



# MIRADAS

A LA ECONOMÍA CUBANA  
De la *Conceptualización* a la práctica

Compiladoras  
**Betsy Anaya Cruz**  
**Dayma Echevarría León**



# MIRADAS

## A LA ECONOMÍA CUBANA

*De la Conceptualización a la práctica*

**Betsy Anaya Cruz**  
**Dayma Echevarría León**  
*Compiladoras*

*Prólogo*  
**Antonio F. Romero Gómez**

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

Edición y corrección: Dayron Roque y Guadalupe Pérez  
Realización: Guadalupe Pérez y Dayron Roque  
Diseño: Alexis Manuel Rodríguez Diezcabezas de Armada

© Colectivo de autores, 2023

© Sobre la presente edición:

Fundación Friedrich Ebert, 2023

ISBN: 978-9945-509-42-7

Fundación Friedrich Ebert  
Edificio Plaza JR, Piso 8 Av. Tiradentes  
esq. Roberto Pastoriza Santo Domingo.  
República Dominicana  
[www.fescaribe.org](http://www.fescaribe.org)

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

## PRÓLOGO / VII

*Antonio F. Romero Gómez*

## CAPÍTULO 1

La *Conceptualización*: una mirada desde  
la perspectiva del desarrollo / 13

*Juan Triana Cordoví*

## CAPÍTULO 2

Distorsiones estructurales  
y reforma económica en Cuba / 21

*Ricardo Torres Pérez*

## CAPÍTULO 3

La *Conceptualización* y los incentivos:  
lo que queda por hacer / 35

*Ricardo González Águila y Leandro Zipitría*

## CAPÍTULO 4

Política monetaria en Cuba:  
Entre el paradigma y la realidad / 45

*Carlos Lage Codornú y Karina Cruz Simón*

## CAPÍTULO 5

Políticas sociales en Cuba: de la *Conceptualización* a la práctica. Principales desafíos / 53

*Juan Carlos Albizu-Campos Espiñeira,  
Dayma Echevarría León y Mayra Tejuca Martínez*

## CAPÍTULO 6

Alimentación en Cuba: prioridad y situación actual / 65

*Anicia García Álvarez y Betsy Anaya Cruz*

## CAPÍTULO 7

Autonomía municipal y gobernanza multinivel: dos aspectos claves para el desarrollo local en Cuba / 75

*Lisette Pérez Hernández, Orestes J. Díaz Legón  
y Niurka Cruz Sosa*

## CAPÍTULO 8

La empresa estatal en su laberinto: entre lineamientos, conceptualizaciones y medidas / 85

*Humberto Blanco Rosales*

## CAPÍTULO 9

Actores económicos de propiedad no estatal ¿por la senda de la *Conceptualización*? / 93

*Ileana Díaz Fernández*

## CAPÍTULO 10

La política crediticia y su implementación en las relaciones de la banca con los actores económicos / 101

*Francisco Fidel Borrás Atiénzar*

DE LOS AUTORES / 107

Esta nueva edición de la serie *Miradas a la Economía Cubana* —la cual desde 2009 ha elaborado el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) de la Universidad de La Habana (UH)— está dedicada al análisis desde diferentes perspectivas, de los problemas más acuciantes que enfrenta la economía y sociedad cubanas. Análisis que se realiza, cinco años después de haberse aprobado la primera versión del documento *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*.<sup>1</sup>

Sin lugar a dudas, el esfuerzo analítico y propositivo de este volumen resulta en extremo desafiante, si se tiene en cuenta una diversidad de factores relaciona-

---

<sup>1</sup> La referencia a este documento en el texto es frecuente. En lo adelante se referirá al mismo solo como *Conceptualización*. Existen dos «versiones» del documento. La primera versión publicada en 2017 como: *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017*. Contiene la *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista* y *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021* y las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos*, 2017. Otra versión más reciente aprobada en el 8vo. Congreso del Partido Comunista de Cuba, publicada como: *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista* y *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*, 2021. Para diferenciar las dos «versiones», de este documento se adicionará el período, según sea necesario (Nota de la Edición).

dos tanto con el alcance temático del volumen como con el contexto nacional que vive la nación en los últimos tiempos.

En efecto, el presente volumen de *Miradas*, incorpora como ha sido habitual, análisis disímiles; los cuales abarcan: i) las contradictorias condiciones macroeconómicas en que se desenvuelve la economía del país en la actualidad, ii) las cuestiones de índole sectorial y/o territorial, iii) las difíciles problemáticas que enfrentan diversos actores económicos (estatales y privados) para su desempeño y iv) también estudios sobre los enormes retos vinculados a la dimensión social del desarrollo.

Dicha amplitud de contenidos da cuenta de la complejidad, y al mismo tiempo integralidad, de los análisis incluidos en esta décima edición de *Miradas*. Aquilatar su valía intelectual, también debe considerar el hecho de que, los autores en sus diez capítulos, no solo se limitan al diagnóstico de los problemas —que tensionan como nunca antes la reproducción social de la nación—; sino también incluyen propuestas para intentar —desde una perspectiva científica y, por ende, coherente— superar los desequilibrios, obstáculos institucionales, prejuicios y rezagos estructurales, que impiden el avance hacia el socialismo próspero y sostenible que Cuba merece.

Los capítulos incluidos en el presente volumen, pudieran agruparse —solo con el propósito de sintetizar las ideas que requiere este prólogo— en cuatro secciones o partes.

En primer lugar, hay cuatro temas abordados que se pudieran considerar como discusiones o problemas de dimensión «macroeconómica». Dentro de estos, el artículo de Juan Triana Cordoví hace una loable síntesis crítica de la *Conceptualización* desde la perspectiva del desarrollo. Como resalta el autor, su trabajo tiene como propósito presentar la lógica del proceso de cambios en el país, enmarcado en el proceso de la actualización del modelo económico y social cubano,<sup>2</sup> para lo cual hace un análisis de sus características más sobresalientes y al final se evalúan el alcance real y las limitaciones de las transformaciones en curso.

Concluye este capítulo con la observación de una evidente falta de consistencia en los procesos de transformación que han tenido lugar en Cuba, la cual es

comprobable en la poca capacidad demostrada, por la estrategia de cambios adoptada, para erradicar las fallas estructurales de larga data que han lastrado el dinamismo de la economía nacional y que debería analizarse la conveniencia de introducir cambios raigales en los documentos que rigen el proceso de cambios recientes, o —en su defecto— producir otros nuevos más cercanos a la realidad que vive Cuba hoy.

En su análisis sobre la reforma económica, Ricardo Torres Pérez aborda la trayectoria de las distorsiones estructurales presentes en la economía cubana y las vincula con la Actualización del modelo; al tiempo que resalta que el volumen relativo de las distorsiones económicas en el país ha aumentado en las últimas tres décadas; sobre todo las de origen comercial, lo cual sugiere una baja efectividad de las políticas de cambio estructural. Esta baja competitividad externa requiere políticas coordinadas en varias esferas y de acuerdo a Torres Pérez hay atisbos de que el perfil sectorial de las empresas privadas creadas en el último año en Cuba —básicamente de manufactura ligera, servicios personales y empresariales y construcción— ofrece una ventana de oportunidad sobre las necesarias transformaciones por venir demandadas por la economía y sociedad cubanas en los momentos actuales.

Por su parte, el capítulo de Ricardo González Ávila y Leonardo Zipitría, aborda un tema fundamental para el análisis de los problemas —acentuados en los últimos tiempos— experimentados en el largo plazo por la economía cubana: los incentivos. La hipótesis de este análisis es que al limitar el desarrollo de mercados se evitó la recomposición del sistema de incentivos microeconómicos que es esencial para mejorar la eficiencia, productividad y competitividad del sector real de la economía cubana, sin las cuales sería imposible aumentar la efectividad de las reformas implementadas en el país a partir de 2011. Los profesores concluyen que: «La reforma iniciada en 2011 fue insuficiente para desatar un proceso de crecimiento virtuoso de la productividad agregada, porque en los hechos, los cambios introducidos dejaron casi intactos los fundamentos generales del modelo y del entorno de negocios» (pág. 44), por lo cual proponen un conjunto de cambios institucionales que viabilizarían el incremento sustancial de la oferta de bienes y servicios, aunque reiteran que otorgar el imprescindible mayor rol al mercado, no implica en ningún caso resignar de los roles sustantivos del Estado.

Carlos Lage Codorníu y Karina Cruz Simón realizan un análisis riguroso sobre la política monetaria en Cuba, en el cual resaltan que este componente

2 Las referencias al proceso de reformas llamado actualización del modelo económico y social cubano, iniciado en 2007 y codificado a partir de 2011 en un grupo de documentos rectores del Partido Comunista de Cuba, son frecuentes en el texto. En lo adelante, se referirá al mismo solo como Actualización (Nota de la Edición).

particular de la política económica —que debe garantizar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda— adquiere una relevancia incrementada ya que como parte de las transformaciones de la actualización, se descentraliza la planificación, se otorga autonomía a empresas públicas y gobiernos locales, adquieren mayor protagonismo las formas de propiedad privada y cooperativa, y crecen las relaciones comerciales, financieras y culturales con el exterior. El texto demuestra que durante la etapa en que se ha enmarcado la Actualización se han registrado los mayores retrocesos en términos de estabilidad y fortalecimiento de la moneda nacional en los últimos 30 años; lo que se vincula a la pérdida de tres anclas medulares para el control de los precios en el contexto específico cubano. Los autores concluyen que, además de la urgencia que supone la solución de los desequilibrios monetarios actuales y el análisis sobre las anclas que garantizaron décadas de estabilidad en el sector de los hogares, resulta relevante hoy abordar los desafíos institucionales que limitan la actuación de la política monetaria en Cuba.

La segunda sección de este *Miradas* estudia aspectos esenciales de la «dimensión social del desarrollo». En este marco, el capítulo 5, elaborado por Juan Carlos Albizu-Campos Espiñeira, Dayma Echevarría León y Mayra Tejuca Martínez, aborda los principales desafíos de las políticas sociales en Cuba a partir de la implementación práctica de la *Conceptualización*. El análisis se centra en el comportamiento reciente de las políticas sociales relacionadas con la salud, el acceso a la educación superior y el empleo y salario. Aunque el colectivo autoral reconoce que «existen otras políticas sociales en el análisis del modelo socialista, en las políticas seleccionadas Cuba se ha constituido como referente internacional por los resultados alcanzados en estos ámbitos y reflejados en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) logrado» (pág. 56). No obstante lo anterior, las principales conclusiones de esta sección apuntan a que si bien se observa coherencia en los principios y normas de las tres políticas estudiadas con lo que refrenda la *Conceptualización*, el comportamiento de indicadores clave en cada una de ellas no ha tenido un comportamiento acorde a lo deseado. En el caso de la salud, pareciera que el proceso de compactación, regionalización y reordenamiento de los servicios de salud tuvo costos en la esperanza de vida de la población, previos a la pandemia de la covid-19. En el acceso a la educación superior, aún quedan espacios de mejora en términos de lograr la coherencia entre lo que plantea la política y lo que se observa en

los indicadores, en especial en lo relativo a garantizar el acceso equitativo a la oportunidad de cursar y concluir la educación superior. Por último, aún el trabajo no logra constituirse en la principal fuente de ingresos de quienes trabajan y sus familias. En definitiva, se resalta que: «El énfasis hecho por la Actualización en la sostenibilidad económica, si bien urgente y necesaria, y que resaltó una dimensión no valorada con suficiencia en décadas precedentes, trajo como consecuencia costos para los niveles de bienestar antes alcanzados, sin lograr los desempeños económicos esperados» (pág. 64).

En cuanto a lo que pudiera agruparse como dimensión sectorial y/o territorial del desarrollo económico y social, esta edición de *Miradas* incluye dos relevantes contribuciones. En primer lugar, el capítulo de Anicia García Álvarez y Betsy Anaya Cruz analiza el tema de la alimentación en Cuba y reconocen que el sector agropecuario ha sido, probablemente, el más intervenido desde los inicios de la Actualización en 2011, con varias medidas implementadas, las cuales buscan incrementar la producción de alimentos para sustituir importaciones, satisfacer la demanda de la población cubana y promover exportaciones. No obstante, ambas autoras concluyen que los resultados alcanzados no han sido halagüeños. El tema alimentario en Cuba ha sufrido un deterioro en los últimos años como resultado de la contracción de la disponibilidad de alimentos, dada la disminución de la producción doméstica y de las importaciones. A pesar de los esfuerzos realizados, la contracción de la disponibilidad de divisas en los últimos años y, por consiguiente, la caída en la importación de ciertos insumos agrícolas, se refleja en similar desplome de los niveles productivos. Concluyen las autoras con el señalamiento de que la situación que atraviesa Cuba hoy en cuanto a la alimentación es compleja, no es postergable y no admite inmovilidad, ni improvisación; y lo que es más preocupante: no se visualiza una ruta crítica efectiva para corregirla en el corto plazo.

Por su parte, el capítulo elaborado por Lissette Pérez Hernández, Orestes J. Díaz Legón y Niurka Cruz Sosa analiza uno de los procesos más promisorios pero al mismo tiempo complejos —y relativamente recientes— que tienen lugar en nuestro país hoy: la autonomía municipal y la gobernanza multinivel como dos aspectos claves para el desarrollo local en Cuba. Los autores reconocen que el desarrollo municipal constituye un proceso integral que busca el bienestar de la población y la satisfacción de necesidades e intereses públicos locales, conciliados y articulados con la concepción de desarrollo socioeconómico de la

nación. En el caso de nuestro país, hay dos cuestiones claves para la gestión local del desarrollo: la autonomía municipal —indispensable para garantizar la capacidad de decisión de las autoridades municipales y que actúen de forma más dinámica, ágil y estratégica— y la gobernanza multinivel que resulta necesaria para articular, de manera coherente y armónica, los intereses y ámbitos competenciales entre todos los niveles de poder. El capítulo resalta que tal y como establece la *Conceptualización*, el desarrollo local debe ser una prioridad; no obstante, aún es necesario modificar el camino hacia el diálogo continuo y la articulación armónica de los actores en aras de esa meta.

Al respecto, se demanda por un lado, un mejor enfoque de lo territorial en las políticas nacionales y sectoriales y, por otro, una mayor articulación en el territorio de las actuaciones que de ellas se derivan. Concluyen que, en el contexto actual, para resolver las disfuncionalidades que atentan contra el desarrollo territorial y su articulación con la nación, el municipio necesita contar con un ámbito competencial definido por ley, el cual le permita conducir la gestión del desarrollo, y enfrentar los múltiples desafíos de índole organizativa, estructural, cultural y económica que caracterizan este proceso a nivel local.

Por último, hay tres capítulos que dan cuenta de lo que pudiera definirse como la participación y dinámica de los actores económicos en el proceso de desarrollo en Cuba. El primero de ellos, escrito por Humberto Blanco Rosales analiza la problemática de la empresa estatal cubana. El profesor Blanco Rosales señala que, a pesar de no pocas medidas adoptadas como parte de la Actualización iniciado en 2011 con mayor énfasis en los últimos tiempos, el despegue de la empresa estatal cubana no acaba de producirse y todo indica que los problemas acumulados en estas entidades no han encontrado ni en viejas, ni en recientes soluciones, la respuesta adecuada. Insiste en que las bases conceptuales y metodológicas para una verdadera transformación y desarrollo de la empresa estatal cubana no han sido abordadas en toda su magnitud e intensidad. Desde la *Conceptualización* en sus dos versiones, hasta las medidas más recientes, se aprecian ambigüedades, la omisión de problemas que desde la teoría y la práctica requieren ser tratados, declaraciones reiteradas por mucho tiempo sobre eficiencia, autonomía y otros asuntos, sin acciones más resueltas que las hagan ciertas. Blanco concluye que estas limitaciones son decisivas para que las políticas y decisiones adoptadas y su correspondiente marco jurídico —por ejemplo las medidas para otorgarles más facultades a las empresas

estatales—, no hayan tenido el resultado esperado y que la empresa estatal requiere un programa de cambios desde el contexto regulador e institucional hasta la dirección de sus procesos internos.

La profesora Ileana Díaz Fernández aborda el análisis de los actores económicos no estatales en la actualidad. En particular, el estudio analiza hasta qué punto el desarrollo de los actores económicos de propiedad no estatal —incluidas las pequeñas y medianas empresas, los trabajadores por cuenta propia, los agricultores privados y las cooperativas— apuntan hacia el logro del modelo deseado en la *Conceptualización*. Las conclusiones de este capítulo destacan que, en medio de un contexto macro y microeconómico muy desfavorable como el que se presenta en Cuba en los últimos tres años, nacen las mypimes y las CNA sin que fueran creadas condiciones propicias para su desenvolvimiento. Por ello, estos actores no estatales han tenido que sobrevivir en un medio muy adverso y sin el reconocimiento y la comprensión de qué son y cómo pueden apoyar a la economía. En particular, llama la atención sobre como consideraciones de tipo ideológico no debieran ser un freno a las fuerzas productivas y, por ende, que el miedo a la concentración de la propiedad, a la mayor y mejor eficiencia de lo no estatal, tiene que cambiarse por el establecimiento de mecanismos de regulación económica incentivadora para todos los actores —incluidos los estatales— en función de las necesidades del pueblo, lo cual es el objetivo supremo de un modelo socialista.

Por último, Francisco Borrás Atienzár estudia la política crediticia y su implementación en las relaciones de la banca con los actores económicos. El capítulo se focaliza en el análisis de las brechas que aún existen entre la *Conceptualización*, el diseño de políticas y su implementación práctica en aspectos relacionados con el papel del crédito bancario en el desarrollo de los actores económicos. El autor reitera que la *Conceptualización* traza pautas de política crediticia coherentes, atemperadas a las particularidades de la economía cubana; y que la concreción de esa política en el diseño del marco legal es adecuada, aunque presenta vacíos que deben considerarse en su perfeccionamiento, sobre todo en el fortalecimiento de los incentivos y salvaguardas ambientales y sociales asociados al financiamiento crediticio de los actores económicos. No obstante, el capítulo concluye que la aplicación práctica de la política presenta brechas significativas las cuales determinan un alejamiento de la realidad con respecto a los preceptos de la *Conceptualización*. En tal sentido, resulta necesario reconocer que en la existencia de estas brechas inciden

factores internos del Sistema Bancario, vinculados al necesario fortalecimiento de los criterios de impacto del crédito sobre la sostenibilidad económico-financiera de los actores económicos. Por último, se sugiere que la banca cubana debería ampliar la mirada más allá de la solución de los problemas inmediatos que presentan las empresas, para que sus decisiones puedan influir con mayor fuerza en la superación de las debilidades estructurales de estos agentes, al otorgar prioridad a los criterios y mecanismos económicos y financieros sobre los administrativos.

El estudio de los problemas multidimensionales que enfrenta hoy la economía y sociedad cubanas, tendrá necesariamente que considerar lo expuesto de manera crítica en esta décima edición de *Miradas*, la cual nos ofrece —como ya es habitual— el comprometido y profesional colectivo del Centro

de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) y sus colaboradores. En definitiva, reconocer las dificultades, los prejuicios, las contradicciones, las distorsiones y los errores cometidos en la aplicación de políticas, es la única forma de superar el estancamiento económico, la pérdida de competitividad, el deterioro del nivel de vida de la población y la crisis de acumulación que evidencia nuestro país. Solo así, se podrá avanzar en el imprescindible proceso de estabilización macro-económica y en la dilatada reforma estructural que requiere Cuba, como condición esencial para el logro del socialismo próspero y sostenible que como visión de la nación fue prometido por el Partido y las más altas autoridades políticas, hace ya más de una década.

