. y Palco. La empresa extranjera paga a la agencia empleadora una tarifa (salario) estandarizada por cada trabajador en moneda convertible (CUC), y la agencia entrega al trabajador un salario en pesos (CUP) que, valorado a una tasa 1 CUC = 24 CUP, representa alrededor de 5 % de lo que originalmente pagaron por él. Ello implica que el empresario extranjero tenga que pagar una gratificación adicional directamente al trabajador, para poder influir en su motivación y empeño en el trabajo.

## Tributación en pequeñas empresas<sup>12</sup>

Existen al menos cinco aspectos que determinan la fiscalidad para pequeñas empresas, estos son:<sup>13</sup> 1) gran cantidad de contribuyentes involucrados; 2) su bajo nivel educativo; 3) su deficiente nivel organizativo; 4) imposibilidad de imponerle prácticas contables rigurosas; y 5) su tendencia a operar en la economía informal.

Estas características hacen difícil la aplicación de las normas generales tributarias a los pequeños contribuyentes. Por un lado, son muy numerosos y difíciles de controlar. Por otro, los ingresos potenciales que se obtendrían con la aplicación de la normativa tributaria general son reducidos, lo que significaría dedicar importantes recursos por parte de la administración tributaria a su control para obtener unos pobres resultados en términos de recaudación. Finalmente, su capacidad de cumplimiento de la normativa contable y fiscal es limitada. Por estas razones han surgido regímenes simplificados de tributación, cuyos objetivos son la asunción por parte de estas empresas de responsabilidades tributarias (por pequeñas que sean), el aumento de su concientización tributaria y la reducción de la informalidad.

En Cuba, el primer régimen tributario aplicado a *cuentapropistas*<sup>14</sup> fue aprobado en septiembre de 1993, como respuesta a la expansión de esta forma de propiedad en la economía nacional. Consta de dos elementos fundamentales: 1) el pago de una cuota fija mensual por cada tipo de actividad, que decidía el consejo de administración municipal de forma descentralizada tomando como base una cuota mínima regulada para cada oficio; 2) el pago de un impuesto progresivo sobre los ingresos netos personales al finalizar el año fiscal en Declaración Jurada. Para el cálculo de los ingresos netos se estableció un porcentaje estandarizado de gastos deducibles de 10 %, aplicable de forma homogénea a todas las actividades.

La extrema simpleza y rigidez de este sistema, si bien suponía menores costos de aprendizaje y cumplimiento para el contribuyente, así como menores costos para la

administración tributaria, constituyeron en la práctica un freno a la formalización de las empresas dado el carácter inequitativo y discriminador de las estandarizaciones, la alta incidencia fiscal sobre los ingresos netos reales y las pocas ventajas de pertenecer al sector formal.<sup>15</sup>

Un primer elemento en contra era la aplicación homogénea de 10 % de deducción de gastos para el cálculo de la base impositiva, por el cual todas las empresas que tuvieran costos efectivamente superiores tendrían que soportar una mayor incidencia fiscal sobre sus ingresos netos reales, o sea, tasas impositivas efectivas superiores a las tasas oficiales según escala. Podía darse incluso el caso que la tasa impositiva efectiva fuera superior a 100 % de los ingresos netos reales.<sup>16</sup> De esta manera se discriminaba en contra de aquellas actividades de menor valor agregado que de por sí constituían la mayoría, por ejemplo la elaboración y venta de alimentos. Esto fomentaba la subdeclaración de los ingresos, desestimulaba el crecimiento de la producción, a la vez que presionaba la subida de los precios.

Por otra parte, también se señalaba el carácter regresivo del sistema de cuotas fijas mensuales, que suponía tasas impositivas marginales de 100 % y más, para las empresas de más bajos ingresos. Puede tomarse como referencia el caso de los zapateros, para los que la cuota fija mensual a pagar era de 300 pesos. Si en el mejor de los casos estos lograban que sus gastos representaran efectivamente solo 10 % de sus ingresos brutos, aún así, necesitaban ingresar al menos 333 pesos mensuales para poder cubrir la cuota con el 100 % de sus ingresos netos. En 1997, año en que se determinó esta cuota, el salario medio mensual era 206 pesos.

El impacto que tuvieron las pequeñas empresas en la economía durante esos años es complejo de evaluar por falta de datos. Más aún determinar qué parte de ese comportamiento estuvo explicado por el régimen fiscal y qué parte por decisiones de política completamente exógenas, como lo fue el congelamiento de 37 tipos de licencia en 1999. En síntesis podría decirse que hasta el 2010 –período en que inicia la introducción de nuevas figuras impositivas– el régimen tributario se sumó al conjunto amplio de restricciones para el crecimiento

12 Ver nota 5 en la página 44.

13 D. González, "Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina".

14 Hasta 2010, el término *trabajador por cuenta propia* fue utilizado para denominar a los trabajadores independientes o empresas unipersonales, a las cuales les estaba prohibido contratar trabajo asalariado. Actualmente también se utiliza para hacer referencia a los propietarios de pequeñas y medianas empresas, pues la legislación cubana no reconoce la existencia de empresas privadas de carácter nacional.

15 Ver A. Ritter, "The tax regime for micro enterprises in Cuba".

16 En A. Ritter, ob. cit., se recalculan las tasas impositivas efectivas como el cociente entre los impuestos pagados según la escala oficial y los ingresos netos reales. Se encuentra que cuando una empresa tiene ingresos brutos superiores a los 66 000 pesos, con costos equivalentes a 60 % de estos ingresos, la tasa impositiva efectiva es 112 %.

del sector cuentapropista. Por ende, no logró promover una cultura del cumplimiento ni contribuyó al desarrollo de las instituciones de administración tributaria. A la reforma de 2012, se llega casi en la misma situación institucional de 1993, esta vez con las restricciones adicionales de un mayor desarrollo y consolidación del sector informal, de una mayor desconfianza en los mecanismos oficiales tras tantos momentos de avances y retrocesos en el proceso de aceptación del emprendimiento, de no existir impulsos a la demanda que faciliten una expansión de los negocios, del posicionamiento en el mercado de algunos que de una forma u otra lograron llevar adelante sus emprendimientos y de una mayor desigualdad en términos generales.

### Nuevo régimen tributario para pequeñas empresas en Cuba

En el año 2008, la situación financiera de Cuba vuelve a deteriorarse. En el ámbito de las finanzas públicas fue necesario un rápido ajuste financiero que devolviera al equilibrio un déficit fiscal de 4 200 millones de pesos (6,9 % del PIB), la proporción más alta desde 1994. En principio, el ajuste recayó por el lado del gasto con una importante reducción de los recursos materiales y humanos que eran empleados en las instituciones públicas, así como recortes en los subsidios y la asistencia social. Mientras que por el lado de los ingresos se ha procurado paulatinamente la ampliación de la base impositiva.

Los cambios que esta vez se realizan en el régimen tributario para cuentapropistas, parecen responder, con un carácter más de mediano y largo plazo, a la visión de una economía donde el sector no estatal sí alcance un peso significativo en la actividad económica y la generación de empleos.

Sus principales elementos se resumen a continuación:<sup>17</sup>

- Impuesto sobre la venta de bienes y servicios. El 10 % sobre el total de los ingresos obtenidos por este concepto.
- Impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo, aplicado a las remuneraciones pagadas a partir del sexto trabajador contratado. Al igual que en el régimen aplicado a empresas estatales. Esta tasa será de 20 % durante 2013, y se prevé que disminuya progresivamente hasta alcanzar 5 % en 2017. Para determinar la base impositiva se define una remuneración mínima progresiva, equivalente a 150 % del salario medio mensual de la provincia si se contrata

entre 6 y 10 trabajadores, 200 % del salario medio si se contrata entre 11 y 15 trabajadores, y 300 % si se contrata a más de 15 trabajadores.

- Contribución a la seguridad social. Se aporta 25 % sobre una base mensual que elige el contribuyente, en una escala que va desde 350 a 2000 pesos.
- Impuesto sobre los ingresos personales, mediante Declaración Jurada. Para el cálculo de la base imponible se consideran las siguientes deducciones:
  - Un mínimo exento anual de 10 000 CUP.
  - Una tasa estandarizada para la deducción de gastos, de acuerdo con el tipo de actividad que se realice. Actualmente el rango de esa tasa es entre 10 y 40 %.
  - Los pagos por concepto de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles pertenecientes a entidades estatales.
  - Los tributos pagados asociados a la actividad.
  - Las contribuciones establecidas legalmente para la restauración y preservación de las zonas donde se desarrolla la actividad.
  - La escala progresiva a aplicar sobre la base imponible aparece en el tabla 2.

Tabla 2. Impuesto sobre ingresos personales

Ingresos netos anuales	Tipo Impositivo (%)
Hasta 10 000,00	15
El exceso de 10 000,00 hasta 20 000,00	20
El exceso de 20 000,00 hasta 30 000,00	30
El exceso de 30 000,00 hasta 50 000,00	40
El exceso de 50 000,00	50

Fuente: Ley No. 113 del Sistema Tributario (noviembre, 2012).

- A la cuantía que resulte de aplicar la escala progresiva, el trabajador le descuenta el importe que pagó durante el año anterior como cuota mensual anticipada y a cuenta de este tributo. Se bonifica con 5 % de descuento a quienes paguen anticipadamente el importe establecido.
- Se establece un grupo de 93 actividades con régimen simplificado de tributación, sujeto a la condición de no contratar a más de un trabajador. Este grupo de contribuyentes tiene dos obligaciones: el pago de la seguridad social y una cuota fija mensual que determinan los consejos de administración municipal sobre la base del importe mínimo por actividad que establece la legislación.

Para apoyar el inicio de los negocios, se concede un período de gracia de tres meses, durante los cuales el

17 Ley no.113 del Sistema Tributario, noviembre, 2012.

cuentapropista solo deberá cumplir con el pago de la contribución a la seguridad social. Aquellos que se reincorporen a la actividad podrán disfrutar de este beneficio siempre que hayan transcurrido 36 meses desde la fecha en que causaron baja como contribuyentes en este sector.

A pesar de los múltiples avances realizados con este nuevo régimen, las encuestas y entrevistas continúan indicando que los emprendedores identifican el pago de los impuestos como una de las principales dificultades para la supervivencia de los negocios en el ámbito legal. Tan solo en La Habana, más de 50 % de los cuentapropistas tenían atrasos en sus pagos a finales de 2012. En la actualidad el aporte de los cuentapropistas representa aproximadamente 2,4 % del total de ingresos del Estado.

El análisis individual de las figuras impositivas explica los efectos adversos del actual régimen tributario.

El *impuesto sobre las ventas y sobre los servicios* es de nueva aplicación en el sector de los cuentapropistas. La tasa aplicada (10 %) coincide con la vigente en la red nacional estatal de comercio minorista y además es homogénea entre productos, lo cual resulta positivo desde el punto de vista de la simplicidad del sistema, los costos de administración y para limitar la evasión.

La promoción de este tipo de impuesto en otras partes del mundo, además de responder a un objetivo de recaudación, se realiza para promover la formalización de las empresas mediante el conocido mecanismo de poder descontar al final del período el impuesto sobre las ventas pagado en el precio de los insumos. Este sistema (más conocido como IVA) hace que las empresas deseen tener un rango legal que les permita exigir tales descuentos, a la vez que rechazan negociar con aquellas que no estén en condiciones de emitir facturas. Sumándose de esta manera al conjunto de incentivos institucionales dispuestos para promover la legalidad.

Este impuesto en Cuba aún no contempla la posibilidad de realizar descuentos, lo que además de inhibir la posibilidad de aprovechar las ventajas asociadas a la formalización, genera el problema de una mayor incidencia fiscal sobre el precio final al consumidor.

Analizándolo de forma integral considérese que, cuando el cuentapropista cubano acude a las redes de comercio estatal minorista para adquirir insumos, hacia él se trasladan a través del precio tanto el impuesto sobre las ventas del sector estatal, como otras contribuciones, márgenes e ineficiencias que se acumulan en las estructuras (monopólicas) del Estado. A este costo elevado en la adquisición de los insumos, el cuentapro-

pista adiciona entonces 10 % del impuesto sobre ventas que él mismo debe pagar, más otras contribuciones y gastos administrativos y de salario, a lo que se añade los amplios márgenes de utilidad que impone una deducción de gastos estandarizada de apenas 10-40 % de los ingresos. Todo esto sin mencionar las múltiples distorsiones derivadas del régimen cambiario. Esta situación plantea una seria disyuntiva, pues mientras por el lado de la oferta numerosos elementos presionan la subida del precio, por el lado de la demanda la contracción del empleo y el congelamiento de los salarios deja en realidad pocas posibilidades para que la población pueda afrontar estos altos precios.

Así, en las condiciones actuales el impuesto sobre las ventas contribuye a frenar el crecimiento del sector cuentapropista y de las pequeñas empresas, lo que resulta contraproducente además desde el punto de vista de la recaudación dados los elevados costos de control y monitoreo en este sector. Mientras menos dinámicos sean los volúmenes de venta, menor la base imponible y mayor el costo por peso recaudado.

Sin embargo, podría considerarse que la implementación de este impuesto permite educar a las pequeñas empresas en el cumplimiento de una obligación que sería fundamental si se concretara una expansión del sector privado. En este sentido, serían necesarias entonces algunas medidas adicionales que disminuyan la incidencia fiscal sobre el precio final al consumidor, o de lo contrario estimular la demanda con mayor dinamismo por vía de los salarios o los créditos a la población.

El *impuesto sobre la fuerza de trabajo* responde al objetivo explícito de limitar la concentración de la propiedad en manos privadas y es esta la razón de su alta progresividad.

Debe considerarse que constituye un contrasentido penalizar la contratación de personal en un momento en el que se reduce el sector público y en el que la escasez de financiamiento, la falta de conocimientos y otras muchas restricciones y barreras a la entrada, dificultan la apertura de nuevos negocios por parte de aquellos que quedan desempleados.

En última instancia, un impuesto elevado sobre la fuerza de trabajo incentiva a la contratación ilegal de personal y por ende impide regular las condiciones laborales. Aunque es probable que para algunas empresas tomar como referencia el salario medio de la localidad no constituya en realidad un gasto excesivo, aun cuando este pueda triplicarse en el último tramo de la escala. Por ejemplo, en La Habana las cafeterías privadas pagan alrededor de 2 CUC diarios a sus trabajadores, lo que

equivaldría a un salario mensual de 1 150 pesos, 2,57 veces el salario medio mensual de la provincia que es 449 pesos.

El *impuesto sobre los ingresos personales* en realidad constituye un impuesto sobre las utilidades de los negocios, pero como ya se ha explicado, la figura del cuentapropista no es considerada una empresa y por ende no puede tributar como tal.

Quizás uno de los elementos más novedosos del régimen tributario es la introducción de dos umbrales exentos de pago: el primero, una cuantía mínima de 10 000 pesos exentos del pago del impuesto por ingresos personales y el segundo, tres meses de gracia para aquellos que inician un negocio; lo cual sin duda resulta conveniente tanto desde el punto de vista de los costos de administración, como desde la perspectiva de brindar apoyo al crecimiento de las empresas y reducir su mortalidad en fases iniciales.

No obstante, existe una vasta literatura contraria a este tipo de umbrales, entre otras razones porque promueven la evasión, generan incentivos contrarios al crecimiento y no preparan a las empresas para el enfrentamiento de sus obligaciones.<sup>18</sup> A nivel internacional se recomienda que en lugar de exenciones se utilice una escala más amplia y más gradual, que comience con pequeñas tasas para los primeros tramos de ingreso, solo con el objetivo de educar al contribuyente.<sup>19</sup>

Podría decirse que el diseño progresivo de esta figura en Cuba dio un paso de retroceso, al transitar de una escala amplia y de pequeñas tasas marginales, a una más reducida y con mayores tasas por tramo. Este cambio si bien supone ganancias en términos de eficiencia en la administración (es menos costoso y más redituable), pierde en términos de equidad y promoción del crecimiento.

Un elemento positivo es que hubo cierta flexibilización en la deducción de gastos, que ahora se diferencian por actividades en una escala que va desde 10 a 40 %. Ello reduce la probabilidad de que las tasas impositivas efectivas lleguen a ser superiores a 100 % o se distancien demasiado de las tasas oficiales, aunque el problema, por supuesto, no desaparece por completo.<sup>20</sup>

Los porcentajes estandarizados en la deducción de gastos, cuando se establecen en determinados rangos cercanos a las proporciones medias reales, pueden generar incentivos para la reducción de costos y sacar del mercado a las empresas menos eficientes, así promueven un aumento de la eficiencia en el sistema. En el mundo este tipo de métodos presuntivos se utiliza mucho en el tratamiento a pequeñas empresas que por lo general tienen menores experticias en materia contable y tributaria, y para las que resulta relativamente costoso afiliarse a un sistema convencional en el que se deduzcan y justifiquen 100 % de los gastos mediante registros contables y facturas. En ningún caso, sin embargo, se recomienda anular el sistema convencional o evitar que las pequeñas empresas puedan pasar a este si les resulta conveniente y tienen capacidad para hacerlo. Un motivo para ello es el carácter inequitativo que acompaña a la simpleza de los sistemas presuntivos.

En el contexto cubano las deducciones estándares de gastos han constituido una fuerte limitación, incluso para las empresas más exitosas y han terminado promoviendo la evasión. Claro que, la imposición homogénea de un régimen convencional tampoco parecería factible en las condiciones actuales ni para la administración tributaria ni para los contribuyentes. Probablemente, lo más acertado sería permitir (dar la opción de) que aquellos que puedan justificar 100 % de sus gastos tomen como base impositiva los ingresos netos reales, aun cuando en principio pueda resultar más costoso para la administración tributaria. Esto fomentaría la utilización de registros, facturas y comprobantes, fortalecería las redes de la economía formal, permitiría una mejor integración de las pequeñas empresas a estas redes, mejoraría el cumplimiento tributario, el crecimiento de las empresas y fortalecería el sistema fiscal.

Por otra parte, se tiene que 50 000 CUP anuales es una cifra demasiado pequeña para establecerse como el límite a partir del cual la contribución es 50 % de los ingresos netos, sobre todo si se considera que ese monto se alcanza con ingresos brutos algo superiores a 200 CUC mensuales, lo cual, dado los precios actuales en Cuba, sería insuficiente para sostener un negocio en la mayoría de los casos. Si bien esta regla se dictó con el objetivo de asegurar la redistribución de los ingresos en la población, quizás el resultado final sea un incremento importante de la evasión fiscal.

En cuanto al *régimen simplificado*, que consiste en el pago de una cuota fija mensual sin posibilidad de exenciones, se mantiene como desventaja que para pequeños niveles de ingreso esas cuotas pueden constituir

18 Ver M. Engelschalk, "Designing a Tax System for Micro and Small businesses: Guide for practitioners" y J. Freedman, "Small Business Taxation. Policy Issues and the UK".

19 Ver M. Engelschalk, ob. cit. y CEPAL: "El impacto de la política fiscal en la vida de las mujeres".

20 Ver casos de estudio en I. Díaz y C. Piñeiro, "El trabajo por cuenta propia en Cuba: lecciones de la experiencia uruguaya" y A. Ritter, "Micro-enterprise Tax Reform, 2010: The Right Direction but Still Onerous and Stultifying".

una tasa marginal efectiva de 100 % o más, seguida de tasas marginales de 0 % para mayores niveles de ingreso.<sup>21</sup> Constituye así un régimen en extremo regresivo, que además, no contribuye en el proceso de fomentar una cultura tributaria. En este caso también es recomendable permitir que los contribuyentes transiten a voluntad hacia el régimen general, aunque habría que valorar desde el punto de vista de la política qué objetivo es prioritario: si la reducción de los costos de recaudación, o el fomento del emprendimiento, su formalización y aprendizaje fiscal.

Incluir a los emprendedores en el *régimen de la seguridad social* es probablemente el cambio de mayores ventajas. En primer lugar, constituye un fuerte incentivo a la formalización de las empresas. En segundo lugar, permite la ampliación de la base contributiva a nivel nacional, lo que a corto plazo podría aliviar las presiones sobre el crecimiento del déficit del sistema de seguridad social, que en los últimos 15 años ha crecido a una tasa promedio de 10 % anual.

La tendencia demográfica al envejecimiento poblacional y la proximidad de que empiece a solicitar jubilación la masa de personas nacidas durante la explosión demográfica de los años 60, han provocado que en los últimos tiempos se tomen medidas que amplíen la base contributiva, entre ellas la extensión de la edad laboral hasta los 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. En el largo plazo, no obstante, será preciso comenzar a transitar hacia un régimen diferente, en el que cada persona cree su propio fondo de pensión.

## Fiscalidad y equidad de género

Si bien la nueva ley tributaria declara como objetivo fundamental lograr una redistribución equitativa de los ingresos, en ella no se hace referencia alguna a una de las fuentes de inequidad más importantes a nivel mundial: la brecha entre hombres y mujeres.

Por diversos motivos, en su mayoría vinculados a instituciones informales como la tradición y la cultura, aún son las mujeres quienes llevan la responsabilidad del cuidado del hogar, los hijos y los ancianos. Lo que objetivamente hace que suelen presentar menores horas de trabajo que los hombres, tiendan a rechazar

cargos y ocupaciones de mayor responsabilidad y por ende, perciban menores ingresos a lo largo de la vida. Todavía hoy en América Latina una de cada tres mujeres no tiene ingresos propios (son dependientes del esposo, el subsidio del Estado, u otro), en comparación con solo 11,7 % de los hombres.<sup>22</sup> Por esta razón, una política tributaria que no haga diferenciación entre hombres y mujeres, y de forma más general, una política fiscal que no se proponga metas específicas de género en los presupuestos, solo contribuirá a aumentar esta fuente latente de inequidad.

Uno de los ejemplos clásicos es el régimen de seguridad social. La gran mayoría de estos regímenes exige la acumulación de una misma cantidad de años laborales (o de contribución) para los hombres y para las mujeres, sin considerar que ellas están obligadas a interrumpir la actividad laboral con mayor frecuencia. En Cuba las mujeres pueden solicitar jubilación a los 60 años mientras los hombres a los 65, sin embargo, en ambos casos se exigen al menos 30 años de trabajo.

Se considera que una política tributaria se convierte en una fuente de discriminación cuando: a) está sustentada en la recaudación de impuestos indirectos que incluyen bienes y servicios básicos, lo que afecta más a las mujeres por su falta de ingresos, tiempo y mayores niveles de pobreza que los hombres; b) se basa en exenciones tributarias a los ingresos, ya que estas benefician más a los hombres, quienes poseen mayores recursos económicos que las mujeres; c) diferencia en la imposición de ingresos según su fuente (trabajo dependiente e independiente) ignorando la diferencia entre los hogares. Esto puede implicar que una madre soltera, trabajadora independiente, tribute mayores impuestos que un hombre asalariado, proveedor único de un hogar nuclear. Con esto, se discrimina a los hogares monoparentales habitualmente a cargo de mujeres y también se puede desincentivar la inserción en el mercado laboral de las mujeres cónyuges de trabajadores asalariados. Asimismo, se considera que los programas de transferencias que implican condiciones estrictas a las mujeres que participan en ellos, pueden desincentivar su inserción en el mercado laboral.<sup>23</sup>

Diseñar una política tributaria con enfoque de género implica generar incentivos para la inserción laboral de las mujeres, de tal magnitud, que sea capaz de romper con el esquema cultural de la cuidadora de hijos y ancianos. Claro que, también es importante velar porque

21 Los contribuyentes afiliados a este régimen no tienen que hacer Declaración Jurada al finalizar el año, ni hacer desembolsos adicionales en función de una escala de ingresos, por lo que nunca las tasas marginales efectivas se igualarán (o seguirán un comportamiento similar) a las tasas progresivas oficiales aplicadas en el régimen general.

22 CEPAL, "La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir".

23 *Ibidem*.

beneficios fiscales del tipo exención de impuestos o menores tasas de contribución para las mujeres, no se conviertan en una eventual fuente de evasión. Desde la perspectiva fiscal es necesario diseñar políticas integrales, que prioricen la inversión en infraestructuras sociales (servicios de cuidado u otras) y favorezcan a los sectores económicos que generan oportunidades laborales para las mujeres.

### Retos a corto y mediano plazos

La materialización de una nueva fiscalidad, que se erija como mecanismo regulador de los incentivos económicos en tanto garante de un contrato social sólido entre el Estado y los contribuyentes, depende en gran medida del nivel de autonomía con que los agentes puedan tomar decisiones. En este sentido, los mayores avances se perciben en el sector no estatal de la economía, aunque nuevas transformaciones son auguradas para 2014 en empresas estatales.

Podría decirse que el proceso de descentralización y el desarrollo de las finanzas públicas son elementos que se condicionan mutuamente. Por una parte, queda claro que la autonomía empresarial supone nuevas formas de financiación e instrumentos de regulación para el Estado. Por otra, sin descentralización efectiva no existirán motivos para perfeccionar los sistemas fiscales. A continuación se esbozan algunos de los retos en ambos sentidos.

Una mayor autonomía en el sector estatal depende en gran medida de la corrección de las distorsiones en los precios relativos a partir de los cuales las empresas toman decisiones. En particular, es importante la depreciación del tipo de cambio oficial que establece igualdad entre el peso, el peso convertible y el dólar, aunque ello implique asumir en el corto plazo grandes desequilibrios en el ámbito fiscal y monetario. En el sector no estatal sería imprescindible la creación de instituciones especializadas de fomento: regulatorias, financieras, educacionales, de investigación y desarrollo, de formación de encadenamientos o *clusters*, para la difusión de información, para facilitar y promover la participación en el comercio exterior y para la adquisición de insumos a precios mayoristas.

Falta encontrar un balance adecuado, desde la política tributaria, entre dos objetivos que resultan contradictorios a corto plazo: por un lado, una recaudación eficiente, con adecuados niveles de costo en relación con los ingresos, y por otro, promover el crecimiento del sector por cuentapropia y elevar su cultura tributaria y

sus niveles de cumplimiento. El análisis de las principales figuras impositivas demuestra que hoy se prioriza el primero de estos objetivos sobre el segundo.

Si bien para promover el cumplimiento es importante que los sistemas sean simples y brinden opciones estandarizadas y sencillas para aquellos que menos capacidades tienen para afrontar los regímenes convencionales, esto no puede anular la posibilidad de transitar hacia un sistema convencional. Una razón fundamental es que la sencillez y homogeneidad suelen generar inequidad y discriminación. Falta por tanto transitar hacia un sistema más flexible que brinde la posibilidad de optar por regímenes convencionales.

El compromiso de los contribuyentes con el sistema fiscal también depende de la percepción que estos tengan de la legitimidad del sistema, en lo que influye la calidad de los servicios públicos, la transparencia en el manejo de los recursos y la posibilidad de participación. Asimismo, el diseño tributario es un proceso político en el que se requiere cierta concertación entre el gobierno y los contribuyentes y en el que se busca reforzar el compromiso mutuo. Siendo Cuba un país en el que la mayor parte de la propiedad es estatal y donde los recursos fundamentales del Estado provienen de fuentes diferentes a la tributación directa, el desarrollo de este tipo de contratos sociales y mecanismos institucionales es aún muy precario, por lo que constituirán un reto fundamental en los próximos años, sobre todo, en el entorno local.

Desde el punto de vista institucional será fundamental avanzar hacia sistemas más informatizados que permitan cruzar información acerca de la actividad financiera y la situación patrimonial de los contribuyentes, así como en el uso de aplicaciones móviles e internet, todo lo cual permitiría una reducción general de los costos tanto de los contribuyentes como de la administración.

Por último, para desarrollar una fiscalidad más equitativa es necesario introducir el enfoque de género en el diseño y evaluación de políticas. Un primer paso fundamental sería el estudio del impacto diferenciado que tienen las nuevas regulaciones tributarias sobre hombres y mujeres.

### Conclusiones

Si bien mediante la Ley 113 del Sistema Tributario se materializan algunas transformaciones necesarias, como son la ampliación de la base imponible, la regulación del sector no estatal y la eliminación o corrección de figuras tributarias que podrían generar incentivos adversos, en

términos generales, los cambios esenciales y complejos del sistema fiscal aún continúan pendientes. Estos últimos, se refieren en primer lugar a la demarcación de las finanzas públicas y empresariales, otorgando autonomía a las empresas y creando reglas que eviten que el Estado (o alguna institución pública) intervenga de forma discrecional en los resultados financieros de estas. De forma general, el fortalecimiento del sistema fiscal y sobre todo el contrato social estaría condicionado a la reducción de las fuentes no tributarias de financiamiento, entre las cuales también es preciso señalar la cuasifiscalidad.

El sector en el cual las nuevas regulaciones tributarias han tenido mayores impactos, es el de los trabajadores por cuenta propia, cuya recaudación representa una pequeña proporción de los recursos manejados por el Estado (como sucede con las pequeñas empresas de todas partes del mundo). Evidentemente, la recaudación no parece

ser un objetivo lógico en este tipo de régimen, sobre todo cuando se cuenta con otras figuras que abarcan una mayor base imponible a menor costo por peso recaudado. Este es el motivo por el cual en otras partes del mundo, el régimen para pequeñas empresas se concentra en la promoción del aprendizaje tributario y la lucha contra la informalidad. En Cuba sin embargo, parece persistir como motivo fundamental la regulación del tamaño de los negocios y el control de la expansión del sector.

Por otra parte, aun cuando la nueva ley tributaria declara la redistribución equitativa de los ingresos como objetivo fundamental, no se ha considerado el impacto diferenciado que tiene este sistema sobre hombres y mujeres. La inclusión del enfoque de género en el diseño y evaluación de la política fiscal (y especialmente tributaria) continúa como un tema pendiente de la reforma. ■

## Referencias

- ALONSO, J. A. y P. VIDAL: *¿Quo vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*, Editorial Catarata, Madrid, 2013, pp. 148-188.
- BARCELÓ, A.: "Una aproximación a la problemática cuasifiscal en Cuba", tesis de pregrado, Universidad de La Habana, 2011.
- CEEC: "La inversión extranjera y de la Unión Europea en Cuba", informe de investigación patrocinado por la Oficina de la Unión Europea en Cuba, en [http://eeas.europa.eu/delegations/cuba/press\\_corner/all\\_news/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/cuba/press_corner/all_news/index_es.htm)
- CEPAL: "El impacto de la política fiscal en la vida de las mujeres", Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, disponible en [www.cepal.org/oig](http://www.cepal.org/oig)
- \_\_\_\_\_: "La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir", Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2010, en [www.cepal.org/oig](http://www.cepal.org/oig)
- DÍAZ, I. y C. PIÑEIRO: "El trabajo por cuenta propia en Cuba: lecciones de la experiencia uruguaya", CEEC, 2012.
- DÍAZ DE VILLEGAS, L. 2009: "El papel de los estabilizadores automáticos en Cuba", tesis de pregrado, Universidad de la Habana.
- DOMÍNGUEZ, J. I., O. PÉREZ y L. BARBERIA (editores): *La Economía Cubana a principios del siglo XXI*, El Colegio de México y Harvard University, 2007.
- ENGELSCHALK, M.: "Designing a Tax System for Micro and Small businesses: Guide for practitioners", Informe del International Finance Corporation, World Bank Group, 2007.
- FREEDMAN, J.: "Small Business Taxation. Policy Issues and the UK", Australian Tax Research Foundation, 2004, en [www.atrf.com.au](http://www.atrf.com.au)
- MUSGRAVE, R. A.: "The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy", 1959.
- GONZÁLES, D.: "Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina", 2006.

- GORDON, R.: "Fiscal Policy during the Transition in Eastern Europe", en *The Transition Eastern Europe*, vol. 2, University of Chicago Press, 1994.
- PÉREZ, V., F. OBERTO y M. GONZÁLEZ: "Los Trabajadores por Cuenta Propia en Cuba", 2003, disponible en [www.nodo50.org](http://www.nodo50.org)
- RITTER, A.: "The tax regime for micro enterprises in Cuba", en *Revista de la CEPAL*, no. 71, 2000.
- \_\_\_\_\_: "Micro-enterprise Tax Reform, 2010: The Right Direction but Still Onerous and Stultifying", 2010, en [www.thecubaneconomy.com](http://www.thecubaneconomy.com)
- SHOME, P.: *Tax Administration and the Small Taxpayer*, Washington, D.C., FMI, 2004.
- SUERO, L.: "Análisis y propuesta de perfeccionamiento del sistema tributario cubano", tesis de maestría, CECOFIS, 2004.
- VIDAL, P. y O. PÉREZ: "Entre el Ajuste Fiscal y los Cambios Estructurales: se extiende el Cuentapropismo en Cuba", *Espacio Laical*, año VI, no. 24, octubre-diciembre, La Habana, 2010.
-



CAPÍTULO

4

*Continuidad de los cambios  
en la agricultura*





# Continuidad de los cambios en la agricultura

ARMANDO NOVA GONZÁLEZ

---

## Introducción

Recientemente se han implementado importantes medidas en el contexto de las transformaciones del sector agropecuario cubano, como parte del proceso de actualización del modelo económico: el Decreto-Ley 300 y el nuevo reglamento de las UBPC. En este trabajo se analizan y valoran los aspectos resueltos y aquellos que aún no lo están, así como sus implicaciones para el desarrollo de las fuerzas productivas. Asimismo, el tema de género referido a la participación de la mujer y su potencialidad como fuerza laboral, técnica y de dirección. A la vez se realiza un balance de los resultados productivos en el período comprendido entre 2008-2012.

## Decreto-Ley 259 y 282

El análisis y valoración del nuevo Decreto-Ley 300 “Sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo”, requiere de la necesaria referencia a los aspectos contenidos en los decreto-leyes 259 y 282, derogados por este.

La emisión del Decreto-Ley 259 en julio de 2008, y el posterior Reglamento, Decreto-Ley 282, en agosto del propio año, constituyó un importante paso de avance para proceder a la distribución de las tierras ociosas y el inicio de un camino en el logro de incrementos significativos en la producción nacional de alimentos, sustitución de alimentos importados y generación de fondos exportables. Aunque la entrega de tierra es una condición necesaria, pero no suficiente.

Ambos logran concretar aspectos importantes que hasta el momento de su emisión se habían mantenido indefinidos, tales como:

- Enmarcan el período de tiempo bajo el cual se establece el usufructo (en las UBPC y en las entregas

de tierras a productores individuales, este aspecto no se encontraba concretado antes de la emisión de los decreto-leyes 259 y 282). A la vez, inicia un camino hacia la definición del término propiedad económica y propiedad jurídica.<sup>1</sup>

- Recogen de forma explícita el cobro de un impuesto<sup>2</sup> por la utilización de la tierra. Este concepto se considera como una especie de arriendo, a través del cual se favorece el reconocimiento de la importancia del medio de producción que se entrega y que debe ser conservado e incluso mejorado. De igual forma, conduce a una identificación y separación de la propiedad jurídica y económica, esta última encaminada a favorecer la realización de la propiedad.

No obstante, el Decreto-Ley 259 contempla algunos aspectos no debidamente esclarecidos o no tomados en consideración, entre ellos:

- El período de tiempo de entrega de la tierra en usufructo a las personas naturales se encuentra establecido por 10 años (aunque renovable), sin distinción por tipo de cultivo, es decir, no resulta igual el tiempo que se requiere o se necesita, si la tierra es destinada a cultivos de ciclo corto o para cultivos semipermanentes o permanentes o por tipo de ganadería. De acuerdo con los tipos de cultivo o actividad ganadera se requerirá determinado grado de intensidad en las inversiones.
- Según el artículo 15, una vez finalizado el usufructo se procedería al pago de las bienhechurías adquiridas o constituidas, con excepción de la vivienda construida por el usufructuario. Lo anterior puede implicar que el usufructuario invierta lo mínimo necesario y particularmente, casi impide que el productor agrícola se asiente, vea su estancia como algo transitorio y no permanente. En realidad, el campo cubano requiere de una recampesinización, pero sin campesinos no hay garantía y estabilidad de una producción agrícola sostenida. El productor agrícola requiere determinadas instalaciones donde guardar y conservar los aperos de labranza, animales, semillas, insumos, equipos, entre otros. La actividad agrícola no se puede abandonar o vivir distante del lugar donde se encuentra la tierra; el productor necesita establecerse, vivir *in situ*. La

actividad agrícola y pecuaria requiere presencia permanente.

- En el artículo 14, referido a la extinción del usufructo se plantea en el inciso c): “por incumplimiento continuado de la producción contratada, previo dictamen de los especialistas”. En realidad, este es un aspecto que debería resolverse en la aplicación del reglamento (en el artículo 7 del reglamento, inciso a, solo refiere “[...] y cumplir los contratos de entrega de productos”, no obstante encierra cierta preocupación, si bien los productores deben contratar una proporción de su producción terminada para la venta al Estado (Acopio) con vistas a garantizar determinados niveles con destino al sector social, pero surge la interrogante: ¿qué proporción debe vender? Si son mantenidas las actuales condiciones donde los compromisos de entrega alcanzan y sobrepasan el nivel de 70 % del total producido,<sup>3</sup> en la práctica esto se ha convertido en un factor de desestímulo para los productores. En realidad, Acopio debería acudir como un comprador más y pagar a precios de mercado para estimular al productor.

La aprobación y entrega de tierras ociosas según establecen el Decreto-Ley 259 y el Reglamento 282, ha estado impregnada de un proceso burocrático y dilatorio, que solamente comenzó a agilizarse en el transcurso de 2009, y aún presenta dificultades:

1. Desde el instante que se presenta la solicitud de tierra al director municipal del Centro Nacional del Control de la Tierra, este dispone de oficio de 30 días, en los casos en que los límites se correspondan con la información gráfica y literal del catastro y hasta 60 días, si se requiere realizar mediciones en el terreno. Una vez concluida la formación del expediente, el director municipal del Centro Nacional de Tierra lo presenta al delegado municipal de la agricultura en el término de tres días. El delegado municipal dispone de 30 días para el análisis y aprobación del otorgamiento o no del usufructo solicitado. En resumen, deben transcurrir *sesenta y tres días*, desde que se inicia la solicitud de tierra en usufructo hasta que finalmente se aprueba y se emite, si todo transita con normalidad y no se requiera hacer mediciones en el terreno; de lo contrario, el tiempo pudiera extenderse por treinta días más, es decir *noventa y tres días*.

1 La tierra continúa como propiedad del Estado.

2 Aparece en el artículo 5, en el 25 del Decreto-Ley 282 y en el anexo único Convenio punto 11b.

3 Ver A. Nova, “La agricultura en Cuba: evolución y trayectoria (1959-2005)”.

2. De registrarse un proceso de reclamación por parte del solicitante ante una negación del otorgamiento del usufructo el tiempo se extendería. En un término de 10 días más, el solicitante-reclamante deberá dirigir la reclamación a nombre del delegado provincial de la agricultura, a través del delegado municipal, este último dispondrá de cinco días hábiles para realizar la entrega al delegado provincial. Este, en un término de quince días, emitirá una notificación de aprobación o no, la cual será entregada al solicitante-reclamante en un término de cinco días, a través del director municipal de Centro Nacional de Tierra. En resumen al proceso se añadirían treinta y cinco días, por encima de los sesenta y tres o noventa y tres días. En total pudiera extenderse hasta *noventa y ocho o ciento veinte y ocho días*, todo el proceso de solicitud de tierras si se origina una negación, que dé lugar a una reclamación.
3. El propio Reglamento 282 establecía una relación de documentos que deberían ser presentados, los cuales no facilitaban el proceso de implementación, más bien lo dilatan. Las personas naturales, según el artículo 7 deberían cubrir una serie de requisitos expresados a través de una serie de modelos, certificados, avales, que deben ser presentados y tramitados. Extraído del propio Reglamento a continuación se relacionan los documentos por los que de una forma u otra debían transitar los solicitantes, de acuerdo con el artículo 7:
  - a. Para los tenedores de ganado mayor deberán mostrar o acompañar certificado del registro pecuario.
  - b. Para los poseedores de ganado lechero, también certificado del nivel de cumplimiento de los contratos de entrega de leche.
  - c. Los poseedores de ganado menor, informe sobre el número de animales que posee, especificado por categoría.
  - d. Aval de la Cooperativa de Crédito y Servicios donde estén ubicadas las tierras.
  - e. Modelo de solicitud, declaración jurada suscrita en el modelo oficial presentado por el solicitante.
  - f. Certificación Catastral, expedida por la oficina municipal de Hidrología y Geodesia. Este certificado debe pagarlo el solicitante.
  - g. El director municipal del Centro Nacional de Control de la Tierra en el municipio, entrega al delegado municipal de la agricultura el expediente de solicitud. De este acto habrá que dejar constancia escrita.
  - h. Resolución que emite el delegado municipal de la agricultura si es aceptado o no la solicitud de usufructo.
  - i. De no ser aceptado el usufructo el solicitante puede acudir por escrito ante el delegado provincial.
  - j. El solicitante-reclamante deberá adjuntar documento con la opinión del presidente municipal de la ANAP.
  - k. De igual forma deberá adjuntar documento con la opinión del representante municipal del Ministerio del Azúcar.
  - l. El delegado provincial emite Resolución, si procede o no la reclamación.
  - m. Firma del convenio sobre las relaciones y obligaciones entre el usufructuario y el delegado municipal.

En resumen eran nueve los documentos que se requerían para el trámite de solicitud de tierras en usufructo, si esta era aceptada. De lo contrario serían trece, de iniciarse un proceso de apelación o reclamación por parte del solicitante.

El factor hereditario no se encontraba contemplado en los decreto-leyes 259 y 282. Lo cual ante determinadas razones como fallecimiento, impedimento físico, u otras, no posibilitaba la continuidad del usufructo por familiares y se convertía en un elemento más que no favorecía la estabilidad del productor agrícola.

### Decreto-Ley 300 (octubre, 2012)

Este decreto ofrece solución a dos de los cuatro aspectos señalados anteriormente y no resueltos en los decreto-leyes 259 y 282 (una concepción modular en cuanto al período de tiempo de duración del usufructo, el derecho a la vivienda, la definición del compromiso de entrega al Estado a través de Acopio y el factor hereditario). Quedan resueltos el derecho a la vivienda y el factor hereditario; *dos pasos hacia adelante*. Aunque resulta apropiado señalar que cuando se realiza una inversión para la construcción de la vivienda, esta por lo general se realiza para un período más allá de diez años (término de finalizar o renovar el período de usufructo), más bien para 30 o más años. Por lo anterior, esto encierra cierto grado de incertidumbre y de inestabilidad para el productor, cuando lo que se persigue es lograr estabilidad y

asentamiento por parte del productor, y la continuidad por parte de su familia (repoblar el campo cubano).

En los anexos 1 y 2 se resumen y comparan los pasos, documentos y tiempo por el que transita el solicitante y se consideran las alternativas que ofrece el nuevo Decreto-Ley (la solicitud simple, la solicitud para ampliar área y cuando se requiere la aprobación del delegado provincial de la agricultura). No se registran mejoras en el procedimiento, tiempo y en la tramitación de los documentos; se reduce tan solo uno y es incorporado un nuevo paso o nivel en la aprobación de las tierras a entregar vinculadas a las CCS.

Entre los nuevos aspectos no superados por el Decreto-Ley 300, se encuentran:

1. Hace extensiva la vinculación del usufructuario además de a las CCS, a la empresa estatal, la UBPC y la CPA; ofrece más opciones.
2. En el artículo 7.1, al referirse a las personas que ya poseen tierras y se encuentran vinculadas a una empresa estatal, UBPC o CPA, establece la concesión de que pueda extender su área hasta 67,10 ha, siempre que se encuentren cercanas hasta 5 km y condicionada a que el solicitante mantenga en plena producción las tierras que ya posee. En este apartado se encuentran excluidos aquellos que están vinculados a una CCS.
3. En el artículo 9.1 admite la entrega de tierras a personas naturales vinculadas laboralmente con entidades u otras formas de empleo, pero condicionada a que las puedan trabajar y administrar de forma personal y directa.
4. El artículo 10 establece que las personas naturales vinculadas a granjas estatales, UBPC, CPA y CCS, podrán adquirir insumos agropecuarios, recibir servicios y comercializar sus producciones a través de esas entidades. Esto condiciona *la autonomía* del productor de poder decidir por sí mismos, adquirir los insumos y servicios en un mercado de insumos y medios de producción para los productores, así como comercializar directamente sus producciones. Este aspecto no favorece la realización de la propiedad.<sup>4</sup>
5. En el artículo 34, del Reglamento se establece la posibilidad de la herencia.

4 El derecho del productor de poder decidir qué debe producir, a quién vender lo producido, a qué precio, acudir a un mercado de insumo para comprar los medios necesarios y en el momento oportuno con el objetivo de lograr el cierre exitoso del ciclo productivo.

6. Se introduce en el artículo 11, la posibilidad de la integración a una granja estatal, UBPC y CPA, pero el productor debe ceder el derecho de usufructo a la entidad a la cual se integra.

#### Aspectos no resueltos

1. Para las personas naturales se mantiene el período de tiempo de diez años para el usufructo (aunque prorrogable, ver artículo 8.1), sin tomar en consideración las condiciones *biológicas naturales* de los diferentes cultivos y las diferentes *ganaderías*.
2. Mantiene y por lo tanto no resuelve en el artículo 12.1, que ante el incumplimiento de las obligaciones suscritas para comercializar los productos (aquí surge de nuevo las interrogantes ¿qué magnitud?, ¿en qué proporción? y ¿sobre qué productos?), sería derogado el usufructo.
3. En el artículo 19 del Reglamento se reitera lo planteado en el artículo 10: “La persona natural usufructuaria firma los contratos [...] con la entidad que se vincula, para adquirir insumos agropecuarios, recibir servicios y comercializar sus producciones [...]”. Esto atenta contra la *autonomía* del productor usufructuario. En realidad debería presentarse como una opción, no como una condición.
4. En los decretos derogados solo se acudía al delegado provincial de la agricultura, por apelaciones ante denegación del usufructo, ahora se incorpora este elemento ante situaciones que se detallan en el artículo 10.2 del Reglamento contenido en el Decreto-Ley 300, entre ellos las solicitudes para vincularse a una CCS y las solicitudes de tierras por parte de las CCS.

Llama la atención que en el Decreto-Ley 300 no aparece la referencia al cobro de un impuesto sobre el uso de la tierra, que en los decretos 259, artículo 5 y en el Reglamento 282, artículo 25 inciso b, se manifestaba de forma explícita.

El término usufructo es el derecho de usar algo que pertenece a otro sin pago, cuando se establece el cobro del impuesto por el uso de algo que no le pertenece en realidad se convierte en un arriendo, esto se manifestaba como una especie de contradicción en ambos decretos derogados. No obstante, este elemento sienta las bases para el cobro del arriendo encaminado hacia la definición de la propiedad jurídica y de la propiedad económica en busca de la realización de la propiedad. Esto se hubiera resuelto al introducir la palabra arriendo y por supuesto,

las tierras entregadas no podrían ser sobre la base del usufructo, sino del arrendamiento.

A partir del análisis individual y no de conjunto del Decreto-Ley 300 (publicado *Gaceta oficial* 22 octubre 2012) y la Ley 113 (Sistema Tributario publicada en la *Gaceta Oficial* el 21 de noviembre 2012), esta decisión pudiera ser considerada *un paso atrás*. En el momento de la emisión del Decreto-Ley 300, aún no se encontraba ni divulgada ni vigente la Ley 113, (donde aparece la referencia en el libro segundo, capítulo III artículo 172 el impuesto sobre la propiedad o posesión de tierras agrícolas); aunque ya se había discutido y aprobado con sugerencias y correcciones en la sesión de la Asamblea Nacional del 23 de julio de 2012.

El Decreto-Ley 300 no hace referencia alguna a que este importante aspecto (cobro del impuesto sobre la propiedad o posesión de la tierra), el cual está incluido en la Ley 113. Por el contenido y alcance de esta medida (entrega de tierras ociosas) y peso significativo en el proceso de los cambios estructurales en la actualización del modelo económico, hubiera sido muy apropiado el hecho de enfatizar, puntualizar y señalarlo en el Decreto-Ley 300.

Surge la interrogante ¿puede considerarse como una manifestación de la falta de enfoque sistémico en el tratamiento de los problemas? Teniendo presente y tomando como ejemplo la referencia que se hace en la Ley 113 libro II Impuesto aduanero, artículo 285, al referirse al pago de los aranceles de aduana, donde expresa: “El pago de los aranceles aduanales se realiza en la forma y términos establecidos en la legislación especial vigente a tales efectos”. ¿Por qué en el Decreto-Ley 300 no es tratado con particularidad y detalle el tema del cobro del impuesto sobre la propiedad y posesión de tierras agrícolas, según las características y peculiaridades económicas y biológicas naturales que encierra el sector agropecuario, y por supuesto, mantener la mención en la Ley 113?

Al no mencionar el cobro del impuesto sobre el uso de la tierra, el actual Decreto-Ley vigente (300), no favorece ni contribuye a facilitar el escenario adecuado, para lograr el sentido de pertenencia en los productores. Orientar la solución del problema a través de la aplicación del contrato de arrendamiento y establecer los derechos y deberes tanto para el arrendador como para el arrendatario, parece el camino adecuado para definir los términos de propiedad jurídica y propiedad económica (al propiciar el derecho de propiedad en toda su extensión, decisiones y resultados). Lo anterior junto a otros aspectos señalados sobre la autonomía del productor,

ayudaría a resolver la realización plena de la propiedad y el desarrollo de las fuerzas productivas.

El aspecto de la propiedad no es atribuible exclusivamente a poseer o no el título de propiedad, es decir, el concepto de realización de la propiedad va más allá del simple hecho de poseer el título de propiedad, es mucho más abarcador; considera que el individuo o el colectivo pueda tomar sus propias decisiones, en cuanto a: cómo combinar eficientemente los factores productivos, qué estructura de producción debe lograr, a quién destinar o vender la producción, los precios que debe recibir por sus productos, dónde comprar los insumos productivos y el equipamiento, a partir de sus resultados en correspondencia con los precios y los ingresos obtenidos por la venta de su producción y finalmente, una vez deducidos sus compromisos financieros, disponer de sus resultados económicos. En este proceso el productor o los productores deben conciliar el interés social con sus intereses sin olvidar la existencia real y objetiva del mercado, en complementariedad con la planificación.

Implementar el arrendamiento (cobro de impuestos por el uso productivo de la tierra, quizás no sea lo más apropiado. En la etapa de despegue el productor posee escasos recursos y se requiere un período de gracia) garantiza la tenencia de la propiedad de la tierra en manos del Estado y la vez ayudaría a esclarecer, como ya se ha señalado, la indefinición entre la relación de propiedad jurídica y propiedad económica.

La entrega de la tierra es una condición necesaria, pero no suficiente. Se precisa de otras medidas y transformaciones del entorno, para facilitar el cierre exitoso del ciclo productivo: producción-distribución-cambio-consumo, bajo un enfoque sistémico.

## Nuevo reglamento de las UBPC

Supuestamente, la emisión de este nuevo reglamento está encaminado a la búsqueda de una mayor autonomía en la gestión económica, sin embargo, la valoración de los aspectos no favorables que encierra y que a continuación se exponen, en modo alguno favorecen el proceso de la autonomía necesaria y reclamada para el buen funcionamiento de las UBPC.

Dentro de los aspectos que aún atentan contra la autonomía de las UBPC y que se manifiestan en ese Reglamento, se encuentran:

1. No reconocimiento como empresa “[...] la UBPC es una organización económica y social cooperativa [...]”; artículo 1.

2. Sobre la constitución de la UBPC:
  - a) “[...] Se acompañará del dictamen sobre factibilidad económica y legal de la solicitud, elaborado por la empresa a partir de la cual surge la UBPC [...]”, artículo 4.
  - b) “El ministro de la agricultura autoriza la constitución de la UBPC y notifica al delegado de la agricultura en la provincia y municipio [...], así como el director de la empresa a partir de la cual la UBPC se constituye [...]”, artículo 6.
3. Sobre el objeto social propuesto “[...] Se evalúa por el delegado o director de la agricultura en el municipio. Oído el parecer de la *empresa a cuyo sistema de producción la UBPC se vincula y lo autoriza [...]*”, artículo 8.1
4. Sobre el funcionamiento.
  - a) “La empresa a cuyo sistema de producción se vincula la UBPC controla el cumplimiento de las normas técnicas que rigen el proceso productivo y la contratación”, artículo 17.
  - b) “[...] La UBPC con la participación de la empresa a cuyo sistema de producción se vincula elabora la propuesta de programa de desarrollo [...]”, artículo 19.
  - c) “Los abastecimientos y servicios que requieran las UBPC [...]. Se obtendrán directamente de las personas naturales o jurídicas legalmente facultadas mediante contrato escrito[...]”, artículo 21.1. ¿Cómo y quién establece el carácter de las facultadas? ¿Cuáles son las legalmente facultadas? No se especifica y se puede interpretar que quien establece esa facultad es la *empresa a la cual está vinculada*. Si es así, resulta una manifestación más de la falta de autonomía (la empresa, el intermediario que le resta autonomía).
  - d) “Las UBPC luego de cumplir los contratos que suscriban para la venta de la producciones directivas, podrán vender [...] a las personas naturales o jurídicas, artículo 21.2. Surge la interrogante ¿por qué no dice al mercado libre?
5. Sobre el proceso de revocación. “El proceso de revocación pueden promoverlo excepcionalmente el delegado o director de la agricultura en el municipio, el secretario del sindicato a esta instancia, quienes podrán incluso convocar a la junta de administración y a la Asamblea General[...]”, artículo 29. ¿Por qué el sindicato sin son cooperativistas dueños?

## Resumen de las valoraciones

El Decreto-Ley 300 resuelve el derecho a la vivienda y a la herencia; dos de los cuatro aspectos contenidos en los decreto-ley 259 y 282, que encerraban grados de incertidumbre para los beneficiados por las entregas de tierras ociosas, lo que permite señalar que se han dado *dos pasos hacia adelante*.

En el nuevo decreto vigente se extiende la posibilidad de vincularse además de a las CCS a otras entidades productivas, ofrece mayores opciones, pero excluye a los vinculados a una CCS de optar por un área superior a las 13,42 ha y hasta las 67,1 ha, cuando en realidad, las CCS son las formas cooperativas de mayor éxito.

Acepta la entrega de tierras a personas naturales vinculadas laboralmente con entidades u otras formas de empleo, pero bajo la condición de trabajar esta de forma directa por parte de la persona beneficiada.

Se incrementan acciones en el proceso de otorgamiento de tierras, particularmente aquellas que estarían vinculadas a las CCS, las que tienen que ser aprobadas por el delegado provincial de la agricultura. A este nivel solo se acudía con los decretos derogados cuando se registraba una apelación por la denegación al beneficio de entrega de tierras.

Se mantiene que los productores beneficiados por la entrega de tierras tienen que comprar los insumos productivos, medios de producción y comercialización, a través de la entidad económica a la cual se encuentran vinculados. Esto condiciona *la autonomía* de los beneficiados. No facilita la *realización de la propiedad*.

Como alternativa se refleja el hecho de la integración a una granja estatal, UBPC y CPA, pero el productor tiene que ceder el derecho del usufructo a la entidad a la cual se integra.

El Decreto-Ley 300 mantiene de forma modular el período de entrega a los beneficiados por diez años, aunque renovables, pero no considera los factores económicos y biológicos naturales, como leyes que se manifiestan en el sector agropecuario, que por lo general, prolongan el período de recuperación de las inversiones en ese sector y añaden características y particularidades propias. Esto es considerado como *un aspecto no resuelto*.

Se mantiene la condicionante de retirar el beneficio del uso de la tierra entregada, ante el incumplimiento de las obligaciones suscritas para comercializar los productos (*el segundo aspecto no resuelto*). Esto a través de los años se ha convertido en una limitante importante para los productores, por los elevados compromisos de

ventas al Estado (por encima de 70 %), a través de acopio estatal. No favorece *la autonomía* y los beneficios para los productores ante la ineficiencia de acopio estatal y el pago de precios bajos con relación a los precios del mercado libre. No facilita *la realización de la propiedad*.

No se menciona en el Decreto-Ley 300, el cobro del impuesto sobre el uso de la tierra y a la vez, no hace referencia a la Ley Tributaria 113, en la cual se plantea el cobro de ese impuesto. Se considera que hubiera sido más apropiado que este aspecto fuera tratado con cierta profundidad y amplitud en este Decreto-Ley, atendiendo a las características y particularidades del sector agropecuario en cuanto al comportamiento de las leyes económicas y biológicas naturales y su interrelación. El cobro de un impuesto sobre el uso de la tierra, traza un camino hacia la implementación del arriendo, lo que permitiría la definición de derechos y deberes entre las partes y delimitaría la propiedad jurídica y la propiedad económica; así contribuiría de forma significativa a la realización de la propiedad. Hasta el momento en que se da a conocer el Decreto-Ley 300 (22 octubre de 2012), la no mención en este texto sobre el cobro del impuesto por el uso de la tierra, pudiera considerarse como *un aspecto que no favorece la realización de la propiedad*, a partir del análisis por separado en el tiempo y no de conjunto del Decreto-Ley 300 y la Ley 113 (Sistema Tributario, publicada en la *Gaceta Oficial* el 21 de noviembre de 2012). En el momento de la emisión del Decreto-Ley 300, la Ley 113 aún no se encontraba ni divulgada ni vigente, aunque *sí* aprobada por la Asamblea Nacional.

De lo anterior se deduce que quedan aún dos aspectos importantes por resolver, y además, el tema sobre el arriendo y la renta diferencial del suelo que constituyen elementos importantes que deben ser incorporados al análisis y valoración del tema agrario cubano.

Mantener en el nuevo Reglamento de las UBPC la presencia de la empresa estatal, a la cual se vincula la UBPC como agente intermediario, les resta autonomía y no favorece el modelo de gestión económica que se requiere para lograr el cierre exitoso del ciclo productivo. Las CCS y la CPA nunca han tenido una empresa intermediaria a la cual se encuentren vinculadas y por lo general han funcionado de forma eficiente, aunque deben transitar para algunas autorizaciones y decisiones a través de la empresa estatal municipal, que a la vez le resta autonomía de gestión, ¿cuál es la razón económica y de gestión, de insistir en mantener una empresa intermediaria a la cual se vinculen las UBPC y en cierta medida también atenta contra la autonomía de las CPA y CCS?

## Agricultura, transformaciones y género

En el contexto de la economía cubana las mujeres conforman una importante reserva de productividad, en particular en el sector agrícola. Es de esperar como parte del nuevo modelo agrícola que se avizora, que el espacio de participación de la mujer crezca y se tenga presente que en este sector representa tan solo 20 % y por lo general, su actividad se concentra en labores tipificadas por el sexo, como extensiones que se realizan en el hogar y su escasa presencia en puestos típicamente masculinos, de mayor jerarquía, como la dirección.

Atendiendo a la participación de la mujer en las formas cooperativas pertenecientes a la ANAP que agrupa 406 526 asociados, en las CPA y las CCS al finalizar 2012, las mujeres representan solo 17 %.

Otra reserva importante de productividad se aprecia en el no aprovechamiento de la capacidad real y potencial de ellas como fuerza de trabajo calificada. Durante 2010, las mujeres representaban 57 % en la fuerza laboral técnica. Esto tiene relación con su superación sistemática y se refleja en 51,5 % de las maestrías y 32,5 % de los doctorados del país; constituyen casi 50 % del total de los investigadores en unidades de ciencia y técnica. No obstante, estos resultados por lo general no son revertidos a través de su participación en la toma de decisiones directas ni en los sectores económicos de mayor productividad.

De acuerdo con los resultados brindados por la ONE 2010, 34,4 % de los dirigentes son mujeres y 40,2 %, en el sector de los servicios. Aunque representa un avance importante con relación a 2009, aún es insuficiente y no ha sido posible modificar sustancialmente la estructura ocupacional femenina en correspondencia con la relación adecuada entre la inversión-conocimientos logrados por ellas y el aporte al aumento de la productividad. Se manifiesta una desarticulación entre los niveles de formación y los empleos que las mujeres ocupan.

El Censo de Población y Viviendas,<sup>5</sup> registró que las empleadas en la zona rural representaban 13,7 % del total de las mujeres cubanas dedicadas al trabajo remunerado. Se estima que por cada 100 hombres empleados en la zona rural lo están 30 mujeres.

Aunque no constituyen mayoría en las zonas rurales, encierran un potencial importante como fuerza de trabajo, ya que menos de 15 % de las mujeres de las zonas rurales se dedican al trabajo remunerado.

5 ONE, *Anuario Estadístico de Cuba*.

El poco desarrollo de servicios de apoyo en las zonas rurales para el cuidado de niños, ancianos y discapacitados, contribuye en el ámbito familiar a su rol de cuidadoras. Además, las pocas facilidades para otros servicios hacen que en la mujer recaigan las actividades domésticas de las que se beneficia toda la familia.

Por otra parte, el mal estado de las vías, la escasez de transporte y la lejanía en ocasiones de las tierras ofertadas en usufructo, limitan la movilidad de los pobladores y en especial de las mujeres, lo que también dificulta la comercialización de los productos que puedan obtener en las tierras puestas en explotación.

Uno de los factores que podría estimular la incorporación de mujeres como usufructuarias, lo constituye la posibilidad de asentarse en el terreno concedido con este fin, aspecto resuelto en el Decreto-Ley 300. Esta decisión es un elemento favorable para aprovechar el potencial productivo femenino, ya que las dificultades para asentarse en la tierra a cultivar se manifiestan como un desestímulo para las mujeres, pues por lo general, según su desempeño histórico y social prefieren trabajar en lugares cercanos a su vivienda. A mediados de los 70 y principios de los 80, la posibilidad de acceso a los servicios e infraestructura fue durante el proceso de cooperativización, uno de los principales elementos que facilitó la incorporación de las familias campesinas a las cooperativas y a las comunidades agropecuarias. En este proceso, el papel de las mujeres fue muy importante.

### ¿Cómo se está comportando el sector agrícola?

Durante los últimos cuatro años (2009-2012), y teniendo presente las medidas iniciadas en 2007, los resultados obtenidos hasta el presente no han sido los esperados (ver anexos 3 y 4). Durante el año 2012, el volumen de la producción agropecuaria decreció en 1,3 %; mientras que en la agricultura crece 1,7 % y decrece en la ganadería en 4,3 %.

La producción agrícola, particularmente en la producción de viandas (tubérculos-raíces y plátano, ver anexo 3), creció 2,5 %. Los tubérculos y raíces registran un decrecimiento de 1,4 %; en este grupo disminuyen la papa, la yuca y los otros tubérculos, en 21,8; 4,1 y 14,8 % respectivamente, a la vez aumenta el boniato y la malanga.

Crece 9,3 % la producción de plátano, que continúa como el producto de mayor dinamismo de crecimiento y logra atenuar los decrecimientos de los otros alimentos de origen vegetal e inclusive, es el que contribuye fundamentalmente al ligero incremento (1,7 %), registrado en la producción de alimentos de origen vegetal.

Disminuye 4,0 % el rubro de la producción de hortalizas, los decrecimientos son fundamentalmente en tomate, cebolla, ajo (poseen una mayor demanda por parte de la población y de la industria procesadora), melón, col y otras; el resto de los productos del grupo crecen.

Por otra parte, la producción de granos (maíz y frijol) muestra en el maíz un crecimiento de 1,8 %; en tanto el frijol decrece en 4,4 % y en el arroz cáscara húmedo, aumenta en 11,9 %.

Respecto a la producción ganadera (anexo 4), la ganadería vacuna muestra modestos crecimientos en la producción de carne, pero tan solo en 0,8 %, también el peso promedio crece en 0,5 %. La producción de leche aumenta en 1,8 % (9,2 millones de litros), y el rendimiento por vaca se mantiene estable, 3,7 L/vaca diarios. La economía cubana realiza importaciones anuales de leche en polvo que motivan erogaciones en divisas entre 180,0-200,0 MM USD.

La ganadería porcina decreció en la producción de carne 7,8 %; mientras que el peso promedio crece 1,0 %. La existencia de ganado porcino crece 0,6 % y la ganadería avícola decrece en su renglón fundamental, la producción de huevo, en 4,1 % (83,9 millones de huevos menos); a la vez que se registra disminución en el índice de huevo/ponedora de 246 (2011) a 235 unidades (2012). También la producción de carne decrece en 0,8 %.

### Consideraciones finales

Los cambios más recientes en el sector agropecuario, referidos al nuevo Decreto-Ley 300, logran resolver dos de los aspectos que generaban incertidumbre en cuanto a la estabilidad de la fuerza laboral en la agricultura: el derecho a la construcción y a la propiedad de la vivienda y el derecho de herencia. Sin embargo, se mantienen los diez años fijos para el usufructo (aunque renovable), sin tomar en consideración las leyes biológicas naturales que rigen en el sector agropecuario ni la existencia y diferencias entre cultivos de ciclo corto, semipermanentes y permanentes, así como las diversidades que hay entre los tres tipos fundamentales de la ganadería: vacuna, porcina y avícola.

Mantiene el retiro del derecho de usufructo para aquellos que incumplan de forma reiterada los compromisos (los compromisos de venta a los órganos de acopio estatal, se mueven en la actualidad entre 70-80 %), lo anterior gravita e introduce un grado de incertidumbre al productor, y no facilita la realización de la propiedad.

En el propio Decreto-Ley 300, no aparece referencia alguna al cobro del impuesto por el uso de la tierra, ni

se hace referencia a que se encuentra contenido en la Ley 113. Este es un elemento que debe ser analizado con la profundidad que requiere, por cuanto ayuda a sentar las bases, para la delimitación entre propiedad jurídica (el Estado) y propiedad económica (derecho del productor). Ambas consideraciones contribuyen a la realización de la propiedad.

Respecto al nuevo reglamento de las UBPC, se mantiene la empresa intermedia que autoriza y define toda una serie de gestiones que le deben corresponder propiamente a las UBPC: no reconocerlas como una empresa, entre otros aspectos, atenta contra el reclamo de la necesaria autonomía de estas.

Se destaca la importancia y significación de las potencialidades de la mujer en todas las actividades del sector

agropecuario, como fuerza laboral activa, técnica, profesional y de dirección.

El análisis y la valoración del comportamiento de la producción agrícola y sus resultados durante los últimos cuatro años, denotan que las fuerzas productivas en el sector agropecuario aún se encuentran detenidas y que se requiere profundizar en las transformaciones de las relaciones de producción. No resolver los problemas señalados durante el análisis del Decreto-Ley 300 y el nuevo reglamento de las UBPC, favorece la dilación de los resultados esperados. A la vez se requiere un proceso más dinámico en las transformaciones del sector que conduzcan a la creación de un modelo de gestión económica que consolide el nuevo modelo agrícola previsto. ■

---

## Bibliografía

- Decreto-Ley 259 "Sobre las entregas de tierras ociosas en usufructo", *Gaceta oficial de Cuba 024 extraordinaria*, La Habana, julio 2008.
- Decreto-Ley 282 "Reglamento para la implementación de las entregas de tierras ociosas en usufructo", *Gaceta Oficial extraordinaria*, La Habana, 29 de agosto 2008.
- Decreto-Ley 300 "Sobre las entregas de tierras estatales ociosas en usufructo" *Gaceta Oficial de Cuba 045 ordinaria*, La Habana, 22 octubre 2012.
- ECHEVARRÍA, D., T. LARA y M. GARCÍA: "Empleo femenino en zonas rurales: logros y retos de los proyectos de cooperación para el desarrollo", en CEEC, Seminario Anual sobre Economía y Gerencia Empresarial, Hotel Nacional de Cuba, 24-25 de junio 2010, CD, ISBN 978-959-282-091-3.
- ECHEVARRIA D. y T. LARA: "Las mujeres: reservas potenciales e invisibles de productividad", Seminario Anual CEEC, La Habana, junio 2012.
- Ley 113 "Sistema Tributarios", *Gaceta Oficial de Cuba 041 extraordinaria*, 21 de noviembre de 2012.
- Lineamientos de la política económica social del partido y la revolución*, La Habana, abril 2011.
- NOVA, A.: "La agricultura cubana medidas implementadas: para lograr incrementos en la producción de alimentos. Análisis y valoración", Seminario Científico del Centro de Estudio de la Economía Cubana, CEEC, Universidad de La Habana, CD, junio 2010.
- "Reglamento de las UBPC", *Gaceta Oficial de Cuba* no. 037, 11 septiembre 2012
- ONE: *Anuario Estadístico de Cuba 2002-2011*, La Habana.
- ONEI: "Sector agropecuario indicadores seleccionados publicación cuatrimestral de la ONEI 2005-2012", La Habana.
-

## Anexos

### Anexo 1. Solicitud de tierras nuevo Decreto-Ley 300

Días solicitud que no implica incremento de área	Días solicitud por incremento de área	Días cuando se requiere aprobación del delegado provincial de la agricultura	Cantidad de documentos	Pasos y documentos a presentar
			1	Escrito de solicitud (posible usufructuario), acompañado de:
			1	- Documento de la máxima autoridad de la Granja Estatal, UBPC Y CPA, a la que estén vinculados, que acredite la situación productiva de las tierras que posee y el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales
				- Que la persona natural cumpla con los requisitos señalados en el Capítulo III 2.b del Reglamento sobre sus condiciones físicas y mentales, para poner en producción las tierras solicitadas y observar una conducta mora y social acorde con los principio de nuestra sociedad
3	3	3		El director municipal del Centro de Nacional de Tierra (CMNT), para comprobar la ubicación de las tierras
	30			Un funcionario del CMNT para hacer las verificaciones
60	60	60	1	El director del CMNT requiere de la certificación catastral de la tierra solicitada, emitida por la Oficina Municipal de Hidrografía y Geodesia
10	10	10	1	Documento expedido por la Dirección Provincial de Suelo (aptitud de los suelos) y certificado de ordenamiento territorial Dirección Municipal de IPF
3	3	3	1	Expediente presenta el director municipal del CMNT al delegado municipal de la agricultura
20	20	20	1	El delegado municipal de la agricultura aprueba o deniega
		30		En los casos registrados en el artículo 10.a del Reglamento, que requieren aprobación del delegado provincial de la agricultura. Dentro de ello la vinculación a una CCS
3	3		1	El delegado municipal de la agricultura notifica la aprobación o deniega el usufructo de lo que encuentra a su alcance
		5	1	Se emite la aprobación o denegación por parte del delegado provincial de la agricultura
99	129	131	8	TOTAL

Nota: Si se requiere hacer mediciones en el terreno en vez de 60 días serían 63 días, se apelaba al delegado provincial de la agricultura en caso de negación del usufructo.  
Fuente: Elaborado por el autor a partir del Decreto-Ley 259 y el 282, así como el nuevo Decreto-Ley 300.

### Anexo 2. Comparación entre los Decreto-Leyes 259-282 y Decreto-Ley 300

Decreto-Ley	Días solicitud que no implica incremento de área	Días solicitud por incremento de área	Días cuando se requiere aprobación del delegado provincial de la agricultura	Cantidad documentos
259-282	93*	-	-	9
300	3	129	131	8

\*Si se requiere hacer mediciones suman tres días más.  
Fuente: Elaborado por el autor a partir de los decreto-leyes 259 y 282 y el nuevo.

Anexo 3. Producción agrícola 2008-2012 (Miles de qq)

Productos	2008	2009	2010	2011	2012
Tubérculos y raíces	23 361,80	25 596,60	25 014,00	24 400,90	24 105,30
<b>De ello:</b>					
Papa	4 174,08	6 171,90	4 243,60	3 637,10	2 845,70
Boniato	-	11 652,60	-	-	-
Malanga	-	-	-	-	-
Plátano	13 039,65	10 650,40	11 941,70	14 009,20	15 400,60
Hortalizas	34 401,30	36 907,90	31 070,80	32 696,90	31 394,70
<b>De ello:</b>					
Tomate	7 217,60	10 356,90	6 822,00	7 928,50	7 350,20
Pimiento	845,60	793,50	623,90	797,80	923,90
Cebolla	1 591,30	1 630,50	1 387,00	1 780,50	1 467,40
Ajo	463,00	582,60	591,30	454,30	380,40
Arroz(cáscara húmedo)	9 478,60	12 252,60	9 878,60	10 000,00	11 178,70
Maíz	4 984,90	4 469,70	4 956,70	5 411,00	5 508,90
Frijol	952,20	1 313,10	954,30	1 584,80	1 515,20
Cítricos	7 974,20	8 503,90	6 722,00	5 158,90	3 974,10
Frutales	8 689,40	8 411,30	8 595,90	9 232,90	10 898,20

1 Tm= 21,74 qq

Fuente: Elaborado por el autor a partir del *Anuario Estadístico de Cuba ONE 2005-2002* y "Sector Agropecuario. Indicadores Seleccionados", febrero 2009-2012, ONE.

Anexo 4. Producción ganadera 2008-2012

	U. medida	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Vacuna</b>						
Sacrificio	Mcabz	377,3	370,3	353,8	367,4	368,6
Peso en pie	Mt	123,9	121,5	118,7	123,9	124,9
Peso promedio	Kg	328,4	328,1	335,4	337,2	338,8
Prod. leche	MMI	489,8	535,8	558,0	507,0	516,2
Vacas en ordeño	Mcabz	345,4	370,3	391,6	379,2	379,2
Litros/vaca/día	-	3,9	4,0	3,9	3,7	3,7
Existencia ganad	Mcabz	3 821,3	3 892,8	3 992,5	4 059,1	4 084,0
<b>Porcina</b>						
Sacrificio	Mcabz	1 814,8	2 107,8	2 133,1	2 349,5	2 144,0
Peso en pie	Mt	162,3	170,7	170,4	192,7	177,6
Peso promedio	Kg	89,4	81,0	79,9	82,0	82,8
Existencia ganad	Mcabz	1 553,8	1 469,2	1 408,3	1 357,9	1 366,0
<b>Avícola</b>						
Prod. Huevo	MMU	1883,0	1931,9	1 924,0	2 028,1	1 954,3
De ello: ponedora	MMU	1704,3	1693,6	1 708,2	1 775,6	1 729,0
Existe ponedora	Mcabz	7 271,1	7 100,0	7 010,2	7 206,0	7 366,4
Huevo/ponedora	uno	234,4	239,0	243,0	246,0	235,0
Pienso/10 huevo	kg	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6
Prod. Carne (peso pie)	Mt	11,3	10,6	13,1	12,0	11,9

Fuente: Elaborado por el autor a partir del *Anuario Estadístico de Cuba, ONE 2002-2010* y "Sector Agropecuario. Indicadores Seleccionados", febrero 2009-2012, ONE.



*Impactos del turismo  
en la economía  
y la sociedad cubana*





# Impactos del turismo en la economía y la sociedad cubana

MIGUEL ALEJANDRO FIGUERAS

## Introducción

En el año 2012, viajaron por el mundo 1 000 millones de turistas internacionales. En 1950, los turistas internacionales eran 25 millones. Su número ha crecido cuarenta veces en seis décadas. Ni la actual crisis económica mundial evitó que se estableciese ese récord.

La Habana en la primera parte del siglo xx, era el destino principal de turistas internacionales en todo el Caribe, México, América Central y América del Sur. La cercanía a la costa este de los Estados Unidos, la Ley Seca impuesta en aquel país y el hecho de que en Cuba se permitían todos los tipos de vicios y diversiones prohibidas en el país norteamericano, hacían de la capital cubana el destino preferido para los turistas norteamericanos.

En 1957, arribaron a Cuba 280 000 visitantes extranjeros. En enero de 1961, los Estados Unidos rompieron relaciones diplomáticas y prohibieron a sus ciudadanos viajar a la Isla. La actividad de turismo internacional desapareció durante esa década. Treinta años después, en 1987, se alcanzó de nuevo el nivel de 1957, pero sin la presencia de turistas estadounidenses. Los turistas, entonces, provenían de Europa, Canadá, México y otros países (Fig. 1).

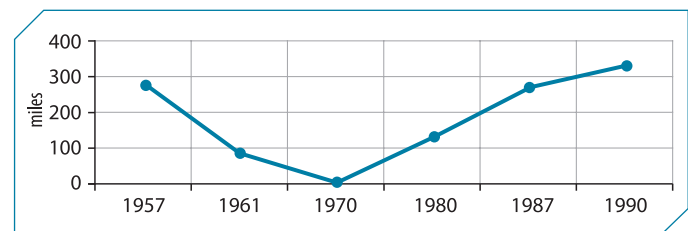


Fig. 1 Arribos de turistas a Cuba.

Entre el otoño de 1989 y diciembre de 1991, se derrumbó el socialismo en Europa Oriental y se desintegró la Unión Soviética.

Al perder sus principales socios económicos y comerciales, la economía cubana se sumergió en el “período especial”. Su Producto Interno Bruto (PBI) descendió 35 %, las importaciones bajaron 50 %, las exportaciones se contrajeron a una cuarta parte del nivel logrado en 1989.

El petróleo disponible bajó a la mitad de su nivel habitual. El insumo por habitante de calorías diarias se redujo en un tercio, el de proteínas a la mitad y las grasas a un nivel inferior. Cientos de miles de personas sufrieron enfermedades desconocidas hasta el momento, por el brusco cambio en el nivel de alimentación. Cientos de miles de hectáreas dejaron de cultivarse por falta de combustible, fertilizantes, insumos y equipos agrícolas.

Las zafras azucareras se fueron contrayendo. La mitad de la capacidad de la industria no azucarera se paralizó, el transporte mermó. La generación de electricidad disminuyó 27 %, cientos de miles de personas quedaron sin trabajo aunque recibieron subsidios por desempleo o paralización de actividades.

Derrumbado el socialismo europeo, los estrategias de los Estados Unidos diseñaron nuevas medidas para acelerar la destrucción de la Revolución:

- La Enmienda Torricelli (1992), restableció la lista negra: los barcos que tocasen puertos cubanos no podían acceder a puertos de norteamericanos en seis meses, lo que dificultó el comercio exterior y de un plumazo borraba la posibilidad de desarrollar el turismo de cruceros a escala apropiada.
- Luego, el derribo de dos avionetas que sobrevolaron varias veces La Habana (febrero, 1996) se tomó como pretexto, por la extrema derecha en el Congreso de los Estados Unidos, para la aprobación inmediata de la Ley Helms Burton, que arreciaba el bloqueo económico, comercial y financiero y ahuyentó a muchos potenciales inversionistas.
- Una campaña terrorista de bombas en hoteles y restaurantes (1997), intentó provocar el pánico entre los turistas internacionales.
- El Plan Bush y la Comisión para asistir a una Cuba Libre (mayo 2004), añadía duras restricciones para viajar a la Isla.

En esas condiciones ¿se podía desarrollar el turismo? Para sobrevivir era indispensable desarrollar nuevas fuentes de ingresos y de energía.

La compleja y adversa situación descrita no se mostraba propicia para el desarrollo del turismo internacional. A pesar de ello, se concentraron los pocos recursos disponibles y con gran audacia, se pudieron superar las adversidades y se emprendió el proceso de desarrollo turístico más dinámico experimentado en el Caribe.

Cuba recibía en el año 1990, algo más de 300 000 turistas. Pocos años después superó el millón de turistas y superó en los arribos a Jamaica y Bahamas en 1997 (Fig. 2).

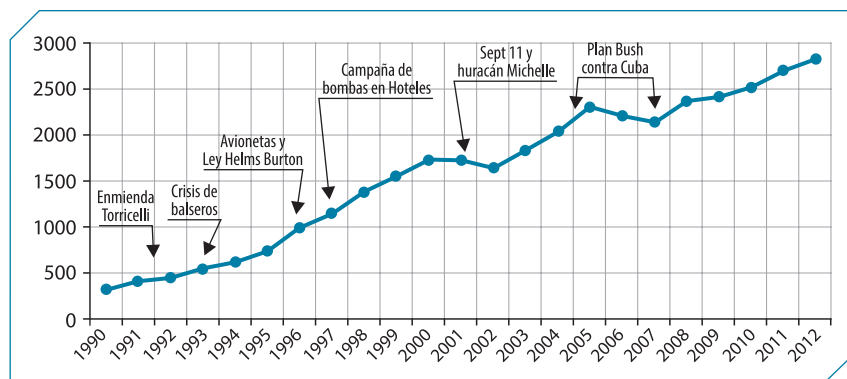


Fig. 2 Cuba: arribos de visitantes.

Cuba clasificaba en la posición 23 en 1990, en cuanto a los arribos al hemisferio americano. En una década logró ocupar el octavo lugar.

## Impactos en la transformación tecnológica

El desarrollo turístico impulsó al resto de las ramas de la economía transformaciones e innovaciones en un acelerado proceso. De una economía totalmente sumergida en la pobreza y escasez, surgió un sector turístico que operaría sobre la base de que todos sus ingresos y pagos (excepto los salarios) se harían en moneda convertible. Esto podía derivarse en ingresos en esa moneda para empresas paralizadas o con producciones deprimidas.

En 1992, en el sector del turismo se creó FINATUR, entidad financiera que otorgaba créditos en moneda convertible a posibles suministradores de las empresas turísticas, de requerir la importación de insumos, materiales, nuevas tecnologías, energía y otros. FINATUR recuperaba los créditos que había otorgado cuando se realizaban las ventas de los productos y servicios a las empresas turísticas. Cobraba intereses altos, pero esto le permitía, año tras año, incrementar su volumen de operaciones.

Al crearse FINATUR se definieron reglas claras y precisas:

1. Las exigencias de calidad y diseño por parte de las entidades turísticas obligaba a las empresas suministradoras a innovar, introducir nuevas tecnologías y suministrar productos que podían competir con similares importados. No se trataba solamente de demandar nuevos productos de buena calidad. Eran necesarios, asimismo, nuevos tipos de envases, modernos y adecuados, diferenciar e identificar los productos según los clientes y asimilar los cambios con rapidez.
2. En el turismo, el cumplimiento de los suministros en las fechas establecidas es determinante. Si un hotel no recibe la mantequilla, la carne o la cerveza, en la fecha pactada, sus clientes son afectados. Si ocurre un retraso y se incumplen las entregas en una semana, ocho o diez días, el daño es irreparable. El suministrador después podría entregar el doble o triple de la mantequilla, carnes o cervezas acordadas. Ya, en ese momento serán otros los turistas alojados en ese hotel. Los clientes afectados por la demora regresarán a sus países insatisfechos, con toda razón, del mal servicio recibido durante su permanencia en Cuba. La estancia promedio de un turista puede ser de siete a nueve días. Había que erradicar los "maratones" para recuperar atrasos. Había que cumplir las fechas establecidas.
3. FINATUR y las empresas turísticas entregaban medios financieros y abrían un mercado para las entidades deprimidas. Los contratos se debían ajustar a los precios que rigen en la región de competencia. El turismo ayuda, pero no subsidia. La competencia es muy fuerte. La responsabilidad asignada por el Estado a las entidades turísticas fue ingresar cada vez más divisas para el país.
4. Somos iguales pero no idénticos. Las diferentes empresas turísticas y hasta sus principales instalaciones deben luchar por su propia identidad. Habrá procesos que pueden homologarse para todos y habrá otros que serán distintos para que el cliente se identifique con la instalación.
5. Aquellas empresas suministradoras, incumplidoras reiteradas de sus compromisos, debían eliminarse de las listas de posibles suministradores. Es preferible definir previamente la importación que depender de incumplidores.

Para los directores de empresas suministradoras no fue fácil entender y adaptarse a esas reglas. Muchos se

habían formado durante años, cuando el *modus operandi* consistía en aceptar productos de baja calidad, incumplimientos, chapucerías, mantenimiento de la rutina sin innovar, y recibir subsidios anualmente.

En 1992, solamente 12 % de las compras que realizaban las entidades turísticas eran satisfechas por productores nacionales. Eso se fue modificando, los suministradores nacionales llegaron a cubrir hasta 68 % de las necesidades a inicios del presente siglo XXI.

Fueron necesarias inversiones para incrementar las capacidades de los suministradores, pero más importante fue el cambio cualitativo, con la necesaria transformación tecnológica de estas.<sup>1</sup>

La transformación implicó nuevas características para las producciones: calidad intrínseca y durabilidad, presencia e imagen, flexibilidad para diversificar y personalizar al comprador, entregas a tiempo y dividir producciones masivas en producciones por pedido.

Estas transformaciones tecnológicas pudieron observarse en una amplia variedad de actividades y en *clusters* productivos, tales como:

1. Construcción de casas de cultivos protegidos y semiprotegidos, para abastecer de vegetales a las instalaciones turísticas, durante todo el año.
2. Introducción de modernas técnicas de molinaje de arroz y trigo para alcanzar los parámetros de calidad exigidos.
3. Lograr avanzados sistemas de envases para el café al vacío, las cervezas y refrescos en latas, jugos de frutas, el yogurt envasado en bolsas plásticas, la leche aséptica en tetrapack, agua mineral en botellas PET, entre otros.
4. Construcción de nuevos mataderos y fábricas de productos cárnicos y embutidos.
5. Introducción de tecnologías avanzadas en producciones de toallas de mayor durabilidad, con procesos fabriles computarizados, capaces de cambiar tamaños, colores y troqueles en cuestión de minutos. Antes se requerían tres semanas para cambiar un troquel.
6. Elevación de la calidad en la producción de trajes de vestir y uniformes hoteleros para satisfacer los requerimientos de una amplia gama de clientes, adecuada presencia, larga durabilidad y mantener

1 El autor mucho agradece las opiniones y criterios sobre los cambios a introducir velozmente durante los años 90. En particular valora las notas entregadas por el ingeniero Jesús Pérez Otón, las entrevistas con el arquitecto Jorge Maciques, director de la UTT del MINTUR y las notas preparadas por el licenciado J. Cayado.

- los mismos diseños y colores para garantizar cada año su reposición parcial.
7. Creación de centros de diseño de uniformes y mobiliario, capaces de asimilar y trasladar a la producción la diversidad de demandas de las cadenas turísticas nacionales y extranjeras.
  8. Renovación de tecnologías en la producción de la hilaza, el tejido y la confección, para una variada producción de manteles, servilletas, sábanas, fundas, sobrecamas.
  9. División de grandes fábricas en pequeñas fábricas de calzado destinado al trabajador turístico, con las mejores materias primas y cueros, para producir zapatos de diseño moderno, alta durabilidad y satisfacer una demanda diferenciada por compradores.
  10. Desarrollo de la producción de amenities para los baños en las instalaciones de alojamiento, de acuerdo con los estándares que exigían las diferentes marcas hoteleras.
  11. Ensamblaje y fabricación de elevadores y sistemas de climatización.
  12. Introducción de tecnologías actualizadas de comunicación ante los requerimientos y rápida accesibilidad. Esto es un requisito del turismo moderno, desde el cobro por tarjetas de créditos, las reservaciones a distancia y la comunicación fácil con los países de origen de los turistas. La presión para hacerle frente a estas demandas incidió en el desarrollo de la telefonía digital y celular, el uso de internet y del correo electrónico.
  13. En las obras y en la industria de materiales de construcción fue necesario un crecimiento acelerado de la base material para acometer en paralelo la ejecución de muchos hoteles, principalmente en las regiones turísticas de Varadero, Jardines del Rey, Guardalavaca, Playa Pesquero y Cayo Santa María.
  14. Introducción de nuevos renglones materiales por la industria nacional, entre los fundamentales se ubican los tubos de alta tecnología para la conductora de agua de Jardines del Rey, que luego se extendió a otras regiones; cerámica de calidad para revestimiento de pisos y paredes de baños; fabricación de encimeras y tabicas de baños, viguetas pretensadas y bovedillas de hormigón para losas de entresijos y cubiertas.
  15. Con el fin de cuidar el medio ambiente en la actividad constructiva se favoreció la utilización de tecnologías limpias y el uso de soluciones tecnológicas que permitieran la construcción limitada a su perímetro, con el mínimo de afectación a la topografía y vegetación natural existente.
  16. Se priorizó el empleo de una arquitectura “blanda” subordinada al entorno, según las características ambientales de cada región.
  17. Predominó el empleo de estructuraciones dispersas o semicompactas con la reducción de edificaciones monobloques y expresiones derivadas de la tradición arquitectónica cubana y caribeña, en las cuales incidiera lo colonial y lo vernáculo. Buscar el equilibrio al combinar lo tradicional con los niveles de confort y los servicios más actuales, así como espacios abiertos y a la vez continuos para recorridos protegidos y sombreados.
  18. El intenso programa inversionista en establecimientos de alojamiento, obligó a introducir la Dirección Integrada de Proyecto (DIP), mayor precisión y fortalecimiento de las funciones del proyectista principal, el contratista y los encargados de la programación de obras.
  19. Al principio fue necesario utilizar proyectos hoteleros extranjeros, adecuándolos a las condiciones propias, pero después la gran mayoría de los nuevos hoteles se proyectaron nacionalmente y para ello fue necesario incrementar de forma acelerada, el empleo de computadoras y de sistemas especializados de software de ingeniería.
  20. Fue útil aprovechar las experiencias de empresas constructoras extranjeras, las cuales participaron en la proyección y construcción de algunas inversiones turísticas, como los sistemas de diseño-construcción, contratos “Llave en mano” y otros. Al asimilar esas experiencias y métodos organizativos, fue factible reducir considerablemente los plazos constructivos.

## Impactos en el empleo

La actividad turística ha sido una importante fuente ocupacional, sobre todo para la población juvenil y femenina: la mitad de sus trabajadores tiene menos de 35 años de edad, 41 % de su fuerza de trabajo son mujeres (antes de 1990 no superaban 25 %) y 72 % del colectivo laboral turístico posee 12 años de escolaridad o más.

Durante el período 1990-2006, el empleo directo en la actividad turística se duplicó, mientras que las capacidades hoteleras casi se triplicaron y los ingresos se multiplicaron por diez, los ingresos o ventas por trabajador se incrementaron cinco veces; esto se logró con

mejor aprovechamiento de las grandes reservas que existían y una elevación de la productividad, fenómeno que no siempre acompaña a los procesos de alto dinamismo. En la actualidad, la media de los hoteles dispone de menos de 0,90 trabajador por habitación. A inicios de los años 90 era el doble.

Si el empleo directo en el turismo se ha duplicado, el empleo indirecto en las ramas de apoyo y suministradoras de bienes y servicios se ha cuadruplicado.<sup>2</sup>

La figura 3 refleja una reducción del empleo indirecto de 17 000 personas, según estos estimados.

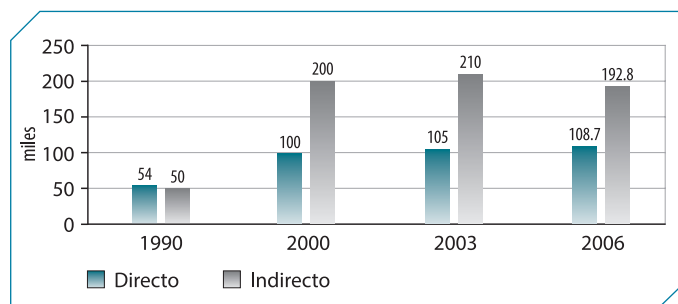


Fig. 3 Dinámica del empleo directo e indirecto vinculado al turismo.

Significó disminuir en 4 % el nivel de empleo indirecto, en comparación con el nivel logrado en los años iniciales de la primera década de este siglo XXI. Algunos expertos consideran que ese 4 % está subvalorado y que el retroceso ha sido mucho mayor.

Ese estimado de empleo indirecto no incluye los aspectos siguientes:

- El empleo del sector privado que brinda diferentes servicios al turismo últimamente ha crecido a un alto ritmo.
- En ciertas localidades donde vive una alta proporción de trabajadores directos del turismo, se manifiesta una generación de empleos por demandas específicas. Un ejemplo son las personas que se dedican a cuidar niños. Un 41 % del empleo directo del turismo son mujeres, la mayor parte de las cuales trabajan seis días a la semana, con turnos que van cambiando. Los círculos infantiles funcionan básicamente durante las horas del día, lo cual no cubre las necesidades de las trabajadoras del turismo. Los servicios de esas cuidadoras de niños son una

necesidad para la trabajadora del turismo, que una semana o dos al mes puede estar ausente de su casa durante la noche.

- Más complicado es el problema para las mujeres empleadas en el *resort* de Cayo Largo, cuyo régimen de trabajo es veinte días en el Cayo por diez días de descanso en sus casas. Por ello, se crea una demanda de servicios de personas que cuiden niños. Estos y otros servicios que se observan, pueden significar empleos para 3 000 o 4 000 personas.
- Las orquestas, músicos y artistas contratados por el turismo no están contemplados en su fuerza de trabajo emplantillada, deben agregarse al estimado de empleo indirecto. Existen más de 2 000 grupos profesionales de la música con 11 000 integrantes. Una parte de ellos son contratados por las instalaciones turísticas. Debe añadirse el número de trabajadores de la red de tiendas y puntos de ventas de la cultura que suman 200 unidades dentro de las instalaciones turísticas.

Agregados todos estos estimados al empleo directo y al indirecto calculado por el INIE, las actividades turísticas generan empleos para aproximadamente 335 000 trabajadores. Representa 7 % de las personas ocupadas en toda la economía nacional.

El sector del turismo cuenta con 20 000 graduados universitarios. Esa cifra es ocho veces superior a la que existía en 1990. Cuando, en los peores años del "período especial", la economía se deprimió, en muchas ramas económicas quedaron miles de especialistas de alto nivel, subsidiados o con poco aprovechamiento de su calificación. Muchos fluyeron a las empresas turísticas. Por supuesto, el sector turístico se privilegió al asimilar ese flujo de 15 000 graduados universitarios, provenientes de otras ramas y fue la fuente principal para reforzar cualitativamente el sector.

Desde 1995, el turismo fue un sector priorizado que recibió como asignación central 2 600 recién graduados de enseñanza superior. Por cada graduado asignado, ingresaron al turismo, provenientes de otros sectores, seis especialistas con nivel universitario, los cuales además traían sus experiencias propias.

### Impactos sociales generados por el desarrollo turístico

Una industria como la turística, que emplea cientos de millones de personas en todo el mundo, no puede ser absolutamente inocua. Los cambios que produce, favorables o desfavorables, varían en dependencia de las estructuras

2 Este cálculo proviene del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, a solicitud del MINTUR, empleando la información de los organismos y aplicando métodos matemáticos.

políticas y socioculturales de cada país y los niveles de desarrollo alcanzados.

El desarrollo turístico se concibió en Cuba partiendo de premisas definidas: mantener e incrementar los logros sociales, excluir el juego y el consumo de drogas, garantizar el respeto a la identidad y contribuir a mantener la independencia económica del país.

Los efectos sociales del desarrollo turístico cubano pueden ser agrupados en dos bloques: efectos positivos y efectos negativos.

### **Efectos sociales positivos**

Cuba ha recibido 37 millones de visitantes, en los últimos 23 años (1990-2012), de los cuales:

- 16 millones desde países europeos
- 10 millones de canadienses
- 4 millones de América Latina
- Un millón de estadounidenses.

Esas decenas de millones de visitantes han contribuido a dar a conocer la realidad de la sociedad cubana, con sus logros e insuficiencias. En otros países habitan 2,4 millones de personas nacidas en Cuba y sus descendientes directos. Tres millones y medio de personas nacidas en Cuba han visitado su país de origen desde 1990.

Pero además, el turismo permite que aumente la renta disponible por habitante. Se estima que el desarrollo del turismo beneficia aproximadamente 11 % de la población cubana.

Se ha producido una diversificación geográfica de la actividad turística, con la incorporación de nuevas regiones y la redistribución del desarrollo, y al mismo tiempo con la desestimulación de las corrientes migratorias hacia la capital y las grandes ciudades. Además se eleva la calidad paisajística en muchos lugares del país.

También se produjo un desarrollo intersectorial a nivel regional que originó un efecto multiplicador sobre las diferentes ramas productivas que funcionan en los territorios, con una promoción de la protección del patrimonio natural e histórico y del respeto a los valores y costumbres sociales, y el refuerzo de los valores de identidad de la población.

Hay un fortalecimiento del intercambio cultural. El proyecto social de La Habana colonial incluye la restauración de edificaciones patrimoniales y una parte de las inversiones se destina a reconstruir y remodelar las viviendas de la Habana Vieja.

### **Efectos sociales negativos**

Se produjeron intentos de crear un mercado interno de drogas, fenómeno que surgió con fuerza con el crecimiento del turismo. Han sido necesarias fuertes y drásticas medidas, para evitarlo y reducirlo a niveles imperceptibles por la sociedad en su conjunto.

Creció la prostitución en comparación a otros períodos, fenómeno que también se ha reducido. En febrero de 1998, se aprobaron leyes especiales que endurecían las sanciones contra los que promueven y organizan la prostitución.

### **Impactos en la creación de empresas mixtas**

En adición a los catorce hoteles de propiedad mixta que operan en el sector, el crecimiento de la demanda proveniente del rápido desarrollo de este contribuyó al fomento y posterior constitución de aproximadamente 60 empresas mixtas en otros sectores de la economía.<sup>3</sup> La mayoría de estos negocios que apoyan con su operación la actividad del turismo, se creó fundamentalmente en la industria de la construcción, industria alimenticia, cervezas y otras bebidas, aguas minerales y naturales, textiles y perfumería, transporte aéreo y terrestre, agricultura, telefonía y climatización.

### **Otros impactos derivados del desarrollo del turismo**

Podría hacerse muy extenso relacionar los diferentes tipos de impactos en la economía y sociedad cubanas, más los relacionados con la preservación del patrimonio nacional, el medio ambiente, las costumbres y arte nacional (con la premisa de no crear una cultura para el turismo internacional, todo lo contrario, hacer participar la cultura nacional en la identificación propia del turismo en Cuba).

Muy importante es llevar los beneficios del desarrollo turístico a la mayor parte de las regiones del país. Antes del triunfo de la Revolución, la actividad turística se concentraba en la capital y algo en Varadero. En la actualidad son diez los aeropuertos que reciben vuelos internacionales. En 1990, el aeropuerto *José Martí*, en La Habana recibía 90 % de los pasajeros internacionales. Actualmente solo participa en 50 %, como resultado de la descentralización turística.<sup>4</sup>

3 Información extraída de los Informes de Balance del MINVEC de los años 1999 a 2004.

4 IACC, "Análisis de los pasajeros entrando por los aeropuertos", parte semanal acumulado hasta finales de diciembre 2005, 2006 y 2007.

El desarrollo turístico ha abierto un espacio a las actividades no estatales en cuanto a alojamiento, restaurantes, excursiones y otras actividades.

¿Cuál es en resumen el impacto del turismo en la economía global?

En el Caribe Insular el aporte del turismo internacional al PIB puede llegar a ser hasta 50 % en algunos países. En la República Dominicana se estima que sea 15 %. En Cuba, la circulación de dos monedas dificulta estimar qué peso tiene el turismo internacional en el conjunto de la economía, pero se calcula que esté en el entorno de 7 %.<sup>5</sup>

Diferentes estimaciones, teniendo en cuenta la población cubana y el número de familias, plantean que una de cada once familias cubanas está directa o indirectamente vinculada al turismo, por ende sus ingresos en alguna medida son superiores a las familias que no se encuentran vinculadas con este circuito.

Respecto a los ingresos en divisas relacionados con las actividades turísticas según las cifras publicadas en los *Anuarios Estadísticos de Cuba*,<sup>6</sup> la tasa de crecimiento de los arribos entre 1990 y 1999, fue de 19 % y la tasa de crecimiento de los ingresos relacionados con las actividades turísticas fue de 23 % anual, es decir, los ingresos por turista crecieron.

Según esas mismas fuentes los arribos físicos de turistas crecieron a 4 % por año entre 2000 y 2011. Mientras los ingresos vinculados al turismo crecieron en ese período a un ritmo anual de solo 2,3 por lo que los ingresos por turista han descendido más de 20 % en los últimos doce años.

¿Cuán real es esta gran disminución del ingreso captado por cada turista recibido?

Es probable que parte de esa disminución sea consecuencia de cambios metodológicos para estimar los ingresos. Pero, también es probable que parte de esta disminución haya sido real.

Todos los ingresos en divisas vinculados al turismo internacional entre 1990 y 2011, ascienden a 36 120 millones de pesos (dólares y CUC).

Si solamente la mitad del descenso por turista internacional ha sido real, implica que se dejaron de ingresar entre 2000 y 2011, en esa docena de años, 2 600 millones de dólares. Esa caída es superior a todos los ingresos de las actividades de turismo internacional en el año 2011.

Las causas pueden ser varias, entre ellas podrían estar:

- Entre 2004 y 2011, se redujeron en 20 % los arribos de los países de Europa Occidental, muchos de los cuales siempre han tenido los mayores indicadores de días de estancia y de gasto por día.<sup>7</sup>
- La devaluación del dólar en relación al euro, el CAD canadiense y la libra esterlina, ha incidido, pues el CUC está atado al dólar desde su inicio. Si baja el dólar baja el CUC.
- El grueso del turismo visita a Cuba con programas de sol y playa en hoteles con sistema todo incluido.<sup>8</sup> La insuficiente oferta de actividades extra hoteleras incide en que los turistas gasten menos.
- La inversión extra hotelera se caracteriza por tener una tasa de recuperación más rápida. De haber tenido una mayor presencia, hubiera favorecido el proceso inversionista y tornado en más atractivos los destinos de ocio y entretenimiento y mejora la imagen de estos.

El sector del turismo es un importante consumidor de energía. Muchos hoteles se construyeron cuando un barril de petróleo costaba 2 o 3 dólares. En las últimas décadas ha tenido lugar una continua elevación del precio del petróleo y otros combustibles. Son insuficientes las acciones, tanto en la proyección de nuevos hoteles como en la operación de estos, para reducir el consumo energético. En el turismo es insignificante el consumo energético basado en fuentes de energías renovables, como la energía eólica. Internacionalmente se observa que en tal sentido se ha avanzado mucho en los *resorts* turísticos de otras naciones.

La tasa de ocupación hotelera es muy baja, debido en medida importante a la pronunciada estacionalidad de los flujos de turistas, fenómeno que tiende a agravarse, en lugar de mejorar.

Durante los últimos años, el impacto del desarrollo turístico sobre el nivel de producción de los otros sectores de la economía ha mermado. En estos aspectos se ha retrocedido en parte de los avances que se habían logrado en los 90. Las causas fundamentales fueron:

- El retroceso que ha tenido lugar en el proceso de integración con la industria y la agricultura, manifestada en apatía y falta de incentivos.

5 Miguel Alejandro Figueras y otros autores, *Efectos y Futuro del Turismo en la Economía Cubana*.

6 ONE, *Anuarios Estadísticos de Cuba* de los años 1996, 2002, 2008 y 2011.

7 ONE, *Anuarios Estadísticos de Cuba* de los años 2008 y 2011.

8 Según peso de las capacidades de alojamiento informadas por polos en ONE, *Anuarios Estadísticos de Cuba. 2005, 2008 y 2011*.

- El traslado de compras –en sentido inverso– sustituyendo la producción nacional con importaciones, principalmente de los Estados Unidos y China, por razones de mejores precios (alimentos, carnes, uniformes y otros).
- Largos procesos de aprobación para las importaciones, por personas desconocedores de la interdependencia entre las diferentes importaciones de insumos para las producciones nacionales, que afectaron el sistema de abastecimiento al turismo. Cuando se centralizaron en el Sistema Bancario las decisiones de aprobación de las importaciones, muchas de las personas encargadas de tomar esas decisiones no contaban con los suficientes conocimientos y los indispensables sistemas de comunicación entre ellos. Al quitarles autoridad de decidir sus diferentes importaciones, se liberó a los productores de la responsabilidad de suministrar en tiempo y forma a las actividades turísticas, que como se ha explicado es algo vital.
- FINATUR desapareció y sus funciones se le asignaron a uno de los bancos del país. Teóricamente la decisión parecía lógica. En la práctica fue contraproducente y se perdieron los conocimientos y la agilidad.
- La revaloración del CUC encareció las producciones nacionales con alto componente importado y a la inversa bajó artificialmente los precios de los suministros importados, con otras monedas.

## Reflexiones finales

Durante los más de 20 años en que Cuba ha transitado por el “período especial”, el sector del turismo internacional ha tenido prioridad y celeridad, lo cual ha conducido a que los ingresos en divisas de las actividades relacionadas, entre 1990 y 2011, sobrepasaran los 36 mil millones de dólares, a la vez que el empleo directo e indirecto de actividades turísticas y sus suministradores y de apoyo, se triplicaron.

Hubo transformaciones cualitativas reclamadas por el crecimiento turístico en las otras ramas vinculadas, tan importantes en materia de calidad, nuevas tecnologías y gestión, como lo fueron los incrementos productivos y de empleo. Los efectos positivos colaterales sobrepasaron los efectos negativos que hayan podido generarse. En la primera década de este siglo se manifiesta un crecimiento considerablemente más lento en los arribos, que en la última década del siglo pasado. Este frenazo es más agudo aún en los ingresos. Esto último reclama cambios en las políticas internas del sector.

Decisiones administrativas a nivel gubernamental, entre 2003 y 2007, han incidido en una más débil interrelación del turismo con las otras ramas. El nivel de abastecimiento nacional se ha reducido, aspecto que se torna indispensable revertir y retomar el camino de integración turismo-resto de la economía. ■

### Necesaria nota aclaratoria

El impacto de la actividad turística en las economías y sociedades ha sido siempre tema de interés en la mayor parte de los países receptores. Por lo general, hay una ausencia de artículos y publicaciones serias que arrojen luz al respecto. Cuba no escapa a esas ausencias. Considerando lo reciente del programa de desarrollo del turismo internacional en el país, no es de extrañar que aquí se repita la ausencia de publicaciones relacionadas con el tema. El autor ha intentado suplirla con entrevistas a personalidades y especialistas de sectores vinculados a la actividad turística, quienes le trasladaron sus vivencias prácticas y criterios, como suministradores y de apoyo técnico al crecimiento del turismo.

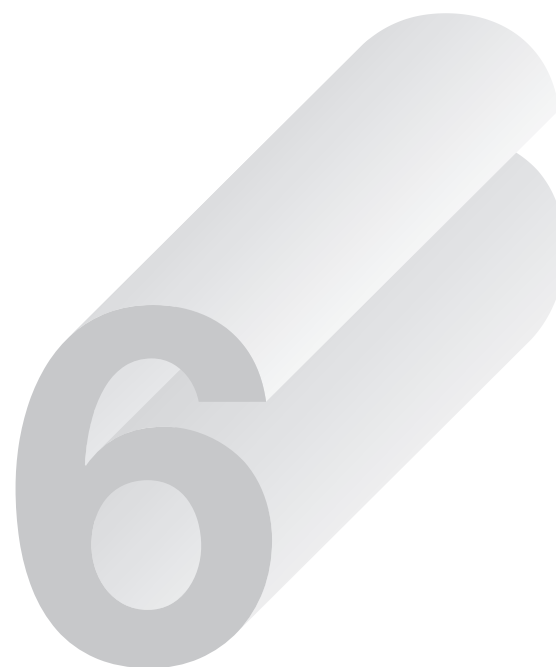
Corriendo el riesgo de no relacionar a todos los que colaboraron en ese empeño, el autor desea agradecer particularmente las notas y experiencias sobre los cambios introducidos que le trasladaron: el ingeniero Jesús Pérez Otón, el cual fungía como ministro de la Industria Ligera en buena parte de los años 90 (Pérez Otón, al entregarme sus valiosas notas, valoró que las exigencias y presiones que se derivaron de la demanda turística en esos años fueron superiores y más complejas, a las que provenían de las tiendas de recuperación de divisas, creadas en 1993); arquitecto Jorge Maciques, director de la Unidad Técnica de Inversiones Turísticas (UTIT) del MINTUR, en los 90 y en la actualidad; licenciado J. Cayado, asesor en el Ministerio de la Agricultura durante aquellos años e ingeniero Richard González, asesor entonces en el Ministerio de la Industria Alimenticia.

## Bibliografía

- ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE: "La actividad turística en los países de la AEC 1990-1998", informe preparado para la VI Reunión del Comité Especial de Turismo, Guadalupe, DFA, octubre 2000.
- BANCO CENTRAL DE CUBA: "Informe económico", correspondientes a los años 1997 y 2001 (se discontinuó su publicación posteriormente).
- Barómetro OMT del Turismo Mundial*, Madrid, nov. 2012 y de años anteriores.
- COMITÉ ESTATAL DE ESTADÍSTICAS y OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA e INFORMACIÓN: *Anuario Estadístico de Cuba*, ediciones correspondientes a los años 1989, 1996, 2000, 2005, 2008 y 2011.
- ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN: "Actividad económica y empleo indirecto inducidos por el turismo", estudio solicitado por el Ministerio de Turismo para utilizarlo en su informe para la sesión de la Asamblea Nacional del Poder Popular, que tuvo lugar en julio 2000.
- FERNÁNDEZ, E.: "Bibliografía de Fidel Castro Ruz sobre Turismo, 1990-2000", CIDTUR sede de Holguín.
- INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (INIE) del MINISTERIO DE ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO: *Datos Esenciales 2001*, Madrid 2001.
- Panorama Mundial y Actualidad del Turismo*, Madrid, 2006.
- Panorama del Turismo Internacional*, Madrid, 2008.
- QUINTANA, R. y otros: *Efectos y Futuro del Turismo en la Economía Cubana*, edición del Instituto Nacional de Investigaciones Económica, e impreso como libro por Tradinco S.A. de Montevideo, La Habana, 2004.
- Tendencias de los Mercados Turísticos: Las Américas*, 2002.
- Tourism Highlights*, Madrid, 2009.
- VILLALBA, E.: *Cuba y el Turismo*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1993.
-



*Reformas económicas  
en los territorios cubanos.  
Reflexiones para el diseño  
de políticas*





# ***Reformas económicas en los territorios cubanos. Reflexiones para el diseño de políticas***

YAIENIS MULET CONCEPCIÓN  
ALEJANDRO LOURO BERNAL

---

## **Introducción**

En los últimos años se aprecia el interés que emana desde el gobierno central, por lograr en el crecimiento y desarrollo de la economía nacional, mayor aprovechamiento de las potencialidades existentes en cada uno de los territorios cubanos. Diversos han sido los escenarios donde se ha planteado que los gobiernos provinciales y municipales deberán manejar sus recursos de forma descentralizada y con una mayor autonomía en la toma de decisiones, sobre todo en las empresas y entidades vinculadas a la agricultura. Todo indica que entre las principales reformas diseñadas para el modelo económico cubano, está presente otorgar y reforzar la personalidad propia del desarrollo, articulado e incentivado desde la localidad.

Por el momento, la prioridad del gobierno cubano se centra en las medidas de ajustes para alcanzar fundamentalmente, el equilibrio macroeconómico. Entre estas se destaca, lograr la autosustentabilidad alimentaria como un tema de seguridad nacional, vinculada a los diversos estímulos a iniciativas locales para el desarrollo, lo cual exigirá de transformaciones estructurales con la articulación de políticas sectoriales y el modelo de gestión local. Esto aún transcurre con pausa y lentos pasos en los que se examina rigurosamente cada medida a través de la experimentación, hoy por fortuna, con la academia en su proyección.

Sin duda, el gobierno ha delineado un inmenso desafío, no solo porque los territorios cubanos muestran amplias desigualdades y tienen una agenda propia y urgente de problemas por resolver, sino porque las reformas que ya se han venido aplicando, tienen aún resultados poco alentadores sobre los que se debe reflexionar con celebridad. Por esta razón, nuestro mayor interés es contribuir a desentrañar algunos de los problemas y desafíos

a los que se enfrenta el proceso de transformaciones de la economía cubana desde el plano territorial, en un momento como el actual.