*Antonio F. Romero Gómez*



## ***La Conceptualización: una mirada desde la perspectiva del desarrollo***

JUAN TRIANA CORDOVÍ

---

### **Introducción**

Durante casi sesenta años Cuba ha estado bajo un constante proceso de transformaciones. Todas ellas han tenido como finalidad última, la transición socialista. Las transformaciones ocurridas a partir de los años noventa han estado enmarcadas en un contexto cualitativamente diferente y se han caracterizado por «idas y venidas» tanto desde el diseño económico como desde el ámbito ideopolítico.

Este capítulo tiene como propósito presentar de forma sintética la lógica de dicho proceso. En él se expone de forma resumida las características del proceso vinculado a la *Actualización del modelo de desarrollo económico y social socialista*, y se evalúan sus alcances y limitaciones. Resulta necesario someter los documentos básicos que han guiado dicho proceso a una profunda revisión para su adecuación a la situación actual del país, tanto en el orden económico, como social y político.

### **La lógica de la construcción de un modelo socialista de desarrollo económico y social**

Construir el socialismo desde el subdesarrollo y consecuentemente, alcanzar el desarrollo sobre una base

socialista, fue la «idea-fuerza» que alimentó la estrategia de desarrollo de nuestro país durante los primeros treinta años posteriores a 1959, en especial a partir de 1962. Internalizar las ventajas de una sólida relación con la Unión Soviética y el campo socialista, la cual a la vez permitía reducir de modo sustancial los daños del bloqueo de los Estados Unidos, parecía ser la mejor forma de apalancar esos propósitos.

Casi treinta años después y debido a una combinación de factores internos y externos, la realidad del país, a la vez que mostraba significativos avances en el ámbito del desarrollo social, ponía en evidencia la debilidad de su sistema económico y de su capacidad para sostener aquel desarrollo social basado en un modelo de economía que se caracterizó desde mediados de los sesenta por reproducir, de forma incrementada, su dependencia de un solo mercado y de un solo producto, una alta densidad energética, significativa debilidad de su sector externo, incapaz lograr un balance comercial positivo en casi ninguno de esos treinta años, una alta dependencia tecnológica de un solo mercado, muy baja complementariedad de su sistema industrial y, de manera consecuente niveles de productividad también bajos, lo cual contribuyó de modo decisivo a un estilo de crecimiento extensivo sobre la base de un pleno empleo, sin respaldo en el crecimiento del producto y tampoco con el de la productividad e insumos, por lo general en condiciones ventajosas.

A finales de los años ochenta se genera un nuevo contexto marcado por la disolución del campo socialista y la desaparición de la Unión Soviética. Ello condicionó una revisión relativamente profunda del modelo económico y provocó la adopción de una estrategia y de políticas públicas que pretendía ajustar el funcionamiento de la economía a esas nuevas realidades

Entre ellas en Hidalgo y Triana (2021), se mencionan:

- Apertura a la inversión extranjera.
- Ampliación del trabajo por cuenta propia en actividades seleccionadas.
- Creación de unidades básicas de producción cooperativa, mercados agropecuarios y la entrega de tierras en usufructo.
- En materia monetaria y cambiaria fue necesario adoptar diversas decisiones: legalización de la tenencia y circulación de divisas dentro del país; creación y puesta en funcionamiento del peso cubano convertible, bajo un sistema relativamente cercano al funcionamiento de una «caja de conversión monetaria».
- Apertura a las remesas desde el exterior.

- Establecimiento de un sistema de dualidad monetaria (CUP y CUC) y cambiaria con dos tipos de cambio, uno sobre todo, para las relaciones entre las entidades de propiedad estatal y el otro para la población y otras entidades.
- Reorganización de la administración del Estado, proceso en el que se racionalizaron unidades presupuestadas y organismos. Todo ello con el objetivo principal de reajustar los gastos del presupuesto, redefinir las funciones del aparato de gobierno y reducir plantillas excesivas.
- De manera simultánea, fueron redimensionadas empresas estatales.

Calificado por la Comisión Económica para América Latina como un programa heterodoxo,<sup>1</sup> los cambios introducidos permitieron recuperar cierta dinámica de crecimiento económico, sobre la base de crear dos circuitos de economía que funcionaban con monedas diferentes y marcos institucionales —reglas de juego— también diferentes, aunque en general puede afirmarse que el sistema económico en su conjunto disfrutó de mayor flexibilidad y descentralización.

Es posible afirmar que la dinámica de crecimiento alcanzada descansó en ganancias de productividad total de los factores más que en el incremento de alguno de ellos en particular (Doimeadiós, 2005).

El largo camino de la reforma económica que se inició entonces ha estado caracterizado por procesos donde a la apertura hacia una economía más abierta le ha seguido otros períodos en los que el sentido de las medidas y las políticas han sido más bien de signo contrario. Idas y venidas de un proceso, el cual junto a factores internos no solo de orden económico, ha tenido que enfrentar un contexto externo en esencia poco favorable en el cual la relación con los Estados Unidos ha operado como un parámetro de signo negativo.

Tres factores se combinan y permiten aproximar una explicación; el cambio de liderazgo en la conducción del país, la reducción de la dinámica de

<sup>1</sup> Se caracterizó por transformaciones en la economía y por cierta descentralización financiera, junto a una cautelosa descentralización de la planificación, también por mayor presencia de las relaciones monetario-mercantiles y por la de la diversificación de las formas de propiedad, en especial, empresas de propiedad mixta y mayor presencia del trabajo por cuenta propia. En la esfera de la distribución, aunque el Estado continuó con su vocación social, tienen menor peso mecanismos de distribución igualitarios, se hacen mayores y más evidentes las diferencias sociales y se da un deterioro en los servicios básicos. Desde el punto de vista del sector externo se diversifican mercados y fuentes de ingresos externas.

crecimiento, en parte inducida por la reducción de los apoyos externos y la fuerte crisis de liquidez que a partir de 2008 la economía cubana empieza a enfrentar y que tiene su expresión concreta en la creación de los «certificados de liquidez» como alternativa a la desvalorización del CUC como instrumento de pago de compromisos internacionales.

A partir de 2007 es posible identificar un nuevo momento o fase en el proceso de reforma. Al respecto se señala que entre los años 2007 y 2010 el esfuerzo normativo y de política económica se centró en corregir las fallas del período anterior al adoptar «medidas puntuales» mientras que a partir de 2011, con la aprobación y el inicio del proceso de implementación de los *Lineamientos (2011)*, es posible distinguir un esfuerzo de tipo más programático (Hidalgo y Triana, 2021).

### **Lineamientos, Conceptualización y Plan de Desarrollo Económico y Social**

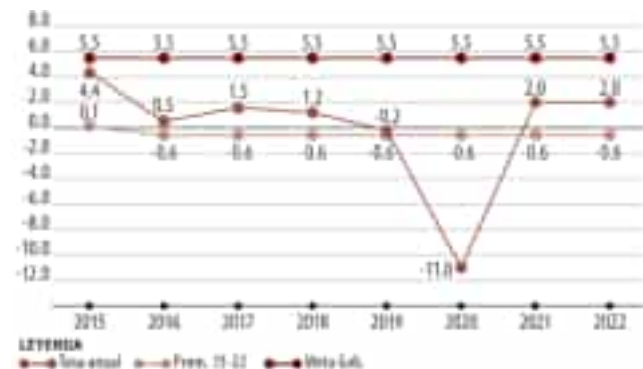
El proceso de *Actualización de la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*, tiene su punto de partida en el VII Pleno del Comité Central del Partido.<sup>2</sup> Se presenta allí una primera propuesta de *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. Después de una amplia consulta popular que introdujo cambios, algunos de ellos significativos, esta propuesta se aprobó por el 6to. Congreso del Partido Comunista de Cuba, en abril de 2011 y luego fue refrendada por la Asamblea Nacional del Poder Popular y los subsiguientes congresos del Partido Comunista de Cuba.

En la *Actualización*, estos tres documentos han jugado un rol determinante. Los *Lineamientos*, a la vez de ser un diagnóstico de los problemas de la economía nacional, trazaron las líneas fundamentales de las políticas, mientras, la *Conceptualización*, delineó el modelo de economía y sociedad al que se aspiraba y sus conceptos asociados y por último, el *Plan 2030* ha intentado concretar a través de macroprogramas los objetivos y metas planteadas.

De otra parte, fallas estructurales no resueltas desde décadas anteriores, el bloqueo incrementado que la administración del presidente estadounidense Donald Trump (2017-2021) adoptó,<sup>3</sup> y los efectos de la

pandemia de la covid-19; sumado a deficiencias en la adopción de políticas, han provocado que la economía nacional exhiba el peor desempeño de estos sesenta años, tal como se muestra en la ilustración 1.

Ilustración 1. Evolución del PIB a precios constantes



Fuente: Elaboración propia en base a ONEI (2021).

De esta suerte, dado esos resultados y los profundos cambios del entorno, conviene preguntarse entonces si resulta o no necesario repensar las bases conceptuales que sustentan el desarrollo «deseado».

### **Las diferencias del contexto y las diferencias conceptuales**

Sin dudas existen diferencias sustanciales entre aquellas condiciones bajo las cuales se elaboraron los primeros documentos y las presentes hoy, tanto en lo relacionado a lo que ha ocurrido y ocurre dentro del país, como a aquellas otras externas sobre las cuales los márgenes de acción de Cuba y en especial del gobierno cubano son significativamente reducidos.

Desde la perspectiva interna, el reinicio del proceso de reformas en 2008 estuvo precedido por una dinámica de crecimiento muy diferente a la actual. La ilustración 2 muestra dicha situación.

Si bien es cierto que desde 2006 la tasa de crecimiento del PIB se ralentiza, debe observarse que el promedio del período alcanzó el 7%, mientras muy diferente a lo que ocurre en este último quinquenio 2016-2021.

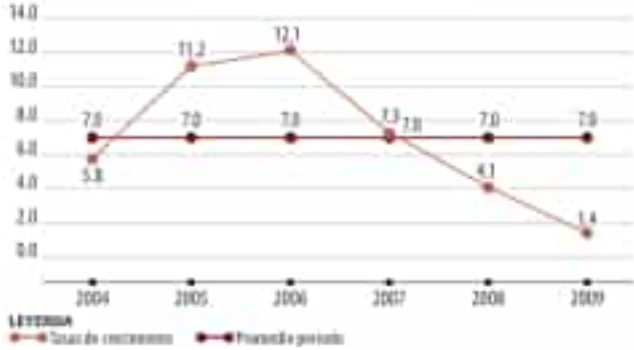
Se debe considerar también los importantes cambios que se producen en la política económica entre 2004 y 2008 en cierta medida impulsados por la aparición del «mercado» venezolano, el cual se convierte en el apoyo financiero más importante que

<sup>2</sup> Realizado el 29 de julio de 2009.

<sup>3</sup> No solo es la cantidad de medidas implementadas (más de 240) sino el carácter «quirúrgico» de las mismas.

Cuba va tener y el cual, de alguna manera, repite un esquema de relación económica parecido al que tuvo Cuba con la Unión Soviética.

Ilustración 2. Comportamiento del Producto Interno Bruto



Fuente: Elaboración propia en base a ONEI (2011).

La holgura de liquidez que produce esa relación fue un factor decisivo para impulsar la adopción de un grupo de medidas y reforzar otras que se implementaron en el contexto de la «Batalla de Ideas». Esas medidas si bien no cambiaron de manera radical el sentido de la reforma; sí indujeron una considerable ralentización de la misma.

La adopción de la cuenta única,<sup>4</sup> y la reducción sustancial de la «autonomía» concedida a un grupo de empresas en el período posterior a 1993 caracterizan estos años inmediatos anteriores a 2007. La reducción de la dinámica de crecimiento que ocurre desde 2006 hasta 2009 es una señal de los efectos producidos por aquellas medidas.

Los eventos decisivos ocurridos en el período 2014-2017 generaron un entorno propicio para la profundización de las reformas, entre ellos, el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y los Estados Unidos, la renegociación de la deuda externa, el crecimiento de los arribos de turistas al país y el levantamiento de la llamada «Posición Común» de la Unión Europea hacia Cuba. En este mismo período, se

<sup>4</sup> «Una de las grandes rectificaciones que hicieron el Partido y el Gobierno fue esa de poner fin a la prerrogativa de 3 000 ciudadanos de administrar divisas del país, si contraían deudas —podían contraer una deuda de tal y más cual volumen—, nadie aseguraba si podían pagarla o no; cuando llegaba la hora de pagarla, porque podía ser una inversión innecesaria o disparatada, o subjetiva, el Estado tenía que pagarla, y si el Estado no la pagaba su crédito se afectaba considerablemente» (Castro, 2005).

culminan documentos esenciales en la proyección de desarrollo de Cuba.<sup>5</sup>

En los años inmediatos antes de la pandemia de la covid-19, la proyección de desarrollo tiene en cuenta un contexto internacional tenso, pero mucho menos agresivo que en años precedentes.

Mientras, el desempeño de la economía seguía mostrando debilidades significativas, reflejadas en una baja tasa de crecimiento económico: entre los años 2016 y 2020, el crecimiento promedio del PIB a precios constantes fue del  $-0.2\%$ . Se reconocen un grupo importante de debilidades:

- Baja capacidad de los «sectores líderes» de generar ecosistemas que permitan aprovechar a plenitud sus potencialidades y generen «derrames» hacia otros sectores.
- Elevada obsolescencia tecnológica de una parte sustancial del sistema productivo, tanto agrícola como industrial.
- Inadecuados incentivos a la innovación, al incremento de la productividad y al cambio tecnológico.
- Insuficiente formación bruta de capital (FBC), baja tasa de inversión y problemas en su asignación sectorial.
- Persistencia de un círculo vicioso entre la dependencia de la dinámica del PIB y las importaciones
- Débil desempeño de las exportaciones y reducida capacidad de importación.
- Tendencia en todos los actores económicos —familias, empresas, gobierno— a utilizar los ingresos en el consumo más que en el ahorro.
- Débil flujo de financiamiento externo, en forma de créditos e Inversión Extranjera Directa.
- Tejido empresarial con baja competitividad y baja integración interna (Triana y Blanco, 2021, págs. 22-23).

En síntesis, la estrategia adoptada y las políticas asociadas a ella no lograron promover las transformaciones radicales necesarias para revertir la situación de estancamiento económico y aproximar al país a la visión definida varios años antes.

La relación entre la *Conceptualización* y el *Plan 2030* quedó expresada de la siguiente forma: «La *Conceptualización* porque expresa, con una visión de futuro, el modelo económico y social que resultará de la Ac-

<sup>5</sup> En el 2017, el III Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, del 7mo. Congreso del Partido Comunista de Cuba, aprobó los *Lineamientos* (actualizados), la *Conceptualización* y las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030*.

tualización; y el *Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos*, porque expone las bases del referido *Plan*, cuyo cumplimiento contribuirá a alcanzar, en el largo plazo, dicho modelo» (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 2).

De donde puede afirmarse que la *Conceptualización* puntualiza la visión de país, mientras que el *Plan*, es el vehículo a través del cual se alcanzaría aquel modelo diseñado en la *Conceptualización*.<sup>6</sup>

De igual manera, en el documento de 2016 se identifican las fortalezas de la nación entre las cuales se mencionan las «capacidades potenciales de la economía cubana para lograr su desarrollo e inserción internacional competitiva, tales como los recursos humanos formados por la Revolución, con un elevado nivel de instrucción general; posibilidades del desarrollo de servicios internacionales de salud y del turismo, de fuentes renovables de energía, de producciones agroindustriales, y el nivel alcanzado por la ciencia, la tecnología e innovación en determinados sectores y actividades generadoras de alto valor agregado» (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 2).

Sin embargo, la evidencia de estos casi seis años confirma que no ha sido posible aprovechar aquellas fortalezas, ya sea por el impacto de factores externos o por debilidades asociadas a las políticas puestas en práctica.

Hoy el país enfrenta la mayor ola migratoria de su historia compuesta en lo fundamental por jóvenes —hombres y mujeres en edad productiva— con un grado de instrucción relativamente alto; la exportación de servicios profesionales, sobre todo de médicos ha disminuido y depende en lo esencial de acuerdos de gobierno (Torres Pérez, 2021); mientras que no se ha logrado construir un modelo de negocios adecuado para la expansión del turismo de salud en la modalidad 4 (presencia física); el turismo, afectado por factores externos y por conocidas debilidades internas no alcanza a competir con sus pares del Caribe por los mercados internacionales (Figueras y Pajón Espina, 2021); las fuentes renovables de energía apenas alcanzan el 5% de la generación y el programa de construcción de centrales bioenergéticas asociadas a la producción azucarera está muy lejos de lo planeado; las producciones agroindustriales exhiben con probabilidad uno de los peores desempeños de su historia

y se han convertido en una de las grandes debilidades de la economía, al tiempo que comprometen la seguridad alimentaria al provocar mayores niveles de importación (Anaya Cruz y García Álvarez, 2021), aquejadas por la obsolescencia tecnológica, bajos niveles de inversión y bajos incentivos salariales.

Mientras, el nivel alcanzado por la ciencia, resultado de décadas de inversión desde los inicios de la Revolución, está comprometido debido a la emigración del personal científico, en especial de jóvenes, hacia otros sectores o hacia otros países, con lo cual el reemplazo no se garantiza.

Asimismo, se manifiestan bajos niveles de inversión en ciencia y tecnología, retraso tecnológico de los laboratorios y lentitud para cambiar de un modelo «ofer-tista» hacia uno de demanda —en lo fundamental porque los posibles demandantes, la empresa estatal socialista aun no siente la necesidad de innovar, debido entre otras razones a un modelo altamente centralizado de planificación y a la falta de competencia en la economía nacional— no contribuyen a ganancias de competitividad ni a un cambio radical en la inserción internacional.<sup>7</sup>

## La actualización de la *Conceptualización*

En el 8vo. Congreso del Partido Comunista de Cuba se produce una actualización de la *Conceptualización*. El mundo había cambiado y Cuba también lo había hecho.

En la evaluación realizada en el 8vo. Congreso sobre la marcha del proceso de *Actualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*, al tener en cuenta las 244 políticas aprobadas desde el 6to. Congreso y la implementación de los *Lineamientos* actualizados en el 7mo. Congreso, se reconoce que el 30% fueron implementados, el 40% se encontraban en implementación y el 30% restante estaban en la etapa de propuesta y aprobación.

En el documento aprobado en 2021 se reitera el rol principal de la *Conceptualización*: «La misma sirve de guía para avanzar hacia la materialización plena de la Visión de la Nación: soberana, independiente, socialista, democrática, próspera y sostenible, mediante el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social* a

<sup>6</sup> Resulta interesante también el hecho de que nunca se presentó de manera pública y formal un documento que contuviera la Estrategia de desarrollo como tal.

<sup>7</sup> Sin dudas el Polo biotecnológico es la excepción. Sin embargo, no ha sido posible extender ese «modelo» hacia el resto del sistema.

largo plazo, y otras acciones» (Partido Comunista de Cuba, 2021, pág. 16).

Lo primero que destaca de la *Actualización* de 2021 es la diferencia entre el proceso de creación del primer documento y este segundo donde se intenta actualizarlo. En efecto, mientras que el primero fue sometido a un amplio debate, lo cual permitió enriquecerlo, esta nueva *Conceptualización* actualizada careció de aquel amplio debate, ni tampoco fue sometida a discusión entre toda la membresía. El documento de 2021 sigue casi la misma estructura del anterior, cuatro capítulos, con algunas precisiones en los títulos y la adición en el capítulo 2 de un epígrafe correspondiente al sistema de entidades de carácter empresarial. A la vez introduce un cambio importante en uno de los conceptos claves, el de medios de producción fundamentales.

En el documento aprobado en 2016 se definía «el carácter de fundamental de un medio de producción radica en su papel estratégico en el desarrollo económico y social, la vitalidad, sostenibilidad del país y la seguridad nacional» (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 8) y se añade «la consecución de los objetivos del desarrollo socialista se garantiza mediante el poder económico que otorga la propiedad sobre estos medios, la trascendencia social, cultural y política del tipo de bienes y servicios que producen, su impacto sobre el empleo y toda la economía» (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 8).

En la *Actualización* de 2021 los medios de producción fundamentales son definidos como «aquellos que facilitan al Estado socialista conducir el desarrollo económico y social. Su composición específica está determinada por las condiciones existentes en cada período» (Partido Comunista de Cuba, 2021, pág. 27). La diferencia entre ambos documentos no es menor, con relación a este concepto clave. La definición de 2021, pone en manos del Estado decidir, qué es o no es, un medio de producción fundamental, con lo cual le otorga mayor flexibilidad para conducir las transformaciones necesarias; y a la vez introduce un elemento de subjetividad importante.

Lo segundo que destaca es la evaluación del propio proceso de transformación emprendido en el 2016. En la introducción se reconocen los siguientes problemas/debilidades/fallas (Partido Comunista de Cuba, 2021):

- No ha sido posible avanzar al ritmo necesario ni realizar todas las transformaciones requeridas.
- Se agudizaron problemas estructurales propios de la condición de economía subdesarrollada.
- Permanencia de desequilibrios económicos.
- Las disponibilidades y las necesidades de divisas.

- Las demandas crecientes y la insuficiente oferta de bienes y servicios.
- Tendencias adversas entre las importaciones y las exportaciones.
- No correspondencia entre el trabajo aportado y su remuneración.
- Baja productividad e ineficiencia, con énfasis en el sector agropecuario.
- La obsolescencia tecnológica de la planta industrial y de la infraestructura.
- La dependencia excesiva de fuentes no renovables de energía.
- Los limitados encadenamientos productivos.
- Riesgos y daños medioambientales.
- Falta de organización, disciplina, exigencia y control incluido el proceso inversionista.
- Limitaciones económicas para la satisfacción de múltiples necesidades.
- Impactos negativos de la dualidad monetaria y cambiaria.
- Desplazamiento de trabajadores a actividades de menor calificación pero mejor remuneradas o hacia el exterior.
- Diferencias económicas y sociales no provenientes del trabajo aportado.
- El desinterés por trabajar con eficiencia, manifestaciones de individualismo; burocratismo, corrupción, delitos, indisciplinas, desviaciones y formas de marginalidad social.

De igual forma se identificaron un grupo de fortalezas y oportunidades (Partido Comunista de Cuba, 2021):

- La unidad del pueblo cubano.
- El ejemplar legado histórico del Comandante en Jefe.
- El respaldo mayoritario del pueblo a su Partido único.
- La firmeza de los valores esenciales arraigados.
- La actitud de las jóvenes generaciones de vanguardia.
- La universalidad de la política social.
- Organización y coordinación de las instituciones armadas.
- Un sistema legal confiable.
- El Sistema de Defensa Civil integrado por todas las fuerzas.
- Activa y diversa sociedad civil, preparada y organizada.
- Capacidades potenciales y ventajas naturales del país.

- Capacidades creadas para la inserción internacional competitiva; en primer lugar, el potencial humano.
- Sistema de ciencia, tecnología e innovación.
- Prestigio y reconocimiento internacional.

Dicha evaluación pone de manifiesto:

- La estrategia asumida en 2016 no ha podido cumplir los objetivos trazados, tampoco aquellas otras adoptadas en 2020 como respuesta a las excepcionales condiciones generadas por la pandemia de la covid-19.
- Lejos de haber avanzado en la eliminación paulatina de fallas estructurales, las mismas se han agudizado.
- Las políticas económicas adoptadas han sido insuficientes y han carecido de la coherencia, la consistencia y la secuencia debidas.
- A la luz de los acontecimientos de los últimos años es necesario hacer una profunda evaluación de las fortalezas que permita entender su alcance actual y sus nuevas cualidades.

El tercer aspecto es la diferencia en cuanto al contexto externo e interno. Desde el ámbito externo pueden mencionarse los siguientes: pandemia de la covid-19, bloqueo incrementado, cambios en el contexto regional, destacando cierta tendencia de centroizquierda en América Latina, proliferación de conflictos a escala regional, elevada incertidumbre en el comportamiento de los mercados internacionales, crisis e inflación.

En el ámbito interno los cambios son significativos. El fracaso de la Tarea Ordenamiento y los «daños colaterales» provocados; el bajo nivel de respuesta de la empresa estatal, la misma que es identificada como decisiva para el éxito de la reforma; el creciente papel de las formas de gestión no estatales; un proceso inflacionario que no ha podido ser controlado y que ha impactado de forma muy negativa en los ingresos de los ciudadanos; la incapacidad para lograr mejoras sustanciales en la oferta; el regreso a la dolarización, que comenzó incluso antes de la Tarea Ordenamiento; la existencia de al menos tres tasas de cambio y los costos asociados a ello; una masiva ola migratoria con elevados costos sociales y económicos en el corto y mediano plazos; los recientes problemas con la infraestructura energética; el incremento de la desigualdad; los sucesos del 11 de julio de 2021 y otros más recientes, junto a una poderosa campaña mediática en contra; forman parte también de la realidad de hoy, muy diferente a la de hace cinco años.

Estos hechos hablan por sí mismos de la poca efectividad de la estrategia y de su implementación. Las continuas actualizaciones realizadas,<sup>8</sup> han sido en lo fundamental, una respuesta al empeoramiento de la coyuntura, más que una revisión profunda de la misma. Una revisión que: i) internalizara en los cambios en el contexto externo e interno, y ii) condujera a repensar la visión de país, los ejes estratégicos y los sectores identificados como tal, donde lejos de ser reducidos —para concentrar los esfuerzos en aquellos decisivos—, fueron incrementados, lo cual provoca una dispersión del esfuerzo y de los pocos recursos existentes. En ese sentido se plantea: «el contenido de una estrategia, cualquiera sea su objeto: comprometen importantes recursos, resultan pocas, abarcan a todo el sistema dirigido, se adoptan bajo incertidumbre con un alto riesgo y sus efectos más significativos no se aprecian de inmediato» (Triana y Blanco, 2021, pág. 25).

Según se declara en la *Conceptualización*, la visión de nuestro país se resume en una nación soberana, independiente, socialista, democrática, próspera y sostenible (Partido Comunista de Cuba, 2017). En tal sentido resulta necesario definir y acotar cada uno de los elementos de aquella visión,<sup>9</sup> consensuada hace más de cinco años.

Un lustro después de haber comenzado su implementación no es posible afirmar que hoy estemos más cerca de la visión de país asumida en 2016. Una contrastación entre la aspiración expresada en la visión y los resultados, confirma lo antes planteado. No es que Cuba sea hoy menos soberana, independiente o socialista, sino que los fundamentos en los que esos atributos se sostienen se encuentran debilitados por el mal desempeño económico de los últimos cinco años, y sus consecuencias en el orden social y político.

<sup>8</sup> Se refiere a «Cuba y su desafío económico y social: Síntesis de la Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la covid-19» (Ministerio de Economía y Planificación, Cuba, julio, 2020) y «Actualización de la Estrategia Económica y Social» (Ministerio de Economía y Planificación, octubre, 2020).

<sup>9</sup> Por ejemplo: ¿Qué y cómo entender la soberanía en el siglo XXI? ¿Cuál es la relación entre la soberanía política y las otras dimensiones de la soberanía: económica, tecnológica, etc.? ¿Qué entender por prosperidad en un país subdesarrollado y bloqueado, cómo medirla? ¿Qué significa ser sostenible en términos políticos, económicos, ambientales, sociales, demográficos? ¿Cómo consolidar nuestra independencia en un mundo cada vez más interdependiente, en el que «lo global» se ha convertido en el denominador común y la unipolaridad va siendo sustituida lenta pero inexorablemente por una multipolaridad manejada por grandes grupos de países?

## Reflexiones finales

La breve síntesis histórica del proceso de reformas/ transformación permiten corroborar la débil consistencia de los procesos transformadores que Cuba ha experimentado a partir de 1990. Han existido marchas y contramarchas, que no solo han costado en términos de PIB, sino también, en la generación de incertidumbres poco propicias para la creación de un ambiente de crecimiento económico que conduzca hacia el desarrollo del país.

A pesar de la frecuencia tan alta en que la estrategia aparece mencionada a nivel institucional, no existe un documento formal y público que permita contrastar las propuestas y los resultados. Tampoco se ha presentado públicamente una valoración en términos mo-

netarios del costo de implementación de la estrategia propuesta.

Es comprobable la poca capacidad demostrada de la estrategia asumida para erradicar fallas estructurales de larga data; lo cual no solo se debe a restricciones financieras, sino también a: incoherencias manifiestas, demoras en la adopción de determinadas políticas y errores de secuencialidad de las mismas.

Una evaluación combinada de: i) las debilidades reconocidas en el documento de la *Conceptualización* (2021-2026), ii) del contexto internacional y iii) de los cambios ocurridos en la economía y la sociedad cubanas en los últimos años; inducen a pensar en la necesidad de introducir cambios raigales en aquellos documentos, o producir otros nuevos más cercanos a la realidad que vive Cuba hoy, los cuales permitan conducir al país por la senda del desarrollo económico. ■

---

## Bibliografía

- Anaya Cruz, Betsy y Anicia García Álvarez. «Seguridad alimentaria en Cuba. Una prioridad impostergable». En *Miradas a la Economía Cubana: elementos claves para la sostenibilidad*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2021, págs. 83-98.
- Castro Ruz, Fidel. «Discurso pronunciado por el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz en el acto por el aniversario 60 de su ingreso a la universidad, efectuado en el Aula Magna de la Universidad de La Habana, el 17 de noviembre de 2005». *Fidel, soldado de las ideas*. 2005, en <http://www.fidelcastro.cu/es/discursos/discurso-pronunciado-en-el-acto-por-el-aniversario-60-de-su-ingreso-la-universidad-en-el> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Doimeadiós Reyes, Yaima. *Crecimiento económico en Cuba: un análisis de la productividad de los factores*. Tesis de Diploma. La Habana: Facultad de Economía, 2005.
- Figueras Pérez, Miguel A. y David Pajón Espina. «Pensar el turismo en Cuba en una etapa poscovid». En *Miradas a la Economía Cubana: elementos claves para la sostenibilidad*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2021, págs. 115-130.
- Ministerio de Economía y Planificación. «Actualización de la implementación de la Estrategia Económico-Social». *Ministerio de Economía y Planificación*. 29 de octubre de 2020, en <https://www.mep.gob.cu/es/noticia/actualizacion-de-la-implementacion-de-la-estrategia-economico-social> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Ministerio de Economía y Planificación. «Cuba y su desafío económico y social: Síntesis de la Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19». *Ministerio de Economía y Planificación*. 2020, en [https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/Archivos/tabloide\\_estrategia.pdf](https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/Archivos/tabloide_estrategia.pdf). (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2010*. La Habana: ONEI, 2011.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2020*. La Habana: ONEI, 2021.
- Partido Comunista de Cuba. *Conceptualización del Modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Lineamientos de la Política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*. La Habana: Editora Política, junio de 2021.
- Partido Comunista de Cuba. *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017. Contiene la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Visión de la Nación, ejes y sectores estratégicos y los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana: Editora Política, junio de 2017.
- Romero Gómez, Antonio. «Cuba 2020. El escenario económico externo y sus perspectivas». En *Miradas a la Economía Cubana: elementos clave para la sostenibilidad*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2021, págs. 5-20.
- Torres Pérez, Ricardo. «Desempeño exportador en Cuba. Hacia políticas más efectivas para el fomento de las exportaciones». En *Miradas a la Economía Cubana: elementos clave para la sostenibilidad*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2021, págs. 53-68.
- Triana Cordoví, Juan y Humberto Blanco Rosales. «Reflexiones sobre la nueva estrategia de desarrollo cubana». En *Miradas a la Economía Cubana: elementos clave para la sostenibilidad*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2021, págs. 21-38.
- Triana Cordoví, Juan y Ricardo Torres Pérez. «Políticas para el crecimiento económico: Cuba ante una nueva era». *Brookings Institutions*. 24 de octubre de 2013, en <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/politicas-crecimiento-economico-cuba-cordovi-perez-2.pdf> (último acceso: 2 de julio de 2023).

# *Distorsiones estructurales y reforma económica en Cuba*

RICARDO TORRES PÉREZ

---

### **Introducción**

El tipo, la secuencia y el ritmo de las transformaciones en el modelo económico cubano han sido temas recurrentes en las discusiones académicas sobre política económica. El proceso de Actualización generó muchas expectativas desde sus comienzos hace ya 15 años.<sup>1</sup> Sin embargo, el desempeño económico de Cuba se mantiene muy alejado del necesario para sostener una senda de progreso. Los expertos en la economía cubana ubicaban en 5% anual la tasa de crecimiento necesaria para entrar en una nueva etapa de desarrollo, mientras que el promedio entre 2009 y 2019 apenas ascendió a 2.1%, menos de la mitad. Además, se han consolidado tendencias demográficas y sociales que representan restricciones importantes para una agenda futura de transformaciones.

Las economías no crecen de forma simétrica, sino que su estructura se transforma a lo largo del proceso de desarrollo. Es más, ese cambio es parte

---

<sup>1</sup> Se asume su comienzo en 2008, con la primera etapa de la entrega de parcelas a usufructuarios con el objetivo de incrementar la producción de alimentos. De manera oficial, la «Actualización» comenzaría en 2011, en el 6to. Congreso del Partido Comunista. Hay que tener en cuenta que otros ejes centrales de ese proceso, como el nuevo enfoque hacia el cuentapropismo, se implementaron en septiembre de 2010, antes del 6to. Congreso.

de la esencia misma del desarrollo económico y social, lo cual abre nuevas oportunidades para aprovechar mejor los recursos con los que cuentan las naciones. Una parte de ellos también se crean durante ese proceso, como la tecnología y el capital humano. Los sistemas económicos difieren en los mecanismos que usan para desplegar ese proceso. Cuba contiene una combinación singular. Sobre una estructura histórica de país periférico y caribeño, se ha superpuesto durante sesenta años el sistema de planificación central. Cada elemento genera sus propias contradicciones y la superposición de ambos ha desembocado en verdaderos cuellos de botella para el desarrollo cubano.

La *Conceptualización* del modelo cubano aprobada en el 7mo. Congreso del Partido Comunista y modificada en el 8vo. Congreso se presenta como el documento teórico y político central, que describe el contorno general del futuro modelo cubano. El documento establece que el propósito último es la construcción del socialismo en las condiciones de Cuba, lo que lo distancia de la experiencia de Europa del Este y la extinta Unión Soviética y lo acerca a los procesos en China y Vietnam. Para cumplir con este propósito, debe recrear un marco que permita atender las numerosas contradicciones del desarrollo económico cubano. Este capítulo explora la expresión de esas contradicciones en un ámbito específico —las distorsiones estructurales— y analiza en qué medida la *Conceptualización* provee realmente un marco adecuado para encauzarlas, incluyendo una evaluación del estado de su implementación.

El capítulo se ha dividido en varias secciones. Luego de la introducción se explica de manera breve el concepto de «distorsión» que se emplea en el texto. A continuación, se detalla la metodología empleada y se discuten los principales resultados para Cuba. Se analizan las propuestas de la *Conceptualización* a la luz de la discusión precedente. Por último, se discuten los principales resultados en el período transcurrido desde la adopción de la *Conceptualización*.

### **Distorsiones estructurales en economías de planificación central**

Existe una extensa literatura que aborda las características idiosincráticas de la estructura productiva que emergió en los países de planificación central hasta el inicio de las reformas en algunos, y la transición en otros (Popov, 2000). Una parte de estos estudios abor-

daba las consecuencias de esas peculiaridades para el bienestar y el crecimiento económico de largo plazo. En la década de los noventa ese interés se renovó para explicar la magnitud de la recesión que afectó a todas las economías en transición y su ausencia en China y Vietnam.

¿Qué es una distorsión? En el análisis económico convencional, una distorsión se entiende como un estado en el que la economía no alcanza la eficiencia productiva a nivel agregado, en el sentido de alejarse de la frontera de posibilidades de producción, dados unos niveles de recursos y tecnología específicos. Para los propósitos de este capítulo, aquí se trataría de que la economía alberga una combinación de actividades productivas que no reflejan de manera adecuada las preferencias de consumidores y productores. Estas preferencias tienen un elevado componente inercial, pero reflejarían en mejor medida las restricciones estructurales sobre la producción y el consumo, entre las cuales estarían el estado de la tecnología, la disponibilidad de capital humano, y la escasez relativa de divisas para las importaciones de bienes de capital. Si se tiene en cuenta el escaso desarrollo de los mercados, y el adverso contexto externo, es común asumir que esa estructura de preferencias no conduce necesariamente al desarrollo. Por ello, una corriente de los economistas del desarrollo favorecía el «crecimiento desbalanceado» como necesidad para el despegue. Sin embargo, no ha habido una respuesta concluyente en términos de la magnitud de la alteración necesaria o su persistencia en el tiempo.

En el caso particular de las economías centralmente planificadas, se eliminó por completo la descentralización en la toma de decisiones de los agentes,<sup>2</sup> lo cual se tradujo en un papel pasivo del sistema de precios en la conformación de decisiones de consumo e inversión. En este contexto, la evolución de la estructura productiva viene a reflejar las prioridades establecidas por las autoridades centrales, cuya conformación pondera factores extraeconómicos, a veces de una manera arbitraria.<sup>3</sup>

Un ejemplo de la historia económica reciente de Cuba se puede extraer de la primera estrategia de de-

<sup>2</sup> Ello no solo tenía objetivos económicos sino también políticos.

<sup>3</sup> El análisis sostenido en este capítulo no tiene como objetivo investigar el origen de estas preferencias, su estructura y su variación en el tiempo. No obstante, esta es una pregunta relevante para entender el cambio estructural en estas economías. Baste señalar aquí que estas preferencias se conforman de forma diferente a lo que ocurre en modelos de economías de mercado y, sobre todo, que tienen una influencia desproporcionada en las decisiones de los agentes económicos.

sarrollo propiamente dicha adoptada por el gobierno cubano luego de 1959.

Entre 1961 y 1963, Cuba llevó adelante una estrategia que combinaba la industrialización con énfasis en la industria pesada y la diversificación de la agricultura (Rodríguez, 1990). Si se consideran las fuentes de ventajas comparativas, incluso la profundidad de los cambios políticos, sociales y en las relaciones internacionales por los que atravesaba la nación en aquellos momentos, es difícil justificar una estrategia de este tipo. La noción histórica que equiparaba la dependencia de la industria azucarera con el retraso económico relativo, junto a la visión aceptada en los países socialistas de entonces sobre el papel de la industria (y la industria pesada) en el desarrollo económico, llevaron a impulsar una transformación estructural para la que la economía no estaba preparada. Fueron las prioridades de los planificadores, con escasa influencia de información descentralizada proporcionada por los agentes económicos, las cuales determinaron los sectores que recibirían los mayores volúmenes de inversiones.

En este marco de análisis, las distorsiones sostenidas en el largo plazo conducen a pérdidas significativas de bienestar, al tomar como referencia una trayectoria alternativa donde se combinan alteraciones transitorias —no arbitrarias— con la información que proviene de agentes descentralizados. Es decir, al considerar la dotación de factores productivos, recursos y saberes, los niveles de consumo efectivo de los hogares se ubican por debajo de lo que sería deseable, tanto por la canasta de productos que se ven «obligados» a consumir, como por su magnitud relativa. Una idea similar se puede aplicar a las empresas.