### Estrategia y medidas desde el gobierno central

Como se mencionó antes, las reformas inmediatas promueven el tránsito hacia un modelo de crecimiento que pretende en el corto plazo: maximizar el uso de recursos locales (humanos, naturales, materiales...) y descentralizar los niveles de decisión en temas vinculados a escala local. Estos objetivos se pretenden alcanzar por caminos diferentes, que se pueden resumir en dos estrategias:<sup>1</sup> *la estrategia de cambio radical*, formada por el conjunto de acciones cuyo objetivo prioritario es aumentar la eficiencia y eficacia del sistema productivo local, lo que implica un costo en términos inmateriales del desarrollo,<sup>2</sup> combinado con la política de ajuste para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos; y *la estrategia de pequeños pasos*, que integra acciones que persiguen los objetivos de eficiencia y equidad a mediano y largo plazo.

#### Estrategia de cambio radical

Puede identificarse a través de tres objetivos generales que se promueven desde políticas centrales del gobierno:

1. *Gestión descentralizada*, con una mayor autonomía de los gobiernos locales.
2. *Estímulos al financiamiento del desarrollo*, con mayor protagonismo en el espacio local.
3. *Acciones dirigidas al autoabastecimiento municipal*, con un objetivo esencial, la sustentabilidad alimentaria.

#### Gestión descentralizada

Resulta imperativo dentro de las dimensiones del cambio, avanzar por este camino. En enero de 2010, se

- 1 Se asume la clasificación que ofrece Vázquez Barquero para catalogar las estrategias de desarrollo endógeno, en un proceso de transformación referida a los términos de estrategia de cambio radical y estrategia de pequeños pasos. Los aspectos que se enmarcan en cada estrategia, corresponden a las proyecciones anunciadas en la actualización del modelo económico cubano, que implican cambios en los territorios cubanos (ver Vázquez Barquero, *La política de desarrollo económico local*, p. 30).
- 2 Figuran aquí las medidas que inciden sobre factores como la calificación de los recursos humanos, el conocimiento tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora, la información existente en las organizaciones y empresas, y la cultura local de desarrollo.

constituyeron las dos nuevas provincias de Artemisa y Mayabeque las que han emergido sobre la base de un esquema de autogestión y descentralización, proceso que se observa con rigurosidad, con el fin de tomar lecciones para su posterior generalización. El 12 de octubre de 2012,<sup>3</sup> fue aprobado el Decreto 301 que establece las nuevas funciones estatales y de gobierno que se ejercen y cumplen en ambas provincias y sus municipios, objeto de experimentación. Asimismo decreta los ajustes para el funcionamiento, estructura, conformación de los organismos y entidades requeridas para el mejor desempeño del gobierno en estos territorios.

Además, ofrece la posibilidad a los gobiernos provinciales y municipales de aplicar y elaborar aquellas normas que consideren oportunas para reforzar el principio de uso racional de recursos humanos y materiales, así como, dejar sin efecto aquellas regulaciones, normas jurídicas y disposiciones que se opongan al desarrollo del experimento que se realiza.

También comprende dos nuevos reglamentos orgánicos de las administraciones provinciales y municipales, y los manuales de funcionamiento interno. Se aspira disponer entre 2013 y 2015, de un volumen de datos espaciales y una hoja de ruta de lo que sería una gestión descentralizada de la economía.

#### Estímulos al financiamiento del desarrollo

Una de las medidas de incentivo al desarrollo desde los territorios ha sido financiar proyectos locales con fondos estatales, como estrategia de trabajo para autoabastecimiento municipal. Lograr el acercamiento a otras fuentes de financiamiento ha sido una política mantenida desde el inicio por el Banco Central de Cuba y liderada desde 1997, por las más de 200 agencias del Banco de Crédito y Comercio (BANDEC). No obstante, en la actualidad se proyectan nuevas funciones de las instituciones bancarias y se perfilan diversos procedimientos para establecer el crédito como palanca para el incremento de la producción, a través de créditos de capital de trabajo o producción y créditos de inversión.

En su momento, el fondo FRIDEL del PNUD logró concretar y financiar 37 proyectos concebidos como iniciativas municipales del desarrollo local (IMDL). Mediante este fondo se otorgaron financiamientos a proyectos de potencialidades locales, con la premisa de lograr la sostenibilidad posterior de estos, que de no suceder, compromete su funcionamiento. Estuvieron dirigidos a generar ingresos en divisas y utilidades al desarrollo

- 3 Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, el 12 de octubre de 2012, Año 54 de la Revolución.

local, así como tributar en áreas de desarrollo productivo y contribuir a la sustitución de importaciones. Por su parte, el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) ha establecido un fondo anual para financiar proyectos de desarrollo local, que en los últimos dos años ha evaluado cerca de 182 proyectos, de los que 45 % han sido aprobados.<sup>4</sup>

### **Autosustentabilidad alimentaria**

Uno de los objetivos prioritarios es aumentar la eficiencia y eficacia del sistema productivo local e incrementar su productividad, lo que descansa en un grupo de necesarias medidas de ajuste encaminadas a suplir las carencias nacionales. Tal es el caso de la producción de alimentos, considerado tema de seguridad nacional.

Aunque se ha enunciado que el objetivo final será lograr el más amplio autoabastecimiento local, lo cierto es que las medidas iniciales se han concentrado mayormente solo en la autosustentabilidad alimentaria. Sin duda, el sector agropecuario desempeña un importante papel para el desarrollo de la economía cubana, tanto por el encadenamiento que genera hacia otros sectores, como por su papel en la sustentabilidad alimentaria. Aun en los años recientes este sector no ha proporcionado los resultados esperados,<sup>5</sup> lo que ha provocado significativas erogaciones por importación de alimentos que el presupuesto central ha tenido que asumir para suplir deficiencias productivas nacionales.

Para reactivar este sector desde el año 2007 hasta la fecha, se han implementado diversas medidas que tratan de optimizar los factores de producción desde las potencialidades de autogestión municipal.

En este sentido los pasos más avanzados y significativos han sido:

- Constitución de delegaciones municipales de la agricultura.
- Entrega de tierras en usufructo, según el Decreto-Ley 259 y el 300.
- Incremento de la autonomía en las cooperativas agropecuarias.
- Creación de cooperativas de segundo grado.

4 Información ofrecida por el BANDEC.

5 A pesar de la infraestructura deteriorada por la descapitalización, este sector encierra potencialidades productivas, entre ellas pueden mencionarse que en el año 2007, el país disponía de un millón ochocientos mil hectáreas de tierra cultivable ociosa; además existe un capital humano con elevada calificación e importantes investigaciones con resultados científicos concretos (ver Armando Nova, "Reformas en la agricultura, reformas y resultados recientes").

- Modificación del sistema de acopio y comercialización de las producciones agropecuarias.
- Desarrollo efectivo del programa de autoabastecimiento municipal basado en agricultura urbana y suburbana.
- Fomento de polos productivos y nuevos programas de reforestación.
- Implementación del tributo territorial, y garantizar su destino al desarrollo territorial, donde las empresas pagarán al consejo de administración municipal (CAM) impuestos territoriales, que contribuirán al desarrollo.
- Estimular el empleo territorial y propiciar la eliminación gradual del subempleo.
- Potenciar las nuevas formas de propiedad y de organización productiva, cooperativas no agrícolas.
- Descentralizar funciones ramales y sectoriales hacia las unidades empresariales y presupuestadas de base.
- Emplear nuevos modelos de gestión agroindustrial, atendiendo a una mayor presencia de las formas productivas no estatales.
- Promover mayor autonomía de los productores.

De cierta forma se ha proyectado configurar un nuevo modelo agrícola, con mayor participación de los gobiernos municipales en la gestión de proyectos económicos locales. Aunque, como se precisa más adelante, la configuración de tal modelo entraña múltiples dificultades y retos.

### **Estrategia de pequeños pasos**

El proceso de implementación de los lineamientos tiene una aplicación gradual de las medidas que se van asumiendo y adoptando. Durante 2011 y 2012, se dieron diversos pasos, que al parecer pretenden, por una parte, lograr mayor incidencia de las políticas de diversos sectores en la gestión local, por otra, aún en fase de estudio, alcanzar mayor participación de las estructuras y actores locales en el crecimiento y desarrollo nacional, lo cual implica cambios estructurales en el modelo económico nacional y local. En lo que atañe específicamente al modelo, se vislumbran diversos cambios relacionados con el perfeccionamiento funcional de las estructuras estatales, un nuevo papel de la industria local, de las formas productivas no estatales y de la planificación territorial, entre otros.

### **Políticas sectoriales**

Diversos son los estudios que se validan en la práctica, en los que se ha insistido que uno de los problemas de

los territorios cubanos es la falta de articulación de las políticas sectoriales con las políticas subnacionales.<sup>6</sup> Hoy, aún no es suficiente el énfasis necesario en esta articulación. No obstante, en las proyecciones que provienen del gobierno central, se identifican medidas que exigen un papel más activo de los actores locales encaminado a un reordenamiento de la economía de cada territorio. Entre otros se pueden citar:

- *Promover la actividad de reciclaje como industria a ciclo completo, como fuente de empleo e ingresos al territorio.* A principios de este año comenzó a aplicarse una nueva política con el fin de aplicar incentivos e instrumentos económicos y la introducción de nuevos modelos de gestión en la industria del reciclaje.<sup>7</sup> Estas decisiones responden al cumplimiento del lineamiento 235, a partir de lo cual se trabaja en la actualización de la Ley de Reciclaje, puesta en vigor desde el año 1975, en la cual se profundiza en el alcance de los conceptos de responsabilidad social a aplicar en el sector productivo y en la población e incluye el estudio de la facultad estatal de decomisar los medios abandonados y la chatarra no declarada. Esto exige la incorporación de formas no estatales de gestión a la clasificación en origen de los desechos, su tratamiento y la recuperación de materias primas en las pequeñas y medianas fuentes generadoras, así como en su destino final. Concibe que de manera experimental se puedan arrendar locales destinados a casas de compra en varios municipios y se conformarán cooperativas para la recuperación de materiales reciclables en San José de las Lajas y Artemisa. De comprobarse la validez de estos experimentos podrán extenderse a todo el país.<sup>8</sup>
- *Potenciar el aprovechamiento de fuentes renovables de energía.* Se trabaja en nuevos proyectos para potenciar el uso de la biomasa, cañera y forestal, no obstante, el avance depende de la revitalización

de la producción de caña en Cuba, sector que se ha deprimido considerablemente en los últimos años. También se ha planteado la posibilidad de lograr mayor aprovechamiento de la energía solar y eólica, tanto por la factibilidad económica de su explotación con fines comerciales, como por el interés del financiamiento internacional. Aunque se requieren costosos recursos y esfuerzos adicionales para mejorar y expandir la infraestructura física. Ya se cuentan con diversos proyectos en varias provincias, fundamentalmente en Holguín y Cienfuegos.<sup>9</sup>

- *Diversificar en ofertas turísticas atractivas como parte de la iniciativa local y fuente de ingresos en divisa.* Entre los programas que prevén mayor impacto en gran parte del territorio nacional está la expansión del turismo. Diversos estudios corroboran que uno de los mayores problemas del turismo en los últimos años se ha concentrado y concurre hoy, en aspectos relativos a su comercialización y la efectividad de sus aseguramientos, tanto por limitaciones institucionales como operativas lo que requiere ampliar su infraestructura de apoyo.<sup>10</sup> Esto implica que el turismo debe ganar espacio y dinamismo en las actividades locales desarrolladas dentro de Cuba. Por esta razón, es un imperativo trabajar por ordenar y potenciar ofertas complementarias de alojamiento y servicios extrahoteleros,<sup>11</sup> fundamentalmente en La Habana, la cayería norte de Villa Clara y Ciego de Ávila y en Holguín. Además de ampliar los destinos dentro de Cuba, la diversificación de productos y servicios en el territorio, donde juega un papel importante el incremento de ofertas turísticas locales.<sup>12</sup>
- *Aseguramiento de los programas de vivienda a nivel local y municipal.* Como parte de los objetivos de autoabastecimiento, se trabaja en el aprovechamiento de las materias primas locales, a partir de la producción y venta local de materiales de construcción y aseguramientos disponibles para construir viviendas. Se ha priorizado la construcción y reparación de viviendas con esfuerzo propio tanto en la ciudad como en el campo. No obstante, la prioridad

6 O. Everlery Pérez Villanueva, *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización* y Juan I. Ricardo Botello, "La gestión estratégica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo Local en el contexto de la economía cubana".

7 El reciclaje es una opción para disponer de los desechos generados por la sociedad y desde las perspectivas de la política económica y social actual, en el caso de Cuba, se puede autosustentar económica y financieramente.

8 Aspectos destacados por Salvador Pardo Cruz, titular de Industrias en X Período de Sesiones de la Séptima Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, La Habana, 13 diciembre de 2012.

9 Informes de Colaboración internacional del Ministerio de Comercio Exterior (MINCEX), del Ministerio de Educación Superior (MES) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), 2012.

10 Aspectos enunciados en el lineamiento 267 de la *Política Económica y Social del Partido y la Revolución*.

11 Aspectos enunciados en los lineamientos 260, 265 de la *Política Económica y Social del Partido y la Revolución*.

12 Aspectos enunciados en los lineamientos 263 y 264 de la *Política Económica y Social del Partido y la Revolución*.

en estos aspectos en los que se trabaja con sumo rigor, es a corto plazo, para lo cual se acometen inversiones que generen beneficios y repercutan en la estabilidad laboral territorial y en la producción local de alimentos y otros, que contribuyan a la sustitución de importaciones e incremento de las exportaciones.<sup>13</sup>

- *Multiplicar los proyectos comunitarios, sus experiencias culturales y sociales en la localidad.* No son pocas las acciones realizadas por diferentes organismos e instituciones para obtener un efecto de realización social, elevar la calidad de vida y bienestar en la localidad, así como transformar el entorno y medio ambiente. Dan fe las acciones desarrolladas y proyectadas por: el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL) del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA); los múltiples centros de estudios e instituciones que capacitan a actores sociales y promueven el entrenamiento de los gobiernos provinciales y municipales en la gestión del desarrollo local; así como, los diversos programas de organismos y agencias de colaboración internacional que promueven proyectos de desarrollo local, los talleres, eventos y seminarios organizados por diversas instituciones nacionales y provinciales para analizar las experiencias e iniciativas locales en la construcción del desarrollo, entre otros.

Hoy se destacan múltiples ejemplos de acciones realizadas por diferentes organismos e instituciones que muestran efectos en el empoderamiento de los actores locales, fundamentalmente dirigidos a elevar la participación, la realización social, la calidad de vida y el bienestar en la localidad, así como contribuir a transformar el entorno social y el medio. Significativas son las experiencias y acciones emprendidas por todo el país por el Centro Memorial Dr. Martin Luther King, Jr. (CMMLK), el CIERI, la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC), el Instituto Superior de Arte (ISA), los talleres de transformación del barrio en La Habana, entre otras experiencias. Se suma a esto, las prácticas del CEDEL en la provincia de Villa Clara y en los municipios de Yaguajay, Mella, Contramaestre y Santiago.

Otro ejemplo destacado es la experiencia de la transformación social llevada a cabo en el barrio el Romerillo, municipio Playa, La Habana, dirigido por Kcho Estudios, con la participación del Instituto de Planificación Física (IPF), el gobierno y autoridades locales, Servicios Comunales, Deporte, Cultura, entre otros. En meses, se ha logrado convertir varias áreas públicas abandonadas en parques infantiles, parques de descanso, nuevas instalaciones deportivas, así como la transformación del entorno, de la bodega, la casa de la cultura y otras obras menores.

Pero, en las condiciones de funcionamiento del sistema de dirección en Cuba, se requieren algunas transformaciones institucionales para lograr mayor impacto de las acciones ya emprendidas y de las demandadas por los espacios locales. Las características y dimensiones de estas transformaciones son aún asuntos pendientes por definir. Se aprecia cómo emergen diversas medidas sectoriales, en tanto aproximaciones para facilitar el crecimiento de abajo hacia arriba, sobre la base de un mejor aprovechamiento de los escasos recursos "asignados", las potencialidades territoriales, su agilidad y celeridad en la actuación local y territorial. La experiencia de Artemisa en particular lo ratifica; se necesita liberar ataduras y consultas innecesarias aún centralizadas, donde el mayor desafío será obtener efectivos esquemas de sostenibilidad.

Las medidas antes expuestas denotan que no solo se pueden considerar los actores locales, públicos y privados, como los responsables, sino que se necesitan para las inversiones y el control de los procesos de un efectivo respaldo y apoyo real, sobre todo financiero y material.

#### **Modelo de crecimiento y desarrollo**

En las proyecciones que atañen al modelo de crecimiento y desarrollo nacional, se percibe un cambio en el enfoque espacial de la economía, con el aprovechamiento de la diversidad y potencialidad de los territorios y el cierre de ciclos productivos a escala local. En otro orden más complejo, resulta necesario un encadenamiento o integración territorial más efectivo, donde intervengan diversos agentes: proveedores, productores, comercializadores, entidades financieras, pequeñas industrias, entidades de servicios, aseguradores, órganos globales, agentes de gobierno a nivel de municipio y consejo popular, entre otros. Tanto el cambio en el enfoque espacial de la economía, como la necesidad de una integración territorial más efectiva, pueden

13 Aspectos abordados en la reunión del Consejo de Ministros que fue presidida por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, donde se analizaron temas vitales para continuar la actualización de nuestro modelo económico. Publicado en el *Granma* con el título: "Actualizar implica también evaluar y perfeccionar", diciembre de 2012.

identificarse en varias proyecciones, que provienen del gobierno central:

- *Nuevos métodos de elaboración del plan y del control del Estado sobre la economía.* El MEP trabaja en planes integrales de desarrollo que ya están aprobados y en explotación en varios municipios: Mayarí, Isla de la Juventud, San Antonio del Sur, Perico, Martí, Quemado de Güines, Remedios, Caibarién, Consolación y los Palacios. El propósito central de estos es dirigir los logros de los municipios mediante el presupuesto del territorio, a través de un esquema de planificación que propicie visualizar su economía, como una cadena de valor y otorgar mayor jerarquía a los planes de ordenamiento territorial y urbano.
- *Estimular la introducción de adelantos científicos y nuevas tecnologías en la producción.* El Ministerio de Educación Superior (MES) integró desde 2010, el desarrollo local en su planeación estratégica y se enfocó en 26 municipios pilotos donde se desarrollan diversos proyectos con colaboración y financiamiento internacional.<sup>14</sup> No obstante a los esfuerzos del MES, se necesita la articulación de otros ministerios, en especial el CITMA, que permitan y reconozcan una política estructurada que incentive y promueva con instrumentos claros, cómo enfrentar la relación entre la agenda de la ciencia y las demandas de la economía con las comunidades locales. Además, los problemas en la organización de la ciencia y su financiamiento a través de un esquema de administración territorial.
- *Independizar las distintas formas de cooperativas de la intermediación de las empresas estatales e introducir cooperativas no agrícolas e integrales de servicios en la actividad agroindustrial.* Se han dado importantes pasos, por ejemplo, el Decreto-Ley 305 de las cooperativas no agropecuarias, que establece los principios generales para su funcionamiento, organización y desarrollo. Se ha publicado que se trabaja en la creación de cerca de 230 nuevas cooperativas no agropecuarias. Aunque estas medidas trascurren con discrecionalidad, aún no se reconocen las acciones concretas para independizar las distintas formas de cooperativas de la intermediación de las empresas estatales.

14 Información ofrecida por el director del Programa de Gestión Universitaria de la Ciencia, Innovación y el Desarrollo local (GUCID) del MES.

- *Modificar el modelo de gestión de la industria local.* Se pretende promover el desarrollo de las pequeñas y medianas industrias que respondan más a las necesidades locales y a las condiciones productivas que existen en cada territorio, acorde con las propias condiciones que tiene el país. Se promueve desde el punto de vista espacial, que la gran industria abastezca los grandes polos poblacionales, y las pequeñas y medianas industrias abastezcan a nivel local y territorial. Desde el punto de vista tecnológico serían diferentes, pero las pequeñas y medianas industrias podrían llegar a contribuir y abastecer de materias primas a la gran industria. La pequeña empresa tiene la posibilidad de tener mayor participación en la diversificación de la producción y responde a una política trazada de contribuir a descargar el presupuesto local. Además, potenciaría alternativas de producción más cercanas y que respondan a las exigencias del consumidor. Las modificaciones más importantes deben estar en correspondencia con el papel más activo de la contratación y una mayor articulación del sector primario con el sector secundario, mediante mecanismos de satisfacción o mercado, para vincular al productor con la industria y propiciar que el producto final llegue, se distribuya y satisfaga las necesidades locales.
- *Elevación sistemática y sostenida de la calidad de los servicios y rediseño de las políticas vigentes según posibilidades de la economía.* Uno de los aspectos esenciales es lograr la reestructuración del sistema de comercialización de insumos y equipamiento. Uno de los pasos anunciados ha sido tener un mercado mayorista de insumos y servicios para el sector cooperativo y privado, aunque se mantiene el papel protagónico del mercado estatal de insumos.
- *Proyectar la formación de las fuerzas de trabajo calificadas y de dirección, en correspondencia con las demandas actuales, con un adecuado enfoque de género.* Los resultados en nuestra esperanza de vida, que inducen al envejecimiento de nuestra población, la baja eficiencia del gasto educacional, el débil impacto de nuevas tecnologías, los desacelerados incentivos salariales y la baja tasa de natalidad, son factores en conjunto que erosionan el crecimiento y desarrollo de la economía cubana a corto plazo. Son varias las limitaciones actuales con el capital humano, incluyendo la debilitada capacidad tecnológica, ingeniera y de I+D, con capacidades tecnológicas obsoletas y acumuladas.

Lo anterior exige implementar una nueva política de planificación y reordenamiento de la fuerza de trabajo calificada. Resulta vital obtener una mejor proyección desde los consejos populares, las estructuras organizativas económicas de base y las municipales, que estimule y consolide los tenues pasos que se han emprendido en la utilización adecuada de las necesarias fuerzas femeninas, tanto obreras, de servicios, técnicas y de dirección, las que han demostrado muy buenos resultados en aquellos territorios que han sido emprendedores de esta práctica.

### Ámbito de problemas que enfrentan las reformas económicas desde los territorios cubanos

Por una parte, la autogestión municipal ha comenzado a estimular y aplicar en todo el territorio nacional una estrategia del cambio. Sin embargo, no todos los territorios cubanos están en condiciones de dirigir sus estrategias de corto y mediano plazo, en función de la sostenibilidad económica. Por otro lado, se capitalizan las relaciones económicas de otros sectores que instrumentan sus propias políticas como son: la apertura del trabajo por cuenta propia, la expansión de las cooperativas, la reestructuración de las empresas estatales y la creación de zonas especiales de desarrollo y la expansión del turismo, entre otras.

#### Efectos preliminares derivados de las medidas relacionadas con la estrategia de cambio radical

Respecto al *proceso de descentralización*, como aspecto que caracteriza los primeros pasos de la estrategia de cambio radical, en el contexto de aplicación de las medidas iniciales, no se reconocen grandes avances. La descentralización que otorgará mayor autonomía a los gobiernos locales, se encuentra en espera de los resultados que ofrecerán los experimentos en las provincias de Artemisa y Mayabeque, donde las comunidades locales deberán pasar por un fuerte proceso de aprendizaje, sobre cómo abordar los problemas que plantea el ajuste productivo de sus economías y las nuevas funciones de los gobiernos municipales y provinciales.

Se ha comunicado en declaraciones oficiales, que en las experiencias de Artemisa y Mayabeque no han ocurrido desestabilizaciones administrativas, sobre todo si se considera que las estructuras organizativas en cada uno de esos territorios se han conformado con 26 % de la plantilla original y los indicadores de desarrollo principales

se mantienen al mismo nivel que los del resto de las provincias.<sup>15</sup>

En el caso específico de Artemisa,<sup>16</sup> que constituye el experimento sobre el que hay más información disponible, algunas fuentes<sup>17</sup> expresan que ha disminuido drásticamente el presupuesto de gastos administrativos. De alguna forma, se ha constituido un gobierno provincial con poder y presupuesto para operar de acuerdo con las prioridades y necesidades de la población del propio territorio.

Con la separación de las funciones estatales de las empresariales se creó un grupo empresarial,<sup>18</sup> en el que se encuentran todas las empresas territoriales que producen bienes y servicios para el pueblo. Desde él se ejecutan acciones coordinadas de aseguramientos, transportación, recursos materiales, atención a la infraestructura, producción de alimentos y otras. Además, se logran avances en los servicios de transportación de carga y pasajeros, con el uso más racional de los equipos

15 Información ofrecida por Leonardo Andollo Valdés, segundo jefe de la comisión permanente para la implementación y desarrollo de los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, en el X Período de Sesiones de la Séptima Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, La Habana, 13 diciembre de 2012.

16 La provincia es considerada la primera productora de alimentos del país, tiene como base una agricultura rica por sus fértiles tierras, abundantes aguas subterráneas y potencialidades productivas dadas por la cultura agrícola y la aplicación de la ciencia y la técnica. Con una superficie agrícola de 273 328,5 ha que representa 68,6 % del área total de la provincia. Se encuentran bajo riego 220 095 ha que producen 259 123,1 t de viandas, hortalizas, frutas y granos. Es la mayor productora de huevos del país con más de 8 millones de unidades y cosecha más de 62 % de la capa de tabaco exportable, por solo citar algunos datos. Única en tener tres bahías, las que proporcionan el desarrollo portuario. Se ejecuta el proyecto Zona de Desarrollo Integral de Mariel donde el auge actual y futuro está dado por las inversiones que se realizan para promover el comercio naval del puerto de La Habana hacia el puerto del Mariel. Para esto se construyen nuevos muelles, almacenes, autopistas, líneas de ferrocarriles y la terminal de contenedores, lo cual representa desarrollo infraestructural para la provincia. Tiene una central termoeléctrica con la que se genera 13 % de la electricidad del país, lo que permite asegurar la electricidad del occidente cubano. Se asegura también el agua potable a tres municipios de la capital (ver I. Alfonso Cordero, "Análisis de la situación con los cuadros del Consejo de la Administración Popular de Artemisa").

17 F. Ravnsberg, "Permuto casa 1X1 para Artemisa. Cartas desde Cuba".

18 El grupo empresarial antes mencionado, está conformado por las empresas de Mantenimiento Constructivo, Comunes, Comercio y Gastronomía, Óptica y Farmacia, Transporte, Producción de Alimentos y Artículos Varios, Seguridad y Protección y la Empresa del Libro.

de transportación. También se reconoce como una fortaleza la disminución en la provincia de las unidades presupuestadas de 95 a 34, con el consecuente ahorro económico y de tiempo en las coordinaciones y gestiones para asegurar las tareas.

Por una parte, la descentralización de la provincia busca una mayor flexibilidad de las políticas internas, por otra se ha propuesto fomentar y consolidar las actividades económicas de mayor importancia estratégica para el futuro del sistema productivo del territorio. En este sentido, el hecho de que las empresas estén subordinadas a un solo sistema de dirección ha permitido: elevar los indicadores de eficiencia y eficacia,<sup>19</sup> perfeccionar el proceso de planificación estratégica, trabajar en la estrategia de selección y preparación de cuadros y trabajadores para elevar el desempeño y la competencia laboral, así como proyectar la dirección de la gestión de las empresas subordinadas con un enfoque de sistema integrado.<sup>20</sup>

Al parecer se dan los primeros pasos hacia una administración horizontal para terminar con la estructura vertical de gobierno, pues interactúan en el territorio de forma armónica empresas nacionales, locales y el sector no estatal, que en el caso de los trabajadores por cuenta propia, asciende a 20 044 distribuidos en casi todas las modalidades aprobadas para su ejercicio.

La experiencia piloto busca devolver el poder a los municipios, son ellos los que determinarán sus necesidades y administrarán, de acuerdo con sus prioridades, el presupuesto. Ya se les autorizó abrir cuentas bancarias en CUP y en CUC. La concentración financiera de los presupuestos en las dos monedas ubicados en una unidad presupuestada favorece el desarrollo de los niveles de actividad, con mayores posibilidades de gestión y la reapertura de los antiguos esquemas columnales con los organismos de la administración central del Estado (OACE).<sup>21</sup> Tampoco dependerán exclusivamente de lo

asignado por el Estado. Por ejemplo, el consejo de la administración de Artemisa determinó que todas las empresas que funcionen en el territorio deberán pagar un impuesto provincial de 1 % sobre sus ingresos brutos.

Aunque se ha planteado que el principal problema que enfrenta el experimento en Artemisa, es cambiar la mentalidad de los cuadros acostumbrados por décadas a que las decisiones las tomaran desde La Habana,<sup>22</sup> otras fuentes destacan que persisten múltiples dificultades, entre ellas:

- Limitaciones para concentrar los órganos de dirección en la menor cantidad de locales e insuficiente disponibilidad de los medios de aseguramiento para la actividad de dirección y servicios.<sup>23</sup>
- En la planificación municipal hay tareas que se trasladan mecánicamente de los niveles superiores y en ocasiones, no hay pronósticos de resultados por trimestres o sus cifras carecen de objetividad.
- La administración local no tiene una incidencia directa sobre los recursos de capital, pues los principales medios, dígame industrias, fábricas u otras, no son de la subordinación local, sino nacional.
- Con la asignación a través de la cuenta de financiamiento central se ejecuta el plan de inversiones aprobado para el consejo de administración provincial (CAP). Actualmente este no satisface las necesidades de la provincia, aun cuando están incluidos también en el plan, los proyectos de iniciativas de desarrollo local y los correspondientes a la colaboración extranjera.
- Existen limitaciones reales que obstaculizan el trabajo, por ejemplo, la capacidad de compra de las empresas y su relación con los diferentes proveedores, sigue limitada a la autorización de organismos ramales, incluso cuando hay en el territorio empresas productoras de materias primas, insumos, materiales para diferentes usos se

19 De 2011 a 2012, la producción mercantil tuvo un crecimiento de 9,4 % y la productividad del trabajo de 7,2 %.

20 I. Alfonso Cordero, "Análisis de la situación con los cuadros del Consejo de la Administración Popular de Artemisa".

21 Los recursos financieros asignados y gobernados por la administración provincial para sus gastos corrientes, se forman a partir de los ingresos cedidos y participativos en moneda nacional de todas las empresas y unidades presupuestadas del territorio, los cuales van a las cuentas distributivas de la tesorería ya sean municipales o provinciales según correspondan. Los ingresos cedidos se forman de la recaudación de 100 % de los aportes que componen su estructura dígame (utilidades, rendimiento, otros impuestos, fuerza de trabajo, entre otros), de las empresas y unidades presupuestadas de subordinación municipal y provincial. Los participativos se forman del por

ciento aprobado en la Ley del Presupuesto para cada provincia, que para el año 2013, corresponde 49 % de los ingresos que generan los impuestos de venta y circulación y de utilidades de las empresas de subordinación nacional enclavadas en el territorio. Solo es asignado este por ciento por ser la provincia superavitaria. Además, recibe también en CUC, 20 % de los ingresos que en esta moneda recauda el grupo empresarial a través de su gestión.

22 Aseguró, en entrevista a BBC, el primer secretario del Partido Comunista (PCC) en la provincia, Ulises Guilarte (ver, "Permuta casa 1X1 para Artemisa. Cartas desde Cuba").

23 *Ibidem*, p.15.

requiere obtener, a través del balance nacional, la autorización para sus compras.

- Subsiste poca autonomía para la gestión relacionada con: la ejecución de inversiones en medios informáticos, vehículos para la administración de las empresas, etcétera, la imposibilidad actual de flexibilizar el objeto social de las empresas y la dualidad monetaria que afecta tanto al sector social como al empresarial.
- El experimento coincide además, con una serie de problemáticas heredadas de las condiciones de vida, trabajo y funcionamiento anteriores. Además, la carencia de directivos en la administración pública territorial,<sup>24</sup> su bajo desempeño y preparación, provoca que no se cumplan de manera satisfactoria los objetivos estratégicos de la administración.
- Aún persisten problemas como la imprecisión en la elaboración de los objetivos estratégicos y sus indicadores, la falta de cooperación entre las áreas, la no adecuada planificación de las actividades y el exceso de tareas extra plan. Además, dificultades para ejercer de forma eficiente el papel metodológico y la actividad funcional, por parte de las direcciones provinciales sobre los municipios, sin suplantar la autoridad y autonomía de estos.

A pesar de las limitaciones y los obstáculos referidos, las experiencias de Artemisa y Mayabeque representan un espacio privilegiado para impulsar la continuidad temporal de la descentralización de las funciones del Estado central hacia espacios de mayor autonomía de los gobiernos locales. Los obstáculos persistentes exigen otorgar mayor consideración a los procesos que todavía generan duplicidades y limitan la movilización de recursos financieros, la ejecución de inversiones y la mayor participación ciudadana y del gobierno local, en la solución de los problemas que atañen al territorio en cuestión.

Las medidas para garantizar totalmente *la autosostenibilidad alimentaria* son en las que más se ha insistido hasta el momento, desde el gobierno central. Hoy se derivan algunas interrogantes significativas, por ejemplo, desde 2007 hasta el cierre de 2011, último dato disponible, de acuerdo con los publicados por la ONEI, la

24 La plantilla de cuadros solo se cubre 81 % y de esta solo 82 % son graduados universitarios. Pero el mayor problema no radica en el completamiento, sino en los perfiles y la falta de experiencia, así como las dificultades para asimilar la nueva estructura y su funcionamiento.

producción agrícola había disminuido en diversas provincias como muestra la figura 1.

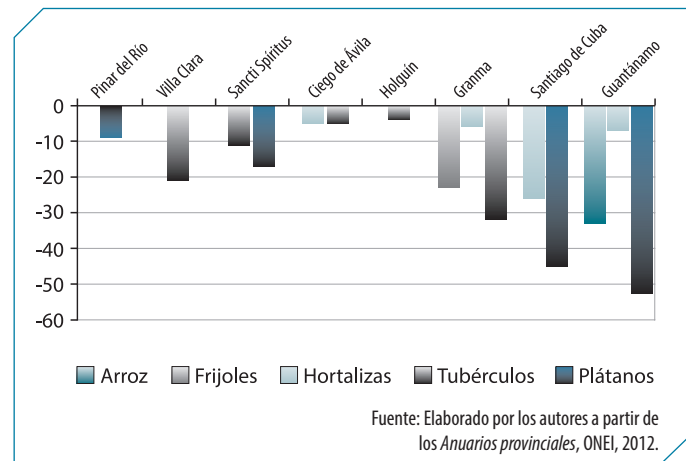


Fig. 1 Decrecimiento de la producción agrícola por productos seleccionados, promediado en términos porcentuales de 2007 a 2011.<sup>25</sup>

También se registran decrecimientos en la producción de cítricos en las provincias de Pinar del Río, La Habana, Matanzas, Villa Clara, Cienfuegos, Ciego de Ávila, Holguín, Granma, Santiago de Cuba y Guantánamo. En los casos de Pinar del Río, Ciego de Ávila y Granma registran un decrecimiento superior 50 %. La producción ganadera registra importantes decrecimientos en Pinar del Río, Villa Clara, Cienfuegos, Ciego de Ávila, Camagüey, Las Tunas y Santiago de Cuba. Lo mismo sucede con la producción de leche, excepto en Granma y Guantánamo.

Entre las provincias que mayor incidencia tienen en el decrecimiento agropecuario destacan Villa Clara y Pinar del Río y las provincias orientales. Si a estos resultados se suma que en las provincias de Cienfuegos y Ciego de Ávila el crecimiento de la producción agropecuaria no supera 15 % en casi todos los renglones, se puede pensar que los mejores resultados se concentran en las provincias de La Habana, Matanzas, Sancti Spiritus y Camagüey.

En general, los resultados de la producción agrícola desde 2007, muestran resultados desfavorables en 60 % de las provincias. Esto tiene un peso importante para valorar las perspectivas de lograr la autosostenibilidad alimentaria en la mayor cantidad de territorios.

Aun cuando las instancias locales hayan tratado de evaluar y valorizar los recursos endógenos, no todas las provincias cuentan con los recursos disponibles, ya

25 Solo se muestran los datos de las provincias que la ONEI ha publicado. Del resto no se registran datos del comportamiento de la producción en los productos seleccionados.

sean físicos, naturales o sociales, para garantizar una perspectiva de sustentabilidad alimentaria a corto plazo. La autosustentabilidad alimentaria no es solo una cuestión de aprovechamiento de recursos productivos, exige tener en cuenta las características del espacio, el asentamiento poblacional, la innovación tecnológica, el entramado institucional y empresarial, la cultura, el sistema productivo local y la complejidad de las interacciones nacional-local, regional-local, global-local, entre otras. Por ejemplo, entre provincias que registran menor crecimiento agrícola en los últimos años:

- Existen provincias que muestran un crecimiento poblacional, lo cual implica un incremento de la demanda interna de productos agrícolas, tal es el caso de Cienfuegos, 4 % y Ciego de Ávila, 3,8 %. Estas mismas provincias tienen altos índices de urbanización: Cienfuegos, 81 % y Ciego de Ávila, 71 %; por lo cual, cuentan con un potencial de empleo disponible para el desarrollo agrícola menor que otras provincias. La fuerza de trabajo empleada en la agricultura en Ciego de Ávila es tan solo 6,3 % del total de la fuerza de trabajo empleada y en Cienfuegos apenas 3,8 %.
- En similar perspectiva están las provincias orientales en las cuales más de 60 % de la población residente es urbana y el potencial de empleo disponible para el desarrollo agrícola se reduce; de considerar que las provincias orientales tienen las mayores tasas de desocupados: Holguín, 2,1 %; Granma, 2,3 %; Santiago de Cuba, 2,2 % y Guantánamo, 3,4 % y existen altos índices de migración, Holguín, -5,1 %; Granma, -5 %; Santiago de Cuba, -5,8 % y Guantánamo, -8,4 %.
- Entre los territorios de más bajo crecimiento agrícola, Cienfuegos y Guantánamo son los que tienen altos porcentajes de tierras ociosas, Cienfuegos, 19,4 % y Guantánamo, 18,2 %. En estas provincias la entrega de tierras ociosas a la familia resulta negativa cuando se trata de áreas originalmente desprovistas de atenciones y se alarga el tiempo requerido para producir alimentos y nuevos cultivos.
- En otro orden, se han entregado tierras en usufructo y se ha tratado de estimular la sustitución de importaciones, pero los estímulos económicos y productivos son altamente dependientes de insumos importados y divisas captadas por otras ramas de la economía, lejos de la localidad.<sup>26</sup> Además, se han adoptado algunas medidas que estimulan al

26 Rafael Ojeda, director del Centro de Estudios de Desarrollo Rural (CEDAR), intervención en el II Taller sobre Seguridad y Soberanía alimentaria, 2013.

productor mediante el incremento de los precios de productos como la leche y la carne, y se otorgan créditos para propiciar el incremento de estas limitadas producciones, pero se deben evaluar otras potencialidades de las localidades y municipios que no han tenido estas medidas de estímulo, para que en sus propios entornos, ecosistemas estratégicos y relaciones de producción puedan producir más alimentos y nuevos cultivos.

Aunque queda claro que las medidas que promueve la autosustentabilidad alimentaria son recientes, los resultados obtenidos hasta el cierre de 2011, no fueron favorables y los indicadores nacionales de 2012, indican igual comportamiento.<sup>27</sup> Como se ha explicado, serán los años 2013 y 2014, de mayor aceleración y maduración en la aplicación de las medidas del cambio de modelo. En este sentido, no resultan evidentes respuestas para algunos obstáculos que impiden, no solo la autosustentabilidad alimentaria, sino la autogestión local, tal es el caso de:

- Limitaciones de recursos y concentración de las decisiones políticas en las entidades centrales del Estado. Se ha iniciado la constitución de delegaciones municipales de la agricultura, sin embargo la experiencia de Artemisa muestra que solo el delegado de la agricultura se subordina al CAM y la delegación municipal de la agricultura sigue respondiendo a las funciones del Ministerio de la Agricultura, lo cual ha limitado la autonomía de los municipios para participar en la determinación de medidas de carácter nacional, como la implantación del mercado agropecuario o la creación de empresas o cooperativas por iniciativa local.
- Subsisten barreras sectoriales impuestas por la especialización económica a la organización vertical de los organismos de la administración central, que siguen ejerciendo intermediación en la gestión de las cooperativas agropecuarias y el sistema de acopio y comercialización de las producciones agropecuarias.<sup>28</sup>

27 No se encuentran publicados los resultados de la producción agropecuaria por municipios y provincias de 2012, solo se reflejan las cifras globales del comportamiento nacional (ver Armando Nova, "Reformas en la agricultura, reformas y resultados recientes").

28 Ver A. Nova, "Reformas en la agricultura, reformas y resultados recientes".

- La complicada situación económica y las dificultades de abastecimiento han impulsado el desarrollo de la pequeña industria local. No obstante, no se reconocen avances al respecto. La actividad por cuenta propia compite ventajosamente con la industria local por la calidad de su producción y la flexibilidad para adaptarse a las exigencias de la demanda (mercado). En cambio, la industria local arrastra problemas por el diseño de sus productos, sus altos precios y su poca flexibilidad ante los requerimientos del mercado.
- Entre los incentivos promovidos actualmente, están las modalidades de crédito simple para garantizar la producción de cultivos temporales o de ciclo corto, la producción pecuaria y líneas de crédito para el fomento de plantaciones permanentes y la compra de implementos agrícolas, con tasas de interés entre 5 y 9 %.

Teniendo en cuenta las pocas posibilidades de garantizar los insumos productivos, a partir del 20 de diciembre de 2010, se comenzaron a otorgar créditos para adquirir insumos en las tiendas de venta minorista para personas naturales, agricultores individuales y usufructuarios, con un mínimo de financiamiento de 500.00 pesos en moneda nacional y un plazo máximo para su reembolso de 18 meses, con una tasa básica anual que se mueve más o menos dos puntos, la tasa oscila entre 3 y 7 %. Sin embargo, uno de los problemas que enfrenta la mejor respuesta productiva es el carácter lineal de la amortización. Todas las producciones tienen años buenos y años malos, sobre todo las producciones permanentes, cuya curva productiva muestra generalmente rendimientos en dependencia de las atenciones culturales. En sitios como Camagüey y buena parte de las provincias orientales, hay baja capacidad agrológica de los suelos, por lo que, los agricultores no tienen igual respuesta productiva que los de las provincias de Matanzas y Artemisa, donde se concentra el mayor volumen de tierras con alta productividad.

Este es un aspecto que en muchos casos impide honrar en tiempo las deudas al banco, con independencia de la voluntad por obtener resultados productivos, lo que es un tema para la flexibilización en la operación del crédito. Por otra parte, el incremento de las ventas de insumo en la red de mercados minoristas es insuficiente, lo que demora el tiempo estimado para una iniciativa productiva; elemento que además, impide valorar el aporte de

cualquier iniciativa de acuerdo con el tiempo previsto entre el financiamiento recibido y su retorno.

En lo que concierne a las *políticas específicas de estímulo al desarrollo local*, actualmente no hay una relación directa entre el aporte de las iniciativas locales y las necesidades productivas en cuanto a la inversión.<sup>29</sup> La causa principal radica en que solo se valoran las iniciativas, desde sus limitados resultados sectoriales, lo que genera una erosión en la integralidad del desarrollo local que debe ser promovido. Muchas de las iniciativas son gestadas por instituciones de subordinación nacional que no generan políticas articuladoras con las instituciones locales, existe pluralidad en las interpretaciones de las necesidades de financiamientos reales y su ubicación, y se imponen obstáculos de naturaleza jurídica.<sup>30</sup>

Además, los roles en las escalas territoriales son difusos y se superponen. Se ha promovido que sea el CAM quien asuma el peso fundamental en la conducción de los proyectos locales, sin embargo, resulta difícil discernir en el momento de la ejecución de estos proyectos qué hace cada cual. Existen múltiples instituciones que en nombre del desarrollo local, distorsionan su ejecución o derivan los recursos a otras prioridades e intereses del gobierno, los ministerios y las ramas.

A esto pueden adicionarse las limitaciones de atribuciones en las entidades de subordinación local del Poder Popular para decidir el financiamiento del desarrollo local. Aún son limitadas las reformas tributarias dirigidas a que los municipios obtengan tributos por las actividades económicas que se desarrollan en el territorio. Hasta el momento solo se reconoce el pago del tributo por parte de las empresas de subordinación nacional, sin embargo, los gobiernos locales solo asumen un papel recaudador en la formación del presupuesto; lo que resulte captado por encima de los gastos aprobados, se aporta al presupuesto.

El Estado garantiza así cierto grado de equidad en los bienes y servicios que se prestan en cada territorio, pero no estimula el esfuerzo fiscal para incrementar los ingresos propios del presupuesto y movilizar las reservas existentes en el municipio. Los gobiernos municipales tampoco tienen autonomía para formular y aplicar el presupuesto. La fuerte centralización del modelo financiero impide a los órganos provinciales y municipales asumir decisiones en torno a las inversiones. El excesivo control central de las inversiones ocasiona que el gobierno y las

29 Información ofrecida por el BANDEC.

30 Aspectos expuestos en el Congreso de Desarrollo Local, celebrado en Granma en febrero de 2013.

direcciones municipales desconozcan la planificación física y el uso de las instalaciones en su territorio.

El caso específico de la cooperación internacional para el desarrollo (CID), enfrenta múltiples limitaciones en el ámbito práctico, como muestra la tabla 1.

De manera general, las medidas a corto plazo contribuyen a incentivar el desarrollo local, sin embargo, aún son pocos los resultados favorables y quedan muchas lagunas en la autogestión desde los territorios. Diversos estudios destacan que las unidades de gestión de las administraciones públicas no son siempre las más adecuadas, ya que carecen de las competencias suficientes

en materia de desarrollo local, les falta la flexibilidad funcional y financiera necesaria, y están demasiado burocratizadas.

A nuestro juicio, el peor obstáculo que tiene la aplicación de estas medidas es la indefinición de indicadores que permitan una mejor evaluación de los municipios. Para alcanzar las metas que los agentes locales se han trazado no es suficiente con haber concebido una buena estrategia y haber iniciado las acciones más adecuadas. Es necesario, además, medir y evaluar la estrategia de las iniciativas para utilizar eficientemente los recursos humanos y financieros disponibles. Solo

Tabla 1. Dificultades que presenta la colaboración internacional bajo el enfoque territorial

	Marco de base	Tendencia
Objeto de política	Formación Grupos focalizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poca capacidad de los gobiernos municipales para la toma de decisiones.</li> </ul>
Visión	Limitada a objetivos nacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de estrategias de desarrollo local e insuficiencias en la identificación de prioridades.</li> </ul>
Definición	Demográfica-productiva Dicotómica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Restringida por mecanismos de regulación vertical que impone la planificación centralizada.</li> </ul>
Énfasis de economía	Indirecta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subexplotación de los recursos disponibles por utilización fragmentada y poco sistémica.</li> <li>No se garantiza la sostenibilidad del proyecto.</li> </ul>
Objetivo de desarrollo	Redistribución, formación, trasferencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tendencia a enfocar las comunidades más como objeto del desarrollo que como protagonistas</li> <li>Prioridades definidas por el MINCEX.</li> </ul>
Instituciones públicas	MINCEX y otros focalizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Insuficiente preparación teórica y metodológica de los gobiernos locales para articular diferentes formas de economía y para gestionar la CID estratégicamente.</li> <li>Poco apoyo institucional y de atracción para los donantes presentes en el territorio.</li> </ul>
Énfasis de inversión	Transferencias y adquisición de activos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Correspondencia entre la ejecución de los presupuestos aprobados y la consecución de los objetivos previstos.</li> <li>Concertación de intereses locales con el mecanismo económico cubano y sus instrumentos (el plan de la economía nacional, el presupuesto y la tesorería del Estado), o con las prioridades de los niveles superiores de gobierno.</li> </ul>
Modelos de planeación	Espontaneidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escasez de recursos materiales y financieros para dar cumplimiento a los objetivos de la estrategia municipal.</li> <li>Atrasos sistemáticos en la ejecución financiera y material del cronograma de las acciones.</li> <li>Preparación metodológica y estructural que presentan los municipios y sus estructuras institucionales creadas en condición de garantes o ejecutoras de la CID.</li> <li>Eficacia del uso de los fondos disponibles.</li> </ul>
Papel de los actores locales	Representativa y pasiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resistencia a trabajar con extranjeros.</li> <li>Se asumen proyectos por decisiones centralizadas que violan la planificación y prioridades en la gestión local.</li> <li>Bajo empoderamiento de los actores y beneficiarios.</li> <li>Espontaneidad, en algunos casos, anarquía en la definición de acciones y limitada eficacia de la gestión en general.</li> <li>Las acciones previstas y ejecutadas no siempre favorecen los procesos de participación comunitaria en el desarrollo local y se reportan proyectos y acciones realizadas con criterios tecnocráticos, unipersonales o de grupo.</li> <li>Credibilidad del territorio como receptor de CID.</li> </ul>

Fuente: Y. Mulet Concepción, "La gestión del desarrollo territorial", CEEC, inédito.

entonces, centralmente el Estado podrá tomar decisiones estratégicas hacia el fortalecimiento de municipios menos favorecidos y evaluar el impacto real de estas medidas.

**Aspectos que debería considerar la estrategia de pequeños pasos**

La especificidad de cada territorio, las necesidades de cada ciudad o región y los problemas que presenta cada tipo de área son los aspectos centrales a considerar en la definición de la estrategia y en la propuesta de iniciativas para sus diversas soluciones. Existen localidades y territorios que tienen un elevado desarrollo industrial, agrícola, de servicios o de impacto ambiental, potenciales geográficos, o donde confluyen todos los modelos o ninguno; pero entre todos se necesitan, bien sea a través de la cooperación, las alianzas o encadenar sus necesidades integrales y resultados productivos para lograr un adecuado rumbo en su desarrollo encaminado a la satisfacción y el bienestar social.

Existe la experiencia en otros, de una alta capacidad innovadora, tal es el caso de Sancti Spíritus y Guantánamo que registran los mayores por cientos de innovaciones aplicadas en los últimos cinco años como muestra la figura 2; sin embargo, no se han formado complejos de alta tecnología y no existen gran cantidad de proyectos empresariales. En estos territorios los mayores proyectos de desarrollo se concentran en la producción de alimentos.

Otros territorios como La Habana, Matanzas y Holguín fueron impulsados al desarrollo del turismo y poseen localidades de vieja industrialización, que hoy afrontan graves atrasos tecnológicos o de desindustrialización. En la actualidad, los mayores problemas se relacionan con

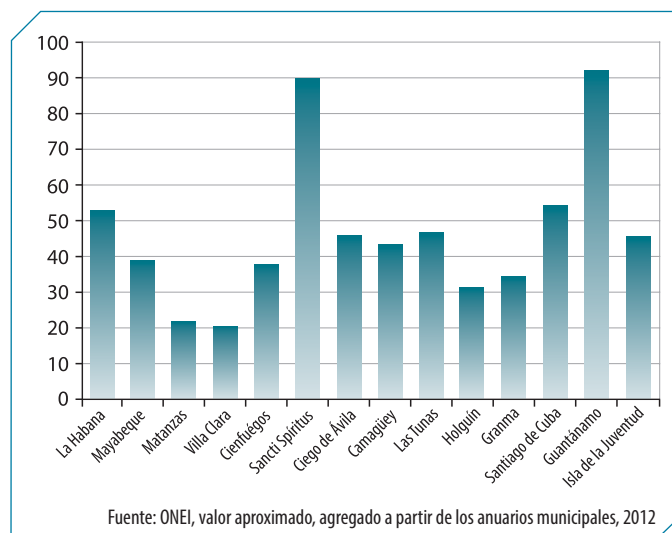


Fig. 2 Por ciento de innovaciones aplicadas por provincias del 2007 al 2011.

la dotación y la calidad de las infraestructuras básicas, lo cual impide gestar iniciativas desde las capacidades existentes para generar nuevas fuentes de ingreso y potenciar el mayor aprovechamiento de sus inversiones y la riqueza territorial. Las inversiones en el último año han estado disminuyendo, como se muestra en la figura 3.

En los territorios que comprenden la cayería norte de Villa Clara y Ciego de Ávila, y en Varadero se han creado zonas de desarrollo endógeno para potenciar el turismo, sin embargo tienen baja o agotada su densidad de población para asumir estos desafíos y gran volumen de la población envejecida.

Esto, sin duda, compromete la sostenibilidad de nuevos proyectos que pretenden incrementar las capacidades de alojamiento y los servicios de apoyo, por lo menos

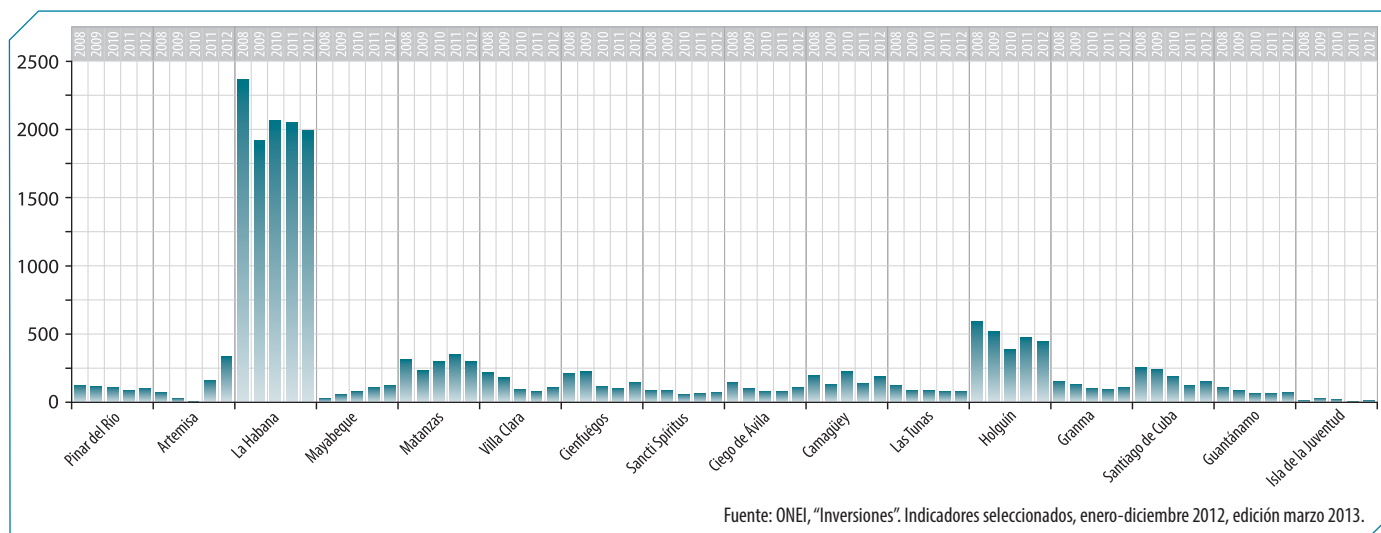


Fig. 3 Inversiones por provincias de 2008 a 2012.

desde la creación de nuevos empleos, por lo que será necesario acelerar los análisis para capacitar y calificar fuerzas en los territorios cercanos.

En las regiones rurales de Matanzas, La Habana y Holguín existen localidades con capacidad de desarrollo endógeno, pero con sistemas productivos frágiles. La cuestión reside en que las debilidades estructurales son tan importantes y las potencialidades locales tan limitadas, que se reduce drásticamente el margen de maniobra posible de la estrategia en cuanto a la elección de las actividades a partir de las cuales se impulsa el desarrollo. En estos territorios las únicas acciones posibles son las subvenciones y el apoyo de la administración pública central, orientadas a mantener la población y reconstruir los sistemas productivos.