Un aspecto controvertido de este enfoque particular sobre las distorsiones radica en la aceptación de una «norma» cuyo origen está en los patrones de las economías de mercado. Esta discusión rebasa el ámbito puramente económico, con ribetes ideológicos muy claros. Sin embargo, vale la pena considerar tres aspectos que soportan la noción de que, si bien no debería existir *a priori* una preferencia por determinado patrón, de todas formas, resulta útil considerar esta línea de análisis. Incluso antes de 1990, las economías de mercado fueron el modelo económico dominante. Esto importa porque para una economía pequeña y necesariamente abierta, el comercio internacional es un canal central en la formación de los precios internos y todavía más importante para orientar la asignación de recursos e informar las políticas de transformación estructural.

Se entiende que el crecimiento económico depende de la relajación de la restricción externa,<sup>4</sup> y ello depende en gran medida de la expansión de las exportaciones. Por esa razón, no es una buena idea alejarse de la estructura de las preferencias y los mecanismos de asignación de recursos dominantes en esos modelos. De ser así, las empresas se enfrentarían a una situación desventajosa. Por un lado, necesitan competir en los mercados externos, pero en casa enfrentan mecanismos muy diferentes para la toma de decisiones. Si bien hasta 1989 una proporción creciente del comercio cubano se orientó hacia los países socialistas, el intercambio con los países de economía de mercado fue siempre importante, no solo en términos cuantitativos, sino, sobre todo, desde el punto de vista cualitativo.<sup>5</sup> El argumento anterior es mucho más relevante desde la década de los noventa. Incluso los países que se declaran socialistas,<sup>6</sup> adoptan los estándares típicos del mercado internacional para sus intercambios externos.

Asimismo, se ha documentado que la alteración de la estructura productiva sí tuvo efectos negativos sobre el bienestar y el consumo. Por ejemplo, la mayor ponderación de la industria pesada retrasó el avance de la manufactura ligera productora de bienes de consumo. La preferencia por las grandes inversiones comprimó el consumo de los hogares durante largos períodos de tiempo. Encima de ello, los retornos de esas inversiones fueron muy pobres, tanto en el desarrollo de nuevos rubros de exportación como en el aprovechamiento de la capacidad instalada. Incluso, se crearon cadenas productivas enteras desconectadas de las necesidades y preferencias de los consumidores, incluidos los de los mercados de exportación.

Por último, el mecanismo de precios contiene información aportada por miles —incluso millones— de agentes económicos —empresas, consumidores—, por lo cual no es descabellado considerar que, aunque no está exento de rigideces y desviaciones, es más eficaz para informar las decisiones de producción, consumo, inversión y ahorro de esos mismos actores.

<sup>4</sup> Este aspecto fue abordado por este mismo autor en la novena edición de esta serie *Miradas a la Economía Cubana*, cuando se analizaba el problema del insuficiente crecimiento de las exportaciones cubanas.

<sup>5</sup> Hace referencia a la necesidad de sostener ese intercambio comercial para comprar productos y maquinarias que no se podían adquirir en el antiguo «campo socialista», debido al retraso tecnológico.

<sup>6</sup> Por su relevancia para Cuba, se refiere principalmente a China y Vietnam.

## Una aproximación a las distorsiones en Cuba

La metodología utilizada se basa en la propuesta de Popov (2000). La lógica de la propuesta estriba en computar las desviaciones respecto a una muestra seleccionada de economías de mercado, con niveles de PIB per cápita similares, y presentarlas en relación con el tamaño de la economía (ver Anexo 1). Este método ofrece un valor intuitivo al computarlo como proporción del PIB, lo que también facilita la comparabilidad entre países.

Las distorsiones a nivel macroeconómico se integran en tres grupos fundamentales: el exceso de gastos militares; las desproporciones al nivel de los tres grandes sectores (primario, industria, servicios) y las desviaciones en el patrón comercial referidas al tamaño relativo de los sectores transables y el peso del comercio con países socialistas.

El papel de los gastos militares es un asunto controvertido y opaco, por razones obvias. Por sus propias características la disponibilidad de datos fiables en este campo es muy limitada. De todos modos, para los propósitos de estos análisis, lo importante no es el gasto militar en sí mismo, sino el tamaño relativo del sector industrial que se desarrolla a su alrededor. En muchos casos, la identificación es compleja porque hay ramas cuyas producciones tienen usos disímiles. En el caso de Cuba los datos disponibles, comparables con el entorno internacional, informan de un tamaño reducido de este sector.

El segundo grupo tiene que ver con las proporciones de la estructura económica a nivel de los tres grandes sectores. En otras economías, la distorsión principal en este ámbito se ubicaba en un tamaño excesivamente grande de la manufactura en general, y de la industria pesada en particular, al considerar el nivel de ingreso. Las concepciones dominantes sobre el desarrollo desembocaron en equiparar el desarrollo industrial con poderío económico y hacia ahí se dirigieron una gran parte de los recursos de inversión disponibles. Por el contrario, la manufactura ligera, productora de bienes de consumo, marchaba retrasada respecto a la fabricación de maquinarias y metales.

El tercer grupo incluye las distorsiones de tipo comercial. Aquí se identifican tres tipos principales. Ha sido bien documentado que estos modelos generaron economías relativamente cerradas, en un contexto en el que la tendencia global fue hacia el incremento de la importancia relativa del comercio. Una forma de entender esta desviación se basa en que en la medida en

que el comercio es reducido, disminuyen las posibilidades de aprovechar economías de escala en aquellos sectores donde existen ventajas comparativas naturales, mientras que se asignan recursos hacia actividades ineficientes que terminan afectando el bienestar de los consumidores. En segundo lugar, se constató una tendencia hacia la concentración de los intercambios externos con economías afines. Este efecto fue más visible entre los miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), uno de cuyos objetivos declarados fue la integración comercial y la armonización de la división internacional socialista del trabajo. Esto se facilitó dado que estos flujos fueron establecidos a partir de acuerdos intergubernamentales. Asimismo, en la mayoría de las ocasiones se ofrecían subsidios implícitos. La combinación de ambos aspectos sugiere que muchas de estas actividades no serían viables en condiciones «normales», o por lo menos sus volúmenes de producción serían más modestos, si se toman como referencia las tendencias del mercado internacional. Los subsidios implícitos en el comercio constituyeron una fuente apreciable de financiamiento externo. De manera más reciente, se concretaron esquemas basados en lógicas similares con Venezuela.<sup>7</sup>

Con independencia de su origen, las distorsiones se refieren al surgimiento o crecimiento desproporcionado de sectores que no podrían justificarse ni por el nivel de PIB per cápita ni por la estructura de la demanda, tanto doméstica como externa. La evolución de la magnitud de las distorsiones y su composición se puede apreciar en la ilustración 1. Las partes correspondientes a la estructura industrial y el sector externo tienen magnitudes similares y ambas han aumentado a partir de 1990. La estructura sectorial determina una parte considerable de las distorsiones en las tres mediciones. La desviación más importante se halla en el tamaño del sector terciario, que alcanza su pico en el año 2000.

<sup>7</sup> Los datos utilizados provienen de las siguientes fuentes. Para el PIB per cápita se usó la base de datos del *Maddison Project Database* (2020) dado que es la única fuente que ofrece una serie suficientemente larga de ingreso per cápita a precios constantes para Cuba con un nivel aceptable de comparabilidad internacional. Las cifras sobre proporciones sectoriales y apertura externa provienen de la *World Development Indicators database* del Banco Mundial. Los datos sobre gastos militares provienen de *SIPRI Military Expenditure Database* y cifras específicas para Cuba provenientes de Klepak (2005). Para algunos países como Jamaica, los datos sectoriales se obtuvieron en la base de datos de la Cepal. Los datos relativos a la proporción del comercio cubano que se ubica bajo acuerdos especiales se obtuvieron de los anuarios estadísticos publicados por la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) de Cuba.

Cuba exhibe el sector de servicios más grande de la muestra, por un amplio margen.

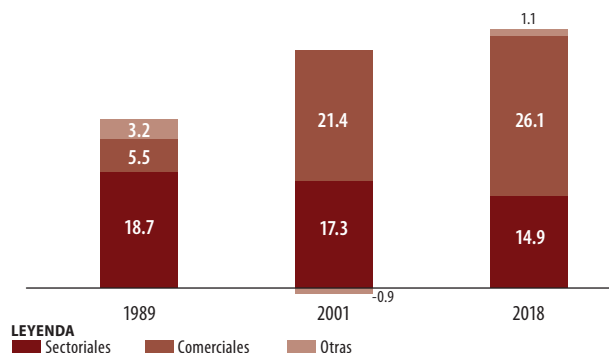
La distorsión comercial crece, lo cual es coherente con dos tendencias que se acentuaron a lo largo de las últimas tres décadas. En 2000, el bajo nivel de apertura externa determina la magnitud de la misma. Este efecto se magnificó debido a que este período coincide con el despliegue de la globalización, por lo que la inmensa mayoría de países exhibió un incremento considerable en la participación del comercio exterior en la economía. En contraposición, el comercio cubano se ajustó a las posibilidades reales de inserción internacional y los limitados flujos de financiamiento disponibles. Para 2018 se verifica una mayor importancia de las relaciones comerciales bajo acuerdos especiales, y el nivel de apertura aumentó sobre la base de las exportaciones de servicios médicos, y el dinamismo del turismo internacional.

El menor nivel relativo de distorsión en 2018 respecto a 2000 es coherente con el aumento del intercambio comercial, sobre todo servicios; y una mayor convergencia en la estructura sectorial. Esta resulta en su mayor parte de la expansión del sector terciario en las economías de referencia, a tono con la transformación estructural de largo plazo. En Cuba, el sector de servicios continuó creciendo, pero a tasas menores, si se considera que ya partía de niveles muy altos. Aunque se han incorporado actividades de servicios transables, los servicios no transables —sociales, comunales, gobierno— continúan como predominantes. La proporción correspondiente a servicios empresariales en los países de referencia es como promedio tres veces mayor que su correspondiente valor para Cuba. Esa brecha se observa también en los tres años considerados.

La identificación de estas distorsiones reviste una gran relevancia porque transmite, al menos, dos tipos de mensajes que los responsables de política económica deben tener en cuenta. Por una parte, las distorsiones tienen costos estáticos y dinámicos en el bienestar.<sup>8</sup> A corto plazo, se asignan recursos y factores hacia actividades que no tienen correspondencia con el nivel de desarrollo del país ni las tendencias de los mercados internacionales, lo que redundará en baja sostenibilidad. El costo de oportunidad es muy alto para una economía pequeña con restricciones en el acceso a capital. A mediano y largo plazos, estas distorsiones

se convierten en fuentes de vulnerabilidad ante choques externos negativos, lo cual genera menor crecimiento económico.

Ilustración 1 Cuba. Distorsiones en años determinados (Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia del autor.

Por otro lado, el tamaño de las distorsiones, su estructura y contenido puede contribuir a ofrecer pistas sobre el esfuerzo de inversión que tiene que hacer la economía si se decidiera emprender un programa consistente de reformas. Esto deriva de que, ante un cambio radical de los precios relativos, estas distorsiones aflorarían en la forma de empresas y sectores inviables. Es imprescindible tener en cuenta que este efecto será muy grande en Cuba, en tanto pequeña economía abierta,<sup>9</sup> en la cual los precios internacionales desempeñarían un papel mucho más importante en la asignación de recursos. Es importante destacar que este análisis no sugiere que existe una «estructura» óptima, pero sí permite identificar patrones que ayudan a ilustrar distorsiones que generan pérdidas de bienestar y retrasos en el desarrollo económico.

### ¿Qué propone la *Conceptualización*?

La *Conceptualización* reconoce diversos problemas estructurales que lastran el crecimiento y desarrollo económicos, entre los que menciona de manera específica a la insuficiente disponibilidad de divisas; el atraso tecnológico; retraso de la base productiva, infraestructura e inversiones y daños medioambientales. Además, se mencionan

<sup>8</sup> Estáticos se refiere a costos inmediatos, en el tiempo presente, mientras que dinámicos se refiere a efectos a lo largo del tiempo, con carácter acumulativo.

<sup>9</sup> Economía con alto peso relativo del comercio y los flujos financieros externos. Se consideran «tomadores de precios» en el mercado internacional, habida cuenta de su reducida dimensión.

problemas sociales como la creciente desigualdad, el éxodo interno y externo de trabajadores calificados, la existencia de corrupción, delitos, y otras formas de marginalidad social, y el envejecimiento y estancamiento de la población. También se acepta que la sostenibilidad del modelo cubano depende de manera directa del logro de cuotas superiores de desarrollo y este, a su vez, se vincula de modo estrecho con el crecimiento económico.

Por el tipo de documento que es, y por el lugar debería ocupar en la conformación de una agenda de reformas, la *Conceptualización* debería contener los mecanismos que harían posible una transformación estructural que genere crecimiento y desarrollo económicos en el contexto cubano. El modelo cubano actual no pondera de manera adecuada el papel de los actores económicos privados, ni al mercado, ni el sistema de precios en la generación de los cambios necesarios en la estructura productiva. El análisis de las distorsiones, de acuerdo con la metodología empleada, ofrece pistas sobre la dirección ulterior de esa transformación, en consonancia con la experiencia internacional, los patrones de desarrollo, y las carencias evidentes del propio modelo.

A continuación, se analizan las propuestas relacionadas con la transformación de estos mecanismos en la *Conceptualización*.

El documento expresa que la forma de propiedad fundamental será la socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción, en un escenario de coexistencia de múltiples formas, aunque el Estado actúa en representación de la ciudadanía. Se abre la posibilidad de que los medios fundamentales puedan ser compartidos o gestionados por otras formas reconocidas. También se incluye una ampliación del concepto de propiedad mixta, que incluye la posibilidad de que empresas estatales puedan asociarse con personas naturales o jurídicas, tanto nacionales como extranjeras. Asimismo, se establece con claridad la existencia de un espacio y una función social a desempeñar por la propiedad privada.

A tono con los cambios en la estructura de propiedad, se consagra que la intervención del Estado descansará en la combinación de instrumentos directos e indirectos de política económica. Incluso se propone que «El Estado se concentra en las funciones que le son propias, como planificar, regular, conducir y controlar el proceso de desarrollo económico y social» (Partido Comunista de Cuba, 2017) lo cual lo asemeja de modo notable a los estándares asumidos por los

Estados modernos. En lugar de fijar precios de manera central se plantea que se establecerán políticas para su determinación, al transferir el establecimiento de estos al sistema empresarial, excepto en ciertos casos de alta sensibilidad social.

En principio, la letra del documento significa un avance respecto al marco anterior. Tanto la aceptación de otras formas de propiedad no estatal, como el reconocimiento del mercado y la formación descentralizada de precios constituyen las bases para conformar un modelo económico donde el sistema de precios cumpla un papel más activo, y una parte mayoritaria de las decisiones productivas se realicen por parte de agentes económicos descentralizados. Esta sería una condición necesaria para reducir la magnitud de las distorsiones identificadas en epígrafes anteriores. Sin embargo, tres elementos han torpedeado la materialización de esa transformación esencial: las contradicciones existentes en el propio documento, la deficiente y accidentada implementación de los cambios que serían coherentes con el modelo delineado y el retraso de las transformaciones en el sector externo, el cual es esencial para una economía pequeña y abierta como la cubana.

En el ámbito de las contradicciones contenidas en el propio documento, la aceptación del modelo de economía mixta se combinó con una deliberada estratificación de las diferentes formas de propiedad. El resultado es un esquema en el que se ubicaría la propiedad socialista de todo el pueblo (estatal) como la forma principal, seguida por la cooperativa, a la cual se le brindará una atención especial en tanto tipo colectivo de gestión y, por último, la propiedad privada, como una opción subsidiaria de las demás. Sin embargo, el alcance y las funciones previstas para esta última, deja entrever que, en todo caso, la inversión extranjera desempeñará un rol protagónico, mientras que el capital privado nacional enfrentará las mayores limitaciones.

Esta jerarquización es arbitraria en tanto la superioridad de la empresa estatal socialista no ha sido demostrada en el transcurso de seis décadas. En los escasos mercados donde la empresa estatal compite en condiciones similares con el sector privado, la norma es que este último toma ventaja. En algunos como la gastronomía o los servicios al hogar, las empresas estatales, sobreviven debido a decisiones administrativas, con un enorme costo en recursos para la sociedad. En otros segmentos como el alojamiento de pequeña escala, las encuestas revelan que la calidad del servicio al visitante es muy superior en el sector privado.

El papel de las cooperativas ha sido contradictorio. Luego de un comienzo prometedor en 2012, las autoridades abandonaron la aprobación de nuevas solicitudes a finales de 2015. Tampoco implementaron la alternativa de constitución de cooperativas de segundo grado, que estaba incluida desde la primera versión de los *Lineamientos* (2011). De manera reciente, se retomó la aprobación de solicitudes, pero los números indican que es una opción mucho menos atractiva que las mipymes, a pesar de contar con un tratamiento fiscal más favorable. Otra vez, se ofrecen condiciones «especiales» a formas que no son decisivas para la transformación productiva.

Un caso similar se constata en relación con la inversión extranjera. A pesar de incontables documentos y llamamientos, la modificación del marco de operación de las empresas extranjeras tiene más que ver con la necesidad de captar recursos externos que con la transformación productiva. Por ejemplo, solo en medio de la pandemia de la covid-19 y la crisis económica actual se han relajado las condiciones para la participación de cubanos residentes en el exterior y para la entrada de capital foráneo en el comercio minorista, a pesar de que ambas opciones estaban en el «menú» desde mucho tiempo antes.

La *Conceptualización* define a la planificación central como la forma de dirección principal, pero no esboza los profundos cambios a los que está abocada la concepción tradicional dominante. También hace referencia al mercado regulado, aunque el mismo es presentado todavía como una alternativa a la planificación centralizada. Por un lado, se establece que el Estado define las áreas donde no se reconocerá al mercado, sin especificar los criterios de selección. Por otro lado, se plantea que en los segmentos donde sí se reconoce, se establecen límites a su actuación. El mercado es una relación social objetiva, que no depende del reconocimiento consciente del Estado. Este enfoque equivale a mantener la práctica de considerar al mercado como un mecanismo de asignación de recursos incompatible con el modelo cubano de planificación central. Esta contradicción se hace evidente cuando se describen las funciones y límites previstos para el sistema de precios. Por una parte, el documento afirma que los precios son fijados, en su mayoría, por los productores y comercializadores. Por otra, advierte que el Estado establece políticas generales de precios, regula y controla los precios establecidos por los agentes económicos, y se reserva el derecho de fijar precios centralmente o límites —topes— a aquellos.

El mercado, como mecanismo de asignación de recursos, presupone dos aspectos fundamentales. Los

agentes económicos ejercen sin mayores restricciones sus derechos de propiedad, entre los cuales figura la elección de precios para los productos que venden. El sistema de precios funciona como un emisor de señales, y los actores económicos usan esa información para tomar decisiones sobre contratación, niveles de producción, inversión, consumo, ahorro, y otras.

En el modelo cubano, tampoco se han definido los principios que gobiernan el ejercicio de los derechos de propiedad en las empresas estatales, las cuales, en este mismo documento, se tratan como propiedad de todos los ciudadanos cubanos. Como consecuencia, no hay certeza sobre el alcance del mercado, ni los mecanismos de formación de precios, ni los criterios que pueden usar las autoridades para modificar uno u otro. Esta ambigüedad es caldo de cultivo para la discrecionalidad y causa directa de la implementación errática y contradictoria de las provisiones contenidas en el documento.

La etapa de implementación ha estado plagada de lentitud y ha carecido de metas claras. La posibilidad legal de constituir empresas privadas y la reanudación de las aprobaciones para cooperativas se aplicó cuatro años después de la adopción de la *Conceptualización*.<sup>10</sup> El proceso ha estado marcado por la discrecionalidad en la constitución de las empresas y los continuos cambios en los requisitos. De manera reciente, se han modificado los requerimientos relacionados con la conformación de los objetos sociales. Además, se han mantenido las restricciones en el acceso al comercio exterior y el relacionamiento con la inversión extranjera.