Cada tipo de área requiere un tratamiento específico y la utilización de los instrumentos apropiados para resolver sus problemas. El diverso grado de desarrollo de las localidades y territorios está asociado con la dotación de infraestructura y de recursos materiales e inmateriales, así como con la existencia de adecuados sistemas de relaciones económicas y sociales. Cuanto más desarrollados estén los sistemas productivos, mayor será la dotación de infraestructura, por lo que la carencia de factores inmateriales y organizativos suele ser la restricción más importante para que el proceso de desarrollo local continúe.

## Comentarios finales

El conjunto de acciones y medidas, que se alude al comienzo como parte de una estrategia de cambio radical y que en otro sentido, comprende una estrategia de pequeños pasos, permite afirmar y reconocer que se ha concebido como una nueva política el desarrollo desde los territorios. No obstante, se percibe que, esta política no ha surgido como respuesta de las propias regiones ni a soluciones a problemas que ha planteado el ajuste productivo, sino que se han asumido y entendido como una nueva política del Estado.

Por una parte, la gestión descentralizada trascurre mediante un proceso de experimentación en dos nuevas provincias; mientras en otras regiones se capitalizan diversas reformas que exigen la autonomía que aún no tienen los gobiernos locales. Esto provoca diversas desarticulaciones en el sistema económico que limitan aprovechar las potencialidades territoriales, tal es el caso de:

- Los desfavorables resultados obtenidos en la producción agropecuaria en 60 % de las provincias. Estos instan a reflexionar sobre cómo se debe insertar

la autogestión alimentaria en la perspectiva de la autogestión local y cuál es la visión del gobierno local. Primero, debe considerarse que no todos los territorios tienen la posibilidad de garantizar la autosustentabilidad alimentaria. Además, porque actualmente no existe una política diferenciadora en relación con el lugar, el contexto donde está el productor y lo que se produce. Tampoco se vislumbra una política laboral hacia el estímulo de las fuerzas laborales en el campo, lejos de continuar ruralizándose las ciudades, como en varios escenarios territoriales ha sucedido.

- Pese a los estímulos al financiamiento del desarrollo, con mayor protagonismo en el espacio local, no hay una relación directa entre el aporte de las iniciativas locales y las necesidades productivas en cuanto a la inversión. Se han dado algunos pasos significativos para impulsar y financiar las actividades que surgen en los diversos territorios, pero sin contar aun con el marco general de apoyo a las iniciativas que adoptan el desarrollo local. La flexibilidad relativa del sistema a partir de la acción de otros niveles no centrales (gobiernos locales), exige redefinir nuevos mecanismos de coordinación económica.
- Resulta evidente la simultaneidad de políticas sectoriales que enfatizan la respuesta local, pero no queda claro cuál será el ordenamiento y los plazos que les darán secuencialidad a las acciones de las políticas sectoriales. Aún no se destacan ni resultan visibles las diferencias entre las distintas funciones de los gobiernos locales y las de los actores sectoriales. Esto es un aspecto esencial para generar credibilidad y transparencia en la institucionalidad de las estrategias de desarrollo local, y la definición en mayor término, de la gobernabilidad de los actores y decisores locales con la participación comunitaria.
- De alguna forma, diversas medidas indican que se ha gestado una estrategia de pequeños pasos que combina objetivos de eficiencia y equidad a corto y largo plazo. Sin embargo, no queda claro que la especificidad de cada territorio, las necesidades de cada ciudad o región y los problemas presentados por cada tipo de área sean los aspectos centrales considerados en la definición de la estrategia y en la propuesta de iniciativas para sus diversas soluciones. En este sentido, hay grandes diferencias entre las localidades y territorios cubanos, no son admisibles ni concebibles en su diseño de desarrollo, solo sus bondades o límites geográficos.

- A la vez, los cambios estructurales asociados con los procesos de reestructuración de la industria y el creciente protagonismo de los servicios, unidos a la consideración del factor de competencia espacial de los territorios, han desvalorizado algunas regiones. La ausencia de instituciones desarrolladas en las estructuras locales, sin una previsión de las posibles imperfecciones del mercado, puede llevar a que los sectores más eficientes, no sean siempre ganadores.

Estos aspectos destacan que no se trata solo de que la política de desarrollo territorial, derivada de la descentralización, promueva mayor autonomía en los gobiernos locales ni traslade a este espacio nuevas funciones. Tampoco, para alcanzar las metas propuestas, a los agentes locales les resulta suficiente que el gobierno central haya concebido medidas de ajuste; es necesario además, evaluar y medir las iniciativas para utilizar eficientemente los recursos humanos y financieros disponibles. Es vital evaluar y retroalimentar el impacto territorial de muchas de las acciones que hoy se ejecutan,

pues, el territorio también cuenta, en él se produce la coordinación o descoordinación de las acciones de todos los agentes económicos.

Se trata, asimismo, que el autogobierno de las comunidades locales y regionales se refuerce y los valores sociales, ambientales, históricos y culturales de contenido local se potencien y desenvuelvan. De esta manera se podrán sentar bases para definir y poner en marcha las estrategias de desarrollo local, ya que los gobiernos locales están capacitados, en principio, para favorecer e impulsar el desarrollo del potencial endógeno.

En esencia, la descentralización del sistema económico cubano necesita de mayores precisiones conceptuales en cuanto a la naturaleza del mecanismo de planificación y coordinación económica y el papel del mercado en este mecanismo, así como interiorizar que estos complejos problemas de la economía no solo se pueden resolver y decidir desde el gobierno central, sino también le corresponde una participación activa al territorio y su localidad, donde confluyen otros actores no siempre decisores, como la comunidad, la población y la sociedad en general. ■

## Referencias

- ALFONSO CORDERO, I.: "Análisis de la situación con los cuadros del Consejo de la Administración Popular de Artemisa", tesis en opción al título de especialidad en Administración Pública, documento de trabajo, 2013.
- ANDOLLO VALDÉS, L.: Segundo jefe de la Comisión Permanente para la Implementación y Desarrollo de los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, en el X Período de Sesiones de la Séptima Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, La Habana, 13 diciembre de 2012
- Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Decreto 301, publicado el 12 de octubre de 2012.
- GONZÁLEZ FONTES, R.: "La Gestión Integrada del Desarrollo Local en Cuba", conferencia inaugural para el II Evento Nacional de la Asociación de Economistas y Contadores de Cuba, celebrado en la ciudad de Camagüey el 9 de junio de 2011.
- "Informes de Colaboración internacional del Ministerio de Comercio Exterior (MINCEX) y del Ministerio de Educación Superior (MES) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX)", 2012.
- "Memorias del Congreso de Desarrollo Local", celebrado en Granma, CD, febrero de 2013.
- NOVA, A.: "Reformas en la agricultura, reformas y resultados recientes", en *Miradas a la Economía Cubana. El proceso de actualización*, La Habana, 2012.
- ONEI: *Anuarios Provinciales*, 2012.
- \_\_\_\_\_: *Anuarios Municipales*, 2012.
- \_\_\_\_\_: *Inversiones. Indicadores seleccionados*, enero-diciembre 2012, edición marzo 2013.
- OJEDA, R.: Director del Centro de Estudios de Desarrollo Rural (CEDAR), intervención en el II Taller sobre Seguridad y soberanía alimentaria.
- PARDO CRUZ, S.: "Intervención en la Asamblea Nacional del Poder Popular", 2012.
- Pérez Villanueva, Omar E.: *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*, Editorial Caminos, La Habana.
- RAVSBERG, F.: "Permuto casa 1X1 para Artemisa", *Cartas desde Cuba*, BBC, abril, 2013.
- RICARDO BOTELLO, JUAN I.: "La gestión estratégica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo Local en el contexto de la economía cubana", tesis en opción al grado científico de doctor en ciencias económicas, Camagüey, 2012.
- VÁZQUEZ BARQUERO: "La política de desarrollo económico local", CEPAL: Colección documentos de proyectos, 2000.



CAPÍTULO

7

*Desigualdades territoriales  
y ajustes económicos en Cuba*





## *Desigualdades territoriales y ajustes económicos en Cuba*

LUISA ÍÑIGUEZ ROJAS

*En el momento en que el hombre alcanza la plena comprensión del hecho económico y lo domina, mediante el plan, está sujeto a inevitables errores de apreciación.*

En la actualidad, nuevos modos de implementar la recuperación y el desarrollo del país tienden a reformular los contenidos económicos y sociales de los territorios con diferentes intensidades, para suscitar nuevas interrogantes acerca de sus efectos sobre la desigualdad y la equidad. Los territorios y sus múltiples recortes se mueven entre las diferentes lógicas e intereses de los multiplicados actores que lo gestionan y los conflictos que emanan entre los actores estatales, no estatales y entre ambos. Marcos legales recientes o sus modificaciones, imponen nuevos retos a la estructura y dinámica de los espacios vividos.

Tomando como sustrato la heterogeneidad interna del país, ampliada en las últimas dos décadas, este artículo se aproxima a la dimensión territorial de los cambios que, progresivamente, introduce la implementación de los lineamientos de la política económica y social de Cuba, con el objetivo de reconocer respuestas territoriales diferenciadas, que desembocan en inquietantes interrogantes. ¿Se amplían o reducen las desigualdades territoriales? ¿Avanza o retrocede la equidad en la dimensión territorial?

## Territorios, escalas, actores. Emergencia de la articulación

Entre los procesos que inducen a las reconfiguraciones territoriales actuales se identifica la necesidad de reconocer la coexistencia de múltiples recortes superpuestos y de la actuación de actores estatales y no estatales de varias escalas.

El territorio, objeto de renovada atención en el desarrollo económico y social, en cualquiera de sus diversas acepciones, representa recortes de una totalidad y es poseedor de una escala. Por su naturaleza, distinguimos en este artículo dos tipos: los decididos para el ejercicio del poder y la responsabilidad político-administrativa o administrativo-sectorial y los contruidos socialmente, territorios usados, vividos, como sinónimo de espacio geográfico, de espacio humano, habitado, que funciona por la existencia de lugares contiguos o lugares en redes.<sup>1</sup>

La delimitación de los territorios político-administrativos es más o menos estable en el tiempo, son menos estables los límites de territorios sectoriales; mientras los territorios vividos poseen límites mucho más difusos, y dinámicas económicas y sociales veloces o lentas. Lo más importante es la no coincidencia de los límites en estos tipos de territorios.

Si es común reconocer los recortes de las provincias y municipios, poco se revela que en ellos coexisten o están superpuestos recortes de sectores productivos y de servicios. Son ejemplo de ello: territorios de grupos empresariales que se distribuyen en varios municipios de diversas provincias o empresas que contienen parte del área municipal, o de otros municipios e incluso de otras provincias; territorios agropecuarios cooperativos estatales y no estatales con niveles de subordinación provincial o nacional, áreas de salud, y otras estructuras de coordinación del gobierno como los consejos populares, entre otros muchos, incluso de organizaciones no gubernamentales como las iglesias. Pero también existen territorios de cooperativas y de agricultores privados delimitados con cierta autonomía o barrios antiguos o recientes.

Actualmente, estos recortes experimentan cambios de diferente intensidad en sus límites, funciones y organización. Territorios de empresas agroindustriales azucareras pasan al sector cooperativo y privado (usufructuario), se amplían los territorios de cooperativas agrícolas y surgen nuevos vínculos de producción y comercialización entre actores estatales y no estatales. Estos procesos impactan en especial a la población de los asentamientos de base

agropecuaria, pequeños pueblos y ciudades. Paralelamente en la capital, ciudades capitales provinciales u otras grandes ciudades de las provincias, surgen nuevos barrios, la mayoría sin urbanización, cambian las áreas y la población tributaria a determinados servicios de salud, se esparcen actores privados por cuenta propia en las tramas urbanas, entre otros procesos.

Las escalas geográficas<sup>2</sup> que deciden o influyen sobre estos cambios son múltiples. Como artificio estratégico o recurso operacional, la escala representa una forma de dividir<sup>3</sup>, de recortar una totalidad con área, límites y fronteras. De esta fragmentación resulta un conjunto de "unidades", estructuras localizadas, organizadas y regidas por un sistema, dotadas de interdependencia interna y autonomía relativa, identidad y solidaridad.<sup>4</sup>

Esta concepción a decir de Pillet (2008), "naturalizó" la idea de que al decidir un recorte, todo lo que se investiga o gestiona queda incluido al interior de este.<sup>5</sup> Como consecuencia, la unidad geográfica y su escala parece "cerrada" y su contenido atrapado al interior del área definida, lo que nubla la intervención del resto de los recortes y sus escalas.

En el análisis del desarrollo se insiste en lo global local, sin nada entre ellos, y con poca frecuencia se abordan las escalas macro, meso y micro, o se trata como lo supra nacional se filtra en lo nacional y lo subnacional. La propuesta del concepto de multiescalaridad,<sup>6</sup> destaca la necesidad de descubrir las formas en que fenómenos de escala global penetran en espacios subnacionales, que en realidad funcionan entre prácticas y formas organizativas, que pertenecen a varias escalas.

Autores como Fernández Satto y Vigil-Greco (2007), consideran que la concepción del esquema global-local de desarrollo no considera variables de escalas meso-regional y macronacional o sus influencias sobre el espacio local.

Los autores antes citados señalan que, en estudios empíricos acerca de las posibilidades u obstáculos de instancias productivas locales ante la "gobernanza global", no se considera la representatividad económica territorial en un escenario multiescalar, donde es imposible

1 M. Santos, "O retorno do território", p. 16.

2 La escala cartográfica expresa la relación entre las dimensiones de objetos o áreas y la realidad (1:Xn), y tiene por tanto la particularidad de que a escalas grandes la representación del territorio es más reducida y viceversa.

3 I. E. Castro, "O problema da escala", p.135.

4 O. Dollfus, *El análisis geográfico*, p. 33.

5 C. F. Pillet, "Las escalas del espacio: desde lo global a lo local".

6 S. Sassen, *Una sociología de la globalización*, p. 30.

eludir la heterogénea distribución de flujos y actividades soportes de los encadenamientos productivos.<sup>7</sup>

Anclados en los procesos económicos han surgido estrategias teóricas y metodológicas para responder a las nuevas formas de organización productiva que impone la globalización, tales como *clústers*, distritos industriales, regiones inteligentes, sistemas regionales o locales de innovación, sistemas productivos locales o territoriales; pero en todas subyace la utilidad de la agrupación y de la intervención de múltiples escalas. En nuestro país se destacan los *clústers* que ha logrado el sector turístico, mientras se propone la complementariedad productiva y se analizan los emprendimientos y sistemas productivos locales con sumo interés.<sup>8</sup>

Desde la perspectiva social, el tratamiento de las escalas no es frecuente y las prácticas en general se localizan en “comunidades” que pueden ser o estar en barrios, espacios productivos como cooperativas, consejos populares y otros recortes, aunque, no hay dudas de que escalas “extra lugares” también participan en las dinámicas y conflictos en esos espacios.

El desarrollo social o comunitario promueve estrategias para el fomento de la participación, de la movilización, del empoderamiento, de la cohesión, de la identificación y resolución de conflictos, de la inclusión de lo diverso, y de la reducción de brechas en la búsqueda de la equidad. Múltiples organizaciones gubernamentales y no gubernamentales avanzan en experiencias en este sentido, entre las que destaco instituciones del Ministerio de Cultura, el Centro Memorial Martin Luther King, Jr., el Centro Félix Varela, el Grupo Oscar Arnulfo Romero y el Centro de Intercambio y Referencia sobre Iniciativas Comunitarias, entre otros.

Por tanto, al igual que en las propuestas desde la economía, se trata de fomentar la integración, donde los logros están regulados por componentes de múltiples escalas.

Es fácil entender que en los procesos de territorialización participan otras escalas que pueden incluso decidir la comunicación y el intercambio, así como promover conflictos entre actores por el ejercicio del poder. El reconocimiento de la multiterritorialidad,<sup>9</sup> hace visible la relación entre las escalas y lo social.

7 V. Fernández Satto y J. I. Vigil-Greco, “Clústers y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina”, pp. 870-871.

8 L. S. del Castillo, “Los emprendimientos económicos locales y las formas alternativas de gestión de la propiedad estatal socialista”, p. 42.

9 Concepto propuesto por Haesbaert (2004) para referirse a las relaciones sociales (y agregamos económicas) que articulan los

En particular, en el tratamiento exhaustivo del desarrollo local, poco se incluye el análisis multiescalar. A pesar de sus acepciones conceptuales y metodológicas existe consenso en entenderlo como impulsor del proceso de descentralización y de la participación de la población,<sup>10</sup> y aunque menos mencionado, como promotor de la reducción de las desigualdades entre territorios.

Tal vez la discusión más común es si lo local es o no lo municipal. A mi juicio está claro que local puede ser o no el municipio; no obstante, lo que sí considero útil es abogar por un desarrollo local integrado y esclarecer las diferencias entre “lo local” como escala de un recorte territorial y el desarrollo local como estrategia, dirigida a la reestructuración y el ajuste productivo, al progreso social, teniendo en cuenta que sus resultados no son siempre favorables.<sup>11</sup>

De forma similar, es innecesario debatir si el incremento de la producción de alimentos, la reparación de un centro de recreación comunitario, la inauguración de un parque infantil, o de un establecimiento gastronómico, es o no una acción de desarrollo local. En definitiva, las áreas de actuación para el desarrollo económico local son múltiples y pueden ir desde programas o agencias de desarrollo económico local, dinamización empresarial, financiación de iniciativas locales de empleo y hasta de la pequeña estructura física local.<sup>12</sup>

La multiplicación de actores exige nuevas formas de entender el desarrollo económico y social desde la perspectiva de asociatividades y de múltiples dimensiones que más allá de la economía, toman parte en el desarrollo.

Una cita de Milton Santos de casi dos décadas atrás, retrata de forma clara lo analizado:

[...] es en la medida en que la economía se complica que las relaciones entre variables se dan, no apenas localmente,

territorios en red (Rogério Haesbaert, *O mito da desterritorialização do fim dos territórios á multiterritorialidade*, p. 126).

10 La selección de municipios para el desarrollo de experiencias o experimentos hechos en los que se ha fundamentado el desarrollo local en la última década es meritoria, aunque sus resultados se nublen por la falta de integralidad, de sistematización de logros y deficiencias, la aún pesada influencia de la centralización, la inestabilidad de sus resultados, entre otras barreras ampliamente destacadas por varios autores entre los que destaco a: María del Carmen Caño, “Cuba, desarrollo local en los 90”, p.163; E. Méndez, *Desarrollo territorial y local en Cuba*, pp. 239-250; A. M. Hernández, “¿De qué desarrollo local estamos hablando?”, pp.187-194.

11 A. Vázquez-Barquero, “Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis”, p.131.

12 J. L. Llisterri, “Competitividad y Desarrollo económico local”, pp. 150-151.

sino a escalas espaciales cada vez más amplias. El más pequeño lugar en la más distante fracción del territorio, tiene hoy, relaciones directas o indirectas con otros lugares de donde llegan recursos diversos y órdenes.<sup>13</sup>

Así, las estrategias económicas y sociales, desde diferentes anclajes teóricos y metodológicos, tienen en común la emergente necesidad de tomar en cuenta la coexistencia de recortes, escalas y actores integrados, agrupados, colaborativos, cohesionados, y tal vez lo más importante, solidarios.

### Entre asignaciones y búsquedas de nuevas funciones territoriales. ¿Cómo cambian los territorios ante nuevos procesos?

La equidad territorial, paradigma del modelo de desarrollo cubano según Pleyán (1997), fue estremecida a partir de la década de 1990, cuando sus funciones esenciales fueron prácticamente anuladas, y entre ellas, la atención a los desequilibrios territoriales.

Se hicieron evidentes dos evoluciones, la de lugares dinamizados por la localización de actores económicos emergentes de prioridad nacional, encabezados por el sector turístico y la del resto de los territorios que enfrentaron dinámicas lentas, ante la pérdida de capacidad de gestión del gobierno de atender tanto esferas productivas como de servicios.<sup>14</sup>

En paralelo, estrategias proyectivas o circunstanciales de “individuos familias”, comenzaron a expresarse como entes de dinámicas territoriales, lentas o veloces según opciones para recuperar la dimensión económica de las condiciones de vida. A inicio de la década de 2000, el proceso de redimensionamiento de la agroindustria azucarera de amplia extensión, provocó una particular tensión en la equidad distributiva de actores económicos territoriales, que además eran históricos, con impactos sociales negativos que aún se evidencian.

Coexistieron así hasta la actualidad, un patrón concentrado de “espacios familias”<sup>15</sup> con ventajas de ingresos y de otras dimensiones de condiciones de vida, y otro de espacios “pulverizados”, casi imposible de diseñar,

de “individuos familias” en ventaja y desventajas en los procesos de producción y consumo.

En la definición del nuevo modelo económico se visualizan tanto cambios, como continuidad de las políticas que más directamente intervienen en la organización y dinámica de los territorios, ahora con multiplicados actores de varias escalas.

Se fomentan *megaproyectos* en lugares seleccionados, se procura reanimar o recuperar zonas industriales, y continúa el desarrollo de polos turísticos, biotecnológicos y otros. Las decisiones estratégicas centralizadas de escala nacional con soporte supranacional o no, prevén el incremento de las exportaciones, la sustitución de importaciones y proyectos de alta tecnología, que también incluyen el desarrollo local.<sup>16</sup> Los requerimientos de estas localizaciones, imponen una concentración en lugares determinados por sus condiciones y recursos naturales o infraestructurales.

Por esto, el alcance territorial directo de sus impactos positivos está planificado y como en el caso del Mariel, los límites de la zona no coinciden con territorios político-administrativos. Son previsibles impactos indirectos, en especial sobre el empleo, fuera de estos límites, además de conformación de redes económicas y sociales entre el territorio de la zona y el de la capital del país. La población contenida dentro de estos recortes o en los límites difusos por construir, participa en la doble condición de actor y espectador del desarrollo territorial.

No se descuenta que estos enclaves modernos distancien estos territorios y a la población ocupada de forma directa o indirecta a ellos, de muchos otros, incluso próximos, pero tampoco puede discutirse su significado para la economía nacional.

El *incremento de las producciones agropecuarias y de bienes y servicios con la ampliación del sector no estatal*, al menos de forma potencial, tienen por el contrario una amplia distribución territorial y resulta mucho más difícil imaginar sus efectos en la extensión de las desigualdades.

Pudiera de inicio suponerse que cambios en las organizaciones agrícolas no estatales,<sup>17</sup> tendrían impactos positivos más intensos en el ámbito rural, en asentamientos de base agropecuaria, pueblos y pequeños asentamientos urbanos, y por el contrario la ampliación

13 M. Santos, *Espacio y Método*, p. 13.

14 R. Íñiguez, “El territorio y lo local en la política económica y social de Cuba”.

15 Concepto operativo de *espacio-familia*, considerado como la expresión de la relación existente entre la organización espacial y las condiciones de reproducción social, observada en la unidad básica de agregación de sus habitantes, propuesto por L. Íñiguez y M. Ravenet, “Desigualdades espaciales del bienestar en Cuba”.

16 Lineamiento 102, *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, abril, 2011.

17 Cooperativas de Producción agropecuaria (CPA), Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS) y Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC).

del trabajo por cuenta propia produciría impactos más notables en el ámbito urbano de ciudades más grandes y en especial en la capital.

La disponibilidad de tierras y la densidad de población regularía la vinculación a estos procesos, no obstante, cabe señalar que la productividad de la tierra y sus limitantes pueden mediar en los éxitos para los que amplían o inician sus actividades como agricultores, pero pierde importancia para los dedicados a la ganadería o a la cría de cerdos u otras, donde el aseguramiento de la alimentación es decisivo y no se condiciona a la productividad de las tierras solicitadas. A ello se integra el hecho de que ni siempre el lugar de residencia legal coincide con el lugar donde se ejercen las actividades, o donde de forma legal o ilegal se comercializan los productos.

Un sin número de factores reguladores posee la inserción al trabajo por cuenta propia. En un esfuerzo de síntesis considero como fundamentales la decisión individual-familiar que, aunque está condicionada por la subjetividad, también esta mediada por la objetividad que emana de los recursos o el capital a invertir, intelectual o monetario, según el tipo de licencia. Aunque por ahora no tenga influencias notables, la calificación y el acceso a redes de apoyo pueden considerarse también factores condicionantes de la incorporación, cuya distribución geográfica tampoco es uniforme.

En una primera aproximación se pudiera pensar en la concentración de estos trabajadores en ciudades más grandes, en la proximidad a polos o áreas turísticas, o a vías de flujos intensos. No obstante, otros factores hacen mucho más complejas esta distribución. La forma más o menos intensa de vinculación a estos nuevos procesos, los beneficios individuales y colectivos que producen, se expresan en el lugar de residencia de los trabajadores, como en otros sitios cercanos o lejanos articulados por redes espontáneas o reguladas, que participan en la producción y comercialización.

Se concentran trabajadores por cuenta propia que elaboran objetos artesanales de coral, en un poblado en la llanura agrícola de Matanzas, a decenas de kilómetros de la costa y de puntos turísticos. Por otra parte, las redes que fueron observadas desde finales de la década del 90, en general en condiciones de ilegalidad,<sup>18</sup> se reproducen en la actualidad con mayor complejidad y variedad, incluso articulados mediante estrategias de importación, como en el caso de múltiples artículos, procedentes de Guayaquil, Ecuador o Colón, Panamá,

18 Actividades que se consienten, pero no han sido reglamentadas legalmente. Concepto usado por Jordi Borja en su obra *La ciudad conquistada*, 2003.

que son vendidos por cuentapropistas de forma legal o ilegal, en un número no conocido de asentamientos del país, pero que por datos informales se supone debe ser muy elevado.

Vendedores procedentes de la provincia de Pinar del Río compran productos del agro, en el sur de Artemisa para revender en la provincia de La Habana. Embutidos elaborados a partir de cerdos criados en cooperativas, o por trabajadores agrícolas privados, que pueden ser usufructuarios recientes y hasta profesionales, se venden de forma legal o ilegal, en el mercado callejero de la capital, procedentes de provincias cercanas.

Así, las dinámicas de los ingresos de los que ofertan bienes y servicios no tienen una relación tan directa con los lugares de comercialización ni con la residencia de los consumidores.

Es por ello comprensible que los efectos de la incorporación del trabajo por cuenta propia, sobre las desigualdades territoriales, tendrían que aprehenderse mediante indicadores más elaborados por construir, o por estudios de caso.

También la articulación entre instituciones gubernamentales participa en las reconfiguraciones de los espacios vividos, mediante la práctica de la complementariedad productiva, con resultados a escala local. Un provocativo ejemplo de lo planteado es el proyecto Yaguajay, tal vez uno de los más mencionados entre las experiencias de desarrollo local en el país. Iniciado a finales de 1993, fue direccionado al bienestar físico, psíquico y social de la población en el territorio, y obtuvo resultados promisorios en la capacitación de actores y generación de proyectos relacionados con la alimentación, el empleo, la vivienda, el medio ambiente, entre otros.

Con la pérdida de su función económica agroindustrial azucarera (cierre de sus tres centrales), reorientó sus actividades productivas hacia el sector agropecuario y forestal. Entre 2010 y 2011, la cantidad de organizaciones agrícolas cooperativas ascendió de 9 a 41 y superficie de estas fue triplicada, con resultados productivos favorables.<sup>19</sup>

Desde 2006, se inicia el desarrollo del turismo de naturaleza en una de sus áreas protegidas, Jobo Rosado de la Empresa Nacional para la Protección de la Flora y la Fauna. En el "Jeep Safari a Jobo Rosado", los turistas de cayo Santa María parten de la localidad de Caibarién, al norte de la vecina provincia de Villa Clara, hacia la reserva localizada en este municipio de la provincia

19 S. Boffill y R. M. Reyes, "Estrategia municipal para la producción de alimentos en Yaguajay", pp.174-188.

de Sancti Spíritus.<sup>20</sup> Recientemente se ha incorporado el “Jeep Safari Caguanes”, asociado al Parque Nacional localizado al norte de Yaguajay.

Esta loable articulación puede haber sido originada entre el Grupo Empresarial Flora y Fauna y el MINTUR o por actores provinciales o municipales, y pactada o aprobada por las instituciones mencionadas, pero lo importante es que sus efectos positivos en al menos una parte del municipio no son cuestionables. Aun cuando tengan significado económico para unas pocas familias, que consigan por ejemplo reparar o mejorar sus viviendas, representan también valores reevaluados del patrimonio municipal, e incluso provincial.

Según Fernández (2009), la propensión a la “auto resolución local”, puede abrir paso a un escenario que combine redes y escalas, que se organicen y hasta operen de forma extra local, pero con impactos locales.<sup>21</sup>

Otras interrogantes para el futuro y el pasado motivan este ejemplo. En el municipio, cañero hasta fecha reciente, ¿podrá crecer el turismo de naturaleza, asociado a sus áreas protegidas y convertirse en un importante agente económico territorial?; ¿qué parte de la población se beneficiará por este nuevo vector de desarrollo, al aplicarse la recaudación tributaria? Si el límite de la provincia de Villa Clara hubiese sido trazado en línea recta, ¿el municipio Yaguajay sería uno de los territorios turísticos más importantes del país? (Fig. 1).

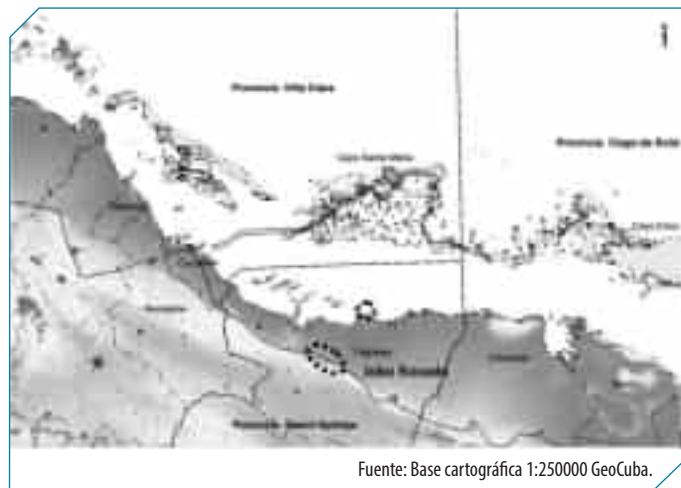


Fig. 1 Límite entre las provincias de Villa Clara y Sancti Spíritus.

Sin intenciones de ofrecer respuestas, este ejemplo y otros varios conocidos permiten aseverar lo siguiente:

- Muchos territorios, pero no todos, guardan aún múltiples potencialidades productivas sin explorar o explotar.
- La partición político-administrativa condiciona la dotación de recursos que quedan contenidos al interior de sus recortes, mientras encadenamientos y complementariedad pueden ser encontradas en otros territorios cercanos.
- Escalas y actores locales, pero también extra locales, condicionan o pueden determinar el desarrollo territorial.

Si se comprende que en la escala local puede de alguna forma estar lo nacional, lo regional o lo internacional, también es claro que las soluciones a problemas locales ni siempre dependen o son definidos como competencia de actores locales, y a veces ni siquiera de nivel nacional, sino supranacional. Como expresara Lacoste (1982), las batallas se ganan en el terreno de lo local, pero las decisiones estratégicas, pueden no ser tomadas en “lo local”<sup>22</sup> sino por consenso o negociadas a nivel nacional o supra-nacional.

### ¿Cómo reaccionan los municipios ante los actuales reajustes económicos?

Como ha sido tratado hasta aquí, en la actualidad se han abierto nuevos caminos en la producción y reconfiguración de los territorios. A pesar del carácter reciente y dinámico de tales cambios y de la carencia de información detallada para todo el país, es lógico esperar que la intensidad de las respuestas sean diferentes, tanto entre, como al interior de los territorios político-administrativos.

Los cambios económicos y sociales están pautados por la línea de base, o sea, el perfil de los territorios, que en los últimos veinte años puede haber evolucionado entre la permanencia, la pérdida o la definición de nuevas funciones económicas. Si aceptamos la división convencional por períodos de la Revolución que realiza Miguel Coyula (2012),<sup>23</sup> el tiempo transcurrido a partir de la década del 90 hasta la actualidad, entre crisis, reajustes

20 En 2012 se registró la afluencia de más de 9 000 turistas (A. Jiménez, “Auge del turismo de naturaleza”).

21 R. V. Fernández, *Contextos, teorías y políticas para el desarrollo local. Lineamientos para una agenda latinoamericana del próximo decenio*, p. 15.

22 Y. Lacoste, “Différentes niveaux d’analyse geopolitique: du planétaire au local et du local au planétaire”, pp. 241-244.

23 Período guerrillero 22,6 %; Período CAME 33,9 % y Período especial 41,5 %. Miguel Coyula, “Urbanismo por cuenta propia”, (inédito).

y recuperaciones, representa más de 40 % del tiempo de construcción de la nueva sociedad socialista.

En una primera aproximación a la diferenciación municipal<sup>24</sup> de los procesos antes comentados se observará la distribución de tipos de organizaciones agrícolas cooperativas, el peso de los ocupados en el sector no estatal y los ocupados en cooperativas, y en el sector privado según la forma en que son divulgados estos datos por la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI).

Se aprecia en las organizaciones agropecuarias cooperativas una irregular distribución, no asociada a la superficie de tierras agrícolas, que llega a superar las 100 organizaciones en algunos municipios de la parte oriental del país. Sus cinco provincias con 37 % de la superficie agrícola, poseen 50 % de estas organizaciones y concentran 48 % del total de UBPC, hecho constatado desde finales de la década del 90.<sup>25</sup>

Las densidades más elevadas de estas organizaciones en relación con la superficie agrícola, conforman agregados de municipios en el extremo occidental con concentración de cooperativas tabacaleras, al sur de las actuales provincias de Artemisa y Mayabeque de cultivos temporales y en la parte oriental del país con una mayor heterogeneidad, donde predominan las cañeras o las cafetaleras o las de cultivos varios, y en general, una mayor diversidad de estas formas productivas.

Una mirada particular a las formas cooperativas con tenencia privada de la tierra, muestra que el porcentaje de CPA + CCS del total, supera 50 % en la mayoría de los municipios, con más concentración en su parte occidental. No obstante, la densidad de estas organizaciones según la superficie agrícola, muestra valores más altos en la parte oriental del país (Fig. 2).

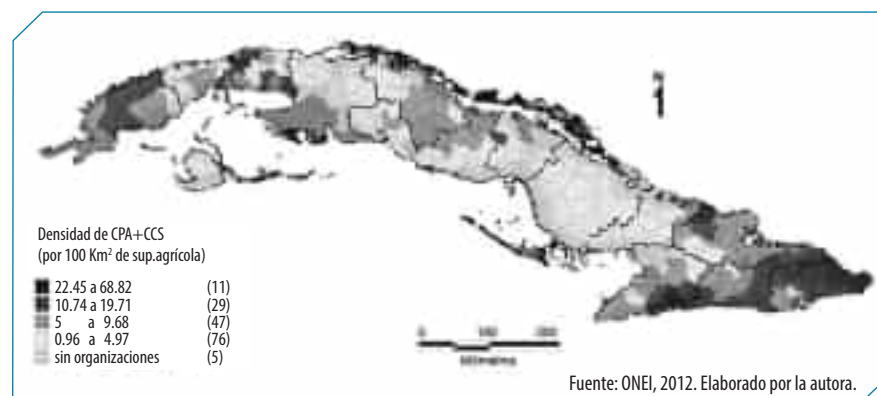


Fig. 2 Densidad de organizaciones cooperativas (CPA + CCS) de la superficie agrícola.

24 Datos disponibles solo hasta el nivel municipal.

25 C. D. Padilla, *Nuevas empresas y empresarios en Cuba*, p. 65.

Desde esta aproximación muy general a las organizaciones cooperativas agrícolas, es posible solo apreciar la irregular distribución numérica y de densidad, pero permite formular una interrogante a despejar: ¿el mayor número o densidad de organizaciones agropecuarias, facilita o entorpece la gestión productiva o viceversa? Desde la complicada geografía física y humana del país, la primera palabra de la respuesta sería: "depende".

Análisis que incluyan para cada una de sus formas, las densidades, la cantidad de ocupados y el promedio de ingresos según actividad, y en especial la eficiencia, permitirán avanzar en el tortuoso camino hacia la aprehensión de las desigualdades territoriales a expensas de estas formas productivas.

### Distribución territorial del sector no estatal

La distribución de ocupados en el sector no estatal se centra en dos provincias, que según la fuente consultada,<sup>26</sup> registran información para el total de sus municipios.

Pinar del Río muestra una homogeneidad intermunicipal en el peso de los ocupados en el sector no estatal, inferior a 40 %. Por el contrario, en la provincia de Villa Clara las variaciones intermunicipales son amplias, los porcentajes son más elevados y llegan a superar a los del sector estatal como en el municipio de Cifuentes (Figs. 3a y 3b).

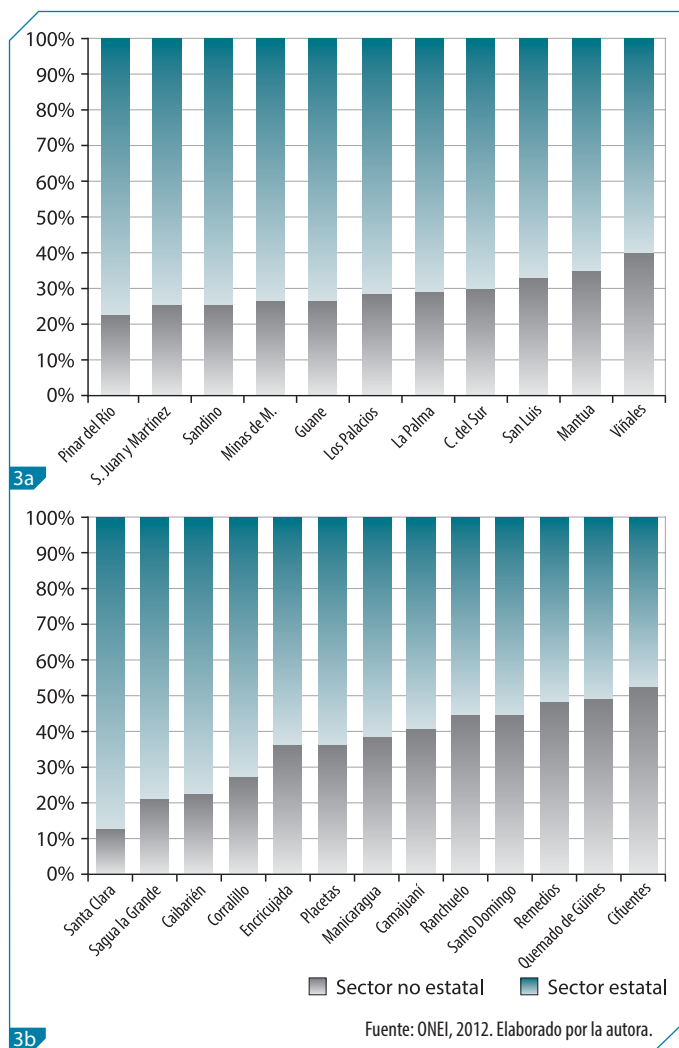
En ambas provincias, la vinculación laboral no estatal tiene un porcentaje mucho menor en los municipios que albergan la capital provincial, en lo cual debe influir la mayor concentración de instituciones y organismos de la administración estatal, así como de algunos servicios especializados o de mayor complejidad, como en el caso del sector salud.

Al detallar la distribución de los ocupados en el sector no estatal en los agregados informados por la ONEI, se observa en la provincia de Pinar del Río, el predominio de trabajadores de formas privadas<sup>27</sup> sobre los cooperativistas<sup>28</sup> en la totalidad de sus municipios. En la provincia de Villa Clara se reiteran las variaciones más amplias intermunicipales, así como porcentajes

26 *Anuario Estadístico Territorial*, 2011 y ONEI, 2012.

27 En lo esencial se corresponde con trabajadores de cooperativas de crédito y servicio, y campesinos independientes.

28 CPA+UBPC.



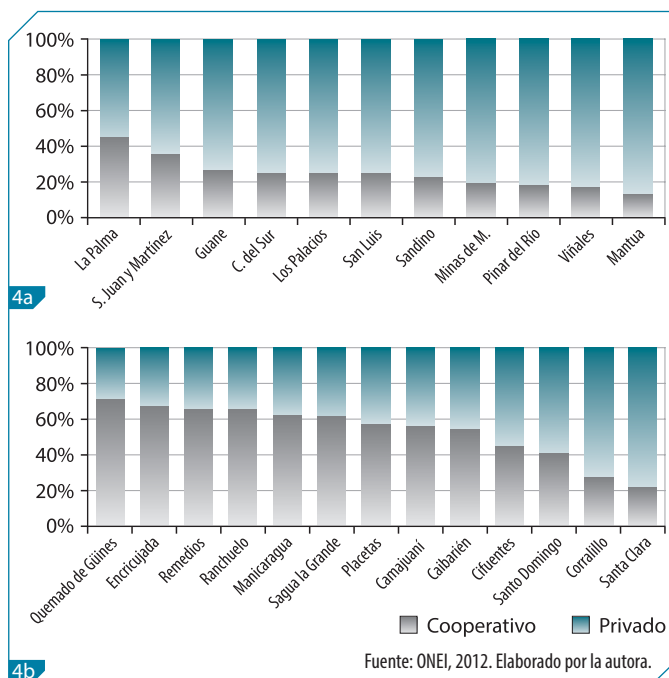
Figs. 3a y 3b Ocupados en la economía por municipios según formas de tenencia de empleo (por ciento del total de trabajadores) provincia de Pinar del Río, 2011 y provincia de Villa Clara, 2010.

más elevados de cooperativistas en la mayoría de los territorios (Figs. 4a y 4b).

Una mirada más precisa sobre la desigual representación territorial del sector no estatal se obtiene al analizar la distribución de los trabajadores privados, en lo fundamental en actividades agropecuarias y de los trabajadores por cuenta propia, del total de ocupados privados.

Entre los trabajadores privados en todos los municipios de la provincia de Pinar del Río, el porcentaje de los ocupados por cuenta propia es relativamente bajo, y elevado el de los otros privados que llegan a superar 70 % en nueve de sus once municipios. En la mayoría de sus municipios, la principal especialización agrícola tradicional es el cultivo del tabaco en vegas,<sup>29</sup> y las formas

29 Nombre dado a las pequeñas áreas de plantaciones de tabaco.



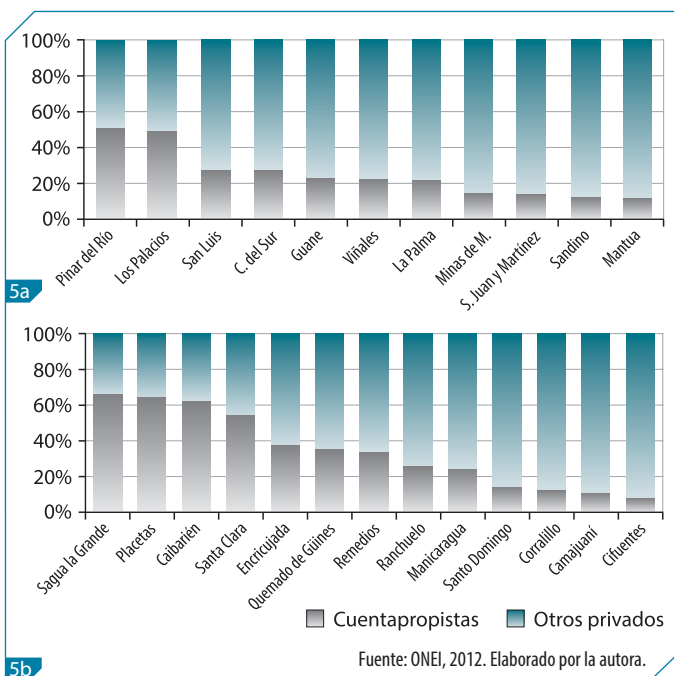
Figs. 4a y 4b Trabajadores ocupados en el sector cooperativo y privado en las provincias de Pinar del Río y Villa Clara.

cooperativas de crédito y servicio predominan sobre las otras formas de organización cooperativa.

El municipio de Pinar del Río, que alberga la capital provincial concentra 48 % del total de cuentapropistas de la provincia y registra el mayor porcentaje de estos en relación con el total de privados con cerca de 50 %. La variación intermunicipal es relativamente pequeña, aunque es notable el menor porcentaje que obtienen los municipios del noroeste y oeste de la provincia, con apenas 10 % de las ocupaciones por cuenta propia; en estos municipios son conocidas mayores restricciones de flujos espaciales productivos o de servicios y mayor desconectividad por los déficits de transporte público.

Por el contrario, en la provincia de Villa Clara, en cuatro de sus trece municipios el peso de los cuentapropistas supera el de los otros trabajadores privados. En tres de ellos se localizan las ciudades más grandes de la provincia y el cuarto posee una influencia notable del turismo desarrollado en las islas de su territorio (Caibarién). En el municipio de Sagua La Grande, el porcentaje de trabajadores por cuenta propia en el total privado alcanza 67 % y representa solo 8 % en Cifuentes (Figs. 5a y 5b).

Aunque no se dispone de información sobre los usufructuarios de tierras para todos los municipios del país, el incremento súbito de trabajadores agrícolas privados a partir de 2008, en municipios de las provincias analizadas y otros, sugiere la influencia de la entrega de tierras.



Figs. 5a y 5b. Relación porcentual entre trabajadores privados (cuentapropistas y agrícolas) en las provincias de Pinar del Río y Villa Clara, 2011.

En la provincia de Pinar del Río, la distribución de cuentapropistas según su peso proporcional en relación con el peso de su población ocupada, muestra solo tres municipios con amplias ventajas según el avance de esta opción: Pinar del Río, Los Palacios y Viñales. En el caso de Villa Clara, son también tres los municipios que aparecen en ventaja: Placetás, Manicaragua y Santa Clara con un índice muy superior al resto.

Respuestas territoriales diferenciadas en las dos acepciones de territorio empleadas en este trabajo, son previsibles por efectos de decreto-leyes, leyes y otras medidas entre las que cito: la ampliación de las oportunidades de acceso a créditos bancarios a agricultores y trabajadores por cuenta propia, la ampliación de las posibilidades de la vinculación contractuales de usufructuarios a otras formas cooperativas antes restringidas a las CCS, o la reciente autorización de la venta directa de unidades productoras al sector turístico.<sup>30</sup>

Según informaciones del pasado año, 48 % de los contratos firmados se concentraba en las provincias de La Habana y Matanzas, seguidas de algunas provincias con mayor desarrollo del sector turístico tales como, Villa Clara y Camagüey, a excepción de Ciego de Ávila.<sup>31</sup> El

30 Primer ejemplo, la cooperativa de créditos y servicios fortalecida del municipio matancero de Unión de Reyes y el hotel Iberostar Taínos en Varadero.

31 H. García, "Si gana Cuba, ganamos todos".

factor proximidad y accesibilidad a los centros turísticos, puede de inicio ser un regulador decisivo de las opciones para acogerse a esta opción, según potencialidad de reducción de gastos de transportación y de mermas.

La reciente autorización de la creación experimental de cooperativas no agrícolas, según un paquete legal,<sup>32</sup> es calificada como una forma "[...] más socializada de gestión de la economía con los trabajadores como protagonistas activos".<sup>33</sup> Según la fuente consultada, la distribución geográfica en esta etapa experimental abarca casi todos los municipios del país, aunque se concentrarán de inicio en las provincias de La Habana, Artemisa y Mayabeque. Entre las actividades definidas se incluyen las que exigen de conocimientos especializados o solo una instrucción básica. Los sectores previstos en la etapa experimental, tales como: transporte, gastronomía, pesca, servicios personales y domésticos, recuperación de materias primas, producción de materiales y servicios de la construcción, sugieren desventajas y ventajas diferenciadas según territorios.<sup>34</sup>

Es muy probable que algunas de estas nuevas organizaciones productivas se concentrarán en lugares donde estas actividades, ya ejercidas por cuenta propia, hayan conseguido una consolidación, como por ejemplo en municipios o parte de ellos, donde el transporte alternativo constituye la única fuente de movilidad y las fuentes de ingresos de los que las demanden sean lo suficientemente elevadas como para acceder al beneficio de estos servicios. Un aspecto a destacar es que los perfiles de estas cooperativas son tanto de ámbitos urbanos de ciudades grandes, como de pequeños poblados urbanos o rurales para el caso de la pesca y los materiales de la construcción.<sup>35</sup>

La expresión territorial de las diferencias de género en las ocupaciones no estatales, está como en la población general, atravesada por la historia de la ocupación productiva y los tipos de poblamiento predominante: urbanos, rurales concentrados o rurales dispersos.

En municipios analizados, la distribución de trabajadores y trabajadoras del sector estatal muestran

32 Decreto-Ley del Consejo de Estado (305 y 306, del 15 y 17 de noviembre de 2012), un Decreto del Consejo de Ministros (309, del 28 de noviembre de 2012), una Resolución del Ministerio de Finanzas y Precios (427/2012), y otra del de Economía y Planificación (570/2012).

33 "Se buscan socios". <http://www.radiorebelde.cu/noticia/aplican-cuba-decreto-ley-relacionado-con-cooperativas-no-agropecuarias-20121213/>

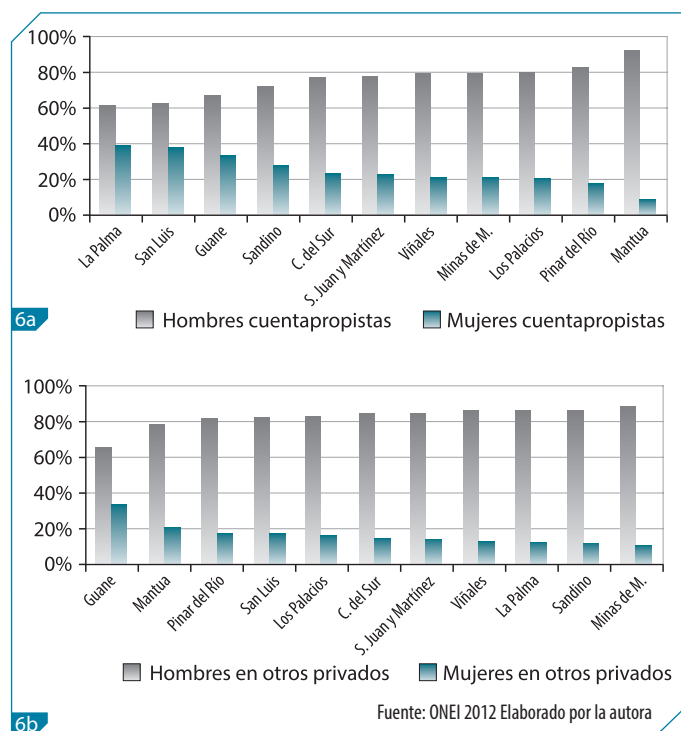
34 Periódico *Granma*, 4 de abril de 2013.

35 De forma que aunque el capital inicial provenga del medio urbano, existirán beneficios de empleo en el medio rural.

porcentajes muy similares y por el contrario, un total predominio de hombres en el sector no estatal, en el que la vinculación de mujeres a actividades agropecuarias en organizaciones cooperativas de créditos y servicio o como agricultoras individuales, es muy inferior a la vinculación de los agricultores privados.

Las mujeres ocupadas en el sector estatal, en la provincia de Pinar del Río, alcanzan 47 % en relación con la incorporación de los hombres, y en el no estatal apenas llegan a 10 %. La diferenciación intermunicipal de las ocupadas en el sector estatal es relativamente pequeña (entre 50 y 60 %), y se amplían poco en el sector no estatal (entre 15 y 30 %).

En la incorporación al trabajo por cuenta propia se aprecian más amplias diferencias intermunicipales, se mantiene el predominio de hombres en la totalidad de los municipios, pero un porcentaje más elevado de las vinculadas a otras ocupaciones privadas y llegan a alcanzar cerca de 40 % del total en algunos municipios. El municipio de Mantua aparece con la más baja incorporación de la mujer al sector privado, en ambos tipos de vinculación (Figs. 6a y 6b).



Figs. 6a y 6b Ocupados y ocupadas según vinculación al trabajo por cuenta propia y en otros trabajos privados, provincia de Pinar del Río, 2011.

Según estudios de Echevarría y Lara en 2011, las usufructuarias de tierras representaban en el país menos de 10 % del total, las cifras halladas para los municipios

de la provincia de Pinar del Río para el propio año, en general son muy superiores, lo cual puede ser efecto de los promedios nacionales.<sup>36</sup>

El medio rural, de más amplias ventajas para el desarrollo de actividades agropecuarias, posee un predominio de hombres en Cuba (aproximadamente 112 hombres por cada 100 mujeres), no obstante en la masculinización de la población rural del país, es decisivo el grupo de edad mayor de 65 años y más, en lo cual debe influir no solo la componente migratoria, como el mayor arraigo del hombre rural, transmitido por generaciones, mientras las mujeres con más frecuencia se trasladan a los asentamientos urbanos a acompañar a su familia, u ocuparse en otros sectores. Ello significa que este componente demográfico no pudiera explicar las brechas descritas.<sup>37</sup>

Datos de 2011, que aporta un estudio de Fundora (2012)<sup>38</sup> acerca de la distribución de las trabajadoras por cuenta propia en La Habana, exceptuando arrendatarias y transportistas, muestran que 36 % del total de los trabajadores por cuenta propia son mujeres, pero con toda probabilidad este porcentaje desciende al incluir las licencias no contempladas. Las diferencias intermunicipales no fueron amplias (entre 32 y 45 % del total) y los municipios centrales, en especial Centro Habana y Habana Vieja obtuvieron los más elevados porcentajes.

A pesar de que estos valores superan los hallados en los municipios que ya se trataron, y en realidad pueden ser más bajos por lo antes explicado, aún son comparativamente inferiores al de las mujeres ocupadas en la economía en la provincia Habana, que registra 46 % para este propio año 2011. La autora citada agrupa las licencias según su perfil de género, y destaca las típicamente de mujeres con menos de 10 % del total, las típicamente de hombres con 66 % del total y el resto como de perfil neutro. Separando del total de trabajadoras por cuenta propia, aquellas licencias que reportan 500 o más mujeres, representan 91 % del total y se concentran en solo siete licencias. La distribución porcentual de mujeres en estas siete ocupaciones supera siempre 50 % y llega a representar casi el total (98 %). Ver la figura 7.

36 D. Echevarría y T. Lara, "Cambios recientes: ¿oportunidad para las mujeres?", p. 130.

37 A. Oliveros, "La población rural en Cuba: cambios cuantitativos en el período 1990-2006", pp. 75-76

38 N. G. Fundora, "El cuentapropismo en el proyecto socialista cubano: ¿Solo cuestión de desarrollo económico?", datos de septiembre de 2011.

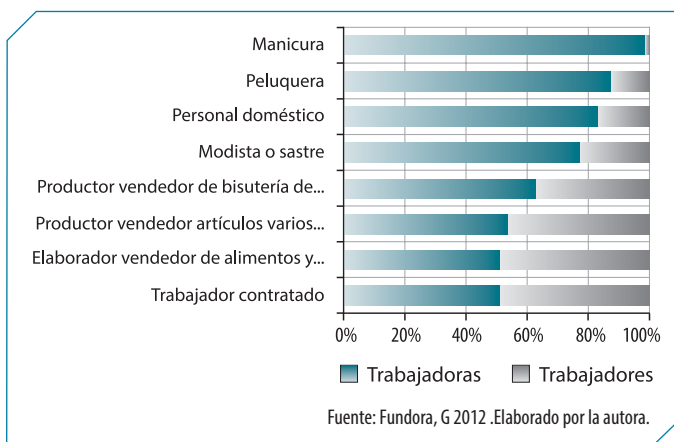


Fig. 7 Distribución porcentual de ocupaciones de las trabajadoras por cuenta propia, en relación con los hombres cuentapropistas.

Datos de noviembre de 2011, aportados en estudio de la autora citada, muestra que según fuentes de procedencia de las amas de casa se ocupan en actividades muy similares a las más demandadas, y llama la atención que la mayoría puede ejercerse desde la propia vivienda (Fig. 8).

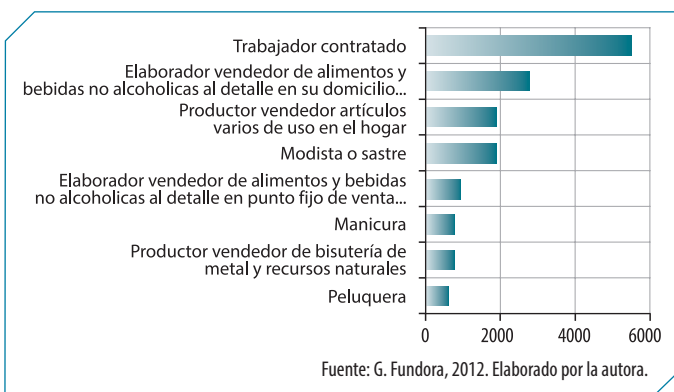


Fig. 8 Distribución de las amas de casa con licencias de trabajadoras por cuenta propia 2011, según principales ocupaciones.<sup>39</sup>

Informaciones aisladas de otros municipios del país reiteran lo referido. En el municipio Encrucijada de la provincia de Villa Clara, se registra que solo 21 % de las licencias otorgadas para el trabajo por cuenta propia en el presente año son de mujeres.<sup>40</sup> En el estudio antes citado de Echevarría y Lara, se plantea que la incorporación de la mujer al trabajo por cuenta propia es inferior a 20 % del total, cifra que se acerca a la referida para este municipio.

39 Las informaciones obtenidas no contemplan arrendatarias y transportistas. ONAT, datos de noviembre de 2011.

40 ONAT municipal, febrero de 2013.

## Equidad territorial y en el territorio. Políticas y redistribución en foco

La equidad territorial es en esencia un proceso de distribución, que contempla redistribución en su sentido más amplio. Es evidente que no existe la equidad distributiva de recursos y condiciones naturales al interior de los territorios político-administrativos ni de los otros múltiples territorios sectoriales ni en los territorios vividos, y que es dudoso el alcance de la equidad en términos de distribución de “todos” los flujos espaciales de personas, mercancías o ideas entre y al interior de los territorios.

El capital en recursos y condiciones naturales, el capital humano, financiero o social difiere entre territorios, y de forma similar la capacidad de generar ingresos y las necesidades de gasto manifiestan amplias brechas de desigualdad construidas y reproducidas en el marco histórico, o creadas de forma súbita. Los conocimientos y la motivación por innovar, inducidas por instituciones o espontáneas, por ahora guiadas casi totalmente, por la necesidad de incrementar los ingresos individuales familiares, también tienen diferencias territoriales.

Las regularidades de estas diferenciaciones al interior del país, son tareas incompletas, desactualizadas o por iniciar, de lo que emana la dificultad de tomar partido acerca de la ampliación o reducción de las desigualdades, que tal vez ocurran al unísono según territorios.

En un interesante pronóstico sustentado en los cambios planificados en el país, Espina (2012) identifica tendencias de impactos positivos y negativos sobre la equidad social; entre las positivas plantea la “[...] elevación de las posibilidades de equiparación territorial, a partir de la oportunidades para la generación de empleo e ingresos en los territorios de menor nivel de desarrollo”. Si la equiparación para la autora significa “cierto avance” y el territorio fuese el municipio, es posible que las oportunidades se concreten; pero por ahora con la información disponible, considero que en los territorios con menor nivel de desarrollo, rezagados, no tendrían la posibilidad de generar empleos ni ingresos, sin que sean albo de políticas focalizadas, en especial, porque los procesos redistributivos que se prevén son en ellos muy reducidos.

Esta autora identifica entre los impactos negativos sobre la equidad social la “Reproducción de las brechas de equidad territorial [...]” y del “[...] patrón de selectividad territorial y de las asimetrías territoriales a partir de ventajas comparativas”. Como fue colocado con anterioridad, un patrón de selectividad territorial debe ser reproducido e incluso incrementado, aunque estos

enclaves representen tensiones en la equidad territorial. La existencia de macrovectores de desarrollo localizados en ciertas partes de cualquier país, no tienen que constituir “islas de prosperidad” en un mar de pobreza en el resto de los territorios no incluidos. En cuanto a las asimetrías territoriales, pueden ser disminuidas si, y solo si, como bien apunta la autora, se ponen en práctica políticas de compensación territorial.

La recaudación tributaria territorial en marcha, no beneficia precisamente a los municipios más atrasados, pero pudiera mejorar el presupuesto territorial y dirigirlo a aquellos lugares más necesitados de apoyo productivo o de servicios al interior de los propios municipios. No olvidar que impactos positivos o negativos no se distribuyen de forma homogénea al interior de los territorios político-administrativos, sino en lugares y asentamientos concretos, e incluso al interior de estos.

A modo de ejemplo, en el análisis de las desigualdades territoriales aquellos “lugares” que atrajeron inversiones, se modernizaron y donde los ingresos de los trabajadores son superiores al salario medio, “espacios luminosos”, atrajeron y aún atraen contingentes de población sin condiciones para insertarse en sus ventajas reales o percibidas, creando “espacios opacos”,<sup>41</sup> barrios de condiciones precarias de habitabilidad, localizados por lo general en la periferia de estos espacios luminosos como en el caso de la ciudad de Cárdenas próxima a Varadero y en la propia capital del país.

Las políticas sectoriales se encaminan a aspectos de competencia del sector, pero de naturaleza intersectorial, y las adecuaciones según territorios y escalas son por lo general poco atendidas. No obstante en la búsqueda de la equidad territorial, aunque las políticas dirigidas de forma directa a la reducción de las desigualdades territoriales son esenciales, el efecto de derrames de otras políticas con externalidades positivas o sectoriales beneficia a múltiples territorios y ejercen cierta influencia en la reducción de las brechas de ingresos.

Tal vez el turismo sea uno de los principales ejemplos de “derrames de beneficios” del desarrollo sectorial. Con independencia de los empleos indirectos en ascenso y su beneficio en la economía del país, otras formas de vinculación mediante el trabajo por cuenta propia, repercuten en la dimensión económica de los individuos y familias, en especial en territorios vecinos a sus enclaves.

Se conforman así enlaces de beneficios entre los trabajadores estatales vinculados de forma directa o indirecta al sector turístico, los trabajadores por cuenta propia vinculados de forma directa al turismo y los trabajadores por cuenta propia beneficiados de ambos tipos de trabajadores, que por sus ingresos, están en capacidad de demandar servicios que estos prestan.

Estos enlaces de “redistribución interpersonal o interfamiliar”, no son exclusivos del sector turístico, sino de territorios, en especial urbanos y capitalinos, donde oferta de servicios por trabajadores por cuenta propia, permite que ellos mismos demanden servicios ofertados por otros cuentapropistas o por el propio Estado. Sin posibilidades de dimensionar estos procesos, es plausible entender su papel en la reducción de las brechas de ingresos y a favor de la reducción de desigualdades sociales.

## Consideraciones finales

Desentrañar y ordenar el entramado de recortes de los tantos actores que coexisten al interior de cualquier territorio, y volver realidad los vínculos y las sinergias de las que tanto se habla, son con toda probabilidad condiciones indispensables en la reducción de las desigualdades y la promoción de la equidad territorial, y para el trazado de estrategias de redistribución.

En las reconfiguraciones actuales, el incremento del sector no estatal puede evolucionar con un cierto equilibrio territorial, entre el más intenso avance de los trabajadores por cuenta propia en grandes ciudades, y de los trabajadores agrícolas privados en el medio rural, pueblos o pequeñas ciudades. Los objetos de actuación y las funciones estatales y no estatales entre y al interior de los territorios se multiplican y las vías mediante las cuales ellos se articulan o complementan están en proceso de estructuración.

Los territorios en las acepciones aquí tratadas, evolucionan, tal vez como nunca antes, a varias velocidades, en distintas direcciones, entre una multiplicación de actores irregularmente distribuidos e influencias intensas o no de la multiescalaridad. Para no dar paso a la “esquizofrenia territorial” se requiere de tratamientos sin recetas únicas. Se hace evidente la necesidad de conocer mejor cómo se reconfiguran los territorios y cuáles son sus potencialidades de reacción.

Sería conveniente identificar los territorios con dinámicas productivas más veloces, los que pueden ser impulsados por estos, y el resto con dinámicas lentas, silenciosos, que requieren de un cuidadoso diseño con

41 M. Santos y M. Arroyo, “Globalização Regionalização: A proposta de Mercosul”.

apoyo extra territorial, casi "a mano", a partir de iniciativas de los gobiernos, de otros actores y de las múltiples experiencias internacionales en el marco de la tan esperada participación ciudadana.

En cada caso será útil tener en cuenta siempre, cómo era el territorio antes de los años 90, cómo es ahora y cómo queremos o podemos hacer que sea. El avance de los ajustes y sus inevitables modificaciones, abre nuevas preocupaciones teóricas y prácticas acerca de

las desigualdades territoriales en el país que por ahora no parecen detenerse. Las inquietantes interrogantes del inicio que continúan sin respuestas conclusivas, se redactan ahora en futuro. ¿Se ampliarán o reducirán las desigualdades territoriales? ¿Avanzará o retrocederá la equidad territorial?, y se agregan ahora otras más complejas: ¿cómo se vigila y quiénes vigilan las desigualdades territoriales y la equidad territorial y social en Cuba? ■

## Referencias

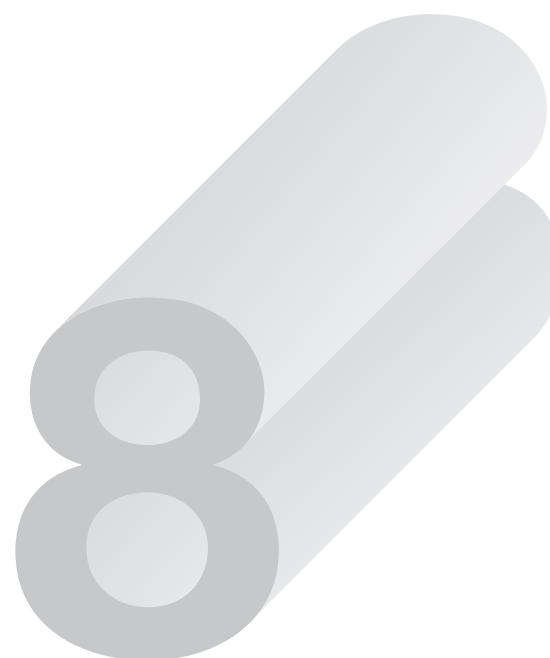
- BOFFILL, S. y R. M. REYES: "Estrategia municipal para la producción de alimentos en Yaguajay", *Rev. Economía y Desarrollo*, no. 1-2, 2011.
- BORJA, J.: *La ciudad conquistada*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- CAÑO, S. M.C.: "Cuba, desarrollo local en los 90", en *Desarrollo Humano Local*, Cátedra UNESCO de Desarrollo Humano Sostenible de la Universidad de La Habana, PNUD, PDHL y la OIT, La Habana, 2004.
- CASTRO, I. E.: "O problema da escala", en De Castro, E. I., P. C. Gomes, R. L. Correa, *Geografia: Conceitos e Temas*, Editora Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1996.
- COYULA, MIGUEL: "Urbanismo por cuenta propia", inédito.
- DEL CASTILLO, L. S.: "Los emprendimientos económicos locales y las formas alternativas de gestión de la propiedad estatal socialista", *Rev. Economía y Desarrollo*, no. 1-2, 2011.
- DOLLFUS, O.: *El análisis Geográfico*, Oikos Tau, Barcelona, 1978.
- ECHVERRÍA, D. Y T. LARA: "Cambios recientes: ¿oportunidad para las mujeres?", en Vidal y Pérez (comps.) *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*, Editorial Caminos, La Habana, 2012.
- FERNÁNDEZ, R. V.: *Contextos, teorías y políticas para el desarrollo local. Lineamientos para una agenda latinoamericana del próximo decenio*, urb. al III, Costa Rica, 2009.
- FERNÁNDEZ, SATTO, V. y J. I. VIGIL-GRECO: "Clústers y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina", 2007.
- FUNDORA, N. G.: "El cuentapropismo en el proyecto socialista cubano: ¿solo cuestión de desarrollo económico?", tesis para la obtención del grado de Máster en Desarrollo Social, FLACSO, 2011.
- GARCÍA PLEYÁN, C.: "Estrategia y territorio: Reflexiones sobre algunos temas clave en la planificación territorial", en *Cuba: Investigación Económica*, no. 2, 1997.
- GARCÍA, H.: "Si gana Cuba, ganamos todos", digital@juventudrebelde.cu, 7 de enero de 2012, 20:59:26 CDT.
- HAESBAERT, R.: *O mito da desterritorialização do fim dos territórios á multiterritorialidade*, Bertrand, RJ. Brasil, 2004.
- HERNÁNDEZ, A. M.: "¿De qué desarrollo local estamos hablando?", en *Desarrollo Humano Local*, Cátedra UNESCO de la Universidad de La Habana, La Habana, 2004
- IÑIGUEZ, R.: "El territorio y lo local en la política económica y social de Cuba", en Vidal y Pérez (comps.) *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*, Editorial Caminos, La Habana, 2012.
- IÑIGUEZ, L. y M. RAVENET: "Desigualdades espaciales del bienestar en Cuba", Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humanos, Universidad de La Habana, Informe de investigación, La Habana, 1999.
- JIMÉNEZ, A.: "Auge del turismo de naturaleza", 2013. <http://alainjd.blogia.com/2013/032001-auge-del-turismo-de-naturaleza-en-yaguajay.php>
- LACOSTE, Y.: "Différentes niveaux d'analyse geopolitique: du planetaire au local et du local au planetaire", Latin American Regional Conference, IGU, vol II, 1982.
- \_\_\_\_\_: *A geografia-isso serve em primeiro lugar para fazer a guerra*, Pairus Campinas, Pairus Editora, 1988.
- LLISTERRI, J.L.: "Competitividad y desarrollo económico local", en *Desarrollo Humano Local*, Cátedra UNESCO de Desarrollo Humano Sostenible de la Universidad de La Habana, PNUD, PDHL y la OIT, La Habana, 2004.
- MÉNDEZ, E.: "Desarrollo territorial y local en Cuba", Comercio Exterior Méndez, La Habana, marzo 2000.

- OLIVEROS, A.: "La población rural en Cuba: cambios cuantitativos en el período 1990-2006", documento de Tesis de Doctorado en Ciencias Geográficas, CEDEM, La Habana, 2010.
- ONEI: *Anuarios territoriales 2011*, La Habana, 2012.
- PADILLA, C.D.: *Nuevas empresas y empresarios en Cuba*, Fundación Friedrich Ebert, FESCARIIBE, 1997.
- PILLET, C.F.: "Las escalas del espacio: desde lo global a lo local", *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. XII, no. 270 (5) 2008.
- SANTOS, M.: *Espaço & Método*, São Pãulo, Nobel, 1985.
- \_\_\_\_\_: "O retorno do território", in Santos, M., M. A de Souza, M. L. Silveira (org.) *Território Globalização e Fragmentação*, Editora Hucitec, São Pãulo, 1994.
- SANTOS, M. y M. ARROYO: "Globalização Regionalização: A proposta de Mercosul", In *Industria, Globalização e economia*, Caderno Técnico no. 24CNI/SESI, Brasília, 1997.
- SASSEN, S.: *Una sociología de la globalización*, Katz, Buenos Aires, 2007.
- VARIOS AUTORES: "Se buscan socios", <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2012-12-15/se-buscan-socios/>
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A.: "Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis", *Apuntes del CENES*, vol. XXVIII, no. 47, 2009.
-

## CAPÍTULO



### *¿El Plan de Acción Nacional se contempla en los Lineamientos de la Política Económica y Social?*





# ¿El Plan de Acción Nacional <sup>1</sup> se contempla en los Lineamientos de la Política Económica y Social?

ILEANA DÍAZ FERNÁNDEZ

---

## Introducción

Antes de 1959, las mujeres fueron ignoradas, discriminadas, por eso cuando Fidel dijo: “La mujer es un sector de nuestro país que necesita también ser redimido, porque es víctima de la discriminación en el trabajo y en muchos otros aspectos de la vida”,<sup>2</sup> estaba señalando un punto de partida para trabajar en función de la equidad.

Desde el triunfo de la Revolución, el gobierno y en especial, la Federación de Mujeres Cubanas, han dedicado grandes esfuerzos a la lucha por la igualdad de oportunidades de la mujer. En el *Global Gender Gap Report* de 2012, Cuba se sitúa en el puesto 19, el segundo en América Latina detrás de Nicaragua, ganando poco a poco este lugar desde 2008, en que ocupaba el sitio 25, todo lo cual es una muestra de los logros alcanzados en la equidad de género.

La Constitución de la República de Cuba, como ley suprema del país, establece el principio de igualdad de oportunidades y además, instrumentos jurídicos tales como: Ley no. 49 Código de Trabajo, Ley de Seguridad y Asistencia Social, Decreto-Ley 234 sobre la maternidad, el Código de la Familia, entre otros, recogen un cúmulo de aspectos más específicos en relación con la mujer y a favor de ella.

Cuba ha tenido una activa participación en foros internacionales que reclaman la equidad de género; estuvo presente en Beijing en 1995, donde se celebró la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, auspiciada por Naciones Unidas, bajo el lema “Igualdad, Desarrollo y Paz”. En este evento se habló de educación, salud, conflictos, economía, poder y toma de decisiones.

---

1 Se refiere al Plan de Acción Nacional de la República de Cuba de seguimiento a la Conferencia de Beijing.

2 F. Castro, “Discurso en Santiago de Cuba”, p. 2.

La voluntad política para que la mujer alcance plenamente el lugar que le corresponde en la sociedad, está definida desde inicios de la Revolución, por lo cual en respuesta a la IV Conferencia de la ONU sobre la mujer, se elaboró el Plan de Acción de la República de Cuba de seguimiento a la Conferencia de Beijing.

Como parte de este seguimiento, se presentó en junio del año 2000, el Cuarto informe al comité para la eliminación de la discriminación de la mujer, el cual emitió un grupo de recomendaciones. Aunque se debe señalar que el documento posee 25 años de existencia, sin que se le hayan introducido modificaciones a las acciones que lo atempere a las nuevas circunstancias.

El propósito de este trabajo es valorar en qué medida los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* (lineamientos) tienen incorporado, en la letra o el espíritu, las acciones planteadas en el referido plan. Para eso, el capítulo se estructura a partir de la presentación resumida del plan adoptado en Cuba y posteriormente, se analiza la presencia de tales acciones en los lineamientos, para lo cual refiere: el modelo de gestión económica, las políticas macro-económicas (se hace énfasis en la fiscal, de crédito y tipo de cambio), las políticas sectoriales (aquellas que ponen el acento en el plan de acción) y las políticas sociales. Además se toman en cuenta los objetivos de trabajo del Partido Comunista, para valorar lo relativo al acceso a las posiciones de decisión.

## Análisis de los lineamientos

A los efectos de realizar el análisis propuesto es necesario explorar el plan de acción y de forma breve caracterizarlo e identificar los elementos que guiarán el estudio de los lineamientos.

Este trabajo asume el plan oficialmente publicado y vigente que aparece en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba* del 5 de mayo de 1997, el cual presenta 10 secciones que agrupan 69 acciones repartidas como sigue: Mujer y empleo (19), Mujer y medios de comunicación (10), El trabajo comunitario, educación, salud y trabajo social (14), Acceso a niveles superiores de dirección (9), Legislaciones generales (6), Derecho de la familia (5), Derecho penal (2), Derecho internacional (3), Investigación y estadística. Derechos sexuales y reproductivos (14) e Investigaciones (6).

Se analizarán en lo fundamental, las acciones agrupadas en mujer y empleo y acceso a niveles superiores de dirección, pues son las que recogen las medidas más importantes que interesa valorar. Las restantes

están vinculadas a aspectos de comunicación, salud reproductiva y otras, cuyo tratamiento desborda este trabajo.

En sentido general, para los efectos del análisis se ha realizado una agrupación de las acciones de mujer y empleo como sigue:<sup>3</sup>

- Evaluación de la participación de la mujer en el empleo (1).
- Diagnóstico de empleo para orientar a las mujeres (2).
- Creación de condiciones (servicios, capacitación y condiciones en los trabajos) (3, 5 y 17).
- Promover la participación de la mujer en empleos sectorial (turismo, agropecuario, azúcar, industria, biotecnología, actividad científica) (6, 9, 10, 12 y 19).
- Participación en formas de propiedad diversas (cooperativas, asociaciones económicas, cuenta propia y privado en tierras en usufructo) (4, 11 y 15).
- Intercambios de experiencias entre mujeres trabajadoras (8).
- Atención a grupos vulnerables (13).
- Aplicación de medidas judiciales por discriminación (14).

En el tema de acceso a niveles superiores de dirección,<sup>4</sup> la agrupación realizada es la siguiente:

- Políticas de promoción (46).
- Creación de condiciones (52 y 53).
- Evaluación y continuidad de la política (48, 51 y 54).
- Capacitación a cuadros temas género (47).

Como puede observarse hay algunas agrupaciones que se repiten como son: creación de condiciones para las mujeres en general y para aquellas que cumplen funciones de dirección, así como la de evaluación y continuidad de las políticas.

A continuación se presenta el estudio de los lineamientos, en particular de los siguientes elementos: *modelo de gestión económica, políticas macroeconómicas, políticas sectoriales y políticas sociales*, que son las que se corresponden con las acciones del plan que se desea evaluar.

Si bien los lineamientos no son las políticas, sí son las bases generales sobre las cuales estas se diseñaran, es por esto que se consideró apropiado analizar cómo

3 Los números entre paréntesis corresponden a las acciones de ese tema. Las acciones no incluidas se refieren a la inclusión de la estadística y el trabajo de las comisiones coordinadores de empleo.

4 Las dos acciones que no se relacionan están referidas a la participación de las mujeres en organismos internacionales.

asumían la perspectiva de género, según las acciones aprobadas en el plan ya referido. Es decir, valorar hasta qué punto esas grandes bases de políticas del país, planteadas en esos lineamientos recuperan (o no) lo señalado en el Plan de Acción de Beijing como una vía para mantener y garantizar la equidad de género.

### Modelo de gestión económica

La propuesta es clara en aspectos centrales: el plan como eje central de la economía, pero con la aceptación del mercado; la existencia de diversas formas de propiedad; la separación de las funciones estatales y productivas; una mayor "autonomía" para las empresas estatales. En sentido general, una mayor flexibilización del movimiento económico entre diversos tipos de agentes. De esta manera, resulta importante observar cómo se comporta la participación de la mujer en el empleo dentro del sector no estatal. Este hecho permite realizar valoraciones sobre la pertinencia y las oportunidades reales que se crean para las mujeres dentro de las formas no estatales.

La figura 1 muestra el empleo femenino en el trabajo no estatal (excepto las empresas mixtas, pues, no se posee la información).

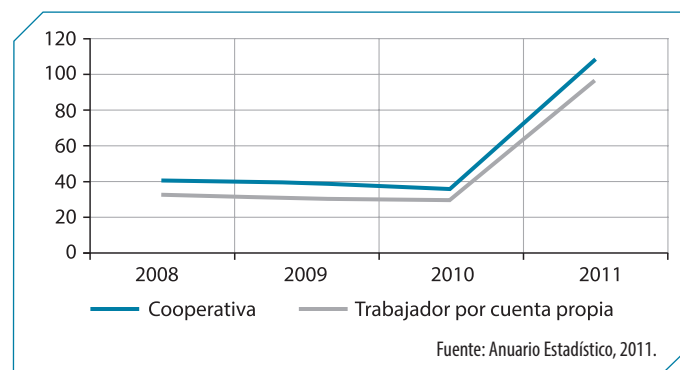


Fig. 1 Empleo femenino en sector no estatal.

Las curvas muestran el crecimiento que ha tenido este tipo de empleo y más allá de que posiblemente la mayor parte de ese crecimiento no se debe a la salida del sector estatal, si se observa una tendencia.

En el marco de modelo de gestión económica se han emitido hasta el momento el Decreto-Ley 305/2012 sobre las cooperativas no agropecuarias y la Resolución 33/2011 para el trabajo por cuenta propia, que son las que abordan la problemática de la propiedad no estatal contemplado en el modelo (las cuales se analizan a continuación).

### Decreto-Ley 305/2012

Lo que se regula en el decreto comienza a regir en enero de 2013, por lo que el crecimiento del empleo femenino en las cooperativas, observado en la figura 1, es en las agropecuarias y ha estado incentivado según Echevarría (2013) por la estrategia de género que ha desarrollado la ANAP.

El lenguaje utilizado en el Decreto-Ley 305 es masculino, las "socias" no existen, son totalmente invisibles y en lo relativo al "bienestar familiar" tal y como está planteado, se le otorga muy poca relevancia.

Un aspecto de particular importancia son los montos de "anticipos" (o salarios) donde pudieran ser más beneficiados las actividades "masculinas" frente a las "femeninas" por ser más rudas, peligrosas..., cuestión que ha sucedido en otras experiencias de cooperativas.

Por otra parte, en un decreto que incluye aspectos que debieran ser de potestad de las cooperativas, bien pudiera haberse incluido algún elemento que propusiera la búsqueda de formas flexibles y casuísticas para mitigar las afectaciones al trabajo que tienen las mujeres por el cuidado de la familia, por ejemplo, retomando la experiencia de su aplicación en las cooperativas agropecuarias.

Las acciones del plan de Beijing otorgan particular interés a la participación de las mujeres en las cooperativas, claro que en aquellos momentos era en las agropecuarias; sin embargo, suponemos que son igualmente importantes las no agropecuarias, algunas de las cuales podrían ser de servicios, sector más que favorecido por el empleo femenino.

El decreto está más enfocado a la forma organizativa que a la gestión de la cooperativa y pierde de vista un elemento muy valorado en el movimiento cooperativo mundial y es el papel de la familia como trasmisor y generador de valores cooperativos y no distingue tampoco, las posibilidades diferenciadas que tendrán las personas de aportar y apropiarse de este movimiento. En este caso, prever acciones específicas para la incorporación de mujeres o crear cooperativas de mujeres pudiera haberse incluido como un aspecto en el decreto.

### Resolución 33/2011

Esta resolución sobre el trabajo por cuenta propia autoriza 181 actividades, la mayoría de ellas típicamente masculinas, denominadas solo en ese género, excepto las actividades "típicas femeninas".

Varios estudios<sup>5</sup> se han referido a la participación de las mujeres en el trabajo por cuenta propia hasta el momento actual: los tipos de actividades más acogidas por ellas, los aspectos que pueden incentivar o por el contrario desestimular para convertirse en cuentapropista, el beneficio e impacto negativo que puede producir sobre la equidad de género, entre otros.

Las mujeres muestran un ritmo de crecimiento mayor que el masculino en este tipo de empleo (aunque son más hombres que mujeres los empleados como trabajadores por cuenta propia), es de hecho una oportunidad para que las mujeres reciban ingresos y al mismo tiempo se mantengan cerca o dentro del hogar y den respuesta a necesidades de cuidados a la familia.

Un aspecto aún no solucionado es el código del trabajo que deberá funcionar para este tipo de empleo y que de alguna manera ampare a trabajadores y trabajadoras y en general que garantice condiciones de no precarización. El trabajo por cuenta propia de hecho refuerza el papel de lo que se ha dado en llamar “domesticación del trabajo”, al acercarlo al hogar o incluso, en el propio hogar.

Solo nos parece prudente añadir que podrían existir incentivos positivos, tanto fiscales como de crédito, para mujeres sobre todo cuando enfrentan situaciones de cuidado a enfermos o ancianos. No obstante, sobre esto nos ocuparemos en el análisis de las políticas macroeconómicas.

### Políticas macroeconómicas

Si hay políticas que deben evaluarse desde el punto de vista de su impacto en grupos vulnerables y en este caso en las mujeres, son las políticas macroeconómicas, ya que establecen la guía o enfoque del resto de las políticas y en general de la dirección de la economía.

Tanto es así, que en este capítulo los lineamientos plantean aspectos directrices en los puntos del 38 al 40; pero específicamente, según el tema que nos ocupa, del 41 al 44 se precisa muy bien que debe existir una correlación entre ingresos y productividad y que el dinamismo de los sectores económicos del país deben garantizar la prestación de los servicios sociales.

5 D. Echevarría y T. Lara “Las mujeres reservas potenciales e invisibles de productividad”; M. Espina “Análisis de situación sobre mujer e igualdad de género ante el proceso de transformaciones y ajustes al modelo económico del país”; I. Díaz, H. Pastori y C. Piñero, “El trabajo por cuenta propia: actualidad y perspectivas”; D. Echevarría, “Selección de indicadores sobre la selección y posición de género que contextualizan el desarrollo económico de Cuba”.

A pesar de la importancia de tales políticas y de que nos mantenemos construyendo una sociedad socialista, no existe mención alguna sobre la necesidad de evaluar su impacto.

En este apartado es interesante detenerse en la Ley 113/2012 del sistema tributario, el Decreto-Ley 289/ 2011 de los créditos a personas naturales y otros servicios bancarios y sobre la política de precios. Tres aspectos centrales de estas políticas, dos de ellas además con leyes ya publicadas.

### Política de precios

Pareciera que es muy efectivo mantener el carácter centralizado en la formación de precios, sin embargo así sería si se revisaran con frecuencia los precios en función de los cambios en las empresas, de los precios internacionales y de algún modo de la opinión de la población. Lo anterior adquiere mayor relevancia, si se tiene en cuenta que se va a la eliminación de los subsidios y gratuidades.

¿Qué pasa con las mujeres? Ya Echevarría y Lara<sup>6</sup> alertan respecto a que las mujeres están ocupadas en los sectores de menor salario medio, además, según Espina: “Las mujeres del sector estatal perciben salarios que representan entre 80 y 85 % de los salarios de los hombres [...]”.<sup>7</sup> Analicemos la figura 2, que sustenta tal afirmación.

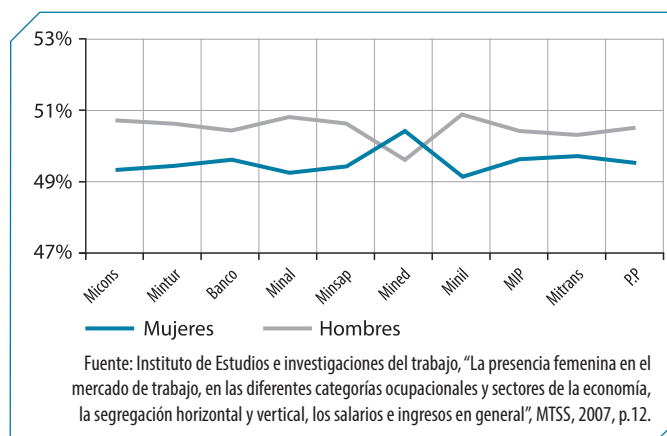


Fig. 2 Brecha en los ingresos entre hombres y mujeres en organismos seleccionados.

Aunque este estudio es de 2007, refleja una realidad que no debe haberse modificado sustancialmente en los últimos años. Mucho más si se tiene en cuenta que las causas fundamentales de que la mujer reciba

6 D. Echevarría y T. Lara, ob. cit.

7 M. Espina, ob. cit., p. 4.

menos ingresos se encuentra en pérdida de horas de trabajo por el cuidado de los hijos o padres (en general de la familia), embarazo, enfermedad, entre otras; pero donde las causas fundamentales son las dos señaladas al principio, la primera de las cuales entra a formar parte del acervo cultural estereotipado de los roles que se mantienen hasta nuestros días.

Lo antes expuesto incide en que las mujeres posean menos recursos para hacer frente a unos precios que el Estado establece de forma burocrática y modifica según consideraciones generales, en los que prevalece la preferencia por la liquidez. Además se conoce que “[...] importantes áreas de necesidades básicas (al menos 50 % de los requerimientos alimentarios, el vestuario, productos de aseo, materiales para reparación y equipamiento de la vivienda) solo encuentran una parte de sus satisfactores en el mercado de precios libres, de CUC o en el [mercado] negro”,<sup>8</sup> y esto se incrementará aún más con la experiencia de las cooperativas y el traspaso a cuenta propia de actividades anteriormente estatales (barberías, peluquerías, entre otras). Estos negocios establecen sus precios en pesos o en CUC en función de los precios del Estado en CUC.

En un análisis realizado sobre trabajadores por cuenta propia,<sup>9</sup> se considera que sus precios son “medios”, debido a que se les compara con los del Estado; por ejemplo, un taxi en 10 pesos es mucho menos que un taxi en CUC, pero es alto para una población cuyos ingresos son en pesos y su salario medio es de 438,00 pesos. Esto es válido para varones y mujeres, solo que ellas parten de una situación de desventaja, por las razones expuestas.

Solo quienes reciban remesas, viajen al exterior o realicen alguna actividad por cuenta propia en CUC, se encuentran en mejores condiciones para enfrentar los precios en medio de toda la problemática de la doble moneda.

Mientras la tasa de cambio se mantenga sobrevaluada, las empresas estatales no estarán incentivadas para las exportaciones, a lo cual también tributa la ausencia casi total de autonomía empresarial, por lo que muy difícilmente podrán ser competitivas. Por tanto, los niveles de producción no se prevén que aumenten en el corto plazo (véase el crecimiento del PIB que se prevé para 2013), si además se eliminan los subsidios de los productos y el sector no estatal incrementa la demanda en

el comercio minorista ante la ausencia del mayorista, ¿a qué conduce todo ello?, al incremento de los precios.<sup>10</sup>

Por otra parte, habría que preguntarse ¿de dónde obtener los recursos que permitan crear las condiciones para la prestación de los servicios sociales? Quizás sería el momento de pensar en la inversión extranjera para estos fines o la cooperación internacional, sobre la cual ni se menciona su posible participación en estos aspectos en particular ni en la dirección de la equidad de género en general.

#### **Decreto-Ley 289/2011**

Si bien el otorgamiento de créditos a personas naturales que ejercen trabajos no estatales es beneficioso y resulta un paso importante, no es menos cierto que los especialistas en banca consideran que debería existir una institución bancaria o un banco especializado en microcréditos, ya que los análisis de factibilidad, riesgo y garantías son diferentes a los que toma en consideración un banco comercial en general.

Este es un decreto que no distingue las personas, sino el objeto de crédito; sin embargo, sin que se pierda el sentido económico del crédito, este podría beneficiar a ciertos sectores, mediante períodos de gracia mayores, tasas de interés menores, por ejemplo; ¿a quiénes?, téngase en cuenta que en el censo de población de 2002, las mujeres representaban 40,6 % de las jefas de hogares. Las que son jefas de hogar se debe mayormente a viudez y divorcio, como las causas más importantes.

Lo anterior explica el incremento de hogares monoparentales de 17 % en 1995, a 21,9 % en 2002. Al frente de estos puede estar un hombre o una mujer en condiciones desventajosas, cifra que pudiera incrementarse en el futuro si se tiene en cuenta la tendencia de divorcios y viudez.<sup>11</sup> Los divorcios de mujeres pasaron de representar 4 % en 1970 a 9 % en 2002,<sup>12</sup> lo cual pudiera haberse incrementado en estos 11 años.

Ese sector de la población (varones o mujeres) recibiría los beneficios de obtención de créditos, pero con ciertas consideraciones que permitirían mejores condiciones para enfrentar la apertura de un negocio o la reparación del hogar (sin necesidad de recurrir a subsidio para la construcción).

8 M. Espina, ob. cit., p. 5.

9 Ver I. Díaz, H. Pastori y C. Piñero, ob. cit.

10 Se registró en el primer semestre de 2011, un aumento del precio promedio de los productos agrícolas en 9,8 % y de los cárnicos de 15,2 % respecto a igual etapa de 2010, ver A. Nova, “Reforma en la agricultura: lineamientos y resultados recientes”, p. 67.

11 Producto del envejecimiento y que los hombres mueren antes que las mujeres, estas quedan solas.

12 CEDEM, *Cuba: Población y desarrollo*, pp. 184, 185 y 190.

Las fuentes de amortización y la capacidad de pago son fundamentales para la concesión de créditos. Si los créditos se otorgan para reparaciones, la fuente de amortización es el salario, si es para montar un negocio, los ingresos. Los riesgos pueden ser elevados.

Además se exigen garantías, el artículo 10 habla de garantías según lo previsto en la legislación vigente o en la práctica bancaria, pero esto es algo nuevo; las experiencias provienen del trabajo con el sector estatal, que no debe ser aplicable a pequeños negocios. El resto de los artículos se refiere a cooperativas e hipotecas, entonces ¿cuáles serían las posibles garantías para un nuevo negocio por cuenta propia y para la reparación de viviendas? En estos momentos, con la modificación introducida pueden ser joyas, autos, valores patrimoniales u otros; pero requieren de tasación y por tanto, de un trámite que hace más engorroso el proceso, amén de que son propiedades que las personas en desventaja social por lo general no poseen.

Si las mujeres, en su mayoría, reciben menos ingresos, si al trasladarse al sector no estatal en ocasiones lo hacen para cumplir su rol de cuidadora al tiempo que reciben entradas de dinero (como empleadas), si son en un por ciento nada despreciable jefas de hogares y si además, no son precisamente las mujeres las que, según los estereotipos de género, aparecen como más fiables para un negocio (aunque manejen el dinero de la casa), resulta evidente la necesidad de buscar vías de apoyo, sin que se pierda el sentido económico del crédito.

### Ley 113/2012

En el Sistema Tributario se plantea que los tributos se basan en el principio de la generalidad y la equidad de la carga tributaria y se precisa que: "El principio de la equidad consiste en que las personas con similar capacidad económica, quedan sujetas a similar carga tributaria y a las que demuestren una capacidad de pago diferente, se les determina cargas tributarias diferenciadas, protegiendo a las de menores ingresos".<sup>13</sup>

Ciertamente el principio se plantea en disímiles momentos en el cuerpo legal, ya sea en los impuestos a los ingresos personales o en el régimen especial para el sector agropecuario, por ejemplo; sin embargo, no señala de modo explícito la posible aplicación de ese principio referido al sexo o la edad. Eso quedaría a decisiones muy discrecionales, que no son las más apropiadas.

La misma idea que se fundamentó en el análisis de los créditos e incluso de los precios, puede ser válida para

13 "Ley no.113. El sistema tributario", *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 21 noviembre de 2012.

los impuestos, pues la ley también contempla las exenciones y condonaciones.

Por otra parte, no se explicita la exención (total o parcial) de impuesto para aquellos negocios estatales o no, que presten servicios sociales o específicamente, mejoren las condiciones de vida de las mujeres u otros grupos vulnerables.

### Políticas sectoriales

El plan de acción persigue estimular el empleo de mujeres obreras, léase que trabajen en la industria, así como incrementar su participación en el turismo, el sector agropecuario, el azúcar, la biotecnología y las actividades científicas. En la figura 3 se muestra el empleo femenino en sectores seleccionados.

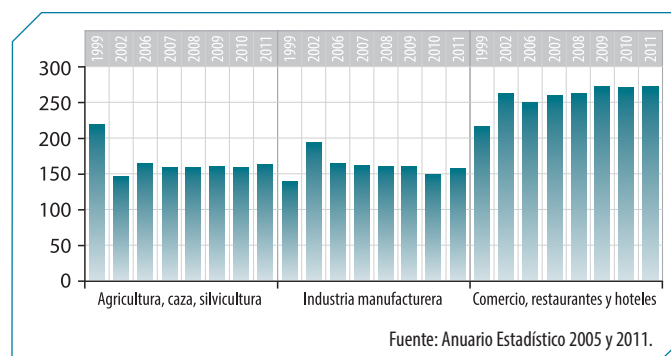


Fig. 3 Empleo femenino (miles de trabajadoras).

En la industria se incluye la azucarera y en el comercio el turismo, pero el grado de agregación es tan alto que dificulta un análisis específico; no obstante se observa cómo disminuye el empleo femenino tanto en la agricultura como en la industria, no así en el comercio.

No se han cumplido las propuestas de acciones para los sectores agrícola y azucarero en sentido general. En el turismo, las mujeres representaban en 2010, 36,6 % de la fuerza de trabajo y como norma en ocupaciones de menor remuneración.<sup>14</sup> Los lineamientos no se pronuncian sobre la importancia de la participación de las mujeres en esos sectores u otros.

Respecto a la participación de la mujer en la actividad científica en 2010, 51,2 % del total de trabajadores del Sistema de Ciencia e Innovación eran mujeres y 48,5 % investigadoras con categoría científica. Constituyen 30,8 % de los miembros plenos de la Academia de Ciencias (se volvió a alcanzar el mismo por ciento que en 1996-1998). En 2010, 46,4 % de las mujeres en el sector poseían categoría docente, 40,5 % categoría

14 M. Espina, ob. cit.

científica y 24,1 % grados científicos. Específicamente en los polos científicos 48,1 % eran mujeres.<sup>15</sup>

La participación femenina en el sistema de ciencia es positiva, más allá de que ese 51 % solo representa 2,9 % del total de las ocupadas. Por otra parte, la proporción como miembros plenos de la Academia no ha sido ni estable ni significativa, lo que se relaciona directamente con el porcentaje de mujeres con grado científico, que es bajo y por supuesto, lo difícil que es aceptar por el imaginario, incluso a ese nivel, que las mujeres pueden ser académicas.

Un aspecto también contrastante se manifiesta en la dirección de los centros científicos, ya que solo 24 %<sup>16</sup> están dirigidos por mujeres.

En la figura 4 se muestra el empleo femenino en las actividades científicas y se observa una leve tendencia a la reducción entre 2004 y 2007; el incremento a partir de 2008, se debe a que se incluyen a las profesoras de educación superior de todos los organismos en esta categoría de empleo.

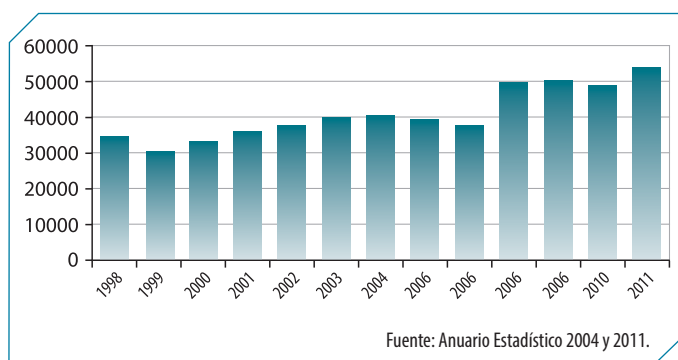


Fig. 4 Empleo femenino en actividades científicas (miles).

Si bien las mujeres ocupan una importante proporción de empleos en estas actividades, los lineamientos no se pronuncian por cómo aprovechar y garantizar la permanencia de esa masa crítica de científicas, pues ellas también se ven sometidas a las mismas presiones y estrés de la atención al hogar y su rol comunitario.

Es importante que cuando se implementen los lineamientos se defina la política de desarrollo productivo, que promueva una visión integradora del desarrollo de los diferentes sectores y permita una base material de soporte a la equidad.

## Políticas sociales

### Empleo y salarios

Analizado en su conjunto, no existe ninguna prioridad sobre el aprovechamiento de la fuerza femenina en las diversas formas de empleo.

Con ese fin podrían considerarse o autorizarse formas flexibles de empleo (con los mismos derechos) por el sector estatal que apoyaran más a las mujeres que representan 60 % de la fuerza técnica del país y 30 % de las directivas; sin embargo, las mujeres emigran de las organizaciones estatales en las categorías de servicios y dirigentes y en los grupos de 55 y más y 30-39 años, por lo que salen del empleo personas calificadas y con experiencia laboral;<sup>17</sup> así como se incrementa desde 2009, un por ciento sostenido de mujeres inactivas (ni están ocupadas ni buscan trabajo ni estudian), por lo que, probablemente, sean más vulnerables ya que no cuentan con ingresos estables o dependen de los ingresos generados por otros (hijos, esposos u otros).

Se ha manifestado claramente el excedente de fuerza de trabajo que existe en el Estado y la necesidad de que pase a otras formas de propiedad, pero ante tal exigencia también hay que detenerse a pensar que la población en edad laboral está disminuyendo y según las proyecciones del Centro de Estudios Demográficos (CEDEM) para 2020, la tasa de crecimiento de la población económicamente activa (PEA) para hombres sería de 0,21 %, en tanto que para mujeres es de 1,06 %;<sup>18</sup> un poco mayor pero nada significativo. Hay que pensar en el futuro y preservar lo mejor de nuestra fuerza de trabajo en el sector estatal.

La racionalización y el tema de idoneidad (con toda la carga de estereotipos culturales que puede implicar el proceso de elegir entre un hombre y una mujer idónea) es solo un aspecto del asunto. La persona que no pierda su trabajo en el proceso de reestructuración enfrenta las exigencias extralaborales, las responsabilidades sin una remuneración mejor, el cuidado de la familia cada vez con menos apoyo gubernamental, entre otras; todo lo cual afecta en mayor medida a las mujeres y puede conducir a que se decidan por un empleo no estatal y sobre todo por cuenta propia, que posiblemente realice en su propia casa.

Pero como se comentó en el epígrafe sobre este tema, tampoco resulta una posibilidad real a corto plazo (para

15 Las cifras son extraídas de L. Álvarez, *Ser mujer científica o morir en el intento*, p. 35.

16 Proveyer, *et al.*, *50 años después: mujeres en Cuba y cambio social*, p. 36.

17 D. Echevarría, "Selección de indicadores sobre la selección y posición de género que contextualizan el desarrollo económico de Cuba".

18 CEDEM, *Cuba: Población y desarrollo*, p. 226.

las mujeres integrarse al empleo por cuenta propia) por las limitaciones de la forma en que se ha implementado.

No solo se está perdiendo esa fuerza de trabajo, su calificación y experiencia, sino que esto puede conducir a una involución en la participación de la mujer.

### **Seguridad social**

Lo expuesto en el punto anterior se puede ver incentivado por lo que se propone respecto a la asistencia social que dice:

Garantizar que la protección de la asistencia social la reciban las personas que realmente la necesitan por estar impedidas para el trabajo y *no contar con familiares que brinden apoyo; eliminar prestaciones que pueden ser asumidas por las personas o sus familiares* y ajustar otras que hoy se brindan, en correspondencia con los incrementos realizados en las cuantías de las prestaciones y pensiones en los últimos años. De forma paralela debe integrarse todo el trabajo social en un único centro coordinador.<sup>19</sup>

El subrayado realizado por la autora, destaca especialmente un aspecto que no es transparente ¿de qué familiar se habla que brinde apoyo?, ¿una mujer u hombre con posibilidades aún de trabajar o estudiar? No importa el sexo, aunque casi siempre, por los roles asignados somos las mujeres las cuidadoras por excelencia; lo esencial es que no podrá trabajar y quizás por un tiempo prolongado, al quedarse en casa al cuidado de ancianos o enfermos crónicos sin prestaciones de asistencia. Podría el trabajo por cuenta propia ser una salida, pero no una solución, ¿entonces cual es la solución?

Un aspecto en el que se han tenido en cuenta los grupos vulnerables ha sido en los subsidios para reparación de viviendas. Si bien no existe diferenciación entre mujeres y varones, el primer requisito para presentar la documentación de subsidios es la propiedad de la vivienda y como tendencia esta la tienen los hombres, por lo que, probablemente, aquellas mujeres solas, o jefas de hogar que no cuenten con la propiedad tampoco podrán beneficiarse.

### **Conferencia del Partido Comunista: objetivos de trabajo**

Los objetivos 57, 69 y 75 recogen explícitamente la importancia y el estímulo para promover el acceso de mujeres a niveles de decisión, así como trabajar en contra de la discriminación por género, raza, etnia y demás.

Aún hay mucho por hacer ya que solo 47 % de las mujeres son integrantes del Consejo de Estado y de ellas solo dos vicepresidentas. Por otra parte, 23 % solo pertenecen al Consejo de Ministros (8), aunque en casi todos los ministerios hay al menos una mujer viceministra. En la reciente elección para diputados a la Asamblea Nacional, la mayoría (51 %) fueron mujeres.

Una de las vías para sensibilizar a los dirigentes podría ser a través de los cursos de capacitación a directivos, específicamente los diplomados de administración pública y de gestión empresarial para los cuadros en las escuelas nacionales y provinciales, así como ramales; sin embargo, ninguno de esos programas incluye temas relativos al género, no se exige una perspectiva en tal sentido ni tan siquiera que las cifras, donde sea posible, se desagreguen por sexo.

No obstante, los objetivos aprobados en la Conferencia del Partido Comunista, es el único documento que asume un posición explícita respecto al reconocimiento de las diferencias, lo que expresa la intencionalidad de trabajar a favor de la equidad y expresa la voluntad política del país y de su máxima dirección. Sin embargo, el hecho de que el documento destinado a la economía, que dirige la creación de la base material del desarrollo del país, es decir los lineamientos, no haga la menor mención, es una ausencia sustantiva, es invisibilidad.

A continuación la tabla 1 muestra en qué medida las acciones del Plan Nacional están presentes en los lineamientos.

Llama la atención la ausencia de la evaluación de las políticas en general y en particular respecto a género. Hoy se analiza sistemáticamente la marcha de la implementación de los lineamientos, sin embargo, nada se establece sobre la evaluación como un proceso determinante (ya sea del diseño o después de implementadas) para conocer si las políticas están cumpliendo sus objetivos.

Lo mejor representado es lo que está recogido en los objetivos de trabajo del partido y lo parcial, está en alguna mención sobre los grupos vulnerables, las acciones de subsidios para reparación de viviendas, entre otras.

<sup>19</sup> *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución.*

Tabla 1. Presencia en los lineamientos de las acciones previstas en el Plan Nacional

Acciones Plan Nacional	Modelo económico	Políticas macro	Políticas sectoriales	Políticas sociales	Objetivos PCC
Evaluación de participación de la mujer en el empleo	○	○	○	○	●
Diagnóstico de empleo para orientar a las mujeres			○		
Creación de condiciones (servicios, capacitación condiciones en los trabajos)		○	○		
Promover la participación de la mujer en empleos (sectores y act. científica)			○		
Atención a grupos vulnerables				●	
Acceso cargos directivos					●
Capacitación a cuadros temas género					○

○ No está presente    ● Alguien nivel de presencia    ● Presencia

## Conclusiones

Son muy obvias, no se siente como una necesidad diseñar políticas diferenciadas en función de los diversos grupos vulnerables, entre ellos, las mujeres y los hombres que así lo requieran.

No se aprecia la importancia de preservar a la mujer como fuerza de trabajo, la cual se presenta a los procesos de idoneidad, en muchas ocasiones, en franca desventaja.

Tampoco se reconoce la situación de desventaja de muchas mujeres debido a que sus ingresos son menores al de los hombres por razones de ausencias al trabajo debido al cuidado de su familia o ser jefas de hogares, aspectos estos que también pudieran sucederles a los hombres.

Las mujeres están muy poco representadas en los altos niveles de decisión, no han sido suficientes para inocular conciencia de género en el análisis y evaluación de las políticas reflejadas en leyes y decreto-leyes.

De tomarse en consideración el análisis realizado en este trabajo sobre los lineamientos, que son la base del diseño de las políticas, estas ya pudieran corregir las ausencias mencionadas, pero sin dejar de tener en cuenta la situación de los territorios que introducirá mayor riqueza al análisis de los aspectos antes estudiados.

Debe establecerse el sistema de evaluación de las políticas, para lo cual será necesario elaborar los mecanismos que permitan las cifras desagregadas por sexo y edad, por ejemplo.

La racionalidad económica e incremento de la productividad que se persiguen con la actualización del modelo, solo podrán lograrse con los mejores hombres y mujeres trabajando en espacios de justicia social y eso solo es posible si se logra la articulación integrada de todas las políticas dirigidas al desarrollo con equidad. ■

## Referencias

- ÁLVAREZ, L.: *Ser mujer científica o morir en el intento*, Editorial Academia, 2010.
- CASTRO, F.: "Discurso en Santiago de Cuba", 1ro. de enero de 1959.
- CEDEM: "Cuba: Población y desarrollo", 2009.
- "Decreto-Ley 289/ 2011 De los créditos a personas naturales y otros servicios bancarios", *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, noviembre 2011.
- "Decreto-Ley 300/2012 Sobre la entrega de tierras ociosas y en usufructo", *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, octubre 2012.
- "Decreto-Ley 305/2012 De las cooperativas no agropecuarias", *Gaceta Oficial de la República*, diciembre 2012.
- DÍAZ, I., H. PASTORI y C. PIÑEIRO: "El trabajo por cuenta propia: actualidad y perspectivas", *Boletín*, abril CEEC, 2012.
- ECHEVARRÍA, D.: "Selección de indicadores sobre la selección y posición de género que contextualizan el desarrollo económico de Cuba", documento de trabajo, 2013.

EHEVARRÍA, D. y T. LARA: "Las mujeres reservas potenciales e invisibles de productividad", CD del Seminario, CEEC, 2012.  
ESPINA, M.: "Análisis de la situación sobre mujer e igualdad de género ante el proceso de transformaciones y ajustes al modelo económico del país", PNUD, 2010.

INSTITUTO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES DEL TRABAJO, MTSS: "La presencia femenina en el mercado de trabajo, en las diferentes categorías ocupacionales y sectores de la economía, la segregación horizontal y vertical, los salarios e ingresos en general", 2007.

"Ley no. 113 El Sistema Tributario", *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 21 noviembre de 2012.

NOVA, A.: "Reforma en la agricultura: lineamientos y resultados recientes", en Vidal, Pavel y Omar E. Pérez (comps.) *Miradas a la Economía cubana. El proceso de actualización*, Editorial Caminos, La Habana, Cuba, 2012, pp. 53-72.

ONEI: *Anuario Estadístico* 2004 y 2011.

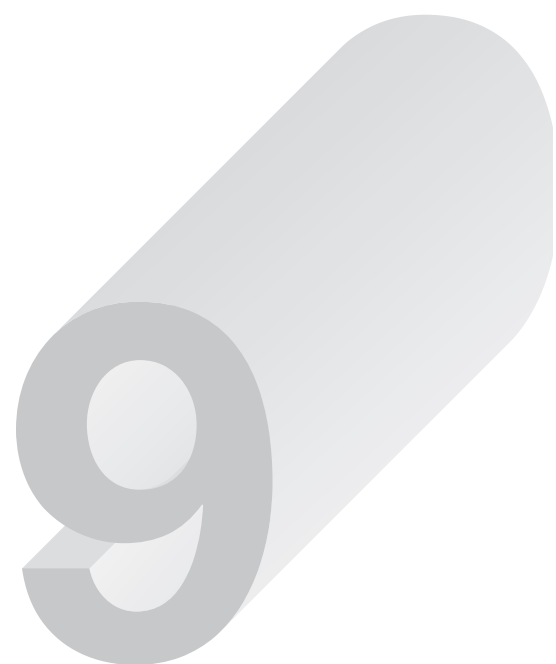
"Plan Acción Nacional seguimiento a la Conferencia de Beijing", *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 5 mayo de 1997.

PROVEYER, et al.: *50 años después: mujeres en Cuba y cambio social*, Oxfam, 2011.

"Resolución 33/2011. Reglamento del ejercicio del trabajo por cuenta propia", *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, septiembre 2011.