La ejecución del «Ordenamiento» monetario en enero de 2021, en medio de una profunda crisis de balanza de pagos, contribuyó a debilitar el papel del peso cubano como moneda, al tipo de cambio como precio de referencia y a aumentar la inestabilidad de los precios en sentido general. Todo esto socava el rol del sistema de precios en la asignación de recursos, y se aleja del contenido de la *Conceptualización*.

En medio de las elevadas tasas de inflación, las autoridades optaron por reforzar el papel del Estado en el control de los precios, y optaron por llevar adelante medidas de corte administrativo para desconocer la actuación del mercado informal, que es consustancial a contextos de este tipo. La inestabilidad macroeconómica es nefasta para la transformación productiva, en tanto las distorsiones en la formación de

<sup>10</sup> La *Conceptualización* fue aprobada, en principio, por el 7mo. Congreso del Partido Comunista en abril de 2016, pero su versión definitiva solo estuvo disponible en julio de 2017.

precios conducen a decisiones erróneas en los actores económicos, y comportamientos rentistas. Asimismo, dos aspectos claves como la reforma integral de la empresa estatal, y la ampliación de la competencia en la mayoría de los mercados han sido relegados en las prioridades de la *Actualización*. De hecho, entre 2016 y el verano de 2020, poco o casi nada se materializó en términos de implementar elementos claves de la *Conceptualización*.

En julio de 2020, comienza una etapa en la que se acelera la puesta en práctica de una serie de medidas, que estaban contempladas como parte de la implementación de los acuerdos del 7mo. Congreso, incluyendo la expansión del sector privado y cooperativo, el acceso de estas entidades al comercio exterior —aunque con mediaciones innecesarias—; mientras que el conjunto fundamental estuvo dirigido a aumentar la captación de divisas. Sin dudas, este último era un objetivo importante, en medio de la crisis económica y la pandemia de la covid-19, pero tiene un horizonte temporal necesariamente cortoplacista.

### **Conceptualización: políticas y resultados**

En el epígrafe anterior se sintetizaron las limitaciones de la *Conceptualización* en relación con los mecanismos que serían vehículo para la transformación productiva y la reducción de la magnitud de las distorsiones identificadas. A continuación, se discuten los cambios principales que han tenido lugar en este ámbito desde la adopción del documento —la versión final— en 2017. Esta trayectoria es resultado, en lo fundamental, de los mismos mecanismos que han funcionado por décadas, de la coyuntura —en especial la crisis económica— y los procedimientos administrativos, los cuales siguen siendo dominantes. En el cierre del epígrafe se apunta como novedad el cambio en el perfil sectorial de la actividad productiva, como consecuencia del avance del sector privado.

El *Plan 2030* debía constituir el instrumento para materializar el modelo recogido en la *Conceptualización*. Como parte del eje vinculado con la transformación productiva y la inserción internacional se mencionan de manera explícita cuatro sectores económicos: turismo, construcción, manufactura, y cadenas productivas agroalimentarias. El *Plan 2030* identificó un conjunto de «sectores estratégicos» seleccionados de acuerdo a una serie de criterios cali-

ficadores de su contribución al desarrollo económico.<sup>11</sup> Los sectores considerados en un inicio como estratégicos fueron: construcciones; electro energético; telecomunicaciones y tecnologías de la información; logística integrada de transporte; almacenamiento, redes e instalaciones hidráulicas y sanitarias; turismo internacional; servicios técnicos profesionales, incluyendo los de salud; alimentos; industria farmacéutica, biotecnológica y producciones biomédicas; agroindustria azucarera y sus derivados e industria ligera. En resumen, demasiadas actividades para el tamaño de una economía como la cubana con limitado acceso a capital.

En 2020, a partir de la existencia de un contexto nuevo, el gobierno aprobó la «Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19» donde se identificaron 16 áreas claves: producción de alimentos; agroindustria azucarera y sus derivados; turismo; servicios profesionales; salud; industria farmacéutica, biotecnológica y producciones biomédicas; telecomunicaciones; construcciones; energía; logística integrada de transporte, almacenamiento y comercio eficiente; logística integrada de redes e instalaciones hidráulicas y sanitarias; industria manufacturera; comercio interior; comercio exterior y el sistema financiero. En algunos casos, se trata de actividades que ya habían sido identificadas como prioritarias en el *Plan 2030*. Si se analizan desde el punto de vista de la producción, estas «áreas» comprenden la casi totalidad del Producto Interno Bruto (PIB), excepción hecha de aquellas que no son sectores económicos propiamente dichos. Se repite el patrón de identificar prioridades excesivas, que conducen a que no lo sean en realidad.

Por último, en 2020 se adoptó la Política de desarrollo industrial.<sup>12</sup> Sin embargo, este se limita apenas a las seis áreas que pertenecen de manera institucional al Ministerio de Industrias (Mindus). La industria manufacturera está distribuida en seis ministerios (Ministerio de Industrias-Mindus, Industria Alimentaria-Minal, Energía y Mi-

<sup>11</sup> Entre ellos: volumen de producción y tradición; carácter transable; incidencia positiva en la balanza de pagos; generación de encadenamientos; fuente de empleos; capacidad para incorporar nuevas tecnologías; incidencia sistémica en el conjunto de la actividad económica sobre todo en el caso de infraestructuras; e impacto ambiental moderado o bajo.

<sup>12</sup> La Política de desarrollo industrial se codificó en Consejo de Ministros: «Decreto 59. Sobre el Desarrollo Industrial». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 142 ordinaria, 19 de diciembre de 2021, págs. 4289-4295 y Ministerio de Industrias: «Resolución 95. Establece las prioridades de trabajo para el Desarrollo Industrial por tipo de industrias». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 142 ordinaria, 19 de diciembre de 2021, págs. 4295-4298.

nas-Minem, Agricultura-Minag, Construcción-Micons y Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Minar) y dos grupos empresariales, Biocubafarma y Azcuba. Por ello, se puede afirmar que Cuba no dispone de una estrategia para el desarrollo del sector manufacturero en su conjunto, a pesar de que aparece de manera reiterada como una prioridad.

Al menos tres documentos oficiales dejan entrever un amplio abanico de opciones, estos son: la Ley de Inversión Extranjera, el «Portafolio de Oportunidades de Inversión» y el propio *Plan 2030*. El análisis comparado de todos ellos sugiere que las siguientes actividades deberían constituir el centro de la política de transformación estructural: turismo internacional; infraestructura, incluyendo a la energía; biotecnología; y la manufactura. La estrategia enunciada en 2020 está traspasada por el impacto económico de la pandemia de la covid-19, la necesidad de alcanzar una recuperación económica en el más breve plazo posible y la urgencia de acelerar la implementación de aspectos de la *Actualización* que habían quedado retrasados desde 2016. En esencia, es posible afirmar que Cuba carece de una estrategia de desarrollo con transformación productiva.

La tabla 1 ofrece un conjunto de datos para evaluar el progreso en las áreas que las autoridades declararon como «prioritarias». De acuerdo con esa información, sintética por razones obvias, se pueden ofrecer las siguientes consideraciones. En la producción agropecuaria se ensayaron diversas políticas, entre ellas la entrega

de tierras en usufructo, aumentos de precios por parte de Acopio, entre otras. Sin embargo, los resultados productivos son variables a lo largo del tiempo, con una tendencia en los años finales al decrecimiento (González-Corzo y Mesa-Lago, 2020 y García y Anaya, 2020). Los índices asociados al comercio internacional sugieren que no se alcanza un impacto positivo en la balanza comercial del sector. De hecho, rubros tradicionales como el azúcar y el tabaco registran contracciones apreciables de las ventas externas. La zafra azucarera de 2022 alcanzó una producción (440 000 t), la cual ni siquiera es suficiente para satisfacer la demanda interna. Mientras que la producción de tabaco (-28% desde 2017), y su exportación (-18%) muestran un comportamiento similar.

En contraste con anteriores períodos de dificultades económicas, el volumen de las inversiones aumentó con más rapidez que el Producto Interno Bruto durante todo el período considerado, al tiempo que también se modificó la composición de las mismas. De las partidas de interés, lo que más resalta es el ascenso espectacular de los montos destinados a la categoría Hoteles, cuyo total se multiplicó por más de seis veces si se incluyen los números de 2021. En su favor se puede decir que cumple con el requisito de dirigir las inversiones de manera preferente a sectores productivos. Sin embargo, el contexto para el turismo internacional ha variado tanto en la última década que cabe cuestionarse si el aumento en la capacidad de alojamiento se corresponde con las perspectivas del sector, sobre todo al considerar el tipo de

Tabla 1. Cuba: Evolución de indicadores seleccionados

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIB real (millones de pesos)	47 461	48 791	50 262	51 643	52 184	54 500	54 780	55 771	57 025	56 901	50 698
PIB (precios corrientes)	64 328	68 990	73 141	77 148	80 656	87 133	91 370	96 851	100 050	103 428	107 352
Inversiones (millones de pesos)	4246	4341	4600	5191	4729	5907	6508	8059	9300	9485	9068
Bienes	668	704	743	864	778	989	1222	1351	1502	1736	1907
Infraestructura	879	744	1247	1120	934	1374	1451	1706	1823	1660	1337
Electricidad, Gas y Agua	610	435	725	773	613	825	728	914	1064	980	854
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	269	309	522	346	321	549	723	792	759	681	483
Hoteles	762	1000	981	1130	1169	1725	1909	2762	3538	3832	4317
<b>Estructura de la inversión en sectores seleccionados (%)</b>											
Bienes	16	16	16	17	16	17	19	17	16	18	21
Hoteles	18	23	21	22	25	29	29	34	38	40	48
Infraestructura	21	17	27	22	20	23	22	21	20	20	15
Electricidad, Gas y Agua	14	10	16	15	13	14	11	11	11	10	9
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	6	7	11	7	7	9	11	10	8	7	5
Producción industrial (1989=100)	44	47	47	55	56	62	69	68	66	62	54
Productos metálicos	20	23	23	23	19	27	29	26	23	17	16
Maquinarias y equipos	0	0	1	0	0	0	1	1	1	2	2
Producción agrícola*	86	90	94	98	97	100	103	104	96	96	74
Importaciones*	76	95	87	96	109	93	97	100	96	103	76
Exportaciones*	79	103	116	118	100	102	98	122	72	76	71

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), varios años, FAO (2022).

\* Índices calculados por la FAO donde el promedio 2014-2016 es igual a 100

hoteles que se erige y los efectos duraderos anticipados de la pandemia de la covid-19.

Los bienes incrementan ligeramente su peso en la inversión total, mientras que la infraestructura se reduce. En esta última, llama la atención la proporción decreciente que se destina a Electricidad, Gas y Agua o sea, el sector energético. Con montos totales reducidos, es necesario destacar algunos proyectos que con seguridad concentraron los mayores volúmenes como la Terminal de Contenedores de la Zona Especial del Mariel y su infraestructura asociada. La página web de ese enclave reconoce que se han invertido un promedio de 300 millones de dólares anuales en esta zona. La propia fuente reconoce que, del total de inversión comprometida, solo se han invertido 1000 millones de dólares, a razón de 130 millones anuales.

O sea, un cálculo conservador indica que se han ejecutado 2.4 dólares por cada dólar efectivamente invertido. Esta es una proporción que con dificultad clasifica como una apuesta ganadora. Además, solo se han generado 15000 nuevos empleos. Si bien no es fácil establecer cifras correctas de referencia, una inversión de más de 66000 dólares por puesto de trabajo se ubica en el umbral superior de la evidencia internacional en este aspecto (Robalino, 2018).

En relación con la industria, aunque se identifica como una prioridad en todos los documentos, su desempeño queda muy por debajo de lo que se podría esperar. La producción industrial cubana nunca recuperó los niveles previos a la crisis de los noventa. Esto es preocupante, aunque no necesariamente inesperado. En buena medida, ello refleja una corrección saludable y necesaria de las distorsiones que exhibía esa estructura industrial hacia fines de los ochenta. Lo que sí resulta lamentable es que aquellos sectores que podrían prosperar no hayan encontrado un entorno favorable para ello (González, 2021). La política de desarrollo industrial adoptada en 2021 no solo es limitada en el ámbito ramal, sino que parece orientada a «salvar» una parte de la industria que en todo caso tiene muy pocas perspectivas de sobrevivencia en un contexto de reestructuración. En ese sentido, se aleja de lo que el país requiere en esta esfera.

Por último, el desempeño exportador ha ido de mal en peor. Las exportaciones de bienes se han reducido un 65% en valor y un 40% en volumen desde 2010. Ello refleja los descensos notables en los sectores azucarero y tabacalero, así como los reajustes en las ventas de crudo y refino, junto a los farmacéuticos tras la crisis económica venezolana. En el caso de

las exportaciones de servicios, ha tenido una tendencia descendente en sus cuatro componentes principales. El grueso de los servicios médicos depende del mercado venezolano y la crisis en ese país —la cual incluye el descenso notable de su producción petrolera— ha reducido la demanda y las contrapartidas de este rubro. Asimismo, el turismo ya exhibía problemas claros de competitividad desde antes de la pandemia de la covid-19, la cual acabó por dar el tiro de gracia a este sector (Figueras y Pajón, 2021). Estos problemas se han puesto de manifiesto en la recuperación, que marcha muy por detrás de otros competidores del Caribe, incluso si se descuenta el efecto del mercado norteamericano.

Los ingresos por servicios de telecomunicaciones —en lo esencial las recargas a teléfonos móviles, provenientes del exterior— también muestran una contracción en los últimos dos años, en 2021 este segmento cayó un 80% y esas dificultades se han mantenido en 2022, de acuerdo con las informaciones de las autoridades cubanas. El nicho de los servicios científico-técnicos genera mucho menos que en el pasado, en gran medida como consecuencia de la alta dependencia del mercado venezolano (Pico, 2019). Entre 2013 y 2021, las exportaciones totales de servicios se redujeron a menos de la mitad: -55%. El panorama anterior equivale a decir que desde 2009 no ha habido una mejora perceptible en la competitividad externa de la economía. La descripción anterior revela un panorama desfavorable y representa la evolución del sector productivo estatal, bajo la acción de mecanismos que no han cambiado lo suficiente.

De otro lado, el pequeño sector no estatal muestra un perfil de transformación sectorial diferente, aunque es pronto para evaluar su sostenibilidad a partir del escaso tiempo transcurrido. Algunos de estos patrones son observables desde el surgimiento del cuentapropismo en los años noventa. Tal vez, el perfil industrial del sector privado sirva para calibrar mejor la futura dirección de los cambios sectoriales. La razón es que, incluso si se tiene en cuenta las limitaciones impuestas a este sector, se puede argumentar que las decisiones de producción se toman en un entorno más cercano al mercado utilizando las señales de precios disponibles. Desde la habilitación de espacios limitados para los negocios privados —llamados «cuentapropismo» de 1993 a 2021—, los servicios personales —gastos de alimentos, comercio minorista, transporte— y la manufactura ligera —incluso artesanal— han sido las actividades más buscadas. A medida que el «cuentapropismo» se expandió, también lo hacían los

negocios que atendían sus necesidades de crecimiento, como los servicios de mercadeo, imprenta, contabilidad, entre otras. Algunos autores han destacado que el Sistema Bancario Cubano ha jugado un papel marginal en la canalización de recursos hacia el sector privado (Vidal, 2013 y Borrás, 2019). Ello ha estimulado la expansión de los servicios financieros informales y el aumento de la demanda de esquemas financieros no convencionales como las criptomonedas (Pajón, 2022). La necesidad de un sistema financiero más profundo es evidente.

En septiembre de 2021, el gobierno autorizó la constitución de empresas privadas por primera vez desde los años sesenta. Esta nueva cohorte de empresas privadas es también más representativa de la estructura de la demanda y de las oportunidades del mercado porque pueden operar en más industrias que en el pasado. Una encuesta realizada por las autoridades cubanas en junio de 2022 revela que la manufactura ligera (39.5%), los servicios personales y empresariales (27.2%) y la construcción (25.2%) son los sectores dominantes entre las empresas de nueva creación (Ministerio de Economía y Planificación, 2022). La trayectoria anterior es informativa de un crecimiento más orgánico y más conectado con la demanda. Esto revela la dirección potencial del cambio estructural futuro alimentado por otros mecanismos.

Tabla 2. Cuba: sector privado y comercio exterior (contratos firmados entre agosto 2020- y agosto 2022)

	Número de contratos	Volumen (millones de dólares)
Exportaciones	252	21.4
Importaciones	13 981	240

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cubadebate (2022).

También hay retos. Funcionarios del gobierno han informado de que, desde que se concedió el acceso al comercio exterior (aunque con restricciones), los contratos de importación han superado en volumen a los acuerdos de exportación en una proporción de más de 10 a 1 (tabla 2). Queda mucho por hacer para mejo-

rar la competitividad internacional, incluso si se acepta que estos números subestiman las cifras reales.

## Reflexiones finales

El análisis anterior indica que el volumen relativo (como porcentaje del PIB) de las distorsiones ha aumentado en las últimas tres décadas. Esto sugiere una baja efectividad en las políticas de cambio estructural y, sobre todo, que los mecanismos habilitantes del mismo como el mercado y el sistema de precios no desempeñan un papel relevante en la asignación de recursos, ni siquiera para los sectores transables. La apuesta por mercados segmentados al interior y el monopolio del comercio exterior no han permitido conseguir mayor eficiencia en la economía, ni siquiera avanzar en una reestructuración gradual de los sectores menos competitivos. La *Conceptualización* no ofrece claridad sobre el papel de estos mecanismos en un nuevo modelo económico, y ello ha lastrado la implementación de las transformaciones en este ámbito.

El análisis de las tendencias recientes muestra dos perfiles distintos en relación con la transmisión productiva. En el sector estatal, bajo los mecanismos tradicionales se tiende a perpetuar la estructura existente. Aunque también aparecen tendencias nuevas asociadas a la nueva realidad institucional, donde se perciben reglas diferenciadas para actores estatales. Por otro lado, el sector privado que opera en mayor medida bajo reglas de mercado y señales de precios, se observa un patrón de crecimiento más orgánico que refleja la estructura de la demanda, casi siempre desatendida por empresas estatales. Ello indica que la transformación exitosa del modelo económico cubano y los cambios en la estructura productiva requeridos dependerán de la adecuada combinación entre mercado adecuadamente regulados y actores económicos con reglas claras de desempeño. Esta combinación ha sido esquivada luego de transcurrida más de una década de «actualización».■

## **Anexo 1. Algunos términos y definiciones**

### **Distorsiones en la proporción de los gastos de defensa**

Las distorsiones en la proporción de los gastos de defensa equivalen al porcentaje real de los gastos de defensa en el PIB —3,7% es el promedio mundial de los gastos en defensa en esos dos años; se considera en la literatura de referencia (citada en el artículo) como el gasto «normal»—, al considerar el nivel de referencia en 1989-1990. Para 2000 y 2018, se calculó la media de las economías de mercado incluidas en la muestra para cada año.

### **Distorsiones en la estructura industrial**

Las distorsiones en la estructura industrial se calculan como la suma de las desviaciones de la participación de cada uno de los tres sectores —agricultura, industria, servicios— en el PIB con respecto a la media de las economías de mercado con un PIB per cápita similar. Todas las desviaciones se tomaron con signo positivo y se dividieron por dos.

### **Distorsiones en la apertura comercial**

Las distorsiones en la apertura comercial —exportaciones más importaciones como proporción del PIB— se calculan como la media para el grupo de economías de mercado con PIB per cápita comparable, menos la proporción correspondiente en Cuba, dividida por dos.