---

*Procesos de reajuste en Cuba  
y su impacto en el empleo  
femenino: entre dos siglos  
y repetidas desigualdades*





## Procesos de reajuste en Cuba y su impacto en el empleo femenino: entre dos siglos y repetidas desigualdades

DAYMA ECHEVARRÍA LEÓN

---

### Crisis-reformas económicas<sup>1</sup> y empleo femenino

Los informes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el empleo y en particular el de las mujeres, del último año, han venido señalando la relación entre crisis económica y el empleo femenino. Entre sus principales manifestaciones se observa la poca capacidad de los mercados de trabajo para crear nuevos puestos, el aumento del empleo vulnerable, en el cual las mujeres son la mayoría, así como una tendencia al retroceso en el empleo a mediano plazo. Estas tendencias, nada alentadoras, son particularmente poco halagüeñas para las mujeres y los jóvenes, quienes viven la crisis en peores condiciones.<sup>2</sup>

En el caso de las mujeres, el Informe sobre tendencias del empleo de las mujeres 2012,<sup>3</sup> apunta que la crisis ha empeorado la brecha ya existente en el desempleo de mujeres respecto a los hombres (5,8 % en relación con 5,3 % de los hombres, con lo que se incrementó la disparidad de 0,5 a 0,7 puntos porcentuales). Además, persisten diferencias en la calidad del empleo entre mujeres y hombres, pues el de las primeras se caracteriza por la precariedad (50 % de las mujeres empleadas trabaja en empleos precarios frente a 48 % de los hombres) y la segregación ocupacional sectorial y ocupacional.<sup>4</sup>

1 En el trabajo se utiliza el término de *proceso de reajuste*, en lugar de crisis y reforma, siguiendo la idea de José Luis Martín ("Reajuste y trabajo en los 90 y sus consecuencias para el trabajo", 2003) para designar el proceso de crisis más las reformas o medidas para su enfrentamiento.

2 OIT, "Tendencias mundiales del empleo 2012: prevenir una crisis mayor", resumen en [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns), 2012. Consultado en junio 2013. Para ampliar la información ver INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO), "Global Employment Trends for Women", 2012.

3 ILO, ob. cit.

4 Ibídem, pp. 22-30.

Sobre este aspecto se apunta que las mujeres están más limitadas en su elección de empleo en todos los sectores. La segregación sectorial ha aumentado a lo largo del tiempo, con mujeres que abandonan la agricultura en las economías en desarrollo y pasan de la industria a los servicios en las economías desarrolladas. El indicador de segregación profesional muestra que las mujeres continúan segregadas en ciertos tipos específicos de profesión.

La década de los años 90, otro momento identificado como de crisis económica, presentó una situación similar, en particular para los países latinoamericanos, según valora Thelma Galves (2001): si bien las mujeres entraron al trabajo en mayor proporción y con mayores niveles de educación, ese proceso favorable no logró romper la segregación sexual del trabajo, ya que se mantenía un grupo de brechas en la participación económica y el bienestar de mujeres y hombres, basadas en una inserción femenina más precaria, menor tasa de actividad, mayores tasas de desempleo, menor ingreso por hora trabajada, una inserción en los sectores de baja productividad, entre otras.

Esta autora, además señalaba otra de las inequidades de género: "También las mujeres se encuentran en peores posiciones con respecto a la propiedad del capital y la actividad empresarial. No solo la envergadura y el tipo de los negocios que emprenden es menor, sino también ellas no están presentes en las fuentes de poder a que da acceso tal actividad".<sup>5</sup>

Desde la economía feminista se hacen aportes importantes al análisis de la relación crisis-trabajo,<sup>6</sup> entendido este último como actividad humana destinada a producir bienes y servicios para satisfacer todo tipo de necesidades de las personas. Estos argumentos, en esencia, cuestionan "la producción" como un campo cerrado en sí mismo y posicionan la idea de que el *espacio de la producción/reproducción* pertenece a un mismo campo social,<sup>7</sup> al resaltar los aportes del trabajo doméstico y de cuidado que se realiza fundamentalmente en los hogares –y como tendencia por mujeres–, al desarrollo y al crecimiento económico de un país. Otra idea, eje de

este pensamiento crítico, indica que en los hogares en tiempo de crisis,

[...] se hace lo imposible para compensar lo que ya no alcanzamos con el salario y lo que el Estado deja de proporcionar, así como para poner las condiciones necesarias para que la gente pueda entrar y salir, con salud física y emocional, a un mercado laboral donde cada vez se exige más a lxs trabajadorxs que se asemejen a ese modelo imposible de sujeto absolutamente atomizado que no tiene ni necesidades de cuidados propias ni responsabilidad alguna sobre los cuidados ajenos, sino plena disponibilidad para la empresa.<sup>8</sup>

Los criterios aportados en los estudios consultados relacionan directamente las crisis económicas con el empeoramiento de la situación de las mujeres y su inserción en el trabajo remunerado, que se caracteriza por ser segmentada y con un carácter amortiguador.<sup>9</sup> Las respuestas ante estas situaciones también son privatizadas –ocurren a nivel de los hogares–, globales y feminizadas.<sup>10</sup>

Este trabajo pretende mostrar, a través del análisis desde la perspectiva de género, un primer acercamiento al impacto diferenciado de los procesos de reajuste sobre hombres y mujeres en dos períodos de la reciente historia cubana, el primero entre 1993-2000, y el segundo entre 2008-2012. Al ser este último un cambio en proceso, se adelantan solo algunas consideraciones, a partir de la experiencia pasada pero que la práctica posterior verificará o negará, y que reclama una lectura de género desde el hoy.

Si bien las reformas económicas adoptadas en ambos momentos históricos surgen como respuestas a las crisis económicas causadas por dos problemáticas diferentes (en un primer momento por causas externas principalmente y un segundo, por agotamiento del modelo de crecimiento económico), los ejes centrales de las medidas implementadas en ambos períodos y sus resultados a corto y mediano plazo, hacen pensar en procesos muy relacionados con la forma en que funciona no solo la economía, sino el sistema sexo-género y las consecuencias de desconocer su existencia en la aplicación de las

5 T. Galves, "Aspectos económicos de la equidad de género", p. 8.

6 Si bien, este capítulo se centra en el trabajo remunerado, no se desconocen las implicaciones y transformaciones que ocurren en las esferas de trabajo, hogar y familia, y su relación con el papel de los gobiernos y las interrelaciones con el trabajo remunerado. Solo se separan estas dos esferas con fines de precisar el alcance de las tesis aquí propuestas.

7 C. Prieto, "Los estudios sobre mujer, trabajo y empleo: caminos recorridos, caminos por recorrer", p. 4 y A. Pérez, "De vidas vivibles y producción imposible", pp. 79-82.

8 A. Pérez, "No es solo un ataque al trabajo sino es un ataque a la vida", p. 2.

9 K. Erturk and W. A. Darity, "Secular Changes in the Gender Composition of Employment and Growth Dynamics in the North and the South" y A. Pérez, "De vidas vivibles y producción imposible", pp. 79-82.

10 A. Pérez, ob. cit., p. 80.

reformas económicas. Se pretende resaltar aquí el papel que el Estado debe y puede asumir en cada momento.

Respecto al empleo, por su valor como una de las condiciones estructurantes de los procesos de heterogeneización social<sup>11</sup> resulta importante analizar su papel en momentos de crisis como un eje que participa en la configuración de espacios de equidad y de exclusión. Se hace necesario, además, reinterpretar las huellas de los procesos de reajuste desde las desigualdades de género que se crean y se reformulan en la vida de quienes han sido impactados por estos cambios, ya que “[...] los sistemas de género son un factor estructurante de la división del trabajo, uno de sus factores constitutivos, y no meramente un resultado que deriva de tal división.”<sup>12</sup>

### ¿De qué proceso de reajuste estamos hablando y qué condiciones de partida tienen las mujeres?

La crisis ocurrida en Cuba en la década de los años 90, estuvo marcada por la pérdida de la mayoría de nuestros vínculos comerciales, financieros, tecnológicos,<sup>13</sup> por un entorno de enrarecimiento de las relaciones con los Estados Unidos, así como por el agotamiento del modelo económico. El punto de partida para su solución se basó en preservar el proyecto socialista a partir de los intereses nacionales.

El proceso que se ha desatado en Cuba desde 2007, hasta la actualidad representa un fuerte y profundo momento de transformaciones, que esta vez tiene la particularidad de estar propulsado por la intención explícita de superar un grupo de factores internos, relacionados con el agotamiento del modelo de crecimiento económico que se estaba implementando y que mostraba signos de depauperación desde la década de los 80,<sup>14</sup> como se refiere en el párrafo anterior. Esta vez, al igual que en la

década de los 90, se trata de diseñar nuevos rumbos que respondan a intereses nacionales en función de “[...] garantizar la continuidad e irreversibilidad del socialismo, el desarrollo económico del país, la elevación del nivel de vida de la población [...]”<sup>15</sup>

Lo que, a partir de la discusión y aprobación de los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* en el VI Congreso del Partido de abril de 2011, se ha dado en llamar proceso de actualización del modelo económico y social, representa una profunda transformación del socialismo cubano como sistema y como modelo de desarrollo. A diferencia de las transformaciones en la década de los 90, que en sus orígenes tuvieron un carácter de respuestas emergentes a crisis de sobrevivencia y para lograr adaptar la economía a las condiciones del contexto donde se debería insertar —con la intención de que el costo social fuera el menor— el proceso de actualización del modelo cubano representa, con un carácter más integrador y estratégico, una plataforma de acción para el desarrollo del país, en la cual,

[...] primará la planificación [...] El modelo reconocerá y promoverá, además de la empresa estatal socialista, forma principal en la economía nacional, a las modalidades de inversión extranjera, las cooperativas, los agricultores pequeños, los usufructuarios, los arrendatarios, los trabajadores por cuenta propia y otras formas que puedan surgir para contribuir a elevar la eficiencia.<sup>16</sup>

Sin embargo, ningún proceso de reajuste es neutral en términos sociales, aunque como afirman Álvarez y Mattar,<sup>17</sup> los patrones de desarrollo económico no tienen que ser contradictorios con los del desarrollo social.

En este apartado no se realizará un análisis de la situación que desencadenó el proceso de crisis/cambio al que se hace referencia, sino que se exploran las medidas adoptadas, así como la situación de partida de mujeres y hombres en cada momento.

Las principales medidas tomadas en los dos momentos de reajuste se resumen en el anexo 1. Se observa en esta síntesis que existen ejes comunes en los procesos de reajuste analizados: redimensionamiento del sector estatal y diversificación de actores económicos no estatales a través de la entrega de tierras agrícolas,

11 Existe un amplio campo de debate sobre las condiciones que configuran las clases y estratos sociales. Por lo general existe consenso en que la ocupación constituye uno de los elementos centrales, junto al prestigio social, la relación con la propiedad, posibilidad de acceder al bienestar material y espiritual entre otros. Para ampliar sobre el tema consultar M. Espina, “Reajuste y movilidad social en Cuba”, 2003; L. Usallán, “¿Favorece el desarrollo la igualdad?”; S. Romanó, “Commercial Circuits And Economic Inequality In Cuba”.

12 D. Comas, *Trabajo, género y cultura. La construcción de desigualdades entre hombres y mujeres*, p. 39.

13 Las importaciones entre 1989-1993 cayeron en 70 % (ver A. Ferriol, “El empleo en Cuba 1980-1995”, p. 21), el PIB cae 10 % promedio entre 1990 y 1993 (ver A. García, B. Anaya y C. Piñero, “Reestructuración del empleo en Cuba: el papel de las empresas no estatales”, p. 6).

14 A. Ferriol, ob. cit.

15 PCC, *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, p. 5.

16 *Ibidem*.

17 E. Álvarez y J. Máttart, *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, p.11.

la ampliación del tipo de cooperativas, así como la extensión de las actividades para ejercer el trabajo por cuenta propia.

Una reinterpretación de su impacto desde la perspectiva de género reclama un análisis de las características de condición y posición de las mujeres en los inicios del proceso de reajuste (Anexo 2).

Tomando como punto de análisis el año 1993<sup>18</sup> y 2010, se puede concluir que las mujeres contaban con un grupo de indicadores favorables de condición y posición para enfrentar el proceso de transformaciones económicas, entre ellas: una esperanza de vida alta, un peso significativo de las mujeres entre la población en edad laboral y dentro de las mujeres como grupo de población. También representaban la mayoría de las graduadas de la educación superior y de las ocupadas en las categorías de técnicos y administrativos.

El informe sobre el Índice Global de Brechas de Género de 2012, muestra a Cuba en una posición relativa media alta en cuanto al indicador de paridad de género, ya que estamos en el puesto 19, de una lista de 153 países<sup>19</sup> y hemos escalado en posicionamiento respecto a 2009, en que se nos asignaba el número 29. Sin embargo, una de las dimensiones con resultados menos positivos es la de *participación y oportunidad económica*,<sup>20</sup> en la que nos encontramos en el lugar 66.

En ese ámbito, al inicio de los procesos de reajuste, las mujeres mantenían tasas de actividad económica

inferiores a las de los hombres y con muy poca relación con las capacidades adquiridas por los niveles de educación obtenidos. Tampoco han alcanzado niveles altos en la toma de decisiones que reflejen su positiva posición como técnicas y graduadas universitarias, ya que en la categoría dirigentes, las mujeres representaban alrededor de un tercio del total de personas incluidas. Su participación en los órganos del Poder Popular, Consejo de Estado y Consejo de Ministros, si bien muestra en 2010, resultados mucho más alentadores que en 1993, existen capacidades en las mujeres que no han sido suficientemente aprovechadas en las esferas de dirección, relacionadas con los niveles de instrucción alcanzados y con los procesos de empoderamiento que se han desarrollado a lo largo de la Revolución, muchas veces impulsados por la Federación de Mujeres Cubanas.

Dados estos elementos de condición y posición de mujeres y hombres, se puede afirmar que las políticas sociales favorables a ellas habían tenido un impacto positivo en algunos indicadores de condición de las mujeres; mientras que aún quedaban brechas de género por resolver. En 2010, si bien de forma general, se encuentran indicadores más favorables a la participación de las mujeres, permanecen, bajo nuevas manifestaciones, un grupo de inequidades, en especial relacionadas con la segregación ocupacional y que condiciona en gran medida los efectos de los procesos de reajuste.

### Redimensionamiento del sector estatal a partir de la reducción de empleos

En Cuba, el marco legal relacionado con el empleo tiene como base normativa principal la Constitución de la República, que considera el trabajo como un derecho pleno, sin discriminación de sexo, raza o religión. Desde la década de los 60, el pleno empleo<sup>21</sup> se constituyó en un principio básico del país.<sup>22</sup> En 1994, el empleo estatal brindaba ocupación a 81,6 % de los trabajadores.<sup>23</sup>

La década de los 80 se caracterizó por la llegada a la edad laboral de un grupo significativo de personas, que habían nacido en el *boom* de la natalidad de los años 60. En términos de empleo, se buscó ocupación para estos nuevos trabajadores, quienes crecían a un ritmo de 3,1 % anual, aunque el producto interno bruto mostraba un incremento de 4,1 % promedio. En

18 Las estadísticas públicas de este período de tiempo son pocas, por la escasez de recursos que también afectó al sistema de información estadística nacional. Entre los años 1992-1998 no se publicaron *Anuarios Estadísticos*, aunque en ese año se publicó el relativo a los datos de 1996. Además, los datos de esos años no siempre se encuentran desagregados por sexo. Un grupo de estadísticas desagregadas por sexo del período se puede encontrar en ONE (1999), aunque muchos de los datos se refieren a 1996. Por estas razones, en ocasiones se han utilizado cifras de 1996 en lugar de 1993.

19 R. Hausman, L. D. Tyson and S. Zahidi, "The Global Gender Gap Report 2012 Insight Report".

20 Este índice de paridad de género se calcula a partir del análisis de la proporción de mujeres y hombres en cinco variables: *participación económica y oportunidad, nivel educacional alcanzado, salud y sobrevivencia y empoderamiento político*. La primera dimensión a su vez, integra cuatro indicadores: proporción de mujeres como fuerza laboral sobre la proporción de hombres de este grupo; equidad salarial entre hombres y mujeres por igual trabajo; proporción de los ingresos estimados de las mujeres sobre los de los hombres; proporción de mujeres juezas, legisladoras y directivas sobre los hombres en iguales categorías y mujeres como profesionales y técnicas respecto a los hombres en igual categoría. Para profundizar revisar R., Hausman, L. D. Tyson and S. Zahidi, ob. cit., pp. 4-6.

21 Entendido este como el Estado como creador de las principales fuentes de trabajo, por lo que mantener la desocupación y la inactividad en niveles mínimos eran resultados esperados.

22 E. Álvarez y J. Máttart, *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, p. 189.

23 ONE, *Anuario estadístico de Cuba, 1996*.

esta década, el crecimiento del empleo se realizó en el sector de los servicios principalmente.<sup>24</sup> Comienzan a reflejarse problemas relacionados con el subempleo, la productividad del trabajo y su relación con la eficiencia.<sup>25</sup>

La crisis de la década de los años 90, impactó de forma peculiar el empleo, ya que en muchas ocasiones por falta de insumos para la producción (carencia de materias primas, combustibles e interrupciones de electricidad) o por la subutilización de las capacidades (por rotura de equipos, entre otros) se contrajo fuertemente la productividad del trabajo y se generaron amplios espacios de subempleo.

Con la implementación del Decreto-Ley 147 sobre la Organización de los Organismos de la Administración Central del Estado y la Resolución 6 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se realizó a partir de 1994, un proceso gradual de contracción del empleo estatal. Los trabajadores que quedaran disponibles como resultado del proceso de reducción de plantillas<sup>26</sup> pasaban a formar parte de una bolsa, atendida por oficinas distribuidoras de cada organismo, junto con las direcciones provinciales del trabajo.

Los *disponibles* se distinguían de los desocupados porque el propio organismo que decidió suprimir su contrato, se responsabilizaba con ofrecerles hasta tres ofertas de trabajo para reubicarlos.<sup>27</sup> Estos trabajadores disponían de garantía salarial, de 60 % del salario, de

acuerdo con los años trabajados, durante un período entre seis meses y tres años. Al concluir esta etapa, si no se conseguía reubicarlos, se les pagaba un subsidio de 60 % de su salario, en dependencia del número de años trabajados, que cubría un período entre tres meses y un año y medio. Se intentó reubicar a estos trabajadores en empleos útiles en los que podían conservar hasta 80 % del salario anterior o acogerse al de la nueva ocupación.

Como resultado de este proceso, a partir de 1993, la tasa de desempleo creció sostenidamente. Las cifras más altas se alcanzaron entre 1994-1995, con alrededor de 8 %.<sup>28</sup> Un análisis de este proceso por sexos y categorías ocupacionales muestra con mayor nivel de precisión estos impactos diferenciados (Tabla 1).

Alrededor de 1996, se comienza a percibir con mayor fuerza el impacto de la reducción del empleo estatal, especialmente en mujeres y hombres obreros. Según los datos anteriores, las mujeres disminuyen principalmente dentro de las categorías administrativas, mientras que los hombres entre los técnicos. El cierre parcial de muchas fábricas y empresas, aunque no condujo a despidos masivos, pues el Estado mantuvo garantías laborales para los afectados, generó en no pocos casos falta de estimulación entre los trabajadores por las afectaciones salariales. Así, muchas personas salieron a buscar nuevas fuentes de ingreso.

En términos generales, pareciera poder afirmarse que en este período las mujeres salieron menos de la ocupación que los hombres, ya que si bien sus decrecimientos como ocupadas se centraron entre 1995-1998, con énfasis en 1996, los hombres comenzaron antes (1994) y mostraron recuperación positiva después (año 2000). Una de las causas posibles de estos decrecimientos se relaciona con la segregación ocupacional, ya que los sectores de mayor contracción fueron aquellos llamados "típicamente masculinos" como la industria, la construcción y el sector agropecuario,<sup>29</sup> los cuales fueron afectados por la casi paralización de las inversiones y por la aguda falta de recursos materiales y financieros.

Se adoptó una política activa de empleo<sup>30</sup> para las mujeres. Se revitalizaron las comisiones coordinadoras

24 A. García, B. Anaya y C. Piñeiro, "Reestructuración del empleo en Cuba: el papel de las empresas no estatales", p. 5.

25 Sobre el tema consultar A. Ferriol, "El modelo social cubano. Una aproximación a tres temáticas en debate"; J. L. Martín y A. Capote, "Reajuste, empleo y subjetividad".

26 Las causas de la disponibilidad se relacionaban con cambios estructurales o institucionales en la organización del Estado, empresas, uniones y otras entidades laborales, o extinción o fusión de estas; disminución del nivel de actividad por causas de índole económica o aplicación del multioficio u otros estudios y medidas de organización del trabajo o de la producción para lograr la más adecuada utilización de la fuerza de trabajo. (MTSS, *Gaceta Laboral* no. 9, p. 2)

27 Las ofertas de empleo se relacionaban en lo fundamental con la reubicación definitiva o temporal en una plaza vacante para la cual el trabajador se encuentra apto y que resultara imprescindible cubrir; la incorporación temporal, o como apoyo a la construcción de viviendas, al desarrollo de planes de autoconsumo, labores agrícolas, o a otras actividades de importancia social; el ingreso a cursos de calificación o recalificación en la propia entidad o en otra, así como en los de la red del Sistema Nacional de Educación, siempre que esos cursos fueran necesarios para la ulterior reubicación del trabajador en una plaza vacante. Los trabajadores también podían gestionar su ubicación. En todos los casos se trataba de que la oferta de empleo fuera cercana al lugar de residencia del trabajador (MTSS, *Gaceta Laboral* no. 9, p. 3. Para ampliar sobre el tema consultar E. Álvarez y J. Mártart,

*Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, p. 191).

28 J. L. Martín y A. Capote, "Reajuste, empleo y subjetividad", p.3.

29 En 1996, la industria, la construcción y el sector agropecuario ocupaban alrededor de 50 % de los hombres ocupados (ONE, *Perfil estadístico de la mujer cubana en el umbral del siglo XXI*, p. 141).

30 Las políticas de empleo han sido clasificadas en políticas pasivas y políticas activas. Las primeras tienen como objetivo principal la garantía de rentas, el mantenimiento del poder adquisitivo de aquellas personas "activas" que se han quedado

Tabla 1. Variaciones de las personas ocupadas según categoría ocupacional en relación con 1993 (en miles)

Mujeres	1994-1993	1995-1993	1996-1993	1997-1993	1998-1993	1999-1993	2000-1993
Obreros	6,6	-10,0	-56,6	-13,7	-8,8	5,8	32,4
Técnicos	0,4	-33,0	16,9	-3,4	-7,4	2,9	58,3
Administrativos	-2,0	-30,6	-32,2	-35,2	-39,3	-40,8	-34,6
Servicios	13,0	4,5	3,7	0,8	26,6	31,0	60,9
Dirigentes	2,6	7,7	-1,4	15,6	16,1	19,6	30,9
Total	20,6	-61,4	-69,6	-35,9	-12,8	18,5	147,9
Hombres	1994-1993	1995-1993	1996-1993	1997-1993	1998-1993	1999-1993	2000-1993
Obreros	-10,6	-10,3	-339,2	37,0	47,1	59,6	307,1
Técnicos	-0,4	-145,0	-109,8	-121,4	-131,1	-131,0	-52,0
Administrativos	2,0	-27,1	18,6	-20,8	-27,9	-26,7	-16,7
Servicios	-13,0	6,4	293,0	13,5	41,8	70,9	118,3
Dirigentes	-2,6	-15,4	-10,1	-11,0	-7,3	-8,8	30,9
Total	-24,6	-191,4	-147,5	-102,7	-77,4	-36,0	387,6

Fuente: Elaborado por la autora a partir de ONE: Anuario Estadístico de Cuba, 2000.

del empleo femenino, integradas por la Federación de Mujeres Cubanas, la Central de Trabajadores de Cuba y el Ministerio del Trabajo.<sup>31</sup> Estas comisiones<sup>32</sup> trataban de orientar, intermediar y colocar mujeres en función de las demandas posibles y apoyaban su permanencia como ocupadas. Se debe tener en cuenta además, que en 1997, se adoptó el Plan de Acción Nacional para el seguimiento de la Conferencia de Beijing, que tiene entre sus objetivos velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados en esa conferencia mundial a favor de las mujeres y donde el empleo es uno de los derechos fundamentales.

Otros elementos que ayudan a comprender las causas de estos comportamientos diferenciados se encuentran en varias investigaciones cualitativas. Según estudios realizados sobre el tema, las mujeres como tendencia permanecieron en el empleo estatal por las garantías que este les ofrecía, a pesar de que mantenían salarios deprimidos que no permitían cubrir ni las necesidades básicas. Por esta razón, una estrategia adoptada fue

en situación de desempleo; mientras las segundas pretenden incrementar el nivel de empleo y/o reducir el desempleo y arbitrar medidas para encajar oferta y demanda de empleo (C. Bueno, Carlos, J. Murciano y L. Porrini, "La evaluabilidad de las políticas de empleo: Limitaciones y oportunidades sobre la disponibilidad de información", pp. 2-3).

31 M. Núñez, *Yo sola me represento*, p. 72 y Gretel Hernández, "Seminario Nacional sobre la actividad de la OIT en materia de igualdad de género. 24-25 de abril del 2002", pp.18-21.

32 Existía una comisión por cada provincia y una en cada municipio, según Gretel Hernández, ob. cit.

la de combinar el salario con una segunda fuente de ingresos,<sup>33</sup> mientras que los hombres, como tendencia, se movieron hacia otros espacios económicamente más atractivos: empresas mixtas,<sup>34</sup> empleo por cuenta propia, actividades ilegales o informales entre otros, espacios que conformaron lo que algunos científicos calificaron "multiespacialidad económica" para caracterizar la diversidad de espacios que se abrieron en esos años.<sup>35</sup>

En estas estrategias también diferenciadas, se pone de manifiesto el sistema de género que asigna roles, saberes y actitudes, pero asimismo espacios diferenciados para hombres y mujeres que en momentos de crisis,

33 Esta segunda fuente de ingresos estaba directamente relacionada con los activos materiales y de conocimientos que tenían al inicio de la crisis, a saber: renta de habitaciones, alquiler de auto particular, venta de efectos electrodomésticos o materiales de la construcción que habían adquirido en etapas anteriores, impartir clases, elaborar alimentos y venderlos a los negocios que se estaban desarrollando, coser, entre otros, fueron las principales actividades desarrolladas por mujeres técnicas y profesionales (M. Núñez, *Yo sola me represento*, pp. 74-80 y M. de los Á. Arias Guevara, "Lo vivido y lo recordado, memorias de hombres y mujeres en dos tiempos", p.11.).

34 D. Echevarría, "Estilos para dirigir: los factores personales y la cultura organizacional desde la perspectiva de género. Estudio de caso en empresas cubanas", pp. 95-96.

35 Los espacios identificados por los autores caracterizan un espacio estatal reanimado; uno no reanimado; un espacio mixto, uno cooperativo, uno privado y otro residual (J. L. Nicolau y J. C. Campos, "Repercusión del reajuste en la realidad laboral".

emplean o retoman en dependencia de sus condiciones de partida.

Alrededor de 2000, se comienzan a recuperar los indicadores relacionados con el empleo, pero fundamentalmente por el fomento de programas de empleo en sectores de servicios<sup>36</sup> y otros en los que se asume el estudio como empleo, especialmente para el sector industrial azucarero.<sup>37</sup> Si bien estas medidas contribuyeron a mitigar los efectos inmediatos de la crisis –entre estos la incapacidad de crear empleo en sectores productivos–,<sup>38</sup> se pospusieron las soluciones de las dificultades que se venían arrastrando desde la década de los 80 y que se profundizaron en los 90: subempleo, bajos niveles de productividad, poca relación entre la capacitación adquirida, el puesto de trabajo y los resultados obtenidos, entre otros.

Durante los primeros años del siglo XXI, el Estado retoma su papel como principal proveedor de empleo y este último continúa creciendo en el sector terciario de la economía. Una de sus consecuencias es la caída de la productividad entre 2008 y 2010.<sup>39</sup>

Dentro del proceso de actualización del modelo económico y social, la reducción de plantillas infladas representa una vía para aumentar la eficiencia y la productividad.<sup>40</sup> Para hacer valer este propósito, en octubre de 2010, en la *Gaceta Oficial* no. 12 se establece el reglamento sobre el tratamiento laboral y salarial aplicable a los trabajadores disponibles e interruptos<sup>41</sup> a través de la Resolución no. 35. En este documento se definen las

causas de la disponibilidad laboral,<sup>42</sup> como consecuencia de la amortización de plazas del perfil del cargo que desempeñan, de forma tal que permitan un uso más racional de la fuerza de trabajo. El principio de idoneidad demostrada rige el proceso para determinar cuáles trabajadores permanecerían en la entidad laboral y cuáles serían los disponibles. De esta forma, según consta en el documento, se trata de garantizar que cada cargo sea ocupado por el trabajador más idóneo y no exista favoritismo ni discriminación de género o de otro tipo.

A los trabajadores que resulten disponibles y que no puedan ser reubicados,<sup>43</sup> se les garantiza 100 % del salario durante el primer mes, aunque después y en dependencia del tiempo trabajado, se les otorgará como máximo 60 % del salario en los siguientes cinco meses para los que acrediten más de 30 años de servicio.

En 2011, se verificó un decrecimiento de las mujeres ocupadas, con la salida de 23 900 mujeres respecto a 2010. Este comportamiento no muestra una relación directa con el decrecimiento de las mujeres en edad laboral, pues, salen del empleo casi el doble de las que decrecen en ese grupo poblacional. Como el sector estatal mantiene un peso importante en tanto fuente de empleo (alrededor de 94 % de las mujeres ocupadas lo hacían en el sector estatal en 2010), es de esperar que las causas del decrecimiento de las mujeres ocupadas se relacione tanto con las transformaciones del aparato estatal como con el proceso de reducción de plantillas infladas.

La entrada en la población activa de 70 300 hombres (aportados principalmente por su incremento dentro de los ocupados) no se relaciona con su peso como población en edad laboral, ya que ellos decrecen en este grupo de edad más que las mujeres (13 800 hombres menos que en 2010) y probablemente se relacione con los estímulos

36 Los principales programas desarrollados en esos años fueron curso de superación integral para jóvenes, programa de formación de trabajadores sociales, el estudio como empleo en la reestructuración de la industria azucarera, la agricultura urbana y el empleo para personas con discapacidad

37 E. Álvarez y J. Máttart, *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, pp. 194-197.

38 Como apuntan A. García, B. Anaya y C. Piñeiro, "Reestructuración del empleo en Cuba: el papel de las empresas no estatales", p.10, si bien la inversión en puestos de trabajo en el sector de los servicios es menos costosa que en el sector industrial o en el agropecuario, no facilita que retorne el gasto en divisas empleado en su puesta en práctica. Aunque no se puede renunciar a tales servicios, su expansión sin un acompañamiento de una transformación estructural de la economía donde los sectores productivos tomen protagonismo hace poco sostenible su desarrollo.

39 Entre 2008 y 2010, indicadores relacionados con el crecimiento económico se mantienen creciendo, pero a ritmos mucho más lentos: el PIB a razón de 2,5 % anual; la ocupación, 1,3 % y la productividad, 1,2 %. (A. García, B. Anaya y C. Piñeiro, ob. cit., p. 7).

40 R. Castro, "Discurso ante la Asamblea Nacional del Poder Popular, 1 de agosto.

41 MINJUS, *Gaceta extraordinaria especial*, no. 12.

42 Las causas de disponibilidad se relacionan con: procesos de reorganización de los órganos del Estado y el gobierno, organismos de la Administración Central del Estado y otras entidades nacionales; procesos de racionalización por cambios estructurales o conversiones de entidades laborales; fusión o extinción de entidades laborales; cambios técnicos o tecnológicos; disminución del nivel de actividad; y estudios de organización del trabajo u otras medidas que permitan un uso más racional de la fuerza de trabajo.

43 Las opciones para reubicación son: plazas vacantes, con carácter definitivo o temporal, dentro o fuera de la entidad u organismo de la Administración Central del Estado; actividades de trabajo por cuenta propia; entrega de tierras en usufructo; y otras formas de empleo en el sector no estatal. Además se consideran aquellas reubicaciones en cualquier entidad o actividad laboral que el trabajador disponible gestione.

que desde el empleo se están haciendo y que hacen más atractivo emplearse en alguna actividad.

Resulta recomendable observar de cerca los comportamientos de las mujeres ocupadas por sectores de actividad económica, ya que especialmente en el sector terciario<sup>44</sup> es donde se espera la mayor reducción de las plantillas infladas dentro del sector estatal.

Por grupos de edades, los principales decrecimientos entre las mujeres ocupadas respecto a 2010, ocurren en el grupo de 55, así como en el de 30-39, por lo que son mujeres que cuentan con una experiencia laboral y con capacidades dentro de su ocupación. En estos grupos, las categorías en que más decrecen las mujeres son las de servicios y la de dirigente, mientras que los hombres decrecen entre los técnicos y los dirigentes. Como resultado de este comportamiento no solo se dañan esas mujeres y sus familias –quienes contaban con ingresos estables con anterioridad y ahora los pierden–,<sup>45</sup> si no a la sociedad, ya que no se aprovecharon los conocimientos de estas personas que salen de sus puestos de trabajo.

Hemos señalado en estudios anteriores<sup>46</sup> algunos peligros que entraña la valoración de idoneidad demostrada como principio para establecer la permanencia o disponibilidad de un trabajador/trabajadora en una entidad, ya que en estos criterios priman en no pocas ocasiones elementos subjetivos, relacionados con la cultura androcéntrica, patriarcal y productivista que requiere trabajadores disponibles 100 % del tiempo y según intereses de la empresa, sin necesidades y demandas propias para su cuidado y el su familia.

Además, estereotipos relacionados con características fenotípicas y sociales (como el color de la piel, el sexo, la orientación sexual, ser responsable por el cuidado de hijos o ancianos, entre otros) condicionan la efectividad esperada de estas personas ante determinadas responsabilidades laborales.<sup>47</sup>

Tanto en la década de los 90, como en la segunda década de 2000, el Estado resulta el principal promotor de los procesos de reajuste; sin embargo, en el primer período, las modificaciones implementadas lo mantenían como equilibrador y amortiguador especialmente en el mercado laboral, con la intención de que ningún grupo social quedara excluido y así tratar de repartir entre todos el costo social del *shock* externo y del ajuste a realizar.<sup>48</sup> En esta etapa ya existían al menos tres décadas en que el pleno empleo se erigía como principio de la política de empleo y las medidas adoptadas se veían como respuestas coyunturales a la crisis, por lo que no se abandonó este principio, que se mantuvo como meta a alcanzar, la cual se recuperó en los primeros cinco años de 2000.

En el proceso de reajuste actual se abandona el principio de pleno empleo, en la búsqueda por aumentar la productividad del trabajo, por lo que las garantías laborales que antes se ofrecían a los trabajadores disponibles, disminuyen. En los momentos actuales ocurren además en detrimento de la ocupación de las mujeres en el sector estatal por su participación segmentada en el sector terciario y por el aún ausente impacto de políticas activas de empleo para mujeres como ocurrió en la década de los años 90. Se trata de paliar estos impactos –sin tener en cuenta las brechas preexistentes– a través de la diversificación de actores económicos no estatales.

44 En este sector se había ocurrido de manera sostenida un incremento de los empleados desde la década de los 70, con énfasis en los primeros años de los 90. Este comportamiento fue el resultado de mantener la política de pleno empleo, aun cuando se produjo una enorme contracción del sector externo que acarrió un enorme desaprovechamiento de la capacidad productiva del país, por lo que los empleos se generaron en el sector de los servicios. Esta tendencia se mantuvo estable en las siguientes décadas. (Para ampliar sobre el tema consultar A. García, B. Anaya y C. Piñeiro, "Reestructuración del empleo en Cuba: el papel de las empresas no estatales").

45 El grupo de mujeres entre 35 y 39 años, representaba en 2002, la mayoría de las jefas de hogar entre las mujeres, seguido por las de 40 a 44 años (ONE, "Informe Nacional. Censo de población y viviendas del 2002", tabla II.6), por lo que se le debe dar un especial seguimiento a estas personas ya que es probable que 10 años después ellas sean también impactadas en negativo desde el empleo y se afecten sus ingresos al hogar.

46 D. Echevarría, "Estilos para dirigir: los factores personales y la cultura organizacional desde la perspectiva de género. Estudio de caso en empresas cubanas"; D. Echevarría y T. Lara, "Cambios recientes: ¿oportunidad para las mujeres?".

47 En entrevistas exploratorias realizadas por estudiantes de 3er año de Sociología como parte del taller VI en un grupo empresarial se recogieron algunos ejemplos de estos estereotipos, luego de un discurso formal: "[...] aquí lo que decide quién se queda o quién queda disponible son sus resultados de trabajo y si responde a los intereses de la organización". Al continuar indagando, y en marcos menos formales, los entrevistados manifestaron ejemplos de estereotipos que relacionan efectividad/desempeño con atributos individuales: "[...] una mujer joven, queriendo salir embarazada y tener hijos no puede ser considerada como apta para un puesto de especialista principal"; "[...] una mujer mayor no queda bien como recepcionista"; "[...] un gay no es serio para asumir un cargo de dirección ni de comercial en este sector".

48 E. Álvarez y J. Máttart, *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, pp. 67-70.

### **Diversificación de actores económicos no estatales y su relación con el trabajo remunerado femenino**

Los procesos de diversificación del sector no estatal ocurridos en la década de los 90 y en los últimos cinco años han sido diversos y complejos. En este acápite se hará referencia fundamentalmente<sup>49</sup> a un grupo de impactos verificados en las relaciones de género, a partir de las políticas relacionadas con la entrega de tierras y la ampliación del trabajo por cuenta propia.

#### **Proceso de entrega de tierras en usufructo**

En la década de los 90, la crisis económica afectó especialmente la producción de alimentos y por tanto el consumo. Para recuperar este sector se pusieron en práctica medidas reorganizativas en la producción y en la organización de los productores, así como se diversificaron las formas de producción. Se pretendía reducir la escala de la producción agropecuaria, elevar los volúmenes de alimentos, su eficiencia y rentabilidad, estabilizar e incrementar la fuerza de trabajo vinculada a la producción, así como constituir un nuevo modelo de incentivos al trabajo y a la producción.<sup>50</sup>

Una de las medidas implementadas con este propósito fue la entrega de parcelas para el autoabastecimiento familiar, bajo la Resolución 356/1993 del Ministerio de la Agricultura (MINAG). Estaba orientada en lo fundamental a paliar la crisis alimentaria y a legalizar muchos de los ocupamientos de tierras estatales que se venían produciendo en áreas ociosas y subutilizadas de las grandes empresas estatales. Las parcelas a entregar no podían ser mayores de 0,5 h,<sup>51</sup> aunque en la práctica fueron de 0,25 h.<sup>52</sup> Por lo general, se referían a parcelas que por ser aisladas no podían integrarse a las formas productivas de la agricultura. Solo podían beneficiarse de esta resolución jubilados o personas que por causas justificadas no podían trabajar sistemáticamente en la agricultura y que necesitaran del apoyo familiar.

No se han encontrado cifras nacionales que muestren las diferencias por sexo de los/las beneficiarios/as de la entrega de tierras en usufructo de estos años,<sup>53</sup> aunque algunos estudios de caso revelan que las mujeres que las solicitaban muchas veces lo hacían como estrategia familiar para que sus esposos o hijos pudieran tener acceso a este tipo de producción, con los consecuentes ingresos familiares que permitía, ya que ellas eran las únicas que tenían las características para ser destinatarias de estos beneficios.<sup>54</sup> Sin embargo, el estado de salud de estas mujeres por su edad avanzada junto a la lejanía de la parcela (4-5 km de su casa), así como por la carga doméstica que durante estos años aumentó, limitaba su participación en el ciclo productivo. Este estudio mostró además, que existía otro grupo de mujeres, quienes participaban más en las labores agrícolas por los conocimientos agropecuarios que tenían al ser jubiladas de granjas estatales, aunque siempre en dependencia de su carga doméstica.

De forma general, este estudio muestra que la participación de las mujeres usufructuarias en la toma de decisiones se mantenía en un nivel consultivo, mientras que no hubo modificaciones de su participación en las labores domésticas. Ellas se percibían a sí mismas como no imprescindibles en el proceso productivo y siempre como ayuda familiar, por tanto, no remunerada.<sup>55</sup>

El proceso de entrega de tierras en usufructo, amparado en el Decreto-Ley 259/2008 y el Reglamento 282, así como el Decreto-Ley 300/2012, tiene como objetivo poner en explotación tierras ociosas para aumentar los volúmenes y la eficiencia productiva. Puede representar una oportunidad como fuente de empleo femenino, en tanto menos de 15 % de las mujeres en edad laboral de las zonas rurales se dedican al trabajo remunerado.<sup>56</sup> Las posibilidades de asentarse en las áreas de trabajo, que se estipulan en el Decreto-Ley 300, potencialmente

49 Estos cambios requieren una lectura de género a profundidad, poco abordada en las diferentes investigaciones realizadas tanto en Cuba como en el exterior, y por razones editoriales (tiempo de entrega y espacio del artículo) no serán desarrollados aquí en su total amplitud.

50 J. Valdés Paz, *Los procesos de organización agraria en Cuba: 1959-2006*, p. 93.

51 Para la producción de café y cacao, amparadas por las Resoluciones 357 y 419 era mayor la extensión de tierras concedidas y sus beneficiarios debían asociarse a una Cooperativa de Créditos y Servicios (ver D. Echevarría, "La relación entre las UBPC tabacaleras y la empresa estatal. Estudio de caso en Consolación del Sur, Pinar del Río", pp.20-24).

52 J. Valdés Paz, ob. cit., p. 94.

53 En general existe un subregistro estadístico de participación femenina en la agricultura cubana, como ha sido apuntado en numerosas ocasiones por el equipo de estudios rurales de la Universidad de La Habana, coordinado por la Dra. Niurka Pérez.

54 T. de Armas, "La participación femenina en el sector campesino-parcelero. Estudio de caso".

55 *Ibidem*.

56 Las cifras disponibles del empleo según la zona urbana, rural y sexo, solo están disponibles del Censo de Población y Viviendas de 2002. En ese año las mujeres empleadas en la zona rural representaban 13,7 % del total de las mujeres cubanas que se dedicaban al trabajo remunerado. Se estima que por cada 100 hombres empleados en la zona rural hay solo 30 mujeres. D. Echevarría, T. Lara y M. García, "Empleo femenino en zonas rurales: logros y retos de los proyectos de cooperación para el desarrollo", pp. 13-15.

darán mayor seguridad a los usufructuarios, quienes podrán vivir en ellas junto a sus familias. Este ha sido un elemento que pudo haber limitado la incorporación de mujeres como usufructuarias en la aplicación del Decreto-Ley 259.<sup>57</sup>

El Decreto-Ley 300 posibilita la contratación de fuerza de trabajo entre la ayuda familiar, trabajadores eventuales o permanentes. Esta posibilidad amplía y legitima los medios para obtener ingresos. En el caso de las mujeres de las zonas rurales cobra mayor importancia ya que sus aportes al trabajo agropecuario con frecuencia han sido valorados como “ayuda familiar no remunerada”, de ahí que la posibilidad de la contratación de su fuerza de trabajo contribuya a la visibilización de sus aportes productivos.

Sin embargo, se mantienen temas por resolver como la calidad de las tierras ofertadas, las que como tendencia se encuentran alejadas de los principales circuitos de comercio, con diversos problemas de fertilidad o de infestación con marabú, de ahí que para ponerlas a producir se haga necesario contar con capital de trabajo acumulado que las transforme en tierras productivas. Para las mujeres este reto puede ser mayor porque han sido socializadas dentro de patrones de género patriarcales que tienden a alejarnos de la acumulación de capital a nivel individual o con fines productivos. De ahí, según confirman entrevistas informales, que no pocas mujeres solicitantes de tierras lo hagan como parte de estrategias familiares para ampliar la extensión de tierras que para ponerlas en explotación en su beneficio. Hasta febrero de 2013, se habían favorecido 171 237 personas, de ellas, 16 313 mujeres, 9,5 % del total.<sup>58</sup>

Además, se mantienen estereotipos de género que mantienen a las mujeres en su rol reproductivo, como cuidadoras y administradoras del hogar, y las sitúan con frecuencia como ayuda familiar no remunerada en el ámbito agrícola.<sup>59</sup> Otro tema que puede incidir en su insuficiente participación se relaciona con el poco desarrollo de servicios de apoyo al cuidado, los que, como tendencia, son escasos por lo que puede ser difícil para las mujeres traspasar esta responsabilidad a otros para incorporarse al trabajo remunerado.

Los procesos de entrega de tierra analizados no se han constituido en oportunidades para modificar las relaciones de género hacia aquellas más equitativas, pues en la práctica no favorecen la participación de las mujeres como actores activos de los procesos de cambio. Las transformaciones recientes, menos tímidas que las de los 90, si bien permitirían un margen mayor de decisión, necesitan a la vez de capital de trabajo inicial para ponerlas en explotación del que no necesariamente disponen las mujeres, así que es probable que se repitan respuestas como las ocurridas en la década de los 90.

### ***Ampliación del trabajo por cuenta propia***

La implementación del Decreto-Ley 141 de 1993, amplía la actividad por cuenta propia en Cuba que había existido hasta ese momento a niveles poco significativos, especialmente después de la ofensiva revolucionaria de 1968. A partir de ese momento y en diferentes documentos legales posteriores se amplían a 117 las actividades permitidas, agrupadas en seis conjuntos, muy relacionadas con trabajos manuales. El objetivo fundamental de este cambio se encaminaba a “[...] complementar la actividad estatal de bienes y prestación de servicios útiles a la población”.<sup>60</sup>

Las mujeres se incorporan al sector de trabajo por cuenta propia como titulares de las licencias y como ayudantes familiares, muchas de ellas conservando su empleo en el sector estatal.<sup>61</sup>

Entre los años 1995 y 1997, se emitieron un conjunto de resoluciones y decreto-leyes que normaban cada vez con mayor restricción el trabajo por cuenta propia. En 1998, se puso en vigor un nuevo reglamento que se mantuvo hasta 2003 y que no introdujo cambios significativos.<sup>62</sup>

Según la literatura consultada sobre el tema, si bien estas transformaciones tuvieron un impacto positivo en la sociedad cubana al abrir nuevas ofertas de productos y servicios que el Estado no conseguía ofrecer y brindar una fuente o segunda alternativa de ingresos a una parte de la población, se mantuvo como complemento y muchas veces a contrapelo del Estado ya que no se

57 D. Echevarría y T. Lara, “Cambios recientes: ¿oportunidad para las mujeres?”.

58 Entrevista ofrecida a periodistas de SemLAC por Julia Muriel Escobar, directora de Cuadros del Ministerio de la Agricultura, en febrero de 2013.

59 D. Echevarría, T. Lara y M. García, “Empleo femenino en zonas rurales: logros y retos de los proyectos de cooperación para el desarrollo”.

60 V. Pérez Izquierdo, “Los trabajadores por cuenta propia en Cuba”, p. 6.

61 A. Alcázar, “Cuentapropismo, economía informal y relaciones de género en Cubas y E. Sachetti, “Un nuevo modelo de desarrollo cubano: el papel de las nuevas mujeres empresarias”.

62 J. L. Nicolau y J. C. Campos, “Repercusión del reajuste en la realidad laboral”; N. U. Lim Chang y U. Pacheco, “La economía informal en Cuba”; E. Sachetti, *Vivir en la cuerda floja. La microempresa en Cuba. Culturas del trabajo e identidades profesionales*.

crearon condiciones suficientes para que este sector se pudiera consolidar: inexistencia de un mercado de insumos, falta de créditos para el sector, limitada utilización de la fuerza de trabajo, solo ayuda familiar, altos impuestos, entre otros.

Estas limitaciones implican que los costos de producción sean asumidos por los y las cuentapropistas, lo que trae consigo para las mujeres mayores costos de oportunidad, pues, por el sistema de género patriarcal como tendencia no cuentan con capital o recursos suficientes (casa, auto, dinero) para emprender y mantener un negocio en las condiciones restrictivas descritas. Su capacidad de negociación dentro del negocio y con la familia dependerá en gran medida de las condiciones de partida (de quién son los principales bienes puestos en explotación; quién tiene los contactos para facilitar los trámites y los controles para acceder al “mercado” de insumos y de clientes, cuál es la carga doméstica y si tiene redes de apoyo o no para atender el cuidado de sus dependientes), así como de la experiencia de vida anterior. Si bien se han identificado mujeres cuentapropistas con un alto grado de empoderamiento y modificación de sus roles familiares, sociales y comunitarios esto no ocurre de forma extendida para todas las que se emplean como trabajadoras asalariadas y de apoyo. Recae en las mujeres una vez más, el apoyo a una actividad económica a nivel familiar, vista como “ayuda familiar no remunerada”, que incluye desde trabajos gratuitos o peor pagados para los cuentapropistas, hasta dinámicas familiares en que otras mujeres se hacen cargo de las demandas de cuidado de las personas dependientes de las/los cuentapropistas.<sup>63</sup>

Por las razones antes descritas, la dinámica de participación en el trabajo por cuenta propia a finales de la década de los años 90, comenzó a descender, luego de su pico alrededor de 1995.<sup>64</sup> En 2010, se encontraban trabajando por cuenta propia, 124 mil mujeres menos que en 1999.<sup>65</sup>

A finales de 2011, en los números extraordinarios 11 y 12 de la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, se establece un grupo de decreto-leyes y resoluciones que dan comienzo a una nueva etapa en el trabajo por cuenta propia en el país. En ese momento se considera como una alternativa al empleo estatal y como un actor

económico más, promovido y estimulado desde los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*.

Modificaciones sustantivas a las regulaciones del trabajo por cuenta propia establecidas en las décadas de los 90 y la primera de 2000, se observan en estas nuevas regulaciones<sup>66</sup> que propician un mayor margen de realización y la gestión no estatal. Para las mujeres se abren nuevas oportunidades de realizar actividades a una escala más manejable, cercanas a su casa,<sup>67</sup> con menores exigencias extralaborales y que les permite obtener ingresos, generalmente superiores a los que hubiesen obtenido como tendencia, empleadas en el sector estatal. En el año 2011, las mujeres más que triplicaron las cifras alcanzadas en el año anterior, pasaron de 29 500 en 2010, a 95 900 en 2011, posiblemente relacionado con la ampliación de actividades autorizadas para ejercer el autoempleo y la conversión de actividades estatales en empleos por cuenta propia, como es el caso de peluquerías. Los hombres cuentapropistas durante los últimos 12 años siempre han más que duplicado el número de mujeres; sin embargo, el ritmo de incorporación de los varones al trabajo por cuenta propia ha sido menor que el de las mujeres en los últimos dos años.

Una lectura de género de este proceso evidencia que las actividades aprobadas son mayoritariamente masculinas y oficios de poco valor agregado. Como resultado, las mujeres que solicitan licencias para ejercer actividades por cuenta propia se mantienen en aquellas tradicionalmente femeninas. Esta característica de las actividades aprobadas y la escasa relación entre el nivel de instrucción que demandan y el alcanzado por las mujeres (medio y alto) puede limitar su participación, al no considerarlas suficientemente atractivas.

Otra limitación sobre la forma en que se desarrolla el trabajo por cuenta propia, radica en que se repiten –y se refuerzan–, respecto a épocas precedentes, las condiciones de partida para comenzar una actividad y expandirla, ya que los costos solo corren por cuenta de

63 E. Sachetti, “Un nuevo modelo de desarrollo cubano: el papel de las nuevas mujeres empresarias”; A. Alcázar, “Cuentapropismo, economía informal y relaciones de género en Cuba”.

64 ONE, *Perfil estadístico de la mujer cubana en el umbral del siglo XXI*.

65 D. Echevarría y T. Lara, “Cambios recientes: ¿oportunidad para las mujeres?”.

66 I. Díaz, H. Pastori y C. Piñeiro, “El trabajo por cuenta propia: actualidad y perspectivas”.

67 Entre las causas de inactividad que con frecuencia se refiere según la Encuesta Nacional de Ocupación, 2009 (citada por Y. Cribeiro, “Contribución de la fuerza de trabajo calificada al crecimiento económico en Cuba. Principales determinantes”, se aduce la lejanía de las opciones de empleo. Esta misma causa se refleja como respuesta a por qué no buscan nuevos empleos remunerados en la tesis de maestría en Sociología de Magela Romero sobre trabajadoras domésticas no remuneradas (M. Romero, “Trabajadoras domésticas no remuneradas a tiempo completo: un estudio de su rol desde la perspectiva de género”).

los involucrados: la tenencia de activos de capital, ya sean inmuebles, carros, casas, tierras o dinero, información, redes sociales, son imprescindibles para su desarrollo. Sin embargo, como ya se explicó con anterioridad, las mujeres pueden quedar en situaciones de vulnerabilidad, pues, no cuentan con los recursos para desarrollar un negocio propio dentro del marco regulatorio establecido,<sup>68</sup> lo que les deja probablemente más opciones como trabajadoras contratadas, revendedoras/ intermediarias en el mercado negro o no legalizado, en la calle y de puerta en puerta, o en los alrededores de los mercados agropecuarios, por solo citar algunos espacios donde se les observa con frecuencia.<sup>69</sup>

### A modo de conclusiones

Los procesos de reajuste de la década de los 90 y los más recientes, tienen en las políticas de empleo un eje central. Si bien en ambos momentos se han abierto oportunidades para generar procesos de empoderamiento, en especial de las mujeres, no siempre lo han logrado, sobre todo por la no integración en las políticas de condiciones preexistentes relacionadas con la segregación ocupacional –específicamente en el empleo estatal, donde ocurre la mayor contracción– y con el acceso y control sobre recursos, imprescindibles para poner en marcha alguna de las fuentes de ingreso y de empleo alternativas a la estatal.

La crisis de los años 90, si bien implicó una sobrecarga de las tareas domésticas que recayó especialmente en las mujeres, favoreció su visibilidad pública, lo que unido a la puesta en práctica de, por una parte, estrategias a nivel de hogar para generar ingresos complementarios, y por otra, a políticas activas de empleo y garantías laborales,

amortiguaron el impacto que sobre las mujeres ocupadas pudo tener la crisis. El proceso de reajuste del empleo estatal de los últimos cinco años, ocurre fundamentalmente en el sector terciario de la economía donde están sobrerrepresentadas las mujeres, y sin políticas activas de empleo, se feminiza la disponibilidad de fuerza de trabajo.

Las opciones al empleo estatal, en ambos períodos analizados, si bien, tímidas y limitadas en los 90 a la luz de hoy, para no perder el ideal del Estado como principal fuente de empleo y salario como primer elemento de movilidad social, se han basado en la tenencia de activos y bienes de capital de los que, como tendencia las mujeres no son las principales propietarias. De ahí que en respuesta a estos desafíos se sitúen principalmente como asalariadas / contratadas o incluso, como proveedoras no declaradas –por tanto, más vulnerables– de productos y servicios en los trabajos por cuenta propia y como ayuda familiar no remunerada en las tierras en usufructo. Por estas razones no han logrado favorecerse suficientemente de los beneficios de empoderamiento económico que de ellas se han derivado.

En los procesos de reajuste implementados en el país el Estado ha sido su principal propulsor. Comprender el empleo no solo como condiciones de trabajo sino como relaciones de poder entre diferentes trabajadores y con sus empleadores, implica una toma de conciencia sobre el papel del Estado en las políticas de empleo como “[...] un actor central del sentido y de la articulación desigual del sistema de empleo en cada país”.<sup>70</sup> Así se espera aún por la puesta en práctica de normativas que permitan una inserción más equitativa para todos/todas en las nuevas condiciones laborales y que integren en su visión la mirada de género. ■

68 Aunque no se cuenta con estadística pública disponible sobre los títulos de propiedad de activos de capital desagregados por sexo, por observación y entrevistas informales en diferentes partes del país, se mantiene la hipótesis de que no son las mujeres la mayoría de las propietarias de los bienes mencionados.

69 D. Echevarría y T. Lara, ob. cit.

70 C. Prieto, “Los estudios sobre mujer, trabajo y empleo: caminos recorridos, caminos por recorrer”, p. 4.

## Bibliografía

- ALCÁZAR, A.: "Cuentapropismo, economía informal y relaciones de género en Cuba", en *Actas del Congreso Internacional sobre Género, Trabajo y Economía Informal*, Elche: Universidad Miguel Hernández, ed. cdrom, 2008, 20 pp.
- ÁLVAREZ, E. y J. MÁTTART: *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, CEPAL, PNUD, INIE, 2004.
- ARIAS GUEVARA, M. DE LOS A.: "Lo vivido y lo recordado, memorias de hombres y mujeres en dos tiempos", en Arias, M. de los A., A. Torralba y A. Pupo (comps.), *Rompiendo silencios: Lecturas sobre Mujeres, Géneros y Desarrollo Humano*, Editorial de la Mujer, La Habana, 2013.
- BUENO, C., J. MURCIANO y L. PORRINI: "La evaluabilidad de las políticas de empleo: Limitaciones y oportunidades sobre la disponibilidad de información", en Archivos digitales donados por el autor al CEEC, 2008.
- CASTRO RUZ, R.: "Discurso ante la Asamblea Nacional del Poder Popular", 1 de agosto de 2010, en <http://www.granma.cubaweb.cu/2010/08/01/nacional/artic22.html>
- COMAS, D.: *Trabajo, género y cultura. La construcción de desigualdades entre hombres y mujeres*, Colección ICA, 3, Editorial ICARIA, Barcelona, 1995.
- CRIBEIRO, Y.: "Contribución de la fuerza de trabajo calificada al crecimiento económico en Cuba. Principales determinantes", tesis presentada en opción al Título de Doctora en Ciencias Económicas, Facultad de Economía, tutora Dra. Vilma Hidalgo, 2011.
- DE ARMAS, T.: "La participación femenina en el sector campesino-parcelero. Estudio de caso", trabajo presentado para optar por el título de Licenciada en Sociología, Facultad de Filosofía e Historia, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana, tutora Lic. Miriam García, co-tutora Dra. Niurka Pérez, 1997.
- DÍAZ, I., H. PASTORI y C. PIÑEIRO: "El trabajo por cuenta propia: actualidad y perspectivas", en *Boletín*, CEEC, abril 2012.
- ECHEVARRÍA, D.: "La relación entre las UBPC tabacaleras y la empresa estatal. Estudio de caso en Consolación del Sur, Pinar del Río", trabajo presentado para optar por el título de Licenciada en Sociología, Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana, 1996.
- \_\_\_\_\_ : "Estilos para dirigir: los factores personales y la cultura organizacional desde la perspectiva de género. Estudio de caso en empresas cubanas", tesis para optar por el título de Doctora en Sociología, Universidad de La Habana, 2008.
- ECHEVARRÍA, D., T. LARA y M. GARCÍA: "Empleo femenino en zonas rurales: logros y retos de los proyectos de cooperación para el desarrollo", en Seminario Anual sobre Economía y Gerencia Empresarial, CEEC, Hotel Nacional de Cuba, 24-25 de junio 2010.
- ECHEVARRÍA, D. y T. LARA: "Cambios recientes: ¿oportunidad para las mujeres?", en Vidal, P., O. E. Pérez *Miradas a la Economía Cubana III*, Editorial Caminos, La Habana, 2012.
- ERTURK, K. and W. A. DARITY: "Secular Changes in the Gender Composition of Employment and Growth Dynamics in the North and the South", en *World Development*, vol. 28, Issue 7, July 2000, <http://ssrn.com/abstract=252914>
- ESPINA, M.: "Reajuste y movilidad social en Cuba", en *Revista de la Universidad ARCIS* de Santiago de Chile, 2004.
- FERRIOL, A.: "El empleo en Cuba 1980-1995", en revista *Cuba: Investigación Económica*, no1. INIE, 1996.
- \_\_\_\_\_ : "El modelo social cubano. Una aproximación a tres temáticas en debate", 2002.
- GALVES, T.: "Aspectos económicos de la equidad de género", en CEPAL, *Serie Mujer y Desarrollo*, no. 35, Santiago de Chile, 2001.
- GARCÍA, A., B. ANAYA y C. PIÑEIRO: "Reestructuración del empleo en Cuba: el papel de las empresas no estatales", en CD Seminario sobre Economía Cubana y Gerencia Empresarial, La Habana, 2011.
- HAUSMAN, R., L. D. TYSON y S. ZAHIDI: *The Global Gender Gap Report 2012 Insight Repor*, World Economic Forum, Harvard University and the University of California, Berkeley, EE. UU., 2012.
- HERNÁNDEZ, G.: "Seminario Nacional sobre la actividad de la OIT en materia de igualdad de género. 24-25 de abril del 2002", en *MTSS Gaceta Laboral*, no. 4, 2002, pp: 18-21.
- ILO: "*Global Employment Trends for Women*", en [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns), 2012, fecha de consulta, diciembre 2013.
- LIM CH., N. ULISES y U. PACHECO FERIA: "La economía informal en Cuba", Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, fondo digital del Centro de Capacitación, Información y Archivo del MTSS, 2005.

- MARTÍN, J. L.: "La problemática del empleo y la precariedad que incorpora", en Fernando Pozos (coord.), *La vulnerabilidad del modelo exportador en México*, Universidad de Guadalajara, México, 2003a.
- \_\_\_\_\_: "Reajuste y Trabajo en los 90 y sus consecuencias para el trabajo", en *La sociedad cubana: Retos y Transformaciones*, CIPS, 2003b.
- MARTÍN, J. L. y A. CAPOTE: "Reajuste, empleo y subjetividad", en Revista *Temas*, no. 11, 1997.
- MES: *Prontuario. Estadísticas de Educación Superior, Curso 2010-2011*, enero 2011.
- MINJUS: *Gaceta Extraordinaria Especial*, no. 12, La Habana, 8 de octubre de 2010.
- NICOALUS, J. L. y J. C. CAMPOS: "Repercusión del reajuste en la realidad laboral", en *La sociedad cubana: Retos y Transformaciones*, CIPS, 2003.
- NUÑEZ, M.: *Yo sola me represento*, Ruth Casa Editorial, La Habana, 2011.
- OIT: "Tendencias mundiales del empleo 2012. Prevenir una crisis mayor", resumen, en [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns), 2012, fecha de consulta, junio 2013.
- ONE: *Anuario Estadístico de Cuba 1996*, 1998.
- \_\_\_\_\_: *Perfil estadístico de la mujer cubana en el umbral del siglo XXI*. UNIFEM, 1999.
- \_\_\_\_\_: *Anuario Estadístico de Cuba 2000*, 2001.
- \_\_\_\_\_: *Informe Nacional. Censo de Población y Viviendas de 2002*, 2005, en [www.onei.org](http://www.onei.org)
- ONE: *Mujeres y Hombres en Cuba*, edición marzo 2011, en [www.onei.org](http://www.onei.org)
- \_\_\_\_\_: *Anuario Estadístico de Cuba 2010*, 2011a, en [www.onei.org](http://www.onei.org)
- \_\_\_\_\_: *Panorama económico y social. Cuba 2010*, 2011b, en [www.onei.org](http://www.onei.org)
- \_\_\_\_\_: *Anuario Estadístico de Cuba 2011*, 2012, en [www.onei.org](http://www.onei.org)
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, abril 2012.
- PÉREZ IZQUIERDO, V.: *Los trabajadores por cuenta propia en Cuba*, 2003.
- PÉREZ, A.: "De vidas vivibles y producción imposible", en *No dejes el futuro en sus manos. Cooperación solidaria ante la crisis del capitalismo global*, Entrepueblos, Valladolid, España, 2012, pp. 73-99.
- \_\_\_\_\_: ¿Hacia una economía feminista de la sospecha?, (s/a).
- \_\_\_\_\_: "No es solo un ataque al trabajo sino es un ataque a la vida", en [www.pikaramagazine.com](http://www.pikaramagazine.com) (s/a)a, fecha de consulta febrero 2013.
- PRIETO, C.: "Los estudios sobre mujer, trabajo y empleo: caminos recorridos, caminos por recorrer", en Revista *Política y Sociedad*, no. 32, 1999.
- ROMANÓ, S.: "Commercial Circuits And Economic Inequality In Cuba", tesis presentada para obtener el título de Doctora en Sociología, Universidad de Torino, tutores en Italia: doctor Filippo Barberá y doctor Nicola Negri, en Cuba, doctora Dayma Echevarría León, 2012.
- ROMERO, M.: "Trabajadoras domésticas no remuneradas a tiempo completo: un estudio de su rol desde la perspectiva de género", tesis presentada en opción al título de Máster en Estudios de Género, Cátedra de la Mujer, Universidad de La Habana, 2009.
- SACHETTI, E.: "Un nuevo modelo de desarrollo cubano: el papel de las nuevas mujeres empresarias", resumen de la tesis de doctorado, presentado en el Taller "Culturas del trabajo y satisfacción Laboral", auspiciado por el Centro de Antropología del CITM, 2006 y el Departamento de Antropología Social, Universidad de Sevilla, 25-26 de enero de 2006.
- \_\_\_\_\_: *Vivir en la cuerda floja. La microempresa en Cuba. Culturas del trabajo e identidades profesionales*, Editorial Académica Española, 2011.
- TRIANA, J.: "Cuba, la economía y los economistas en tiempo de globalización Prólogo", en Pérez Villanueva O. E. (comp.), *Reflexiones sobre economía cubana*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 2004.
- USALLÁN, L.: "¿Favorece el desarrollo la igualdad?", en *La sociedad cubana: Retos y Transformaciones*, CIPS, 2003.
- VALDÉS PAZ, J.: *Los procesos de organización agraria en Cuba: 1959-2006*, Fundación Antonio Núñez Jiménez, La Habana, 2010.
- VIDAL, P. y O. E. PÉREZ (comps.): "Apertura al Cuentapropismo y la microempresa, una pieza clave del ajuste estructural", en *Miradas a la Economía Cubana III*, Editorial Caminos, La Habana, 2012.

## Anexos

Anexo 1. Principales medidas adoptadas en la década de los años 90 y entre 2008-2012 que impactan el empleo

Ámbito	Período	Medida
En la propiedad y la gestión	1989-1993	Apertura al capital extranjero, creación de empresas mixtas y de administración compartida
	1993-1995	Cambios organizativos en la agricultura (creación de las UBPC) y entrega de tierras en usufructo
	1993-1995	Ampliación de las actividades para ejercer el trabajo por cuenta propia (Decreto-Ley 141/1993 y Resolución 5/1995)
	2008-2012	Entrega en usufructo de tierras estatales (Decreto- Ley 259/2008 y Decreto-Ley 300/2012)
	2011	Ampliación de las actividades para ejercer el trabajo por cuenta propia
	2012	Ampliación de las posibilidades de gestión de las UBPC (septiembre) Experimentos de nueva gestión en empresas estatales Experimentos de cooperativas no agropecuarias
En el empleo	1993	Redimensionamiento y reorganización empresarial. (Res. no. 6/1994, MTSS/ Decreto-Ley 147/1994)
	1998	Proceso de perfeccionamiento empresarial en el sector estatal civil de la economía
	2008	Reestructuración del aparato estatal (disolución, transformación y fusión de OACE)
	2010	Proceso de reducción de plantillas en el sector estatal
En el consumo	1993-1995	Aumento de precios productos no vitales (ron, cigarro)
		Ampliación del mercado liberado en moneda nacional
		Aprobación del mercado agropecuario
		Despenalización de la tenencia de divisas
	Creación de mercados en divisa	
2008	Acceso a la telefonía celular y hospedaje en los hoteles en divisa	
2011	Compra-venta de autos y casas (2011), así como venta en la red de tiendas nacionales de artículos de elevado consumo energético, antes restringidos (aires acondicionados, planchas, ollas eléctricas y otros)	
2013	Eliminación del permiso de salida para viajes al exterior	

Fuente: Elaborado por la autora a partir de Ferriol, 1998; Pérez Villanueva, 2004; Vidal y Pérez Villanueva, 2012.

Anexo 2. Indicadores seleccionados sobre la condición y posición de las mujeres en los inicios de los procesos de reajuste estudiados

	1993	2010
Por ciento de mujeres en la ocupación laboral del país	37	38,1
Por ciento de mujeres en edad laboral del total de mujeres	58,2 (1996)	57,2 %
Por ciento de mujeres en edad laboral del total de personas en edad laboral	48,2 (1996)	47,2 %
Por ciento de mujeres con respecto a los graduados en la educación superior	58	63,6 %
Por ciento de mujeres con respecto a los graduados con nivel técnico y profesional	ND	38,2
Por ciento de mujeres del total del personal docente frente al aula	58	64,8
Por ciento de mujeres ocupadas en puestos administrativos del total de ocupados en esa categoría	77,3	55,8
Por ciento de mujeres ocupadas en puestos en los servicios del total de ocupados en esa categoría	53,8	40,2
Por ciento de mujeres ocupadas como dirigentes del total de ocupados en esa categoría	25,3	34,4
Por ciento de mujeres ocupadas como cuenta propia del total de trabajadores por cuenta propia	ND	20
Por ciento de mujeres beneficiarias del proceso de entrega de tierras en usufructo	ND	16 313
Por ciento de mujeres jefes de hogares	ND	42,8
Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)	1,44 (1996)	1,63
Tasa bruta de reproducción (hijas por mujer)	ND	0,70
La esperanza de vida al nacer para las mujeres	76,58	80,2
La esperanza de vida al nacer para los hombres	72,93	76
Por ciento de mujeres del total de diputados al Parlamento cubano	22,8	43,3
Por ciento de mujeres del total de delegados a las Asambleas Provinciales del Poder Popular	23,9	40,6
Por ciento de mujeres del total de delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular	13,5	33,4
Por ciento de mujeres miembros del Consejo de Estado	16,1%	44,1

Fuente: Elaborado por la autora a partir de varias fuentes estadísticas: ONE, Perfil estadístico de la mujer cubana en el umbral del siglo XXI, 1999; ONEI, Mujeres y Hombres en Cuba, edición marzo 2011; ONEI, Anuario Estadístico de Cuba, 2010, 2011a; ONEI, Anuario Estadístico de Cuba 2011, 2012; ONE, Panorama económico y social. Cuba 2010, 2011a; ONEI, Panorama económico y social. Cuba 2011, 2012a; ONE, Informe Nacional. Censo de Población y Viviendas de 2002, 2005; Miembros del Consejo de Estado, Periódico Granma, lunes 25 de febrero de 2013, p. 4.

*Economía del cuidado  
en tiempos de transformaciones  
económicas*





## ***Economía del cuidado en tiempos de transformaciones económicas***

TERESA LARA JUNCO

---

### **Introducción**

Actualmente el alcance de los estudios de economía requiere de un análisis diverso, transversal y de la sostenibilidad ambiental.

Las transformaciones del mundo en el trayecto inicial del nuevo siglo, exigen de investigaciones más completas para acercarse a comprender las realidades y ayudar en la propuesta de estrategias que concilien el desarrollo económico y social en el presente sin comprometer el futuro. Estamos obligados a dejarles a nuestros descendientes una sociedad con equidad y sostenible.

Sin embargo, hace más de cuatro décadas cuando aún el mundo no sufría como hoy una crisis alimentaria, financiera, ambiental, global, pero estaba abismalmente desigual, un grupo de economistas se iniciaba en un intenso debate sobre la concepción marxista acerca del trabajo productivo e improductivo, en la búsqueda de reconocer, atender y entender que una de las mayores desigualdades existentes, era la invisibilidad del trabajo doméstico no pagado a cargo de la mayoría de las mujeres.

La crítica a la ciencia económica desde la mirada feminista no pretendía solamente la búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres, inquiría un análisis completo del ciclo económico, donde los preceptos de la economía neoclásica y androcéntrica olvidaban el trabajo doméstico no remunerado de los hogares. Las investigaciones de las economistas feministas coincidían en la relevancia del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en la reproducción social, su determinación en la reproducción de la fuerza de trabajo, el incremento de la productividad y la contribución gigantesca del trabajo doméstico no remunerado al desarrollo humano.

La economía feminista ha ido construyendo críticas y reflexiones en todos los campos temáticos de la economía, en los tres niveles de análisis (micro, meso y macro), y en relación con las distintas escuelas de pensamiento.

En este artículo no se pretende describir las distintas escuelas del pensamiento de la economía feminista, sino apoyarnos en la esencia de sus postulados para incorporar en el plano macroeconómico “la economía del cuidado”, como una nueva dimensión en el análisis de la equidad en el contexto cubano de actualización del modelo económico.

La economía del cuidado es un término que se ha difundido de manera relativamente reciente y a pesar de que existen diversas expresiones, la de mayor difusión es la que aparece para integrar, consolidar y potenciar los conceptos anteriores de trabajo doméstico no remunerado, trabajo no remunerado, trabajo reproductivo, trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

Al incorporar el concepto de economía del cuidado, se pretende una mirada diferente a la economía convencional y acercarnos de forma positiva a comprender cuán incompleto está nuestro análisis de la economía cubana y el riesgo que corre el desarrollo con equidad, sin la incorporación de la economía del cuidado. Se explica la importancia de esta desde distintos niveles de análisis y su interrelación con diferentes indicadores económicos como el salario, el consumo y el trabajo. También se expone la contribución de los hogares al asumir la ausencia de los servicios y los subsidios que brindaba el Estado o combinan estos servicios según sus condiciones coyunturales específicas.

Asimismo, se trata de completar el análisis económico del consumo de los hogares y visibilizar aquellas actividades que crean valor, contribuyen al desarrollo económico y social y no se contabilizan en las cuentas nacionales. En resumen, cómo la economía del cuidado trasciende el plano económico y se relaciona con el bienestar y los desafíos de la conciliación de la vida laboral y familiar en el empeño de alcanzar la equidad de género.

## Una “mirada diferente” a la economía actual

### Breve acercamiento al trabajo no remunerado y a la economía del cuidado

Cuando decimos una “mirada diferente” no pretendemos una crítica a lo malo por lo bueno ni convertirlo en un conflicto, sino encontrar un campo visual de la economía menos incompleto que el actual; acercarnos de una manera positiva a un enfoque económico más

allá de lo monetario o no, más allá del mercado o no, para identificar aquellas ausencias indeseadas en la medición de la economía, pero sí excluidas por las restricciones metodológicas del alcance y la valoración de los registros de los hechos económicos de un país en un período de tiempo determinado.

Para mostrar este enfoque se hace necesario un breve recuento de las investigaciones sobre las actividades que se realizan para otros, ya sean remuneradas o no, productivas o no. Los estudios más destacados en esta temática se encuentran entre las escuelas de pensamiento de la economía feminista.

Recientemente, en el marco de la economía feminista se ha incorporado el concepto de la “economía del cuidado”, que tiene su origen en el llamado “debate sobre el trabajo doméstico”.

El trabajo familiar doméstico comenzó a tomar fuerza y a organizarse como una corriente del pensamiento crítico, dentro de los estudios del feminismo, desde la pasada década del 60. El debate que inició, a finales de esos años, la obra de Margaret Benston, *On the Political Economy of Housework* (1969) dio paso a una corriente de investigación que abordaba, fundamentalmente, dos aspectos: una discusión conceptual sobre la naturaleza del trabajo doméstico y sus relaciones con el modo de producción capitalista y otra de carácter político sobre la posición de clase de las mujeres y su relación con el movimiento socialista.

Poco después, en la década del 70, se incorporó una intensa discusión sobre la concepción marxista acerca del trabajo productivo e improductivo. Es en este debate donde se inscribe, como caso específico, la caracterización del trabajo doméstico. Los enfoques surgidos en las obras de Benston, Morton, Delphy y Dalla Costa, fuertemente vinculados a los análisis feministas, continuaron las discusiones teóricas en el desarrollo de una crítica a la economía burguesa que negaba la función económica del trabajo doméstico.

El debate y el discurso identificaron que el problema principal residía en la insuficiencia de los conceptos productivo e improductivo para el análisis de los problemas actuales. Una cuestión fundamental se refería a la contribución del trabajo doméstico a la reproducción de la fuerza de trabajo, tanto a nivel cotidiano como generacional. Solo después de esta polémica sobre el trabajo doméstico empezó a considerarse que el concepto de las relaciones de género, como una categoría socialmente construida, puede tener vínculos sistémicos con la economía.

Durante la década de los 80, las feministas en general y las economistas feministas, en particular, plantearon que las políticas macroeconómicas que se implementaban entonces en el mundo en desarrollo, en el contexto de las políticas de ajuste estructural, no fueron neutrales respecto a sus efectos en términos de género. En este sentido son notables las investigaciones de las economistas Diane Elson<sup>1</sup> y Nilufer Cagatay<sup>2</sup> en relación con la incorporación del análisis de género a la macroeconomía.

También se destacan los aportes de Antonella Picchio<sup>3</sup> por situar el proceso de desarrollo humano en la dinámica del sistema económico, en sus estudios sobre el enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida, cuya propuesta de esquema del “flujo circular de la renta” incorpora un espacio económico para las funciones no monetarias desarrolladas en los hogares.

En la Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en la IV Conferencia sobre la Mujer en 1995, en su párrafo 156 de los objetivos estratégicos y medidas sobre la mujer y la economía, se reconoce que:

[...] la mujer sigue realizando también la mayor parte de la labor doméstica y de la labor comunitaria no remunerada, como el cuidado de los niños y de las personas de más edad, la preparación de alimentos para la familia, la protección del medio ambiente y la prestación de asistencia voluntaria a las personas y los grupos vulnerables y desfavorecidos. Esta labor no se suele medir en términos cuantitativos y no se valora en las cuentas nacionales. La contribución de la mujer al desarrollo se ve seriamente subestimada y, por consiguiente, su reconocimiento social es limitado. La plena visibilidad del tipo, el alcance y la distribución de esta labor no remunerada contribuirá también a que se compartan mejor las responsabilidades [...].

Respecto a las medidas, se expresa la voluntad de “[...] llegar a un conocimiento más completo en materia de trabajo y empleo, entre otras cosas, mediante actividades para medir y comprender mejor el tipo, el alcance y la distribución del trabajo no remunerado [...]”.

Los primeros estudios cubanos en las ciencias sociales, abordaron el tema a partir de la distribución desigual de las labores domésticas y no con el objetivo de visualizar la importancia de este tipo de labores para

la producción y reproducción social.<sup>4</sup> Actualmente, diferentes investigaciones dan cuenta de la importancia del trabajo no remunerado para alcanzar la equidad de género. Desde las ciencias económicas, en 2001, se realizó la encuesta sobre el uso del tiempo, dirigida por la Oficina Nacional de Estadísticas; la cual fue la pionera en contar y describir las horas que las personas dedicaban al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. La encuesta estaba enfocada hacia el reconocimiento de la importancia de este para el desarrollo de la sociedad y establecía diferencias por sexo. Por su parte, la Federación de Mujeres Cubanas<sup>5</sup> reconoce la doble jornada para las mujeres: trabajo en la casa y en la producción social, y el obstáculo que estas jornadas representan para el ascenso y la superación de las mujeres.

En Cuba, no existen investigaciones concluyentes de medición del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

Como resultado de todos estos estudios, investigaciones y compromisos internacionales se ha consensado, aunque está todavía en construcción, el concepto de la economía del cuidado, más potente para la aceptación económica ya que deja de priorizar los costos imputados a la oferta del trabajo no remunerado y jerarquiza la contribución del trabajo doméstico familiar al bienestar de la sociedad. Parte de que principalmente los niños, enfermos, ancianos de las familias demandan del trabajo de asistencia que necesitan y no pueden pagar, por lo que alguien (servicios público, privado o familiar) lo deberá hacer por ellos. Asimismo, garantiza el espacio donde la fuerza de trabajo es reproducida y mantenida, al mismo tiempo que le da relevancia dentro de la economía y reconoce la insuficiencia de su medición y valoración.

La economía del cuidado se refiere al trabajo no pagado realizado en la esfera doméstica que mantiene la fuerza de trabajo actual, levanta la futura y cuida la envejecida. Esta área invisible de la producción, que incluye el cuidado de niñas, niños, personas ancianas y enfermas, el mantenimiento diario del bienestar en el hogar, el trabajo voluntario en la comunidad y la producción de subsistencia, es de fundamental importancia económica.<sup>6</sup>

1 D. Elson, “Micro, meso y macro. Género y análisis económico en el contexto de la reforma política”.

2 N. Cagatay, “Incorporación de género a la macroeconomía”.

3 A. Picchio, “Un enfoque macroeconómico <ampliado> de las condiciones de vida”.

4 M. Romero, “Convergencias en género. Apuntes desde la Sociología”, p. 146.

5 “Informe Central VIII Congreso FMC”, pp. 97 y 98.

6 E. Gómez, “La economía invisible y las desigualdades de género”, p. 9.

### Importancia de una mirada diferente a la economía convencional

La economía del cuidado no pretende incrementar el Producto Interno Bruto (PIB), porque agregar su valor a nivel macroeconómico significa el absurdo de, que el país donde más trabajo doméstico y de cuidado no remunerado se realice podría competir entre los países de mayor PIB por habitante, algo que sería un dilema para los países pobres que, por la desigual distribución de la riqueza, sufren de pobreza extrema y la economía del cuidado se convierte en forzosa para garantizar la subsistencia.

También se ha pensado que el interés de este nuevo concepto es solo "feminista", pero si bien ha surgido del debate de las escuelas del pensamiento feminista, ha recibido un aporte científico relevante desde la academia de diferentes áreas de la economía, lo que le ha brindado una sólida base científica y ha permitido potenciar el concepto más allá de que las principales protagonistas de la economía del cuidado son las mujeres.

Gracias al aporte científico de las economistas feministas, hoy no solo se discute la economía del cuidado como concepto, sino que se realizan propuestas para su valoración dentro del Sistema de Cuentas Nacionales y se aprovecha la factibilidad que tiene este sistema en la construcción de cuentas satélites para el turismo, los hogares, la salud y el medio ambiente.

Es posible construir una cuenta satélite de los hogares que incorpore la economía del cuidado en su expresión del servicio doméstico y del cuidado no remunerado que se realiza en los hogares. También existen propuestas metodológicas para la elaboración de los presupuestos públicos en función de considerar, de forma diferenciada para cada sexo, los gastos corrientes para satisfacer adecuadamente la conciliación de la vida laboral y familiar.

Expertos en economía dirían: ¿cuál es entonces la importancia de la economía del cuidado?, ¿por qué la economía crece sin contabilizarla? Una posible respuesta sería esta otra interrogante: ¿cuánto de ese crecimiento es aportado de forma invisible por la economía del cuidado?

Por supuesto, la economía del cuidado no se reconoce para aumentar el nivel de la economía global ni para alcanzar los deseados crecimientos del PIB ni para obtener los eficientes resultados de la productividad; sino para reconocer y valorar el aporte invisible de esta economía para alcanzar el nivel, los crecimientos y la eficiencia de la economía global.

Para aproximarnos más a la importancia de la economía del cuidado y comprender mejor este concepto,

relacionamos un grupo de preguntas de la economía global convencional:

- Desde la producción, ¿qué nivel alcanzaría el PIB si contabilizara la economía del cuidado?, ¿cómo alcanzar niveles de eficiencia en la economía?
- Desde la utilización, ¿cuánto hay que añadir al consumo del gobierno?, ¿cuánto hay que agregar al consumo de los hogares?
- Desde los ingresos, ¿cuánto será el salario de las amas de casa?, ¿cuánto sería el ahorro interno del país?
- Desde el bienestar, ¿es el cuidado una responsabilidad natural de las mujeres?

Las respuestas, considerando la economía del cuidado, tendrían una lógica de pensamiento diferente:

- Desde la producción: la producción de bienes y servicios realizada en los hogares permite alcanzar en el país los niveles de producción disponibles. El aumento de la intensidad del trabajo no remunerado contribuye al incremento de la productividad del país.
- Desde la utilización: los servicios que se producen en los hogares posibilitan mantener un gasto racional en los servicios públicos del Estado. No existiría desarrollo de las fuerzas productivas sin el trabajo doméstico y de cuidado que se realiza en el hogar.
- Desde los ingresos: el trabajo doméstico y de cuidado permite a la economía del país, mantener salarios bajos por largo tiempo. El ahorro de los hogares aporta al comportamiento del ahorro interno del país.
- Desde el bienestar: la economía del cuidado es una necesidad para el desarrollo humano.

Con estas preguntas y respuestas se fortalece la idea central de la necesidad de disponer de nuevos esquemas de análisis que miren con mayor amplitud y profundidad la economía del cuidado, para que el análisis permita una visión integral del impacto de las transformaciones económicas sobre la vida social y económica del país y sobre el bienestar de la población.

La participación de los miembros de los hogares en las actividades no remuneradas en ese espacio de vida tiene expresiones muy diferentes para los sexos, que son muy relevantes y que deben conocerse para poder orientar las acciones gubernamentales hacia la conciliación

del ámbito público en el mercado y el ámbito privado fuera del mercado. La valoración razonable de la economía del cuidado conducirá a un perfeccionamiento en las condiciones económicas y sociales disponibles actuales.

Con estas premisas nos adentramos en la importancia de ampliación del espacio económico convencional y proponemos la incorporación de funciones económicas ausentes y que se desarrollan en el ámbito privado del hogar, para visibilizar la economía del cuidado, que en lo adelante denominaremos “servicio doméstico y de cuidado no remunerado o trabajo doméstico no remunerado”, según sea el caso para relacionarlo con los agentes económicos y con el sistema de producción, entre ellos:

- *El salario total.* Es la ampliación del salario real que se traduce al agregar a las mercancías adquiridas con el salario pagado, los bienes y servicios transformados a consumo real mediante la intermediación del trabajo doméstico no remunerado. Los hogares adquieren en el mercado los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades, pero es necesario hacerlos consumibles. Es así, por ejemplo, que el trabajo doméstico no remunerado convierte la producción de alimentos adquiridos con el salario pagado de los hogares en bienes comestibles consumibles.
- *Consumo total efectivo.* Es la expansión del consumo gubernamental y los hogares en forma de condición de bienestar con el disfrute de niveles específicos adecuados de educación, salud y vida social que se logra con el servicio doméstico y de cuidado no remunerado. Es la incorporación de atender la educación de los/as niños/as en los hogares, el seguimiento y control de la salud de los familiares dependientes, la facilitación de la recreación, el acompañamiento, por mencionar los principales.
- *Trabajo total.* Es la ampliación del trabajo remunerado al agregar el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que se realiza en los hogares y que, en parte, incide en el comportamiento general del empleo en el mercado. Los hogares hacen posible la reducción de la participación de la fuerza de trabajo femenina necesaria en el mercado, mediante la relación entre sus propias demandas del servicio de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y las condiciones imperantes en el mercado laboral.

Algo esencial de esta propuesta es que, para que exista fuerza de trabajo disponible, se necesita una dotación

de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, para la reproducción social de las personas, que no es tenido en cuenta en el análisis económico convencional.

La importancia del trabajo total radica en la realidad de que no todo el potencial laboral del que disponen las personas lo ofertan en el mercado, porque sin el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado no se puede desarrollar la fuerza de trabajo, y en consecuencia, no habría posibilidad de generar valor económico y reproducir el sistema económico y social.

También mediante el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado se consigue transformar el nivel de vida en bienestar, al acoger las actividades de atención a la salud, educación, recreación, con lo que se consigue la extensión del consumo de los hogares a un consumo efectivo, al alcanzar estándares de vida ampliados.

A los efectos de la medición es importante destacar que no todo el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado es medible, pues, lleva implícito la satisfacción de las necesidades de los miembros de la familia que involucran actividades de relaciones humanas en el plano psicológico y afectivo. Esta dimensión subjetiva del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, imprescindible para la estabilidad física y emocional de quienes integran el hogar, no encuentra sustituto en el mercado.

## De la demanda total, el consumo del gobierno y los hogares

### Economía del cuidado y la actualización del modelo económico

En el contexto de la actualización del modelo económico cubano se implementan políticas sobre el redimensionamiento y la institucionalización del sector estatal en el funcionamiento de la economía. Esta actualización apuesta por el aumento de la eficiencia y la productividad, por el incremento de las exportaciones y la sustitución de importaciones. Además, se trata de elevar la producción de bienes y servicios con una sensible reducción del empleo estatal, sin aumentar los salarios. Se le da paso al fortalecimiento del sector no estatal y se espera que este absorba la mayoría de la fuerza de trabajo excedente, mediante el autoempleo, o trabajo por cuenta propia y otras formas de asociación productiva como las cooperativas de producción de bienes y servicios.

A inicios de la actual década, la demanda global en este escenario mantiene un crecimiento estable y ascendente, con excepción de 2009, que presenta un ligero decrecimiento con relación a 2008.

Durante 2011, el consumo total alcanzó un ligero crecimiento de 0,5 %, prácticamente se mantiene a niveles similares que el año anterior, sustentado en lo fundamental por el crecimiento de los hogares de 1,4 %, ya que el consumo del gobierno decreció en 1,2 %.

Este decrecimiento muestra una cierta relación con la racionalidad de los gastos del presupuesto estatal asociados a lo aprobado en los lineamientos económicos y sociales del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, en abril de 2011.

La reducción de estos gastos busca el equilibrio presupuestal y, por ende, algunas de las acciones de desarrollo económico han dejado espacios que, previsiblemente, deben ser atendidos por otros agentes económicos.

Tal es el caso de los servicios estatales de becas para estudiar, un costo compartido entre los hogares y el Estado que se redujo, desde el curso 2004-2005, al disminuir los alumnos becados de 497,7 miles hasta 169,8 miles en el curso 2011-2012. Como parte de esta tendencia decreciente se destaca que algo más de la tercera parte de los alumnos que dejan de recibir este servicio lo hacen en el curso 2009-2010, con 117,2 miles de becados menos en solo un curso. Este comportamiento estuvo acompañado con la disminución de 10 % de los gastos corrientes de educación del presupuesto estatal en 2009.

El proceso de reestructuración del servicio de becas para estudiar se centró en 90 % en la enseñanza media general, que comprende la disminución paulatina de los centros que tenían régimen de estudio interno, fundamentalmente en zonas rurales, a donde asistían alumnos tanto de esta área geográfica como de la urbana.

En este nuevo proceso de reordenamiento del régimen de estudiantes internos, los hogares comienzan a apropiarse de gastos que antes eran servicios prestados por el Estado, como la atención a la alimentación, higiene, vestuario (uniformes), calzado, transporte de los estudiantes, entre otros. Estos gastos que se asumen en los hogares incrementan el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y también el consumo total efectivo, por lo que a los efectos de la demanda global solo hay un cambio invisible de estructura del consumo total.

Por otro lado, aparece en los hogares la necesidad de disponer de un mayor ingreso para enfrentar estos nuevos gastos no planificados en la estructura del consumo familiar para el año.

Una estimación del gasto público en educación por cada habitante entre uno y 24 años resulta una disminución de 97 pesos de 2008 a 2009: si suponemos que los ingresos de un hogar promedio son iguales a los gastos, se necesitaría de un incremento de los ingresos de los hogares de al menos esa magnitud,<sup>7</sup> pero el salario medio de 2008 a 2009, solo se incrementó en 14 pesos.

Esta estimación presupone una reestructuración del gasto de los hogares al mismo tiempo que se refuerza el trabajo doméstico, por ejemplo: la elaboración de alimentos para estudiantes, que requiere de tiempos que compiten con los horarios de trabajo remunerado: el familiar a cargo, casi siempre mujer, cubre estos servicios con la intensificación del trabajo doméstico que complementa el salario total.

También como parte de la actualización del modelo económico se destaca, a nivel macroeconómico, la disminución desde 2008, del gasto corriente de asistencia social del presupuesto del Estado. Sin embargo, las tendencias demográficas apuntan hacia un envejecimiento de la población cada vez mayor –18,1% en 2011– y la prevalencia de enfermedades crónicas propias del envejecimiento, lo que ha dado lugar a una mayor visibilidad de la presencia e importancia del cuidado de las personas del hogar que lo necesitan.

Durante los últimos años del presente siglo se actualizan las regulaciones que permiten proteger a las personas más vulnerables y disminuyen así los gastos de los servicios de asistencia social.

Los recursos de asistencia social disponibles en Cuba no responden al envejecimiento poblacional que enfrenta: se mantienen prácticamente los mismos hogares de ancianos y casas de abuelo desde 2000; las camas de asistencia social, que desde 1999 se mantenían en 1,3 camas por mil habitantes decrecieron en 2011 a 1,1; las personas albergadas en hogares de ancianos, tanto internos como seminternos, eran ocho por cada mil habitantes de más de 60 años en 2007 y decrecieron a cuatro por cada mil habitantes de más de 60 años en 2011. Además, en 2011, se redujo el número de personas adultas mayores beneficiarias de la asistencia social y del servicio de cuidado a domicilio en 56 % y 72 % respectivamente (Fig. 1).

Se incrementa la presencia de enfermedades crónicas propias del envejecimiento. La hipertensión arterial y la

7 Si se considera que el gasto de los hogares se realiza a precios minoristas y no al costo, y que algunos bienes necesarios como la alimentación y la higiene se adquieren sin subsidios y/o en el mercado en moneda convertible, el gasto de los hogares será mayor de 97 pesos.

diabetes *mellitus* presentan alta prevalencia en la población adulta y adulta mayor, con desventaja para la mujer. Hasta 2010, también había aumentado la mortalidad por demencia y enfermedad de Alzheimer.

Es una realidad que el envejecimiento poblacional se enfrenta actualmente desde los hogares. Son las familias las que están elaborando sus propias estrategias para asumir el cuidado de los adultos mayores y utilizan el servicio del cuidado por cuenta propia o el cuidado en el hogar por un familiar. En cualquiera de las dos opciones hay una ampliación del salario total y del consumo total efectivo por el incremento del trabajo remunerado y la intensidad del trabajo no remunerado, con el respectivo aporte al ahorro interno del país.

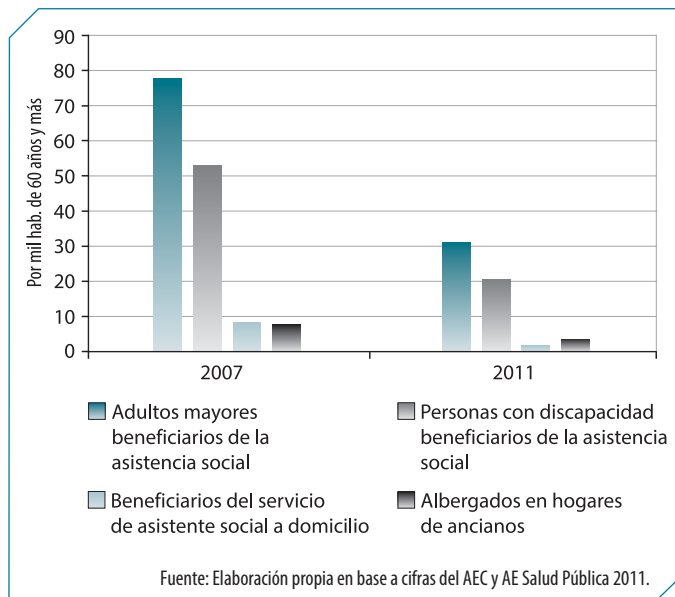


Fig.1 Indicadores seleccionados de la asistencia social.

Por otra parte, el avance del desarrollo tecnológico aplicado a la salud de la población se hace cada vez más eficiente y el cuidado a los enfermos en las instituciones de salud pública se comparte con el cuidado en el hogar. Las actividades de cuidados de salud que se realizan en los hogares se han convertido en una acción adicional necesaria de los servicios de cuidados de salud. Un ejemplo de la contribución del trabajo no remunerado son las cirugías de mínimo acceso, que disminuyen la estadía hospitalaria; sin embargo, los pacientes requieren de reposo en el hogar y apoyo familiar para garantizar su cura definitiva.

En 2011, se logró un crecimiento de 17,9% de las cirugías de mínimo acceso en relación con el año anterior, se realizaron algo más de 40 mil cirugías. Pero se redujo el promedio de estadía hospitalaria de 9,4 a 8,3 días del

año 2000 a 2011 y los días pacientes por 100 habitantes de 112,3 a 86,8 en el mismo período.

La eliminación gradual y ordenada de los productos de la libreta de abastecimiento y de los comedores obreros, así como la eliminación de los subsidios a productos y de las gratuidades indebidas, inciden de forma directa en el trabajo doméstico no remunerado de los hogares y en la extensión del salario pagado.

Hoy los hogares tienen que aumentar el trabajo de elaboración de alimentos, a pesar de que se incrementó el salario pagado a los trabajadores remunerados que no disponen de comedor. Los miembros del hogar que se dedican a las gestiones de compra y cocción de alimentos, en su mayoría mujeres, tienen que emplear más tiempo de trabajo doméstico.

Con estas consideraciones se rectifica la visión tradicional, según la cual el salario pagado permite adquirir todos los bienes y servicios necesarios para la reproducción; se ejemplifica que es factible mantener salarios bajos por largo tiempo, ya que en los hogares se transforman bienes mercantiles en bienes consumibles y se prestan determinados servicios (porque no existen, no son buenos sustitutos o no son asequibles) y es viable la racionalidad en los presupuestos estatales, porque los hogares asumen la ausencia de los servicios y los subsidios que brindaba el Estado, o combinan estos servicios según sus condiciones coyunturales específicas.

No obstante, el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado no puede compensar de forma impercible la satisfacción de las necesidades básicas vitales. Más temprano que tarde se intensifica la demanda por mayores salarios monetarios y, a partir de cierto nivel de tensión, la fragmentación social se hace visible porque refuerza la inequidad y encuentra, como en el caso cubano, una de sus manifestaciones en la redistribución de los ingresos a nivel de la microeconomía.

El análisis empírico de estos ejemplos permite una aproximación a comprender que alcanzar la eficiencia y el ahorro a nivel macroeconómico también depende, en gran parte, de la capacidad del sector hogares de aumentar la magnitud e intensidad del trabajo no remunerado y así extender el salario pagado a salario total, el consumo del hogar a consumo total efectivo y el trabajo remunerado a trabajo total.

Por consiguiente, es justo el argumento de que en los hogares se ha recibido una parte de la carga del cuidado como resultado del ahorro y la eficiencia para tener una buena salud en la economía.

Alcanzar el consumo total efectivo de los hogares no significa lo mismo para hombres y mujeres, los miembros

de los hogares deben aumentar su participación en la fuerza laboral y en el trabajo doméstico no remunerado, excepto para las mujeres que tendrán más dificultad y menos oportunidades que los hombres por asumir gran parte de la carga del cuidado, al incrementar en mayor medida su trabajo doméstico no remunerado.

También desde la perspectiva del empleo, al aumentar el cuidado en los hogares puede ocurrir que, en vez de incrementar la eficiencia, la invisibilidad del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado pueda estar ocultando la variabilidad de la eficiencia, pues, los cuidadores –en su mayoría mujeres– puede que requieran trabajar jornadas laborales menores, incorporarse al sector no estatal en actividades de servicios de baja productividad o dedicarse por entero a ser “amas de casa”.

Si bien el proceso de actualización del modelo económico en Cuba exige de una sociedad más responsable, no es posible ni saludable para la economía cubana regresar al pleno empleo acompañado de su inseparable ineficiencia, con una protección social totalitaria. Lo posible es aprovechar al máximo la ventaja de la política social cubana para alcanzar una mejor conciliación entre el Estado, el sector no estatal y los hogares.

Antes de 1989, la conciliación casi se había alcanzado cuando, se abrieron más círculos infantiles y jardines de la infancia, para apoyar la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado; se incrementaron lugares para mejorar los planes vacacionales, las semanas de receso docente de niños y adolescentes en campamentos de pioneros, palacios de los pioneros; se crearon los comedores obreros, seminternados, becas estudiantiles. Todas estas opciones facilitaban la permanencia estable de las mujeres en los empleos.

En la última década de los 80, las mujeres encontraban alivio en los tiempos de elaboración de alimentos dado por una mejora en la disponibilidad de productos en conservas y preelaborados –importados la mayoría del campo socialista– y se incrementaba la oferta de efectos electrodomésticos con el apoyo de los créditos bancarios. Se amplió el servicio de lavanderías con horarios acorde con la necesidad de los clientes, principalmente las mujeres empleadas. En la actualidad, la situación es más compleja pero posible en la búsqueda de aprovechar las ventajas de nuestra sociedad socialista.

El hecho de que en la actualización del modelo económico prime la planificación y no el mercado y que la política económica propuesta tiene presente que el socialismo es igualdad de derechos e igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, no impide compartir con el

sector no estatal los servicios de cuidado. El país tiene vasta experiencia de las asociaciones de capital, pues decidió asociarse desde hace más de veinte años para la producción de recursos minerales, como el níquel y la industria turística, con empresas extranjeras, lo cual ha sido favorable para la economía del país.

Con esta experiencia también es posible legalizar instituciones de servicios sin fines de lucro que, atendidas metodológicamente por el Estado –el cual dispone del conocimiento y experiencia– puedan aportar y/o compartir recursos estatales, en los servicios de apoyo a las familias, en especial cuidar niños y ancianos.

Actualmente, hay una necesidad de que el Estado atienda con metodología y conocimiento a quienes se encargan del cuidado de niños, niñas y personas ancianas. No siempre quienes ejercen estas actividades por cuenta propia están preparadas para realizar esta sensible actividad.

El gobierno puede diseñar espacios con opciones de cuidado personal y de otros tipos dentro de los marcos institucionales (lavandería, peluquería, guarderías de bebés) y también estar dispuesto a compartir los establecimientos de cuidados que requieren de mejoras constructivas y de tecnologías de cuidados más modernas, lo cual se puede lograr al utilizar los recursos del sector no estatal.

### Contribución de la economía del cuidado al bienestar

Hasta aquí se hace evidente que al no contabilizar el valor de la producción de bienes y servicios que se realiza en los hogares sin remuneración, la disponibilidad de bienes y servicios del país es mayor que la registrada en las cuentas nacionales.

Si se incluye la producción que se obtiene con trabajo no remunerado en la contabilidad nacional, se puede notar y dimensionar un aporte fundamental para la vida de la sociedad y, al mismo tiempo, obtener mediciones acordes y vinculadas con agregados macroeconómicos que los gobiernos, la sociedad nacional y la comunidad internacional miran con gran atención.<sup>8</sup> Se trata de actividades económicas no remuneradas, que al ser desarrolladas fuera del mercado son invisibles desde el punto de vista de las estadísticas económicas y de la contabilidad nacional del país.

Al evaluar estas consideraciones para medir el trabajo no remunerado, tomamos la metodología del *Sistema*

8 M. E. Gómez, “La economía invisible y las desigualdades de género”, cap. 3, p. 35.

de *Cuentas Nacionales 1993* (SCN),<sup>9</sup> que es el libro que comprende el marco conceptual para elaborar las cuentas nacionales.

Dentro del SCN se excluyen del cálculo de la producción los servicios domésticos o personales producidos para el propio consumo en los hogares, por ejemplo, preparación de alimentos, lavado, limpieza y otros; sin embargo, en el SCN se establecen las bases para valorar su producción en una cuenta satélite al reconocer que estas actividades pueden ser realizadas por otras unidades y que, por tanto, quedan dentro de la frontera general de la producción.

#### Metodología para valorar los servicios domésticos y de cuidado no remunerados

Teniendo en cuenta estas consideraciones, este epígrafe se aproxima a una valoración sobre los servicios no remunerados de los hogares, para lo que aprovecha el marco metodológico de SCN. Se analizarán los servicios no remunerados teniendo el criterio de que estos pueden ser adquiridos en el mercado y, por ejemplo, el precio de una hora de trabajo de cuidado de niño en el hogar por un familiar, se puede homologar con el precio de una hora de trabajo de una asistente de círculo infantil o de un cuidador de niño del sector no estatal. En el caso de los servicios domésticos, por ejemplo, dice el SNC que:

Por convención, los costos intermedios y el consumo de capital fijo en los que se incurre en la producción de esos servicios domésticos se ignoran y se considera que el valor de la producción obtenida es igual a la remuneración de los asalariados, incluida cualquier remuneración en especie como la alimentación o el alojamiento.

En consecuencia, el cálculo estimado del valor bruto de producción de los servicios domésticos y de cuidado no remunerado será el tiempo dedicado a la actividad (preparar la comida, lavar, planchar, cuidados de terceros), multiplicado por el precio por hora de cada una de ellas.

#### Fuentes de información

Para este ejercicio se escogió el año 2002, porque contamos con la información de la Oficina Nacional

9 “Está constituido por un conjunto coherente, sistemático e integrado de cuentas y cuadros basados en un conjunto de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas contables aceptados internacionalmente, que permiten la presentación de los hechos económicos que se llevan a cabo durante el proceso productivo en un período determinado”.

de Estadísticas del año 2002: Censo de Población y Viviendas (CPV), Encuesta sobre el uso del tiempo (EUT), El enfoque de género en las estadísticas de empleo y salario en la provincia de Granma, Cuestionario de Cuba a la OIT 2010 y *Anuario Estadístico de Cuba 2003-2011*.

#### Delimitación de las actividades

Las actividades de trabajo doméstico y las de cuidado a niños y ancianos, son las que se declararon y clasificaron en la EUT. Al no disponerse de la información desagregada por ocupaciones se estima los salarios medios desagregados por sexo de los sectores económicos que realizan las actividades del trabajo doméstico y de cuidado. Se consideró que para el año 2002, los servicios domésticos y de cuidado del sector estatal eran representativos para el cálculo del precio por hora de trabajo (Cuadro 1).

Cuadro 1. Cálculo estimado del valor bruto de producción de los servicios doméstico y del cuidado no remunerados (SNR), 2002

		MMP
Valor bruto de producción (SNR) Mujer	Valor bruto de producción (SNR) Hombre	Total del valor bruto de producción (SNR)
6 493,3	100,8	6 594,1

Fuente: Estimaciones propias con base a la EUT 2002 y CPV 2002

Con las reservas de la estimación, el valor monetario de los servicios domésticos y de cuidado no remunerado representó 19,6 % del PIB del país para el año 2002, a precios corrientes y 22,0 % si se relaciona con el PIB a precios constantes. Ese porcentaje 19,6 % es muy significativo, pues resulta mayor que el que corresponde al valor agregado de la industria manufacturera –15,4%–, y solo es superado por los servicios comunales, sociales y personales que aportaron 28,6 % y el sector comercio, restaurantes y hoteles –25,7 %. El otro aspecto significativo es que los servicios no remunerados a cargo de las mujeres aportaron 19,3 % al PIB y además, las mujeres son responsables de 98,4 % del valor total del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que se realiza en los hogares.

El valor de la economía del cuidado trasciende el plano económico y se relaciona con el bienestar y el desarrollo de las capacidades humanas y la expansión de opciones. Sin este trabajo no se pueden satisfacer las necesidades de los miembros de la familia, muchas de las cuales son inmateriales –psicológicas y afectivas– e involucran actividades de relaciones humanas, se trata de la dimensión subjetiva del trabajo doméstico y de cuidado que tiene

que ver con diversas necesidades indispensables para la estabilidad física y emocional de los integrantes del hogar.

Estos estimados conservadores dan cuenta de la relevancia de la contribución de la economía del cuidado al desarrollo económico y social del país y que existe un acompañamiento invisible de las mujeres al crecimiento de la economía, más allá de su trabajo remunerado. La contribución de la economía del cuidado al bienestar y el aporte desigual por hombres y mujeres brinda nuevos argumentos para la construcción de estrategias de equidad de género en el país.

Para concluir la importancia de la contribución de la economía del cuidado al bienestar considerando las aportaciones de mujeres y hombres al desarrollo económico y social del país, propongo reflexionar sobre lo expresado por Sudhir Anand y Amartya Sen (1995):

[...] más allá de examinar la situación de ventaja o desventaja de mujeres y hombres, es esencial analizar para cada sexo, el contraste entre esfuerzos y compensaciones. Este contraste es esencial para una mejor comprensión de la injusticia de género en el mundo contemporáneo. La naturaleza altamente demandante de los esfuerzos y las contribuciones de las mujeres, sin recompensas proporcionales, es un tema particularmente importante de identificar y explorar.

### Desafíos actuales de la economía del cuidado

Los resultados expuestos para el año 2002, dejan desafíos para la economía del cuidado, en cuanto a su alcance después de 2009. Como se describió antes, a partir de este año se inician estrategias de las familias para cubrir el déficit de servicios que brindaba el Estado, que se diseñan considerando una intensificación del trabajo doméstico no remunerado en los hogares y equilibradas con las posibles opciones de generar ingresos en el sector no estatal. Este escenario acusa una mejor conciliación de la vida laboral y familiar, para alcanzar la equidad, en la cual la intermediación estatal es imprescindible para la sociedad cubana.

Es demográfico el primer desafío para la conciliación. El envejecimiento poblacional es un reto importante a las políticas públicas dirigidas a la sociedad en general y en particular a las familias. Estos son temas que siempre han sido prioritarios en la política social cubana, lo que ahora al igual que la economía requieren de un modelo actualizado.

Tiene una proyección institucional el Programa de atención al adulto mayor existente y está diseñado para otra estructura de gasto público. Se requiere de un análisis que integre en la política, la problemática del decrecimiento de la fecundidad como causante principal del envejecimiento, al mismo tiempo que garantice el cuidado a niños y ancianos e involucre en la atención y el cuidado al sector no estatal. Lo posible es aprovechar las capacidades de conocimiento y recursos disponibles del Estado, el sector no estatal y en las familias para crear condiciones que faciliten la conciliación.

El segundo desafío es económico. La necesidad de las familias cubanas de que se incrementen los servicios de apoyo y se disponga de una mejor infraestructura de servicios entre ellos: lavanderías, transporte, electricidad, comunicaciones, gas, agua. La producción de alimentos preelaborados, y el beneficio y envase de productos permitirán desempeñar mejor las actividades domésticas; involucrar en esta conciliación al nuevo sector cooperativo aprobado en los lineamientos económicos y sociales, puede contribuir al logro de estas demandas. Extender las opciones de créditos bancarios para facilitar la compra de bienes electrodomésticos, tan necesarios para mejorar la calidad del trabajo doméstico en los hogares, sería una acción afirmativa dentro de la conciliación.

La medición del valor de la contribución de la economía del cuidado es el tercer desafío. La producción sistemática de información respecto al tiempo que dedican los miembros del hogar al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, constituye el aspecto principal para su valoración en las cuentas nacionales y su repercusión en las políticas del país. La medición debe garantizar la desagregación por sexo del tiempo, su utilización y las actividades realizadas en el hogar, así como las estadísticas nacionales de los salarios por ocupaciones desagregadas por sexo. La encuesta de uso del tiempo es el instrumento estadístico que se aplica para este propósito y en Cuba se tienen experiencias exitosas sobre este tipo de investigación, por lo que sería muy beneficioso y loable realizar en el mediano plazo una encuesta de uso del tiempo.