### **Las distorsiones en el comercio con los países socialistas**

Las distorsiones en el comercio con los países socialistas son iguales a la suma de las exportaciones e importaciones de los países socialistas como porcentaje del PIB dividido por dos. Para 2000 y 2018, se consideró que el comercio entre Venezuela y Cuba se ajustaba a las características del comercio con los antiguos países socialistas. Esta última distorsión se incluye en el cómputo de las distorsiones comerciales con una ponderación del 33%.

### **Economías de referencia**

La metodología original considera las cinco economías de mercado más cercanas, de forma un tanto arbitraria, en términos de PIB per cápita para calcular el nivel de referencia para cada dimensión. Sin embargo, dado que varios países fueron descartados de la selección inicial debido a características indeseables —afectados por guerras, exportadores de petróleo, escasa población, estatus de economía de planificación centralizada—, se decidió ampliar la sección a 10 economías para obtener una mayor robustez en los resultados. Asimismo, se consideró una media de dos años para calcular los resultados de 1990, 2000 y 2018. En cualquier caso, es poco probable que indicadores estructurales como los empleados en esta metodología experimenten variaciones significativas en el corto plazo.

Las economías de referencia, seleccionadas de acuerdo con su PIB per cápita son: República Democrática del Congo, República Dominicana, Egipto, Guatemala, Jamaica, Marruecos, Paraguay, Perú, Tailandia, Túnez (1990); Bolivia, República del Congo, Marruecos, Honduras, Kirguistán, Mongolia, Filipinas, Moldavia, Uzbekistán, Yemén (2000); Bosnia y Herzegovina, Bolivia, Guatemala, El Salvador, Marruecos, Guatemala, Filipinas, Jamaica, Moldavia y Ucrania (2018).

---

## Bibliografía

- Bolt, Jutta y Jan Luiten van Zanden. «Maddison style estimates of the evolution of the world economy. A new 2020 update». Maddison-Project Working Paper WP-15. *Groningen Growth and Development Centre*. 2020, en <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/publications/wp15.pdf> (último acceso 2 de julio de 2023).
- Borrás Atiénzar, Francisco. «Transformaciones necesarias en el sistema bancario cubano». En *Miradas a la Economía Cubana; un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 75-86.
- Cubadebate. «Anuncian nuevas medidas para el Comercio Exterior y el comercio interno mayorista y minorista». *Cubadebate*. 15 de agosto de 2022, en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2022/08/15/anuncian-nuevas-medidas-para-el-comercio-exterior-y-el-comercio-interno-mayorista-y-minorista/> (último acceso 2 de julio de 2023).
- Figueras Pérez, Miguel A. y David Pajón Espina. «Pensar el turismo en Cuba en una etapa poscovid». En *Miradas a la Economía Cubana; elementos claves para la sostenibilidad*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2021, págs. 115-130.
- Food and Agriculture Organization. «FAOSTAT». Food and Agriculture Organization of the United Nations. 4 de octubre de 2022, en <https://www.fao.org/faostat/en/#data> (último acceso 2 de julio de 2023).
- García Álvarez, Anicia y Betsy Anaya Cruz. «El modelo agropecuario y su vínculo con el acceso a los alimentos: la experiencia cubana (1959–2019)». *International Journal of Cuban Studies*, vol. 12, n.º 1, 2020, págs. 76-96. En DOI: 10.13169/intejcubastud.12.1.0076.
- González Aguila, Ricardo. «Hacia una nueva estrategia de desarrollo de las manufacturas en Cuba. Reflexiones iniciales». En *Miradas a la Economía Cubana; elementos claves para la sostenibilidad*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2021, págs. 131-142.
- Klepak, Hal. *Cuba's Military 1990–2005. Revolutionary Soldiers During Counter-Revolutionary Times*. New York: Palgrave Macmillan New York, 2006.
- Mesa-Lago, Carmelo y Mario Gonzalez-Corzo. «Agrarian reform and usufruct farming in socialist Cuba». *Journal of Economic Policy Reform*. 2020, n.º 24, págs. 1-15. En 10.1080/17487870.2019.1683010.
- Ministerio de Economía y Planificación. «Mipymes y cooperativas no agropecuarias al cierre del primer semestre de 2022». *Ministerio de Economía y Planificación*. 2022, en [https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/Informe\\_estad%C3%ADstico\\_sobre\\_mipymes\\_y\\_CNA\\_%28sept.\\_2021\\_-\\_jun.\\_2022%29%5B1%5D.pdf](https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/Informe_estad%C3%ADstico_sobre_mipymes_y_CNA_%28sept._2021_-_jun._2022%29%5B1%5D.pdf) (último acceso 2 de julio de 2023).
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana: ONEI, [varios años].
- Partido Comunista de Cuba. *Lineamientos de la Política económica y social del Partido y la Revolución*. La Habana: Editora Política, 2011.
- Pajón Espina, David. «Criptomonedas y negocios: ¿innovaciones en tiempos de crisis?». *Temas*, n.º 112, 2022, págs. 12-19.
- Pico, Nicolás. Recomendaciones de política para la exportación de servicios científico-tecnológicos en Cuba. Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, La Habana: Universidad de La Habana, 2019.
- Popov, Vladimir. «Shock Therapy Versus Gradualism: The End Of The Debate (Explaining The Magnitude Of Transformational Recession)». *Comparative Economic Studies*, n.º 42, 2000, págs. 1-57, en <https://doi.org/10.1057/ces.2000.1> (último acceso 2 de julio de 2023).
- Robalino, D. «How much does it cost to create a job?». *World Bank*, 15 de febrero de 2018, en: <https://blogs.worldbank.org/jobs/how-much-does-it-cost-create-job> (último acceso 2 de julio de 2023).
- Rodríguez García, José Luis. *Estrategia del desarrollo económico de Cuba*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1990.
- Vidal, Pavel. «La apertura a las microfinanzas en Cuba». En *Economía cubana: ensayos para una reestructuración necesaria*. La Habana: Instituto de Información Científica y Tecnológica. 2013.
-



# ***La Conceptualización y los incentivos: lo que queda por hacer***

RICARDO GONZÁLEZ ÁGUILA Y LEANDRO ZIPITRÍA

---

### **Introducción**

Limitar el funcionamiento de mercados ha sido uno de los fundamentos tradicionales del modelo económico cubano después de 1959. A pesar de que en la *Conceptualización* se reconoce explícitamente su existencia (Partido Comunista de Cuba, 2017); los mercados están, por diseño propio del modelo, lejos de desempeñar un rol central en la economía cubana. Ni siquiera el proceso de reformas iniciado en 2011 —el cual supuso un aumento del espacio privado y la descentralización de decisiones en el país— pudo poner fin a este rasgo institucional del modelo cubano que, a diferencia de los procesos de reformas en otros países como China y Vietnam, fue más cautelosa en la apertura de la economía.

El debate sobre si en sociedades socialistas deberían existir relaciones de mercado es tan antiguo como la propia idea y praxis del socialismo. Las posiciones han sido opuestas entre quienes piensan que el socialismo es incompatible con el mercado y quienes opinan que existe total complementariedad. En el centro del debate ha estado, de manera recurrente, el problema de la (in)equidad (ver, por ejemplo, González, 2003).

Este capítulo no pretende formar parte de ese hilo de la literatura. Motiva a los autores, en cambio, estudiar el vínculo existente entre el pobre desarrollo de mercados en Cuba y la baja y declinante efectividad

que ha exhibido la Actualización del modelo económico iniciada en 2011, entre otros factores.<sup>1</sup> Para ser más específicos en lo que se asume por baja efectividad, considérese que en el primer quinquenio de la década pasada —justo después de iniciada la reforma— el PIB a precios constantes creció a una tasa de 2.8% promedio anual; mientras que en el segundo quinquenio el crecimiento promedio fue de apenas 1.1%.<sup>2</sup> ¿Por qué ocurre esa desaceleración del crecimiento a lo largo de la década?

La hipótesis que se defiende es que al limitar el desarrollo de mercados se evitó la recomposición del sistema de incentivos microeconómicos que es esencial para mejorar la eficiencia, productividad y competitividad del sector real de la economía cubana, sin las cuales será imposible aumentar la efectividad de las reformas de cara al futuro. En particular, el bajo alcance de los mercados en Cuba no permite conocer el precio relativo de los bienes y dónde debe priorizarse la asignación de recursos.

La conclusión del trabajo es que el actual proceso de transformaciones en Cuba requiere de ciertas correcciones institucionales centrales para el mejor funcionamiento de los mercados, por ejemplo, en lo referido a la fijación de precios, los criterios de entrada y salida de empresas, la falta de completamiento de eslabones comerciales y productivos, así como el débil establecimiento de garantías para los inversores. Sin ellos, no solo se limitará la efectividad de las transformaciones en curso, sino que además se exacerbarán problemas estructurales y de equidad ya presentes en la Cuba de hoy.

No obstante, se enfatiza que el objetivo de nuestro trabajo es más interpretativo de los hechos que normativo. No es nuestro objetivo sugerir o recomendar la adopción de paradigmas conceptuales diferentes a los existentes en Cuba. La decisión de profundizar las reformas —en particular al poner mayor énfasis en los mercados— ha sido, es y será de naturaleza política. No entramos en esa dimensión del debate.

En cambio, sí interesa estudiar lo existente y caracterizar sus costos y beneficios. En particular, motiva entender qué espacio ocupan los mercados en la Cuba actual, cuáles restricciones se imponen para limitar su desarrollo y qué consecuencias han traído estas últimas sobre la efectividad del proceso de

reforma en curso. Por otra parte, nos interesa examinar la consistencia entre la práctica (política económica) y la *Conceptualización* como materialización de consensos.

## **El mercado y la planificación centralizada en la *Conceptualización***

La *Conceptualización* establece claros límites al alcance de los mercados en la vida económica y social del país al aclarar que sus leyes no ejercerán un papel rector en la misma (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 36). La idea de que el Estado «regula», «ejerce influencia», «controla», y «limita» el alcance de los mercados en función de los «intereses de toda la sociedad» y del «desarrollo socialista» es recurrente a lo largo de todo el documento.

Cuando se contrasta el propósito declarado en el documento con la realidad cubana no existen grandes diferencias. La economía cubana no es una economía de mercado en el sentido tradicional del término, es decir, las decisiones de los agentes —en particular de las empresas estatales— no son coordinadas por los precios.

La planificación centralizada suplanta funciones que de manera tradicional cumplen los mercados. En una economía donde los mercados funcionan, las empresas están de cara a los consumidores, pero también a proveedores de capital, trabajo e insumos en los mercados de factores. Las empresas, por lo tanto, eligen la cantidad a producir y qué factores comprar al observar la información que proveen ambos mercados. En Cuba este mecanismo funciona de forma diferente. Por una parte, las empresas (estatales) no eligen con total autonomía la cantidad de factores a comprar porque este proceso no es administrativo. Por otra, su capacidad de elegir cuánto producir y a qué precio vender enfrenta también ciertas restricciones, algunas de las cuales son discutidas más adelante en este capítulo.

La interpretación que se brinda en la *Conceptualización* entre la relación plan y mercado es un poco más sutil y merece un examen más detenido. En el documento se intenta trasladar el mensaje de que la planificación centralizada y los mercados pueden ser complementos. Hay que ser muy cuidadosos en este punto. El mercado y la planificación central de la economía no pueden actuar a la vez asignando recursos, son sustitutos. Si se planifica de manera central la asignación de recursos, no se requieren mercados para

<sup>1</sup> Existe una amplia literatura que ha analizado los problemas económicos y en particular de incentivos, asociados a las economías planificadas. Véase Roland (2000) para un desarrollo exhaustivo.

<sup>2</sup> Sin incluir el año 2020 cuando inicia la pandemia de la covid-19.

determinar a dónde van los bienes, porque ello queda resuelto por los planificadores. Los planificadores asignan objetos según prioridades, que no coinciden necesariamente con las que establecerían los agentes que participan en los mercados, es decir empresas y consumidores.

Sin embargo, lo anterior no significa que donde existan mercados no se pueda planificar. De hecho, todos los gobiernos planifican. La diferencia respecto al caso cubano es que cuando planifican dejan que sea el mercado quien asigne los recursos. Los gobiernos establecen las prioridades en términos de áreas a desarrollar, políticas públicas a fomentar, o inversiones a llevar adelante. Luego, establecen los instrumentos para llevar a cabo estos objetivos, que pueden ser exenciones tributarias, inversiones estatales o restricciones al comportamiento de los agentes.

Los gobiernos en su planificación, establecen montos monetarios que asignan a las entidades estatales. En general, estas asignaciones tienen fines específicos, como puede ser el pago de salarios, la inversión en infraestructura o la compra de materiales. Lo que no hacen los gobiernos es establecer en detalle qué bienes específicos se asignan, o determinar qué unidades llevan adelante las compras o contrataciones. Esta planificación es muy distinta de la planificación central, en términos de la asignación de recursos en la economía, como es en el caso cubano.

Los mecanismos de asignación de recursos planificación central y mercado no son entonces complementos, como plantea la *Conceptualización*, sino sustitutos. La planificación se utiliza también fuera de Cuba, solo que esta planificación usa los mercados como su fuente, cumpliendo el mercado su rol fundamental en la asignación de recursos. En Cuba la planificación es la que asigna esos recursos. Aceptar el mercado tampoco implica abdicar el rol regulador del Estado, ni del diseño de políticas, sino lleva a concentrar las tareas en los fines relevantes para él. En la próxima sección se discute con mayor precisión qué son y cómo funcionan los mercados.

## ¿Qué son los mercados?

Los mercados son instituciones que se crean independiente a la voluntad de un gobierno/Estado.

Definido en su forma simple, un mercado es donde se intercambian bienes o servicios entre individuos, los cuales pueden ser personas físicas o ju-

rídicas. Es irrelevante: i) si se llevan a cabo en un lugar físico o virtual,<sup>3</sup> ii) si los bienes se intercambian en el momento o en el futuro,<sup>4</sup> iii) el número de agentes involucrados, o iv) si lo intercambiado es: otro bien, servicio o dinero.<sup>5</sup> Intercambiar bienes o servicios por dinero, es la forma más extendida y moderna de intercambio.<sup>6</sup>

El mercado es el lugar que cataliza las acciones de dos tipos de agentes: quienes venden los productos (oferentes), y quienes los compran (demandantes). Los demandantes buscan productos sobre la base de sus gustos, preferencias, sus ingresos y los precios.

Los ingresos limitan los gustos: sería mejor tener un auto último modelo, pero hay que tener ingresos suficientes para poder comprarlo. Asimismo, los precios inclinan las preferencias por los productos: el demandante puede preferir comer la carne de res sobre el pollo, pero si esta última se ofrece lo suficientemente barata, puede terminar comiendo pollo.

Los oferentes, por otra parte, tienen que producir sus bienes. Para ello utilizan insumos —materiales—, mano de obra —trabajadores— maquinaria y capital. Ellos los combinan con la utilización de una receta específica —proceso productivo o tecnología— para obtener productos. La forma específica en que se combinen los insumos determinará un nivel de producción. Por ejemplo, se podría obtener mucha mayor producción agrícola si se utilizan tractores o máquinas para la siembra, que si se utilizan arados.

¿Cuál es el rol del mercado? Reunir oferta y demanda mediante la determinación de un precio. Los mercados dan señales a los consumidores sobre el valor del producto que quieren y a los productores sobre el valor del producto que producen. La principal señal del mercado es el precio —relativo— del producto. Si los consumidores no valoran un producto —el precio que quieren pagar es bajo— entonces las empresas deberían dejar de producirlo. Si los consumidores valoran mucho un producto —el precio que están dispuestos a pagar es alto— las empresas existentes querrán producir más del bien u otras querrán entrar al mercado y producirlo. No se precisan muchas más acciones,

<sup>3</sup> Un ejemplo de mercado virtual en Cuba es Revolico: <https://www.revolico.com/>.

<sup>4</sup> En los mercados de crédito, por ejemplo, el prestatario recibe el dinero hoy del prestamista, contra una promesa de devolución del dinero en el futuro.

<sup>5</sup> Cuando es otro bien se llama trueque.

<sup>6</sup> El uso de metales como moneda tiene miles de años. El uso del billete como instrumento de pago proviene de China y se utilizaba con anterioridad al año 1000.

los mercados se encargan de dar señales y los agentes actúan en consecuencia.

En general, si a los mercados se les dejara actuar libremente —como si fueran una entidad— se alcanzaría el (precio de) equilibrio en el punto donde lo que quieren vender los productores y lo que quieren comprar los compradores se iguala. El precio, a la vez, es la variable —la señal— que usan los productores y compradores para decidir cuánto producir y cuánto comprar. El precio ajusta el mercado, resuelve el problema de encontrar compradores para los bienes producidos sin la intervención adicional de ningún otro agente, por ejemplo el Estado.

El funcionamiento adecuado de los mercados des- cansa en una serie de supuestos:

- Los consumidores están informados sobre los productos y sus características,<sup>7</sup> ello les permite elegir.
- Los oferentes pueden entrar libremente a vender sus productos, cualquiera sea la actividad que realicen: para ello debe disponer de recursos para producir, importar, o revender los bienes o realizar los servicios.
- Los oferentes pueden fijar libremente sus precios, corriendo el riesgo de que sus productos no sean vendidos: es decir, los oferentes compiten entre sí por los consumidores.

La competencia entre oferentes es la clave que explica por qué los mercados son tan exitosos para asignar recursos. La competencia reduce los precios, incentiva a las empresas a producir más, y a mejorar sus bienes y servicios o introducir nuevos productos. La competencia permite que los consumidores arbitren entre oferentes: si el producto es similar, buscarán aquel de menor precio. Pero los oferentes también pueden crear productos de distintas calidades, de forma que los consumidores puedan elegir entre variedades de productos. Mayor variedad, mayor oferta y menores precios benefician a los consumidores. Los mercados son una forma de asignar recursos en la economía; de determinar donde valen más, de forma de incentivar la oferta y crear nuevos bienes y servicios y de señalar dónde los factores productivos pueden obtener una mayor producción.

Los precios son las señales, las luces que iluminan la oscuridad del funcionamiento del mercado. Sin precios, es imposible asignar los recursos de forma eficien-

te, es decir a donde tienen mayor valor. Como es obvio, se puede decidir de manera arbitraria que los recursos vayan a uno u otro mercado, pero no habrá forma de saber si ello genera o no más valor. A la vez, los seres humanos no han logrado crear una institución alternativa al mercado que permita asignar los recursos de forma adecuada. Todas las alternativas han demostrado generar menos bienes y servicios, principalmente desperdiciando recursos escasos.

La propiedad de los recursos también importa cuando se resuelve asignarlos. Cuando los recursos son de la sociedad, como en el caso de las empresas públicas, las pérdidas que se ocasionen deberán ser sostenidas por ella. Si un emprendimiento falla y es financiado por las finanzas del Estado, otros trabajadores deberán trabajar más para pagar por ese dinero que se perdió. Este aumento del trabajo puede ser debido a que el gobierno debe cobrar más impuestos —cobro directo— o debe reasignar recursos de otras actividades —impuesto indirecto—. Asimismo, sostener la actividad de empresas irrentables implica que el gobierno dispone de menos recursos para destinar a otras actividades, muchas de las cuales pueden ser esenciales, como la educación o la salud. En cambio, si los que llevan a cabo la producción son privados, si el emprendimiento no genera ganancia, será una pérdida para aquellos que hayan decidido llevarlo adelante. La sociedad no tendrá que cargar con el fracaso.

Intervenir sobre los mercados tiene costos y beneficios. Los mercados no siempre dan las señales adecuadas para que se asignen los recursos a donde tienen un mayor valor. Este valor lo determina el propio mercado, es decir las empresas que producen y los ciudadanos que quieren esos bienes.

Cuando los mercados no asignan bien los recursos, las empresas producen muy poco o demasiados bienes. Ello ocurre en un conjunto acotado de problemas, por ejemplo, cuando hay recursos comunes —en la pesca, por ejemplo— que pueden generar la sobreexplotación de los recursos; o en la generación de conocimiento científico básico, el cual como no puede apropiarse y generar un beneficio, el mercado asignará muy pocos recursos a esa actividad.

Sin embargo, en la gran mayoría de las actividades los mercados dan señales adecuadas para que los agentes —oferentes y demandantes— tomen decisiones. La intervención en los mercados hace que las señales —o sea, los precios— estén distorsionadas. Los precios son como los faros o el radar para los navegantes, sirven para buscar la ruta. Sin precios no se puede saber qué

<sup>7</sup> Si los consumidores no conocen donde se venden los productos, por ejemplo, entonces no podrán arbitrar el precio.

actividad es rentable, ni qué actividad debe ser cerrada. Tomar decisiones económicas sin precios, es como navegar sin instrumentos, sin poder mirar el cielo, sin conocer las corrientes.

## **Intervención excesiva como causa de fallas de funcionamiento e incentivos.** **Algunos ejemplos en el caso cubano**

Todos los gobiernos en el mundo intervienen en los mercados en mayor o menor grado. Estas intervenciones se reflejan a través de regulaciones, que son restricciones impuestas a las decisiones de los agentes bajo la amenaza de alguna sanción. Las regulaciones pueden ser de distinto tipo: fijar precios, restringir el ingreso o salida de empresas, establecer cuotas de producción.<sup>8</sup> Pero también puede haber restricciones en mercados vinculados,<sup>9</sup> o agentes a los que se imponga objetivos diferentes al beneficio económico.<sup>10</sup> Sin importar el tipo específico que adopte la intervención, la consecuencia es inequívoca: se afectarán las señales del mercado y, por tanto, su funcionamiento. La teoría económica establece que la intervención se justifica cuando existen las fallas de mercado. En esos casos, la intervención del gobierno puede mejorar la asignación de recursos, siempre que se utilice el instrumento adecuado y en la forma correcta. Si no existe una falla de mercado, entonces la intervención solo generará costos sociales, debido a que la asignación de recursos se verá distorsionada, generando menos bienes y servicios de los que sería posible.

Una forma de intervenir en los mercados es a través de la fijación de precios. Cuando los oferentes no tienen la posibilidad de decidir libremente a qué precio vender —supongamos, por ejemplo, que esta decisión es intervenida por el Estado sin importar cómo— se crea un efecto negativo sobre la eficiencia de las empresas y/o sobre la demanda. Si el precio es fijado por debajo del que establecerían los mercados, entonces la demanda será superior a la oferta y como consecuencia habrá escasez de productos. Además, aumentar la producción

para la empresa puede ser perjudicial en términos económicos, dado que a medida que aumenta la oferta los costos tienden a aumentar de manera proporcional (hay que pagar más energía, más trabajadores, más materiales). Es decir, se generan dos efectos que se refuerzan: por un lado, un precio menor al de equilibrio aumenta la demanda; por otro lado, si las empresas tienen que atender la demanda, ello aumenta los costos pues deben aumentar la producción. Por tanto, los ingresos requeridos para financiar la actividad, o las pérdidas que debe afrontar la empresa, se magnifican, o la escasez aumentaría. En adición, fijar precios en el mercado desalienta a las empresas a innovar dado que saben que no podrán obtener todo el retorno de estos nuevos productos ya que el Estado intentará limitarlo.<sup>11</sup>

El Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) es el órgano que regula la fijación de precios en Cuba. Hay que diferenciar sus acciones en función del tipo de mercado que intenta intervenir, sea privado o estatal. Aunque en general, en los mercados privados los precios se fijan a través de la oferta y la demanda, el MFP interviene en los mismos a través de topes de precios ante la ocurrencia de algún *shock*<sup>12</sup> (muchas veces sin considerar el origen de este último).

Las intervenciones más frecuentes se han dado en el mercado de alimentos agropecuarios y en el mercado de taxis colectivos conocidos como «botores». Como regla para topar precios se emplea un estimado de los costos de la actividad los cuales toman como referencia los precios oficiales, en su mayoría estatales. Como resultado, la diferencia entre el precio topado y el precio de mercado suele ser notable. Un evento de regulación a gran escala tuvo lugar en los mercados agropecuarios cubanos ante el impacto de la pandemia de la covid-19. Las consecuencias fueron inmediatas: una caída significativa de la oferta y una profundización sin precedentes del mercado ilegal de alimentos.

En los mercados estatales, donde no hay oferentes privados —o los que existen operan a una escala

<sup>8</sup> Un ejemplo de cuotas se da en el servicio de transporte en las ciudades, donde los gobiernos establecen frecuencias de ómnibus.

<sup>9</sup> Por ejemplo, la actividad agropecuaria en Cuba es relativamente libre. Pero existen múltiples complejidades para obtener insumos (mercado vinculado), lo cual termina por repercutir en la producción.

<sup>10</sup> El gobierno puede tener objetivos sociales, el problema es si financia él los gastos o lo carga a las empresas.

<sup>11</sup> Existen mecanismos alternativos para que la población acceda a los productos, sin necesidad de intervenir sobre los precios. Una forma sencilla es otorgar partidas de dinero que compensen los mayores precios. Ello ha sido introducido en distintos países de América Latina, como «Bolsa Familia» en Brasil (véase [https://es.wikipedia.org/wiki/Bolsa\\_Fam%C3%ADlia](https://es.wikipedia.org/wiki/Bolsa_Fam%C3%ADlia)) o «Prospera» en México (véase [https://es.wikipedia.org/wiki/Programa\\_Prospera](https://es.wikipedia.org/wiki/Programa_Prospera)).

<sup>12</sup> Se refiere a un impacto (normalmente externo) sobre la economía. Por ejemplo, un incremento repentino de la disponibilidad de combustible, o la caída de los ingresos externos generados por el turismo, etc.

muy reducida— los órganos reguladores intervienen en dependencia del tipo específico del producto. Hay productos centralizados donde la empresa no tiene control de los precios y hay otros donde la empresa participa en mayor medida. En general, para la fijación de precios se usa el método del gasto o se fijan por correlación a otros precios de referencia.<sup>13</sup> Con independencia del grado de participación de la empresa o del método que use para formar el precio, la conclusión es la misma: se generan distorsiones, en específico de escasez, porque los precios no se determinan por la acción conjunta de la oferta y la demanda. En la base del problema se encuentra el hecho de que la empresa no puede decidir por sí sola cambiar sus precios de venta ante fluctuaciones de la demanda.

Otra forma de intervenir en los mercados es mediante la restricción de la entrada de potenciales empresas, en otras palabras, limitar la competencia. Cuando las empresas no pueden acceder libremente a un mercado se dice que hay barreras a la entrada. En general, las empresas que entran a los mercados aumentan la cantidad o calidad de bienes disponibles, dado que esa es la forma de poder competir por los consumidores con las empresas establecidas. Además, tienen que ser más eficientes en la producción para lograr mejores precios. Sin esta amenaza, las empresas establecidas no tienen incentivos a cuidar sus costos, clientes o productos. Tampoco genera incentivos a que estas empresas hagan uso adecuado de los recursos, dado que nadie podrá desplazarlas.

En Cuba se ha limitado durante cierto período de tiempo la entrada de empresas a los mercados, con la aparición de monopolios en los mercados de actuación de las empresas estatales. No fue sino hasta una fecha muy reciente —septiembre de 2021— que se autorizó la libre creación de pequeñas y medianas empresas (pymes). Esta «restricción institucional» funcionó como una «barrera a la entrada» de nuevos oferentes a los mercados con al menos tres consecuencias claras: i) impidió resolver los problemas tradicionales de escasez generados por la baja capacidad de oferta de las empresas estatales y la inflexibilidad de los precios; ii) creó condiciones favorables para la ineficiencia del sector estatal a través de limitar la competencia y iii) evitó el surgimiento de un vector de precios para guiar la asignación de recursos en el país.

<sup>13</sup> Utilizar el método del gasto para fijar los precios, provoca que la minimización de costes en las empresas sea una cuestión de menor orden de importancia, lo cual reduce el uso eficiente de los recursos.

En la misma línea, otra vía mediante la cual se interviene en los mercados es mediante la restricción de la salida de empresas —normalmente de las ineficientes—. En lugar de hacerlas quebrar, estas continúan sus operaciones porque se benefician de algún tipo de transferencia —subvención— explícita o implícita. Lo anterior no solo tiene impactos sobre las instituciones que deben financiarlas, sino que además disuade a otras empresas más eficientes de entrar al mercado. ¿Cómo pueden competir si hay alguien en el mercado que puede fijar precios menores —aunque tiene pérdidas— y tiene acceso a una fuente ilimitada de recursos? Al igual que en el caso anterior, estas empresas que no salen del mercado producirán productos de mala calidad —ya que querrán recortar costos— o utilizarán de forma inadecuada los recursos —por ejemplo, con la utilización de tecnología obsoleta—.

Esta forma de intervención también ha sido con amplitud usada en Cuba. Evitar el quiebre de empresas ha sido un instrumento utilizado para mantener el empleo: como consecuencia, existe un número considerable de empresas improductivas que dan empleo a una parte importante de la población activa. Por ejemplo, en 2021 se estima que un tercio del total de empleados del sector estatal trabaja en empresas irrentables.<sup>14</sup> Empresas no rentables implican precios bajos, insumos que no se pagan, trabajadores con sueldos bajos, poca producción y de mala calidad.

Un problema relacionado con el anterior son las reglas de juego establecidas para los agentes del mercado. En principio, la propiedad de las empresas es irrelevante para los resultados económicos, siempre que las empresas: i) cierren si no pueden obtener beneficios, ii) compitan entre sí, y iii) tengan autonomía para tomar decisiones, entre ellas, la de fijar precios o elegir los trabajadores. Si las reglas son diferentes, por ejemplo, porque las empresas públicas tienen fines sociales, entonces si no hay una compensación directa del gobierno, estas se verán perjudicadas con relación a empresas que no tienen estas funciones. Por ello, es clave establecer el rol de cada uno de los agentes: el gobierno fija las reglas de juego, las empresas producen. Establecer los roles no implica descuidar los fines últimos del Estado, sino determinar quién los lleva a cabo y cómo.

Un segundo problema que de manera previsible enfrentará el sector empresarial cubano, en particular su segmento privado, será el relacionado con el

<sup>14</sup> Dato a partir de entrevistas de los autores con funcionarios del Ministerio de Economía y Planificación.

tamaño de la empresa. Por ley se estableció que las Pymes no podrían crecer por encima de cien trabajadores.

El problema es que hay muchos mercados donde el tamaño importa para la eficiencia, como en la manufactura, la distribución o en la venta minorista.<sup>15</sup> Imponer un tamaño restringe el desarrollo de mercados que pueden ser clave para incrementar la oferta de productos.

Otro problema que aún persiste en Cuba —a pesar de los avances— es que el sector privado es visto todavía en algunos sectores políticos como un «mal necesario» en lugar de como un soporte estratégico del desarrollo económico y social del país. Ello conduce a contradicciones de políticas mediante las cuales se promueven reglas dispares para las empresas. Hay múltiples ejemplos de lo anterior: desde las restricciones de tamaño comentadas arriba hasta la imposibilidad de importar sin intermediación estatal y/o la imposibilidad de operar en el mercado cambiario.

A tono con lo anterior también hay contradicciones en la norma para expropiar.<sup>16</sup> Esta norma en el caso cubano —que dicho sea de paso, existe en todos los países— contiene ciertos puntos que generan dudas sobre la garantía que tendrían posibles inversiones en el país, por ejemplo: i) La amplitud de actores que pueden determinar las expropiaciones (artículo 10.1); ii) la amplitud de motivos para la expropiación (artículo 17); iii) el tipo de tribunales que puede llevar adelante los reclamos (artículo 25.1); iv) las dificultades para el cobro en divisas (artículos 40.1 y 41), entre otros. Esta laxitud para tramitar y solicitar expropiaciones desalienta fuertemente la realización de inversiones importantes en activos físicos, ya que existe un riesgo real de que luego sean expropiados.

Otra dificultad que han tenido las reformas relacionadas al ámbito empresarial ha sido la falta de normas jurídicas que faciliten los intercambios. Ya se mencionó con anterioridad que las empresas en general interactúan unas con otras, en lo fundamental a través de acuerdos explícitos o tácitos. Los incumplimientos en los intercambios pueden ser de distinto tipo: no entrega de los bienes en la forma especificada, en los pla-

zos acordados, en la cantidad establecida, renegociar los pagos, entre otros. En todos esos casos se requiere acceder a normas que restablezcan los derechos, en particular, es necesario un amplio desarrollo del derecho privado que proteja la propiedad. En Cuba existe un insuficiente desarrollo de esta naturaleza así como de jurisprudencia en la materia. Estos contratos podrían alcanzar a las empresas públicas —los ejemplos de impagos entre empresas estatales y privadas existen—<sup>17</sup> y no es claro que la justicia falle en su contra o qué se pueda hacer cumplir el cobro.

Asimismo, para que funcionen los intercambios se requiere el desarrollo de instrumentos financieros que permitan el pago diferido entre las partes, como el cheque diferido,<sup>18</sup> el pagaré, entre otros y esto tiene una importancia particular en el sector privado de la economía. Esto tampoco está desarrollado en Cuba, lo cual obliga a que las transacciones sean todas al contado, lo que a su vez determina que las empresas necesitan un capital de giro importante para poder operar.

En adición, las empresas no producen en forma aislada. En las economías modernas son excepcionales aquellas que producen insumos, productos, transportan los bienes y los venden al público. La regla es que las empresas se hacen cargo de una parte de este proceso llamado cadena de valor. Las empresas que producen, utilizan insumos de otras empresas, y luego venden sus productos a otra empresa la cual los distribuye a los minoristas. Por tanto, para entrar a producir en un mercado, una empresa esperará poder tener acceso a los insumos, a la distribución o a los mercados de venta de productos. Pero no solo el acceso es relevante, también el tiempo de acceso a los bienes es importante: ¿cuándo llegan los insumos? ¿qué insumos estarán disponibles? ¿cuándo se efectuarán los pagos por la venta de los productos?

La interacción entre empresas en Cuba lleva a las privadas a tener que contratar en algún momento con empresas públicas. Estas últimas son en su mayor parte monopólicas en sus áreas de actuación. Ello les da mucho poder de negociación, no solo para determinar precios, sino también para determinar quién accede

<sup>15</sup> En Uruguay la producción de alimentos genera 48 000 puestos de trabajo, de un total de 800 000. La mitad de esos trabajadores se encuentran en 76 empresas de más de 100 trabajadores. En el comercio minorista 40 000 empresas tienen menos de 4 trabajadores (45 000 trabajadores), pero 57 empresas de más de 100 trabajadores tienen un total de 31 000 trabajadores.

<sup>16</sup> Ley de la expropiación por razones de utilidad pública o interés social. Disponible en: <https://www.mfp.gob.cu/ficheros/imgnoticias/pdf781.pdf>.

<sup>17</sup> Entre agricultores cañeros privados y centrales estatales. Ver por ejemplo, intervención del vicepresidente Valdés Mesa: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2022/01/07/valdes-mesa-insiste-en-urgencia-de-recuperar-deudas-en-la-produccion-azucarera-en-sancti-spiritus/>.

<sup>18</sup> El cheque diferido es un instrumento de pago típico de Uruguay. El que emite el cheque lo entrega con una fecha establecida en el propio documento, en el cual se establece la fecha a partir de la cual el pago podrá realizarse. Si el cheque se deposita antes, el banco lo devuelve.

o no a los mercados o a los insumos. Si una empresa pública niega a una privada un producto, ¿a quién se recurre para rectificar un posible error? Estas interacciones y la ausencia de tribunales a los cuales acceder para hacer cumplir los contratos, hacen que el ingreso en mercados que dependen de la voluntad de empresas públicas sea muy riesgoso.<sup>19</sup>

Por último, existen restricciones internas y externas a mercados clave. Las empresas no pueden importar libremente productos, porque requieren acceso a moneda extranjera. Y estas divisas solo se consiguen a través de remesas o en mercados que son ilegales en la actualidad.<sup>20</sup> Ello dificulta la compra de bienes y servicios en el exterior, al limitarlas o restringirlas. Gran parte de los productos que requiere Cuba son alimentos, los cuales son importados de manera directa por el gobierno cuando lo podrían hacer particulares. A vía de ejemplo, las importaciones de bienes de consumo de Uruguay,<sup>21</sup> representaron 531 millones de dólares, o un 6% del total de importaciones de bienes, sin considerar petróleo y derivados (Instituto Uruguay XXI, 2022). Otra restricción relevante es al ingreso en el sector minorista.<sup>22</sup> Gran parte de las pequeñas empresas en otros países son pequeños comercios que venden al público alimentos o productos de limpieza. Estos comercios están limitados a la propiedad estatal, en los cuales se producen los problemas antes mencionados y dificultan el ingreso a mercados que requieran interactuar con estas empresas. Asimismo, las restricciones al tamaño de las empresas privadas también juegan un rol relevante a la hora de producir una cantidad suficiente de bienes para abastecer tiendas.

<sup>19</sup> Este riesgo está presente también para las propias empresas públicas. El problema es que para ellas, como se mencionara, las pérdidas son sociales, mientras que para las empresas privadas las pérdidas son propias.

<sup>20</sup> También el bloqueo a las transacciones financieras internacionales de Cuba juega un rol muy importante. Sin embargo, si las empresas pudieran importar o exportar ellas mismas, estos problemas podrían mitigarse.

<sup>21</sup> El caso de Uruguay, puede ser de interés, porque no solo es una economía latinoamericana, en desarrollo pequeña y abierta; sino que además posee un sector público no despreciable, que puede servir de referencia al futuro de Cuba.

<sup>22</sup> A vía de ejemplo, en Uruguay hay 45 000 empresas de comercio al por menor (código CIU revisión 4, G47). De estas 45 000 empresas, 40 000 tienen menos de 4 empleados. Este sector es el que más empresas tienen de todas las clasificaciones de la economía: el 24 % del total de empresas del país. Véase INE, Directorio de Empresas y Establecimientos, Entidades jurídicas para el total del país, año 2020. Disponible en: [https://www.ine.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=87e9d5d5-3863-4071-9b8b-3c5ad376daa9&groupId=10181](https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=87e9d5d5-3863-4071-9b8b-3c5ad376daa9&groupId=10181).

El desarrollo de los mercados y el ingreso de empresas privadas no solo requieren que se habilite el ingreso. Requiere una arquitectura institucional que la soporte, además de un consenso político de que se va a sostener en el tiempo. Sin este consenso y sin estas instituciones es muy difícil que las empresas lleven a cabo inversiones, crezcan, incorporen mano de obra, generen productos y relaciones contractuales con clientes y proveedores. Cuba requiere incrementar en forma importante la producción, lo que requiere muy fuertes inversiones para producir bienes y servicios. La inversión, el acto de destinar ciertos bienes y servicios hoy para obtener ingresos en el futuro, requiere confianza.

## Reflexiones finales

En este capítulo se han caracterizado las diferentes formas empleadas en Cuba para restringir el desarrollo de los mercados. La reforma iniciada en 2011 fue insuficiente para desatar un proceso de crecimiento virtuoso de la productividad agregada, porque en los hechos, los cambios introducidos dejaron casi intactos los fundamentos generales del modelo y del entorno de negocios. Por ejemplo: i) se mantuvo la planificación centralizada como forma predominante —casi exclusiva— de asignación de recursos en el sector estatal; ii) no se promovió la competencia empresarial; iii) las empresas ineficientes se mantuvieron funcionando en un ambiente de restricciones presupuestarias blandas; iv) los precios siguieron siendo formados por métodos administrativos y/o al margen del mercado y iv) persistió una limitada autonomía empresarial en las empresas públicas en decisiones claves de producción, precio, inversiones, e insumos.