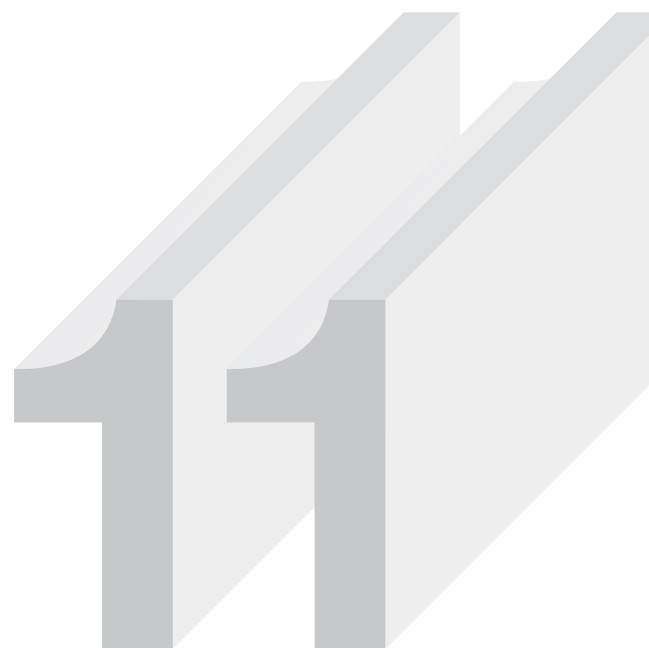
El contexto de estos desafíos requiere de una política conciliadora para las nuevas demandas de las familias y los hogares, donde las mujeres son las principales protagonistas. Este escenario necesita de la actualización del Plan de Acción Nacional de seguimiento a la Conferencia de Beijing, aprobado por el Consejo de Estado en abril de 1997. ■

## Bibliografía

- CAGATAY, N.: "Incorporación de género a la macroeconomía", ponencia preparada para la reunión de expertas del World Survey on the Role of Women in Development, julio 1-3 de 1999, en Ginebra, Suiza.
- DURAN, M. A.: "El trabajo no remunerado y las familias", consulta técnica sobre contabilización de la producción no remunerada de servicios de salud en el hogar, Washington DC, 4- 5 de diciembre de 2003.
- ELSON, D.: "Micro, meso y macro. Género y análisis económico en el contexto de la reforma política", en Isabella Bakker (ed) *The strategic silence. Gender and economic policy*, London/Ottawa, Zed Books, North South Institute, 1994.
- ESPINO, A. "Economía feminista: enfoques y propuestas", ciclo: El campo teórico feminista: aportes epistemológicos y metodológicos, 2010.
- \_\_\_\_\_: "Desarrollo y modelos económicos en América Latina desde una mirada feminista", elaborado en el marco del programa de estudios de género del Área de Distribución y Mercado Laboral del Instituto de Economía-FCEyA. UDELAR, Fundación Friedrich Ebert, 2012.
- "Informe Central VIII Congreso FMC", marzo, 2009.
- GÓMEZ, M. E.: "La economía invisible y las desigualdades de género", OPS, 2008.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (ONE): *Informe Nacional Censo de Población y Viviendas Cuba 2002*, 2006.
- \_\_\_\_\_: *Anuario Estadístico de Cuba 2011*, 2012.
- ONU MUJERES: "La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región", Santo Domingo, República Dominicana, 2012.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD: "La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado", OPS, Washington, D.C., 2008, cap. 3 p. 35; cap, 6 pp. 99-147; cap.10 pp.195-204 y cap. 12, pp. 229-244.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, 2011.
- PICCHIO, A.: "Un enfoque macroeconómico <ampliado> de las condiciones de vida", conferencia inaugural de las jornadas "Tiempos, trabajos y género" realizadas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona, en febrero de 2001.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C.: "Análisis económico para la equidad: Los aportes de la economía feminista", Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, SaberEs, no. 2, 2010, pp. 3-22.
- \_\_\_\_\_: "Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones", trigésima octava reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, Mar del Plata, Argentina, 7 y 8 de septiembre de 2005.
- ROMERO, M.: "Convergencias en Género. Apuntes desde la Sociología", Ruth casa editorial, 2010.



*Retos de la equidad social  
en el actual proceso  
de cambios económicos*





## *Retos de la equidad social en el actual proceso de cambios económicos*

MARÍA DEL CARMEN ZABALA ARGUELLES

---

La equidad social es un tema de especial relevancia para la sociedad cubana, en tanto el modelo social que se ha planteado construir en las últimas cinco décadas ha promovido el desarrollo humano con equidad y justicia social; esto justifica el propósito de discutir sobre sus retos en el actual proceso de cambios económicos.

Se trata apenas de una aproximación, por varias razones: la implementación de las medidas económicas están en pleno proceso, presentan diferentes grados de alcance y están sujetas a monitoreo y ajuste sistemático; los efectos estarían en dependencia no solo de las medidas, sino también del ritmo, articulación entre las acciones, coyunturas internas y externas; por último, los efectos inerciales de la crisis y reforma económicas, entre los cuales destacan la producción o reproducción de brechas de equidad y el incremento de la pobreza y vulnerabilidad, situaciones que conformarían la “línea de base” del actual proceso.

Como objeto de estudio de las ciencias sociales, es un tema que posee alta complejidad por sus múltiples mediaciones, en la que dimensiones que podrían considerarse como no intervinientes pueden condicionar efectos no previstos –aquí pueden ubicarse las subjetivas, culturales, simbólicas y políticas–; su carácter sociohistórico y la implicación del investigador. Por ello la necesidad de un conocimiento reflexivo y crítico, que no descarte –por espurias– la subjetividad, ideología, valores e intereses y que asimismo incorpore entre sus propósitos un perfil propositivo.

En adición, la escasa disponibilidad de información relativa a estos temas constituye una importante limitación para valorar con mayor precisión, no tanto el impacto –ejercicio que requeriría de metodologías especialmente diseñadas al efecto–, sino al menos los desafíos que suponen las actuales transformaciones económicas para la equidad social en Cuba.

Este capítulo está estructurado en tres apartados: en el primero se comentan de manera sintética los efectos inerciales de la crisis y reforma económicas, en especial los concernientes a equidad, pobreza y vulnerabilidad; a continuación se discute en torno a los efectos de la implementación de algunas de las medidas económicas aprobadas; por último, se presentan los retos de la política social para la equidad, en el contexto social y demográfico del país. En todos se incorpora en diferente grado la perspectiva de género, como método para visibilizar las brechas de equidad entre hombres y mujeres.

### Efectos inerciales de la crisis y reforma económicas

Como fue apuntado previamente, la entrada de la sociedad cubana al denominado “proceso de actualización del modelo económico”<sup>1</sup> tiene lugar con la impronta de los impactos de la crisis y reforma económicas de los 90. En aquel escenario, aunque se mantuvo la equidad como principio rector de la política social, se originan efectos sociales indeseados: marcado deterioro de la calidad de vida de la población, ampliación de la diferenciación socioeconómica, producción o reproducción de brechas de equidad e incremento de la pobreza y vulnerabilidad. Estas dos últimas cuestiones se comentan a continuación.

Las brechas de equidad se manifiestan entre grupos humanos y territorios específicos de la sociedad, así como en áreas diversas: acceso a vivienda y hábitat confortable, a servicios públicos y amparos, en cuanto a empleo, ingresos, consumo y participación ciudadana. En su condicionamiento se articulan fenómenos y procesos de diverso orden –históricos y coyunturales, materiales, culturales, subjetivos y simbólicos–, que tienen lugar en niveles disímiles –micro, meso y macrosocial–; además existe una fuerte sinergia entre ellos.

Según una visión restringida de la equidad, vinculada a la distribución del ingreso, se constata una discreta elevación del coeficiente Gini<sup>2</sup> en 2000, en comparación con décadas anteriores (Tabla 1).

Estos datos podrían ser interpretados como una disminución de la eficacia de los mecanismos de redistribución de los ingresos, sin embargo, desde una concepción

- 1 Las bases de este proceso aparecen plasmadas en los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* (2011) y en el *Proyecto Documento Base de la 1ra. Conferencia Nacional del Partido Comunista de Cuba* (2011).
- 2 Este indicador expresa numéricamente la desigual apropiación de la riqueza al interior de una determinada sociedad, resulta de la división de los ingresos de esta en diez partes iguales o deciles de apropiación, desde los más pobres hasta los más ricos.

Tabla 1. Evolución coeficiente GINI

Año	Coeficiente Gini
1953	0,56
1978	0,25
1986	0,22
1996	0,38
2000	0,38

Fuente: Zimbalist, 1989; Balño, 1991; Ferriol, Therborn y Castiñeiras, 2004; Añé, 2000.

más amplia de la equidad, cuyo alcance no se limita a la distribución de la riqueza, sino que incorpora además, los derechos que garantizan la igualdad de oportunidades y el acceso universal y gratuito a los servicios sociales básicos, así como la protección social, amparo y atención específica a grupos con posición desventajosa para aprovechar la estructura de oportunidades existentes, deben valorarse las transferencias por concepto de salud, educación y propiedad de la vivienda;<sup>3</sup> lo cual matizaría la interpretación de los datos expuestos. En cualquier caso, resulta evidente la necesidad de su actualización y complementación con los logros o resultados de diferentes grupos sociales en esferas diversas del desarrollo.

El estudio sobre equidad realizado en Cuba, a partir del Índice de Desarrollo Humano y Equidad, la ubica en la segunda mejor posición entre los países de América Latina y el Caribe y con el mayor avance con respecto al Índice de Desarrollo Humano. Respecto a la equidad de grupos humanos dentro del país, se constata una alta equidad de género en cuanto a participación política, económica y social, y media en logros del desarrollo humano –tasa de matrícula combinada y tasa de alfabetización de adultos– y global. La equidad rural-urbana es media, respecto al acceso a agua potable y saneamiento. Según el Índice de Desarrollo Humano Territorial (ITDHE) se constata una distribución no homogénea de aspectos del desarrollo humano entre provincias del país: los valores más altos se obtienen en Ciudad de La Habana y Cienfuegos, mientras que los peores en las provincias orientales; existe correlación entre los valores del ITDHE y la homogeneidad de los logros del desarrollo humano.<sup>4</sup>

3 E. Álvarez y J. Mattar (coords.), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*.

4 Se han realizado tres estudios: Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba 1996 (CIEM-PNUD, 1997), Investigación sobre el desarrollo humano y equidad en Cuba 1999 (CIEM-PNUD, 2000) e Investigación sobre ciencia, tecnología y desarrollo humano en Cuba 2002 (CIEM-PNUD, 2003), a partir de seis variables (mortalidad infantil, ocupación, volumen de inversiones, tasa de escolarización, salario medio y mortalidad materna).

Respecto a la pobreza y vulnerabilidad, se registra un incremento de la población urbana en situación de riesgo y de la brecha entre sus ingresos y la línea de pobreza; la denominada “población en riesgo” en 1996 (14,7 %) más que duplicó la existente en 1988 (6,3 %). La zona oriental presentaba la mayor incidencia de población en riesgo, la región occidental y Ciudad de La Habana mostraban mayor deterioro en la incidencia del riesgo.<sup>5</sup>

Estudios posteriores muestran la persistencia o ampliación de esta franja de pobreza. Una investigación realizada en la capital del país constata la existencia de una quinta parte de la población en situación de riesgo;<sup>6</sup> por otra parte, las estimaciones de Togores (2004) indican que 48,4 % de la población no logra satisfacer completamente sus necesidades alimentarias.

Debe considerarse que estas estimaciones solo incluyen la dimensión económica (ingresos) de la pobreza, condicionada por el deterioro del salario real de la población, la dualidad monetaria y la segmentación de mercados de bienes y servicios de consumo; sin embargo, no permiten conocer otras dimensiones vinculadas a la satisfacción de necesidades básicas, entre ellas vivienda y hábitat, ni tampoco la posible conexión entre ambas situaciones, lo que daría cuenta de situaciones más precarias.

La caracterización de la población que integra estos segmentos en situación de pobreza pone de manifiesto brechas existentes entre sectores poblacionales, grupos sociales y territorios. Mayor presencia de niños, ancianos solos, desocupados, enfermos crónicos e incapacitados, mujeres, amas de casa, personas de color de la piel negra o mestiza y con escolaridad inferior en términos relativos.<sup>7</sup> La asociación de la pobreza y la vulnerabilidad con los procesos de diferenciación socioeconómica, reestratificación y ensanchamiento de las desigualdades socioeconómicas.<sup>8</sup> Una estratificación territorial que otorga ventajas a algunos territorios en detrimento de otros, los denominados espacios *luminosos* y *opacos*, respectivamente.<sup>9</sup>

El perfil de las familias en condiciones de pobreza revela no solo la diversidad de este grupo social, sino además, la importancia de la composición y estructura familiares en relación con su funcionamiento y dimensiones socioeconómicas y sociodemográficas; así, ha sido constatado: tamaño promedio alto, estructura de edades predominantemente joven, escolaridad ligeramente inferior a la del país, bajo índice de ocupación laboral, alta dependencia económica, sobrerrepresentación de personas negras y mestizas entre sus integrantes, predominio de familias extensas y monoparentales femeninas, jefatura femenina de hogar y preeminencia del rol materno.

Asimismo, la reproducción de situaciones de pobreza mediante diferentes procesos: los tradicionales involucran la carencia de patrimonio material y otros activos, así como algunos patrones de conducta que se transmiten generacionalmente –maternidad temprana, elevada fecundidad, inestabilidad de las uniones, privación o desatención paterna–, los actuales refieren a la potenciación de algunos comportamientos tradicionales: limitaciones del rol educativo familiar, estrategias orientadas a la subsistencia, escasa proyección futura y tendencia a la desconexión social.<sup>10</sup>

Incorporar la perspectiva de género al análisis de la problemática de la pobreza y vulnerabilidad en Cuba permite visibilizar algunas brechas de equidad. A pesar de la elevada participación de las mujeres en el empleo, su alto nivel educativo y calificación técnica, la existencia de legislaciones que protegen sus derechos y del compromiso del gobierno cubano con el avance de las féminas, ha sido constatada una ligera sobrerrepresentación femenina en los grupos de menores ingresos y en la denominada “población en riesgo”.<sup>11</sup>

Análisis realizados en torno al tema señalan entre las causas de este comportamiento: la existencia de una segregación ocupacional tanto horizontal como vertical<sup>12</sup> y la subrepresentación de mujeres en actividades con mejores salarios,<sup>13</sup> lo que junto a su mayor responsabilidad en las tareas de cuidado –con las consiguientes

5 A. Ferriol, G. Carriazo, O. U-Echavarría, *et al.*, “Efectos de políticas macroeconómicas y sociales sobre los niveles de pobreza. El caso de Cuba en los años 90”.

6 A. Ferriol, M. Ramos y L. Añé, “Reforma económica y población en riesgo en Ciudad de La Habana”.

7 *Ibidem*.

8 M. Espina, *Transformaciones recientes en la estructura socioclasista cubana*.

9 L. Íñiguez y M. Ravenet, “Desigualdades espaciales del bienestar en Cuba. Aproximación a los efectos de los nuevos procesos en las realidades sociales”.

10 M. del C. Zabala, “Aproximación al estudio de la relación entre familia y pobreza”.

11 A. Ferriol, M. Ramos y L. Añé, “Reforma económica y población en riesgo en Ciudad de La Habana”; A. Ferriol, G. Carriazo, O. U-Echavarría, *et al.*, “Efectos de políticas macroeconómicas y sociales sobre los niveles de pobreza. El caso de Cuba en los años 90”.

12 D. Echevarría, “Mujer, empleo y dirección en Cuba: algo más que estadísticas”.

13 M. Núñez, “Estrategias cubanas para el empleo femenino en los noventa: un estudio de caso con mujeres profesionales”.

afectaciones en su capacitación y en el salario que reciben— permiten explicar las brechas salariales entre mujeres y hombres que ocupan iguales puestos de trabajo, a favor de estos últimos. Otro aspecto a considerar es la existencia de un segmento importante —más de la tercera parte— de la población femenina que se dedica de forma exclusiva a las labores del hogar —como amas de casa— y por tanto carece de autonomía económica.

A partir de la feminización de la jefatura de hogar en Cuba,<sup>14</sup> ha sido analizada la conexión entre pobreza y jefatura femenina de hogar.<sup>15</sup> Tomando como referencia estadísticas censales se sostiene que la situación de las mujeres jefas es más vulnerable a la pobreza por varias razones: la proporción de este segmento que trabaja es ampliamente inferior a la de los hombres —datos de 2002, muestran que 83,43 % de los hombres jefes trabajan, mientras que solo 54,27 % de las mujeres jefas lo hacen—; por otra parte, existe un predominio de los jefes casados o en unión consensual, a diferencia de las mujeres jefas, entre las cuales predominan las que no poseen vínculo conyugal y que probablemente sean las únicas receptoras con ingresos estables.<sup>16</sup>

No obstante, el estudio realizado constató la alta heterogeneidad y condicionantes diversas de tal problemática, en la cual la situación ocupacional y nivel educativo de las mujeres jefas resultan esenciales, por lo que aquellas vinculadas laboralmente y con calificación técnica presentaban una mejor situación.

Para concluir este apartado, es necesario destacar que la existencia de la pobreza se enmarca en condiciones de desarrollo social y protección social; esto se constata en la amplia cobertura de salud, educación y seguridad social, lo cual se expresa en la favorable posición que ocupa Cuba según el Índice de Pobreza Humana (IPH),<sup>17</sup> (Tabla 2).

14 En 2002, 40,6 % de los hogares cubanos estaba encabezado por una mujer y los hogares monoparentales femeninos representaban 14,5 % del total (ver Ma. E. Benítez, *La familia cubana en la segunda mitad del siglo xx (cambios sociodemográficos)*).

15 M. del C. Zabala, *Jefatura femenina de hogar, pobreza urbana y exclusión social. Una perspectiva desde la subjetividad en el contexto cubano*.

16 ONE, *Información Nacional Censo de Población y Viviendas Cuba 2002*.

17 El Índice de Pobreza Humana (IPH) mide la privación humana con las dimensiones: porcentaje de personas que se estima morirá antes de los 40 años, porcentaje de adultos analfabetos, porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud y agua potable y porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente. A partir de 1998, este índice se adecua para los países en desarrollo (IPH-1) y para los industrializados (IPH-2), incluyendo este último: porcentaje de personas que probablemente morirán antes de los 60 años, porcentaje de personas

Tabla 2. Índice de Pobreza Humana (IPH)

Año	IPH	Posición	Número países
1997	5,1	2	78
1998	...	...	...
1999	4,7	5	92
2000	4,6	3	85
2001	...	4	90
2002	4,1	4	88
2003	5,0	5	94
2004	5,0	5	95
2005	4,8	5	103
2006	4,7	6	102
2007- 2008	4,7	6	108
2009	4,6	17	135
2010 *	...	...	...
2011 *	...	...	...

\* Índice de Pobreza Multidimensional  
Fuente: Elaboración propia de la autora a partir de los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD (1997-2011).

## Efectos de la implementación de las medidas económicas

La resolución sobre los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* establece que: “[...] el socialismo significa igualdad de derechos y de oportunidades para todos los ciudadanos, no igualitarismo, y se afirma el principio de que en la sociedad socialista cubana nadie quedará desamparado”, lo que ratifica principios del proyecto social como la protección a sectores en desventaja social y el aseguramiento de servicios sociales básicos. Este compromiso general con la equidad se concreta en varios lineamientos generales y específicos:

- “[...] en las formas de gestión no estatales no se permitirá la concentración de la propiedad en personas jurídicas o naturales” (Modelo de gestión económica, 03).
- “El sistema tributario estará basado en los principios de la generalidad y la equidad de la carga tributaria [...] Se establecerán mayores gravámenes para los ingresos más altos, a fin de contribuir, también por

cuya capacidad de leer y escribir es insuficiente (analfabetismo funcional), proporción de personas con ingreso disponible inferior a 50 % del promedio, proporción de desempleados de largo plazo (12 meses o más) y se incorpora la exclusión social.

esta vía, a atenuar las desigualdades entre los ciudadanos” (Política fiscal: 57).

- Ampliación gradual del sistema tributario para elevar su eficacia como elemento redistribuidor del ingreso (Política fiscal: 60).
- “[...] propiciar, en lo posible, la estabilidad de los precios de las ofertas no estatales, en especial en las actividades vinculadas con necesidades básicas de la población” (Política de precios: 71).
- “Dar continuidad al perfeccionamiento de la educación, la salud, la cultura y el deporte [...]” (Lineamientos generales de política social: 143).

Respecto a la política social, se establecen reducciones en el gasto social del Estado (redimensionamiento de montos y prioridades), en los beneficiarios potenciales de algunos servicios, así como una utilización más eficiente de los recursos disponibles:

- “Continuar eliminando gradualmente los subsidios excesivos y gratuidades indebidas a productos y servicios [...] teniendo en cuenta los niveles de ingresos a la población” (Política de precios: 69).
- “[...] reducir o eliminar gastos excesivos en la esfera social [...]” (Lineamientos generales de política social: 143).
- “Disminuir la participación relativa del presupuesto del Estado en el financiamiento de la seguridad social [...]” (Seguridad social: 165).
- “Garantizar que la protección de la asistencia social la reciban las personas que realmente la necesitan [...]” (Seguridad social: 166).
- “Eliminar las gratuidades indebidas y los subsidios excesivos [...]” (Gratuidades y subsidios: 173).
- “Implementar la eliminación ordenada y gradual de la libreta de abastecimiento [...]” (Gratuidades y subsidios: 174).

Los datos que se muestran en la tabla 3 manifiestan el sostenido incremento de los indicadores de seguridad social, mientras que, por el contrario, se reducen notablemente los gastos en asistencia social y la cifra de personas y núcleos protegidos por esta.

En adición, a partir de 2007 disminuyen los beneficiarios de otros servicios de asistencia social diseñados para adultos mayores, personas con discapacidad y madres de hijos con discapacidad severa.

Por otro lado, el proceso gradual de eliminación del racionamiento básico representa mayores gastos de los hogares para complementar la canasta básica

Tabla 3. Datos sobre la seguridad social y asistencia social

Indicadores	2007	2008	2009	2010	2011
Gastos seguridad social (MP)	3 730,0	4 064,0	4 417,9	4 522,3	4 696,0
Beneficiarios seguridad social	1 571 924	1 618 093	1 617 480	1 632 617	1 652 868
Gastos asistencia social (MMP)	590,7	656,2	652,3	402,9	266,1
Beneficiarios asistencia social	595 181	582 060	426 390	235 482	182 492
Núcleos protegidos	334 692	328 128	251 102	147 184	116 757

Fuente: Panorama Económico y Social, Cuba 2011 (ONEI, 2011)

de satisfactores alimentarios, bajo una sostenida limitación del poder adquisitivo de las familias.<sup>18</sup>

En correspondencia, los lineamientos fijan políticas para favorecer la protección social de la denominada “población vulnerable o en riesgo” y la solución de los problemas sociales más acuciantes; a tal efecto se señala: “Perfeccionar las vías para proteger a la población vulnerable o de riesgo de alimentación” (Gratuidades y subsidios: 175).

Resulta significativo que a diferencia del reconocimiento explícito sobre la existencia de pobreza en Cuba en varios discursos de la alta dirección política del país<sup>19</sup>, en los lineamientos no se hace referencia a este fenómeno y se opta por los términos “población vulnerable o de riesgo”. Tampoco se identifican algunos grupos de la población, cuya desventaja ha sido constatada en diferentes investigaciones; y en correspondencia con ello, no se formulan acciones específicas para la atención a estos sectores en la coyuntura de cambio.

Si la proporción de población en situación de pobreza se ha mantenido inalterable en los últimos trece años, con importante presencia de jubilados, desocupados

18 Según estudios realizados, a pesar del incremento del salario nominal promedio, su poder adquisitivo se mantiene bajo, a ello se agrega la baja capacidad de compra del peso cubano frente al peso convertible (ver P. Vidal, “Desafíos monetarios y financieros”).

19 Véanse, por ejemplo: Discursos de Fidel Castro en el acto de solidaridad con Cuba efectuado en la Iglesia Riverside de Harlem, Nueva York, 8 de septiembre de 2000 y en la clausura del Congreso Pedagogía 2003, en el teatro Carlos Marx, La Habana, 7 de febrero de 2003.

y trabajadores del sector estatal, puede suponerse que el pronosticado incremento del desempleo, la eliminación de subsidios y la reducción de beneficiarios de la asistencia social podrían incrementarla. Por otra parte, a partir de las brechas de equidad preexistentes –género, raza y territorio son las más significativas–, es posible que se sostenga la sobre-representación de estos sectores en la población pobre.

Con relación al empleo y los ingresos, el proceso de racionalización en el sector estatal –aunque demorado– afectará a más de un millón de personas. El tratamiento laboral y salarial aplicable a los trabajadores disponibles e interrumpidos reduce sus beneficios y con ello podrían incrementarse las situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Las medidas implementadas, como el trabajo por cuenta propia, la entrega de tierras en usufructo y el fomento de cooperativas, pueden significar importantes alternativas de empleo y de obtención de ingresos para beneficio de las familias, si se cuenta con recursos que puedan ser utilizados como activos –materiales, financieros, sociales, simbólicos– en tales emprendimientos económicos.<sup>20</sup>

Respecto a las brechas de género, se comentan algunos desafíos en la actual coyuntura de transformaciones económicas. La aplicación del principio de idoneidad demostrada podría colocar en una situación vulnerable a las mujeres, en particular a aquellas de menor calificación y en sectores con mayor presencia femenina. Según datos oficiales, la tasa de actividad económica femenina se redujo ligeramente entre 2010 (61,0 %) y 2011 (60,1 %); las tasas de desocupación femenina se mantienen superiores a las de los hombres y se han incrementado discretamente (Tabla 4).<sup>21</sup>

Según estudiosas del tema, la presencia femenina en las alternativas de empleo no estatal es aún muy limitada: en el trabajo por cuenta propia representan 18,5 % del total y entre los usufructuarios de tierras constituyen 8,85 % del total.<sup>22</sup> El incremento de la participación

20 Un estudio de caso realizado en un municipio de La Habana, con familias pobres insertadas en el sector del trabajo por cuenta propia, constató que este constituye una estrategia familiar para la obtención de empleo e ingresos. Sin embargo, al no disponer de los recursos económicos necesarios, presentan carencias en cuanto a la adquisición de materiales y equipos, y están imposibilitadas para la contratación de personal, por lo que utilizan la ayuda familiar como estrategia más viable y redes familiares para la adquisición de materiales, actividades de cuidado y otras. (F. Llanes Matamoros, "Estrategias de las familias pobres en los nuevos espacios del cuentapropismo en Cuba").

21 ONEI, *Anuario estadístico de Cuba*, 2011.

22 D. Echeverría y T. Lara, "Cambios recientes: ¿oportunidad para las mujeres?".

Tabla 4. Tasas de desocupación

Años (%)	Tasas desocupación	
	Mujeres	Hombres
2007	1,9	1,7
2008	2,0	1,3
2009	2,0	1,5
2010	2,7	2,4
2011	3,5	3,0

Fuente: ONEI, Panorama Económico y Social, Cuba 2011.

femenina en este sector podría lograrse a partir de: una mayor direccionalidad en el otorgamiento de subsidios y créditos bancarios que les permitan obtener activos necesarios para estos emprendimientos, ampliación de actividades de mayor valor agregado, mayor disponibilidad de los servicios de cuidado –entre ellos las capacidades existentes en círculos infantiles– y ampliación de la cobertura de seguridad social, para beneficio de las madres trabajadoras.

Para cualquiera de los sectores –estatal y no estatal–, la mayor responsabilidad de las mujeres en las actividades de cuidado –niños, enfermos, adultos mayores– con una insuficiente cobertura de servicios, limitará el aprovechamiento de las opciones de empleo.

Estas brechas de género incorporan, además, las sinergias existentes con otras dimensiones, como las etarias y raciales. Respecto a las primeras, se destacan aquellos segmentos más vulnerables –infancia, juventud y tercera edad.

La infancia, porque a pesar de ser un sector especialmente protegido en la sociedad cubana, dada la significación de las condiciones familiares para los logros educativos y el consumo cultural, se requiere la articulación de acciones específicas para las familias pobres, de determinados territorios y grupos poblacionales, que garanticen el aprovechamiento por los niños y niñas de estos sectores, de las oportunidades existentes en la sociedad.

Los jóvenes, porque la "actualización" de los programas de formación de las universidades (lineamiento 152) podría afectar su acceso a la educación superior, en especial, los pertenecientes a familias con menos recursos, negros y mestizos; este proceso transcurre junto al redimensionamiento de los "programas sociales", lo que podría limitar los niveles de integración social –empleo/estudios– en los jóvenes.<sup>23</sup> En adición, como consecuencia del envejecimiento poblacional,

23 La matrícula de los centros universitarios municipales en el curso 2011-2012, representó 51,2 % de la del curso anterior

se conjugan las limitaciones en la disponibilidad de empleos y las demandas de cuidado, especialmente para las jóvenes.

La tercera edad, dado que ha sido constatada su alta presencia en la denominada “población en riesgo”; su desventaja económica asociada a la dependencia exclusiva de pensiones y ausencia de ayuda familiar, con una especial vulnerabilidad para aquellos que viven solos; limitaciones en servicios de cuidado específicos; así como demandas familiares y conflictos intergeneracionales para los que conviven en familias extendidas.

Con relación a lo segundo, persisten brechas de equidad, según color de la piel, que se manifiestan en: sobrerepresentación de personas negras y mestizas en la población desocupada, en las peores condiciones de vivienda y espacio urbano, y en las situaciones de desventaja socioeconómica; subrepresentación en los niveles de dirección, profesionales, científicos e intelectuales, también entre los trabajadores autoempleados, sector agrícola privado y cooperativistas, cuyos ingresos suelen ser superiores a los de ocupaciones equivalentes en el sector estatal, y entre aquellos que culminan estudios superiores;<sup>24</sup> asimismo, desventajas de ingresos y bienestar asociadas a su menor presencia en actividades del sector emergente –con formas alternativas de ingreso–; y concentración de las remesas familiares en la población blanca.<sup>25</sup> En estas situaciones intervienen factores históricos, coyunturales, de transmisión generacional y subjetivos;<sup>26</sup> en el actual proceso, pueden potenciarse estos últimos –como estereotipos, prejuicios y algunas formas de discriminación– y articularse de forma sinérgica con las desigualdades existentes, reforzándolas.<sup>27</sup>

Respecto a la vivienda, otra de las problemáticas sociales más acuciantes en el país, y que se vincula con la situación de pobreza identificada según el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), se establece:

- Prioridad a labores de mantenimiento y conservación del fondo habitacional, para solucionar problemas

(ONEI, 2012), esta reducción afectará la equidad en el acceso a la educación superior.

24 M. Espina y P. Rodríguez, *Raza y desigualdad en la Cuba actual*; E. Morales, *Desafíos de la problemática racial en Cuba*.

25 A. de la Fuente, “Un debate necesario: raza y cubanidad”.

26 M. del C. Zabala (comp.), *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe*.

27 En el Proyecto Documento Base de la 1ra. Conferencia Nacional el Partido Comunista de Cuba (2011) se expresa la necesidad de “[...] enfrentar los prejuicios raciales, de género, ante creencias religiosas, orientación sexual y otros que puedan originar cualquier forma de discriminación o limitar el ejercicio de los derechos de las personas [...]”.

habitacionales de la población, así como incremento de comercialización de materiales de construcción (Viviendas: 292).

- Significativa proporción del esfuerzo propio y otras vías no estatales en la construcción de viviendas (Viviendas: 295).
- Flexibilización en la compraventa de viviendas y trasmisión de su propiedad para facilitar solución de demandas habitacionales de la población (Viviendas: 298).
- Venta de materiales de construcción a precios no subsidiados, en los casos que se requiera se aplica subsidio a las personas (Viviendas: 299).

Estas medidas suponen una mayor responsabilidad individual / familiar en la solución de la problemática, así como el reconocimiento de la diferenciación socioeconómica existente, a partir de la cual se admiten soluciones diversas. Aunque en su conjunto deben contribuir a aliviar la difícil situación de la vivienda, posiblemente incidirán menos en situaciones extremas –viviendas que requieren ser reemplazadas, las ubicadas en ciudades multifamiliares o cuarterías, albergues de tránsito, barrios y focos insalubres– y en el alivio del déficit habitacional acumulado.

## Desafíos para la equidad social en el actual proceso de cambios económicos

El contexto donde tiene lugar la actual reforma económica se caracteriza por una compleja coyuntura externa –como consecuencia de la crisis estructural sistémica– e interna, dada la situación económica y demográfica.

El escenario demográfico del país se caracteriza por el lento crecimiento de la población, el descenso de la fecundidad –por debajo del reemplazo poblacional– y mortalidad, un saldo migratorio negativo, con importante presencia de jóvenes, mujeres y profesionales, así como un sostenido proceso de urbanización y de envejecimiento de la población.<sup>28</sup> Tal situación condicionará el descenso de arribantes a la edad laboral, envejecimiento de la población trabajadora, incremento de personas con derecho a jubilación y una mayor demanda de servicios sociales y cuidados a la tercera edad.

En medio de esta compleja coyuntura, los lineamientos de política social ratifican los derechos de acceso a los servicios sociales y la protección social, pero con mayor espacio a la focalización, mediante el subsidio a personas

28 Según la información preliminar del Censo de Población y Viviendas de 2012, las personas de 60 y más años representaban 18,3 % del total de la población.

y no a productos, y con mayor racionalidad en el uso de los recursos; lo cual se enuncia explícitamente al declarar la necesidad de “reducir o eliminar gastos excesivos en la esfera social” y el “rediseño de las políticas vigentes, según las posibilidades de la economía” (Política social. Lineamientos generales).

La discusión en torno a los retos de la equidad social en el actual proceso de cambios económicos supone no solo valorar los posibles efectos a mediano y largo plazo (impactos) de las medidas implementadas en la sociedad, sino también analizar sus consecuencias para diferentes grupos sociales y territorios, en función de sus puntos de partida.

Un primer reto, general y esencial, es mantener la articulación e intervencionalidad de la política social con la política económica, lo cual se fundamenta en una concepción integral del desarrollo en Cuba, que ha promovido el crecimiento económico junto a una distribución más equitativa de la riqueza, acceso universal a servicios sociales básicos y la atención a los problemas sociales existentes. Si en décadas anteriores se establecía la prioridad del desarrollo social sobre el económico, los lineamientos introducen elementos de eficiencia y sustentabilidad económica en la gestión de la política social; el reto es en este caso, sostener la integralidad de estas esferas.

En particular, el reto de preservar la equidad y justicia social como pilar del proyecto social cubano, supone garantizar igualdad de oportunidades, acceso y distribución de consumo, riqueza y capital humano a toda la población, así como brindar atención específica a aquellos grupos con posición desventajosa.

El modelo social cubano acumula una exitosa experiencia en el diseño e implementación de políticas particulares y tratamiento diferencial hacia determinados grupos considerados vulnerables –niñez, mujer y población rural–; los lineamientos se refieren explícitamente a los “elevados niveles de envejecimiento de la población” y a la necesidad de protección de la “población vulnerable o de riesgo en la alimentación”; constituye un desafío importante la identificación precisa de los diferentes grupos que compondrían este segmento poblacional, la caracterización de sus necesidades y el diseño e implementación de las acciones correspondientes; por otro lado, en una perspectiva mediata sería importante conectar las necesidades alimentarias –básicas y al propio tiempo minimistas– con otras esferas, como hábitat, salud, educación y cultura, que deben contribuir al desarrollo más pleno e integral de los integrantes de estos grupos.

En relación con lo anterior, otro importante reto es la atención a la pobreza, desigualdad social e inequidades existentes. La experiencia cubana en el combate a la pobreza durante las primeras décadas del proceso revolucionario y las tendencias constatadas en América Latina y el Caribe, confirman la asociación entre pobreza y desigualdad en la distribución de la riqueza, y la necesidad de conectar la atención de la pobreza junto con las políticas que apuntan a disminuir las desigualdades socioeconómicas.<sup>29</sup>

Resulta necesario diversificar las acciones y estrategias para la atención a la pobreza, vulnerabilidad e inequidades existentes, trascendiendo el marco de la política fiscal. En los lineamientos se conjuga la universalidad –mediante la garantía de servicios sociales básicos– y la focalización, bajo el principio de “compensar a las personas necesitadas y no subsidiar productos”.

Respecto a la focalización, la reorganización del programa de trabajadores sociales y del sistema de prevención y atención social, junto a la revisión de las prestaciones de la asistencia social –antes comentada–, ubica el desafío de perfeccionar el trabajo social en las comunidades para la identificación y atención a las personas necesitadas y facilitar el acceso de las familias más vulnerables a activos productivos (financiamiento, tierra, equipamiento) para el desarrollo de emprendimientos económicos.

Por otra parte, a partir de las brechas de equidad preexistentes y la diferenciación social, constituye un reto la incorporación en las políticas sociales de discriminaciones positivas hacia los grupos en desventaja social. Aquí resultan válidas las consideraciones de Bárcena:

[...] el reconocimiento de la diversidad reclama, consecuentemente, políticas de acción afirmativa para hacer a todos y todas plenamente ciudadanos. Esto obliga a ampliar el concepto secular de los derechos en aras de una visión más incluyente de la igualdad, considerando, por ejemplo, el recurso institucional de las discriminaciones positivas en favor de las categorías desfavorecidas o de la paridad en las cuestiones de género.<sup>30</sup>

Otro reto de la equidad se relaciona con el incremento del sector no estatal, por una parte, porque la inserción en algunas actividades comprendidas en este requieren disponer de ciertos recursos individuales y familiares

29 M. P. Otero, M. Di Virgilio y P. Boniolo, “Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. Introducción a un problema complejo”; M. Espina, *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*.

30 A. Bárcena y A. Prado (coords.), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, p. 45.

–materiales, financieros y sociales– que no están a disposición de todos los sectores sociales; por la otra, porque la exitosa inserción y desempeño en algunas de sus actividades puede incrementar aún más la diferenciación económica.

En cualquiera de estos casos, a partir del perfil de movilidad social constatado en investigaciones realizadas en Cuba, puede fortalecerse un patrón de selectividad en estos procesos que reproduzca las brechas de equidad preexistentes.<sup>31</sup> Adicionalmente, el fortalecimiento del rol de la familia como unidad económica exigirá desplegar estrategias diversas para favorecer su conexión social.

El desarrollo de proyectos locales con autosustentabilidad financiera debe considerar la heterogeneidad territorial existente, en particular las ventajas o desventajas de los territorios y en correspondencia con estas, implementar estrategias selectivas y diferenciadas; de tal manera resultaría posible redistribuir las riquezas y nivelar diferentes espacios con miras en el logro de equidad y con base en una amplia participación popular en la gestión de las políticas sociales trazadas.

Resulta esencial en esto la sensibilización y conocimiento que posean los actores locales del desarrollo sobre las desigualdades sociales existentes en sus territorios, dada la correspondencia que ha sido constatada entre sus percepciones sociales sobre la desigualdad y

las prácticas que concretan en proyectos y estrategias de desarrollo.<sup>32</sup>

Tanto el sector no estatal como los proyectos locales deben incorporar progresivamente principios de la economía social solidaria, como el carácter cooperativo y comunitario de las prácticas, la promoción de solidaridad y el impulso a formas democráticas de gestión de la producción y de lo público, como vías para favorecer la equidad social.<sup>33</sup>

Respecto al género, las brechas antes señaladas justifican la necesidad de continuar otorgando un tratamiento particular a las mujeres, fundamentalmente en lo relacionado con empleo, servicios de cuidado, seguridad y asistencia social. De continuar el incremento de la jefatura femenina de hogar, será necesario brindar especial tratamiento laboral y social a este sector poblacional, en particular a los hogares monoparentales femeninos, que han resultado ser más vulnerables.

Un último reto vinculado a la preservación de la equidad, es el diseño e implementación de políticas y programas que contribuyan a disminuir las desventajas socioeconómicas de las personas negras y mestizas, a partir del reconocimiento de las brechas existentes en ámbitos diversos: ingresos, empleo, hábitat y acceso a niveles de dirección, entre otros, y con el propósito de favorecer su desarrollo. ■

31 M. Espina, *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana.*

32 Un estudio realizado en la provincia Villa Clara con diversos actores del desarrollo local muestra que estos reconocen múltiples espacios de desigualdad, con peso y preeminencia variable, según las consideraciones de uno u otro actor; evidencia además, que existe correspondencia entre sus percepciones sobre la desigualdad social y sus prácticas. Así, aunque hay consenso entre ellos en torno a que el desarrollo conlleva a la eliminación de las desigualdades sociales, mientras los actores universidad y organismos no gubernamentales (ONG) orientan sus acciones y estrategias de desarrollo hacia las causas y grupos más vulnerables, el actor gobierno local mantiene prácticas que han demostrado su ineffectividad (A. Mederos Anido, “Las percepciones de desigualdad en actores del desarrollo local”).

33 M. A. González Brutón, *Ética de la economía. Reflexiones y propuestas de otra economía desde América Latina.*

## Referencias

- ÁLVAREZ, E. y J. MATTAR (coords.): *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, CEPAL/ INIE/ PNUD, México, 2004.
- AÑÉ, L. "La reforma económica y la economía familiar en Cuba" en *Reforma económica y social en América Latina y Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba, México*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 2000.
- BALIÑO, G. *La distribución de los ingresos en Cuba*, INSIE, La Habana, 1991.
- BÁRCENA, A. y A. PRADO (coords.): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, CEPAL, Santiago de Chile, 2010.
- BENÍTEZ, MA. E.: *La familia cubana en la segunda mitad del siglo XX (cambios sociodemográficos)*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2003.
- CIEM / PNUD: *Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba 1996*, 1997.
- \_\_\_\_\_: *Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba 1999*, 2000.
- \_\_\_\_\_: *Investigación sobre ciencia, tecnología y desarrollo humano en Cuba 2002*, 2003.
- DE LA FUENTE, A.: "Un debate necesario: raza y cubanidad", en *La Gaceta de Cuba*, enero-febrero, 2005.
- ECHAVARRÍA, D.: "Mujer, empleo y dirección en Cuba: algo más que estadísticas", en colectivo de autores, *15 años Centro de Estudios de la Economía Cubana*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2004.
- ECHAVERRÍA, D. y T. LARA: "Cambios recientes: ¿oportunidad para las mujeres?", en *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*, Vidal y Pérez (comps.), 2012.
- ESPINA, M.: *Transformaciones recientes en la estructura socioclasista cubana*, Editorial Servei de Publicacions, Barcelona, 1997.
- \_\_\_\_\_: *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*, CLACSO-CROP, Buenos Aires, 2008.
- ESPINA, R. y P. RODRÍGUEZ: *Raza y desigualdad en la Cuba actual*, Instituto de Antropología, La Habana, 2003.
- FERRIOL, A., G. CARRIAZO, O. U-ECHAVARRÍA et al.: *Efectos de políticas macroeconómicas y sociales sobre los niveles de pobreza. El caso de Cuba en los años 90*, INIE / CIEM, La Habana, 1997.
- FERRIOL, A., G. THERBORN y R. CASTIÑEIRAS: *Política social: el mundo contemporáneo y las experiencias de Cuba y Suecia*, INIE, La Habana, 2004.
- FERRIOL, A., M. RAMOS y L. AÑÉ: "Reforma económica y población en riesgo en Ciudad de La Habana", informe de investigación, INIE-CEPDE-ONE, 2004a.
- GONZÁLEZ BRUTÓN, M. A.: *Ética de la economía. Reflexiones y propuestas de otra economía desde América Latina*. Universidad Michoacana, Morelia, 2010.
- ÍÑIGUEZ, L. y M. RAVENET: "Desigualdades espaciales del bienestar en Cuba. Aproximación a los efectos de los nuevos procesos en las realidades sociales", informe de investigación, CESBH, La Habana, 1999.
- Llanes Matamoros, F.: "Estrategias de las familias pobres en los nuevos espacios del cuentapropismo en Cuba", tesis de diploma, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana, 2012.
- Mederos Anido, A.: "Las percepciones de desigualdad en actores del desarrollo local", tesis presentada en opción al título de Máster en Desarrollo Social, FLACSO Cuba, 2012).
- MORALES, E.: *Desafíos de la problemática racial en Cuba*, La Fuente Viva, La Habana, 2007.
- NÚÑEZ, M.: "Estrategias cubanas para el empleo femenino en los noventa: un estudio de caso con mujeres profesionales", en *Caminos, Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico* no. 17-18, 2000.
- ONE: *Información Nacional Censo de Población y Viviendas Cuba 2002*, Cuba Cuenta, septiembre de 2005.
- ONE: *Panorama Económico y Social, Cuba 2011*.
- \_\_\_\_\_: *Anuario Estadístico de Cuba 2011*, La Habana, 2012.
- OTERO, M. P.; M. DI VIRGILIO y P. BONIOLO: "Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. Introducción a un problema complejo", en: Di Virgilio, M. M.; M. P. Otero, P. Boniolo (comps.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*, CLACSO-CROP, Buenos Aires, 2010.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, La Habana, 2011.
- TOGORES, V.: "Ingresos monetarios de la población, cambios en la distribución y efectos sobre el nivel de vida", en *15 años Centro de Estudios de la Economía Cubana*, colectivo de autores, Editorial Félix Varela, La Habana, 2004.

- VIDAL, P.: "Desafíos monetarios y financieros", en *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*, Vidal y Pérez (comps.), 2012.
- ZABALA, M. DEL C.: "Aproximación al estudio de la relación entre familia y pobreza", tesis de doctorado, La Habana, 1999.
- \_\_\_\_\_ (comp.): *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe*, Siglo del Hombre Editores y CLACSO, Bogotá, 2008.
- \_\_\_\_\_ : *Jefatura femenina de hogar, pobreza urbana y exclusión social. Una perspectiva desde la subjetividad en el contexto cubano*, CLACSO, Buenos Aires, 2009.
- ZIMBALIST, A., C. BRUNDENIUS: *The Cuban Economy: Measurement and analysis of socialist performance*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1989.
-



## DE LOS AUTORES

### DÍAZ FERNÁNDEZ, ILEANA

Doctora en Ciencias Económicas (Universidad de La Habana, 1988). Profesora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Especialista en estrategia empresarial, competitividad e innovación. Autora principal del libro *Estrategia organizacional* y coautora de obras como *Miradas a la economía cubana II y III*, *L'economía cubana non é una sciencia triste*. También ha publicado artículos en diversas revistas. Obtuvo el Premio Universidad de La Habana por el libro *Estrategia organizacional*. Es presidenta del tribunal permanente de doctorado en Ciencias Económicas.

### ECHEVARRÍA LEÓN, DAYMA

Doctora en Ciencias Sociológicas (2008). Profesora Auxiliar del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Pertenece a la cátedra de la Mujer y al equipo de Estudios Rurales. Es integrante de la Red de Mujeres de América Latina y el Caribe en Gestión de Organizaciones, y ha participado en intercambios de investigación con varias universidades de Trinidad y Tobago, Canadá, Francia y España. Durante los últimos diez años ha coordinado cinco proyectos de investigación, de ellos tres internacionales, y otro formó parte del Programa Ramal de Ciencia y Técnica "Preparación y Superación de Cuadros". Desde el año 2000, ha publicado más de 25 artículos sobre género, empleo, poder y perfeccionamiento empresarial. Ha participado como consultora gerencial en diseños de procesos y de perfeccionamiento empresarial en más de 30 empresas cubanas. Su más reciente publicación es una colección editada con Magela Romero, *Convergencias en género, apuntes desde la sociología* (2011).

#### FIGUERAS, MIGUEL ALEJANDRO

Doctor en Ciencias Económicas, Profesor Titular de la Universidad de La Habana, Investigador Titular de la Academia de Ciencias 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. Actualmente trabaja en el Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Recibió en 2007 el Premio Nacional de Economía. Es autor de cinco libros y cuenta con más de 60 artículos en publicaciones nacionales y extranjeras.

#### ÍÑIGUEZ ROJAS, LUISA

Doctora en Ciencias Geográficas (Universidad de La Habana, 1984). Profesora Titular del Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humanos de la Universidad de La Habana (CESBH). Miembro de los consejos científicos de la Universidad de La Habana, del CESB y del consejo científico ampliado del Centro de Estudios Demográficos. Su quehacer investigativo se centra en las desigualdades espaciales del bienestar y la salud en Cuba y América Latina, así como en la geografía de la salud. Ha sido consultora temporaria de la OPS en varios países de la región e investigadora invitada de la Escuela Nacional de Salud Pública, FOICRUZ, Brasil. Ha impartido más de 60 cursos de posgrado en centros docentes y otras instituciones nacionales, así como en universidades de Brasil, México, Panamá, Ecuador y Honduras. Ha participado en numerosos proyectos de investigación en Cuba y en varios países de Latinoamérica. Cuenta con más de 80 publicaciones nacionales e internacionales. Ha sido coordinadora de varios libros, el más reciente: *Las tantas bananas... Abordajes de su heterogeneidad para la gestión territorial*.

#### LARA JUNCO, TERESA

Profesora Asistente de la Facultad de Economía (Universidad de La Habana, 2006). Licenciada en Economía (1976). Tiene una amplia experiencia profesional en el trabajo estadístico por más de 30 años, que le ha permitido realizar innumerables investigaciones sobre la economía cubana. Durante los últimos quince años se ha dedicado a los estudios de indicadores y estadísticas de género. Trabajó en la metodología, aplicación y análisis de los resultados de la encuesta sobre el uso del tiempo, desarrollada a nivel local en cinco municipios de Cuba (2001). Formó parte del grupo de expertas en encuestas de Uso del Tiempo de UNIFEM (Centro América, Cuba y República Dominicana) y publicó su artículo sobre el clasificador de actividades del uso del tiempo (UNIFEM,

2007). Como especialista en este tema participó en eventos internacionales en instituciones estadísticas y de la Mujer en México, CEPAL, Universidades en Módena, Italia; Cali y Alcaldías en Colombia. Ha trabajado como consultora en el diseño y evaluación de proyectos con instituciones nacionales, ONG, organismos internacionales y de la cooperación internacional en los temas relacionados con las estadísticas e indicadores de género. En el 2011, publicó su libro *Mujeres en Tránsito*.

#### LOURO BERNAL, ALEJANDRO

Profesor Instructor del Centro de Estudios de la Economía Cubana. Licenciado en Contabilidad (Universidad de La Habana, 1985). En la actualidad se especializa en temas de administración pública y desarrollo local. Con experiencia en el ejercicio profesional por más de 27 años, cinco años de trabajo en el Ministerio de Turismo y trece en la administración pública comunal de La Habana. Ha participado en eventos internacionales. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas.

#### MULET CONCEPCIÓN, YAILENIS

Doctora en Ciencias Económicas del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Profesora Auxiliar. Licenciada en Economía (Universidad de Holguín, 2004). Ha impartido diversas conferencias en distintos centros cubanos y en el extranjero; entre las que se destacan las realizadas en los Estados Unidos, España, Brasil y Noruega. Ha prestado cerca de 32 servicios profesionales relacionados con asesorías, consultorías y aplicaciones en el sector empresarial; se ha destacado en servicios de inteligencia empresarial. Ha sido tutora de 41 tesis de grado y siete tesis de maestría. Actualmente es tutora de cinco tesis de doctorado vinculadas al desarrollo territorial. Ha publicado más de veinte artículos en fuentes cubanas y de reconocido prestigio fuera de Cuba. Ha impartido diversos cursos de posgrado al sector empresarial, se destaca la capacitación a directivos nacionales en economía local y desarrollo territorial. Ha dirigido varios proyectos empresariales sobre la implementación y desarrollo de sistemas de vigilancia e inteligencia empresarial con colaboración internacional y participación del sistema empresarial del territorio de Holguín. Desde el año 2010, se especializa en descentralización y políticas territoriales. Ha participado en estancias de investigación en la Universidad de Harvard.

#### NOVA GONZÁLEZ, ARMANDO

Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de La Habana, 1989). Licenciado en Economía (1969). Investigador Titular y Profesor Titular del Centro de Estudio de la Economía Cubana (CEEC), de la Universidad de La Habana. Se especializa en la economía agroindustrial, economía cubana y energía renovable; temas que imparte en pre y posgrado. Ha desarrollado seminarios y conferencias en el extranjero, se destacan los efectuados en la Universidad Autónoma de Chapingo, México; Universidad del País Vasco; Universidad de Sherbrooke, Canadá; Universidad Estatal de la Florida (Gainesville), Stanfor y Berkeley California en los Estados Unidos, el TEC de Monterrey (Torreón-Laguna), México y Lexington Institute en Washington. Ha realizado estancia posdoctoral en la Universidad de Harvard. Es autor de dos libros, uno de ellos *La agricultura en Cuba: evolución y trayectoria 1959-2005* (Editorial Ciencias Sociales, 2006) y coautor de cuatro. Es presidente del Consejo Científico del CEEC, miembro del Consejo Científico de La Universidad de La Habana, miembro del Consejo Técnico Asesor del ASCUBA (antiguo MINAZ) y secretario de la Sociedad de Economía Agrícola de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba.

#### PÉREZ VILLANUEVA, OMAR EVERLENY

Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de La Habana, 1998). Máster en Economía y Política Internacional (CIDE, AC México, Distrito Federal, 1990). Licenciado en Economía (Universidad de La Habana, 1984). Profesor Titular. Ha impartido más de 300 conferencias en distintos centros cubanos y en el extranjero, entre las que se destacan las desarrolladas en los Estados Unidos, Japón, Francia, Canadá, España, Brasil, Puerto Rico, México, República Dominicana, Venezuela, China, Malasia, Argentina, Perú, Trinidad y Tobago, Jamaica, Barbados y Colombia. Ha sido profesor invitado en universidades de los Estados Unidos, Japón y Francia. Ha realizado más de 70 trabajos de investigación en distintas áreas de la economía cubana e internacional. Ha publicado más de 75 artículos en revistas y ha sido coautor de varios libros, tanto en Cuba como en el extranjero, entre ellos, *50 años de la economía cubana* (Editorial de Ciencias Sociales) y *Cuban Economic and Social Development: Policy Reforms and Challenges in the 21st Century* (Harvard University Press); *Cuba. Hacia una estrategia de desarrollo para los inicios del siglo XXI* (Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Colombia); así como el artículo "El sector externo de la economía cubana" en *Cuba en tiempos de cambios* (Editorial ICEI, Madrid).

#### PONS PÉREZ, SAIRA

Profesora Instructora del Centro de Estudios de la Economía Cubana. Licenciada en Economía (Universidad de La Habana). Trabajó en el Instituto de Investigaciones Económicas (INIE) del Ministerio de Economía y Planificación por tres años. Ha impartido conferencias en Chile, España, Noruega y los Estados Unidos. Ha participado en eventos internacionales en Cuba y en el extranjero. Se especializa en temas fiscales.

#### TORRES PÉREZ, RICARDO

Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de La Habana, 2011). Es Profesor Auxiliar en el Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana y jefe del equipo de Economía Cubana del propio centro. Es autor de varios artículos sobre temas relacionados con crecimiento económico y cambio estructural, economía del conocimiento y energía. Ha sido coautor y editor en varios libros como *¿Quo Vadis Cuba? La incierta senda de las reformas* (editorial Catarata, Madrid) y *No More Free Lunch: Reflections on the Cuban Economic Reform Process and Challenges for Transformation* (Springer, Nueva York). Ha visitado e impartido conferencias en universidades y centros de investigación de Suecia, Noruega, Japón, Sudáfrica, España y los Estados Unidos.

#### ZABALA ARGUELLES, MARÍA DEL CARMEN

Doctora en Ciencias Psicológicas (Universidad de La Habana, 1999), Máster en Desarrollo Social (FLACSO, 1996). Profesora Titular del Programa Cuba de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), adscrito a la Universidad de La Habana. Investiga sobre el desarrollo social, desde una perspectiva interdisciplinaria, con énfasis en los temas de pobreza, familia, género, vulnerabilidad y trabajo comunitario. Becaria Senior del Programa de Estudios Comparativos de Pobreza del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Coordinadora del Comité Académico de la Maestría Desarrollo Social. Miembro de los consejos científicos de FLACSO Cuba y del Centro de Estudios sobre la Juventud, integrante del consejo consultivo del Instituto Centroamericano de Estudios y Desarrollo. Ha desarrollado cursos y presentaciones en universidades de México, Canadá, los Estados Unidos, Costa Rica y Noruega. Es autora de dos libros: *Jefatura femenina de hogar, pobreza urbana y exclusión social. Una perspectiva desde la subjetividad en el contexto cubano* (Buenos Aires: CLACSO, 2009) y *Familia y pobreza en Cuba. Estudio de casos* (La Habana: Publicaciones Acuario, 2010).