La más reciente apertura a un sector empresarial privado es una señal que apunta en la dirección correcta de lo que podría significar un cambio relevante en la corrección de incentivos microeconómicos. Sin embargo, este proceso chocó con restricciones institucionales que deberán ser consideradas si se desea que este contribuya de forma más efectiva y rápida al mejoramiento de la calidad de vida de las cubanas y cubanos. En particular, sostener la actual lista de actividades donde la inversión privada no es permitida, en especial en el comercio minorista y mayorista, tiene costos importantes sobre otros mercados. Asimismo, el sector minorista es un sector donde los trabajadores pueden ingresar sin mayores inversiones y les permite de forma fácil reconvertirse.

Permitir la entrada de oferentes privados en el mercado cambiario, de capitales, y de insumos es fundamental para darle más dinamismo a la actividad productiva, así como permitir actividades de comercio exterior sin intermediación de actores estatales. Lo anterior es particularmente claro en el sector agropecuario donde, a pesar de ser un sector que funciona en base a actores privados; no logra incrementos de producción y productividad porque la oferta de insumos productivos tiende a cero. Por último, crear garantías y derechos de propiedad a través de un sistema transparente de su defensa es clave si se desea que aumenten los flujos de inversión, en particular, externos.

Estos cambios también beneficiarán a las empresas estatales. Al contar distintos grados de productividad, los encadenamientos transmiten las ineficiencias a lo largo de la cadena. El resultado dependerá del eslabón más débil de esa cadena. Por más eficiente que sea una empresa, si sus insumos dependen de una empresa ineficiente, no logrará que su eficiencia se materialice. El desarrollo de un sector privado no debe ser visto como

sustituto de las empresas públicas, sino como un complemento de aquellas empresas eficientes que llevan adelante el peso de la producción en el país. Asimismo, contar con reglas claras no solo es necesario para que los privados inviertan, sino también para que las empresas públicas cuenten con los productos que necesitan. Las reglas contractuales benefician a ambas partes, así como garantizan al privado que cobrará por sus productos, también son garantía para la empresa pública que contarán con insumos en cantidad y calidad adecuada para planificar su proceso productivo.

Cuba requiere políticas que incrementen de forma sustantiva la oferta de bienes y servicios. En los últimos tiempos se han dado pasos significativos en la dirección de dar al mercado un mayor rol en las decisiones económicas. El Estado aún tiene mucho para aportar en esta dirección. Conocer los costos y beneficios de las políticas, evaluar su evolución respecto a los objetivos trazados y corregir los desvíos es parte de esta tarea. Dar un mayor rol al mercado, no implica en ningún caso resignar los roles sustantivos del Estado, solo implica cambiar la luz que ilumina las decisiones económicas. ■

---

## Bibliografía

- Partido Comunista de Cuba. *Conceptualización del Modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Lineamientos de la Política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*. La Habana: Editora Política, junio de 2021.
- Partido Comunista de Cuba. *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017. Contiene la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Visión de la Nación, ejes y sectores estratégicos y los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana: Editora Política, junio de 2017.
- González Gutiérrez, Alfredo. *Socialismo y Mercado en la Etapa Actual*. Buenos Aires: Clacso, 2003, en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/cuba/if/marx/documentos/22/Socialismo%20y%20mercado....pdf> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Instituto Uruguay XXI. «Informe Anual de Comercio Exterior 2021». *Instituto Uruguay XXI*, 2022, en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/b3d5451b3ea37c8fe71eae875ebc3d18d0f10f2b.pdf> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Roland, Gerard. *Transition and Economics Politics, Markets, and Firms*. Cambridge: The MIT Press, 2004.



### ***Política monetaria en Cuba: Entre el paradigma y la realidad***

CARLOS LAGE CODORNÍU Y KARINA CRUZ SIMÓN

---

#### **Introducción**

La *Conceptualización* defiende el funcionamiento del peso cubano como «única moneda y centro del sistema financiero nacional», la cual «cumple adecuadamente sus funciones de dinero». Para ello, aboga por garantizar el «equilibrio monetario y financiero», mediante la gestión de «la cantidad de dinero necesaria en circulación», la tasa de interés, una «tasa de cambio fundamentada», y otras herramientas regulatorias dentro del esquema de planificación (Partido Comunista de Cuba, 2017).

Otras lecturas de la *Conceptualización* evidencian el alcance de la política monetaria: primero, la estabilidad monetaria es un prerrequisito para el «desempeño eficaz y eficiente de la economía», «premisa fundamental» del modelo; segundo, colocar a los salarios como «la fuente fundamental de ingresos» de la población depende del poder adquisitivo de la moneda en la cual estos se expresan; tercero, los procesos de sobre emisión monetaria abren espacio al incremento de las desigualdades y la acumulación de capital mediante la concentración de mercados, el arbitraje y la especulación.

De esta forma, la política monetaria, entendida como las acciones de las autoridades dirigidas a garantizar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, adquiere una relevancia medular dentro del modelo económico. Dicha relevancia crece en la medida en

la que, como parte de las transformaciones de la *Actualización*, se descentraliza la planificación, se otorga autonomía a empresas públicas y gobiernos locales, adquieren mayor protagonismo las formas de propiedad privada y cooperativa, y crecen las relaciones comerciales, financieras y culturales con el exterior.

Sin embargo, para una economía pequeña, subdesarrollada y —desde hace seis décadas— bloqueada, alcanzar la soberanía monetaria ha sido toda una quimera. Cuba no tuvo su propio sistema monetario hasta 1914. Desde entonces y hasta 1959 el peso cubano coexistió con el dólar, para luego circular en solitario durante tres décadas, pero dentro de un modelo donde las relaciones monetario-mercantiles tuvieron un papel subsidiario. El colapso del campo socialista llevó a profundas reformas las cuales incluyeron, en 1994, el reconocimiento de una dolarización parcial *de facto* mediante la despenalización de la tenencia de divisas. Desde 2004, la dualidad monetaria pasó a ser entre dos monedas nacionales, pero en 2019 se regresó a un esquema de dolarización parcial, esta vez institucional y «plástico».<sup>1</sup> En 2021, en un contexto de aguda contracción del Producto Interno Bruto y desequilibrios macroeconómicos acumulados, se implementó el proceso de Ordenamiento Monetario.<sup>2</sup> Casi dos años después persisten la multiplicidad de monedas y tipos de cambio.

A 15 años de iniciada la actualización del modelo y siete de la aprobación de la *Conceptualización*, ¿se puede decir que se hace política monetaria en Cuba?, ¿cuáles son los márgenes de maniobra de las autoridades?, ¿cuáles restricciones institucionales limitan el actuar de la política monetaria?

Para responder a estas preguntas el presente capítulo inicia con una descripción de la evolución de las principales variables monetarias en la última década. Asimismo, se estudian los factores que explican la estabilidad monetaria alcanzada en el sector de los hogares desde 1996 y su deterioro desde mediados de la década pasada. Por último, se discute un grupo de restricciones institucionales y estructurales las cuales limitan la conducción de la política monetaria en Cuba.

<sup>1</sup> La redolarización parcial de la economía se oficializó a partir de la creación de un grupo de mercados estatales dirigidos a la comercialización de bienes en moneda extranjera solo mediante tarjetas magnéticas: es decir, se excluye el empleo de efectivo en las transacciones.

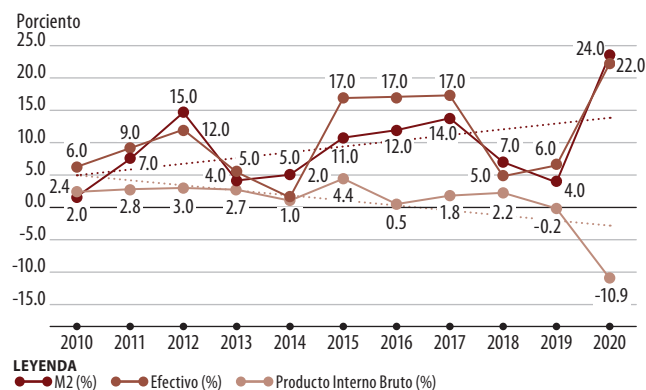
<sup>2</sup> Este proceso tuvo entre sus principales objetivos: la eliminación de la dualidad monetaria y cambiaria, la corrección de subsidios y gratuidades indebidas y la modificación de los ingresos de la población (salarios y pensiones).

## Estabilidad monetaria en la última década: indicadores

En el último decenio se experimentaron cambios trascendentales en la economía cubana, a partir del inicio de la *Actualización*. En este proceso, un objetivo central ha sido ubicar al peso cubano en el centro del funcionamiento de la economía nacional. Pese a ello, la evolución de las variables monetarias refleja un distanciamiento de este propósito.

Un rasgo que ha caracterizado el entorno monetario en los últimos años es la existencia de altas tasas de crecimiento de la cantidad de dinero, en contraste con una economía que desde 2010 ha mostrado señales de estancamiento y que en 2020 se contrajo un 10.9% (Ver ilustración 1). Entre 2010 y 2019 los agregados monetarios M2 y M2A,<sup>3</sup> aumentaron como promedio anual 8.0% y 8.2%, respectivamente, mientras que el PIB a precios constantes creció a un ritmo de apenas un 2.1% anual.

Ilustración 1. Crecimiento interanual (%) del PIB, el Efectivo en circulación y el Agregado monetario M2: 2010-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la ONEI y Cruz (2021).

Dentro de los agregados monetarios, el componente que experimentó mayor dinamismo en este período fue el efectivo, el cual se expandió un 9.7% en promedio anual. Como resultado, la proporción del efectivo respecto a los activos monetarios totales de la población (M2A) ha mostrado una tendencia creciente, pasando del 50.0% en 2010 al 56.0% en 2019. Ello refleja una mayor preferencia por el circulante, a pesar de los

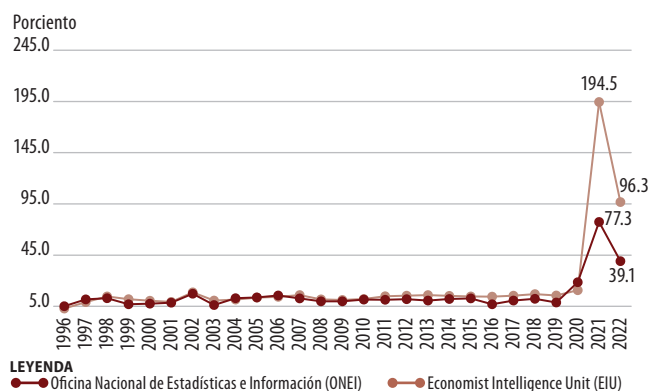
<sup>3</sup> El M2 y el M2A miden la cantidad de dinero que existe en la economía. El agregado M2 incluye el efectivo en circulación, las cuentas corrientes, el ahorro a la vista y el ahorro a plazo fijo en moneda nacional de personas naturales y jurídicas. El M2A contiene estas mismas partidas pero solo para el sector de la población.

esfuerzos realizados en los últimos años para promover el uso de medios de pago electrónicos.

En 2020 el M2 y el M2A registraron un crecimiento anual de 24.0% y 22.4%, respectivamente; como resultado de las medidas asociadas al incremento salarial del sector presupuestado en 2019, el enfrentamiento a la pandemia de covid-19 y el Ordenamiento Monetario. En este año el efectivo se incrementó un 22.0%.

Entre 2010 y 2019 se registraron niveles bajos y estables de inflación, al tomar como referencia tanto los cálculos de la ONEI como estimados internacionales. En este período, los valores promedios de crecimiento de los precios se ubicaron entre un 1.0% (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2021) y 5.0% (EIU, 2022) (ver ilustración 2).

Ilustración 2. Evolución de la inflación (%): 1996-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la ONEI y EIU (2021).

Sin embargo, la existencia de cifras reducidas de inflación no es coherente con una combinación de altas tasas de crecimiento de la cantidad de dinero y un estancamiento del producto.

Estas incongruencias responden a que, en la economía cubana, dada la existencia de una proporción importante de precios regulados y segmentación de mercados, los desequilibrios monetarios no solo se expresan a través de inflación, sino también de ahorro forzoso, inflación reprimida, depreciación del tipo de cambio informal y mayores presiones a la inconvertibilidad de la moneda nacional.

Por otro lado, a pesar de la estabilidad de precios y los esfuerzos de incrementos salariales en los últimos 25 años, el salario real aún no ha superado el nivel previo a la crisis de los años noventa. El salario real de 2019 representaba el 72% del valor de 1989. Ello planteaba la singularidad de que, si bien la inflación era baja, los niveles de precios eran altos con relación a los ingresos de los hogares.

En el período 2020-2022 hubo un quiebre de la tendencia de estabilidad de precios, al registrarse los mayores valores de inflación en 25 años (ver ilustración 2). Ello respondió a una conjugación de factores internos y externos, donde destacan la crisis generada por la pandemia de covid-19, el recrudecimiento del bloqueo de EE.UU., las medidas asociadas a la redolarización de la economía y al Ordenamiento Monetario, así como la acumulación de distorsiones estructurales y desequilibrios macroeconómicos de etapas precedentes.

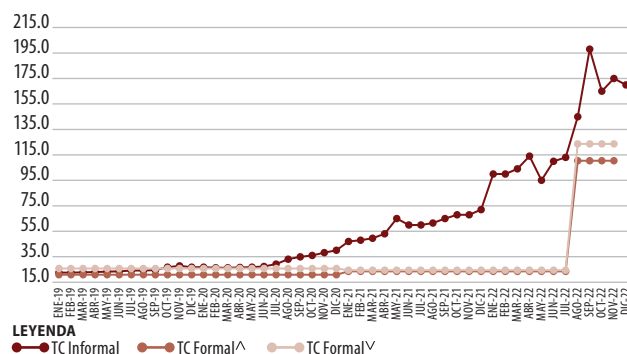
En 2019, 2020 y parte de 2021 se registró una importante recuperación de los salarios reales, producto de varios incrementos de los ingresos estatales, asociados a medidas puntuales del gobierno y el Ordenamiento Monetario. Sin embargo, la inflación ha anulado estos impactos. Según diferentes estimados, para 2022 se habría retrocedido entre 3 y 4 años en términos de salarios reales. Este comportamiento podría continuar de persistir la inflación y no ajustarse los salarios en términos nominales.

Para una economía pequeña, abierta y con crecientes vínculos comerciales y financieros con el exterior, el tipo de cambio resulta una variable monetaria primordial. Por más de dos décadas el tipo de cambio informal se mantuvo estable y su trayectoria tomó como referencia el tipo de cambio (fijo) oficial en el sector de los hogares, dentro de una banda implícita dada por los márgenes comerciales del sistema financiero y el gravamen a la compra de dólares en efectivo.

Desde 2019 se rompió esta tendencia, como resultado de una caída abrupta de la oferta de divisas —en lo fundamental por la disminución de las remesas y el turismo— y una expansión considerable de la demanda —aumento de salarios y pensiones, reducida oferta en pesos y dolarización de un segmento del comercio minorista—.

Entre septiembre de 2019 y octubre de 2022 el tipo de cambio informal registró una depreciación acumulada del 574% (Ver ilustración 3).

Ilustración 3. Evolución del tipo de cambio informal CUP x USD: 2019-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de Avenida Cuba Divisas y el TOQUE.

Como muestra el análisis anterior, hasta 2019 la economía cubana preservó una relativa estabilidad en sus principales indicadores monetarios, en especial en el sector de los hogares. Aunque prevalecían fenómenos de inflación reprimida, ahorro forzoso y otras manifestaciones de desequilibrios monetarios, durante este período los arreglos institucionales y de política existentes fueron exitosos en la preservación del poder adquisitivo del peso en el sector de los hogares.

### **Anclas nominales y deterioro de la disciplina monetaria**

Una tormenta perfecta de *shocks* externos e internos<sup>4</sup> explica en gran medida el deterioro del entorno monetario desde 2019. No obstante, desde antes se fueron abandonando arreglos institucionales que resultaron esenciales para alcanzar la estabilidad macroeconómica con posterioridad a la crisis de los años noventa. La pérdida de estas anclas no solo generó presiones inflacionarias adicionales, sino que redujo el margen de maniobra de las autoridades para gestionar *shocks* externos y el impacto de ajustes nominales de la magnitud del Ordenamiento Monetario.

En primer lugar, la escasa variación de precios en el comercio minorista estatal durante décadas representó una importante ancla de precios finales, costos y expectativas. En 2010 el 87.2% del consumo de los hogares se realizaba en estos establecimientos (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2021), lo cual generaba una referencia para la formación de precios de bienes sustitutos o complementarios, estabilidad a la compra de insumos y certidumbre para las inversiones del sector privado.

Sin embargo, en 2020 el peso del comercio estatal dentro del consumo final de los hogares se había reducido en 16 puntos porcentuales respecto a 2010, mientras que el comercio privado había crecido 13 puntos (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2021). Si a ello se suman sesgos de medición y el incremento de la oferta informal de bienes —tanto nacional como importada—, se puede suponer un

<sup>4</sup> Ejemplos son: el recrudecimiento del bloqueo, impactos de la crisis internacional sobre el financiamiento, los precios de alimentos y combustibles y las cadenas de suministro global, incrementos de salarios y déficits fiscales producto del Ordenamiento y el enfrentamiento a la pandemia de la covid-19, depreciación del tipo de cambio informal, incertidumbre macroeconómica y social, entre otros.

peso mucho mayor del sector privado en la determinación de precios finales.

En segundo lugar, existió por más de 20 años un mercado cambiario sostenible en el sector de los hogares (Cadeca), que operaba como ancla de costos y expectativas. El esquema garantizó durante este período disponibilidad de divisas para satisfacer la demanda de los hogares —incluidos privados y turistas—, así como el financiamiento de actividades del sector estatal. Sin embargo, el efecto combinado del incremento de medidas coercitivas norteamericanas, la crisis de la pandemia de la covid-19 y la dolarización de la economía llevaron a la suspensión de los servicios de venta de divisas a los hogares a través de Cadeca y del sistema bancario al tipo de cambio oficial.<sup>5</sup> Ello otorgó un protagonismo creciente al mercado informal de divisas, donde la depreciación del peso supuso una de las principales y más volátiles fuentes de presiones inflacionarias.

Por otra parte, cierta disciplina fiscal,<sup>6</sup> y una política de ingresos restrictiva limitaron las presiones de demanda entre 1996 y 2014. En este periodo los déficits fiscales promediaron un 3.0% del PIB. Por su parte, los salarios estatales evolucionaron de manera discreta desde los años noventa, con la excepción de aislados incrementos en sectores dinámicos o de importancia sistémica.

A partir de 2015 comienza a observarse un deterioro de la disciplina fiscal. Desde ese año y hasta 2019 el déficit fiscal promedió un 7.1% del PIB, al generar en ese periodo tanta deuda pública como entre 1996 y 2014. El impacto de la pandemia de la covid-19 y la crisis internacional, así como las medidas asociadas al Ordenamiento Monetario llevaron los déficits fiscales a 17.7% y el 11.7% del PIB en 2020 y 2021, respectivamente (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2022). Las expansiones sostenidas del gasto público generaron presiones al incremento de los precios, en especial en un escenario de aguda contracción de la oferta de bienes y servicios, e implementación de políticas de

<sup>5</sup> A mediados de 2022 el gobierno intentó recuperar el mercado cambiario oficial, al devaluar el peso en el sector de los hogares hasta un valor cercano al informal de 120 pesos por dólar. Sin embargo, desfases en su implementación, restricciones para acceder a las divisas, falta de reacción a cambios en el entorno y otros problemas de comunicación, afectaron la credibilidad de la medida, lo cual condujo a una mayor depreciación del peso en el mercado informal.

<sup>6</sup> Aunque se preservó la disciplina en la relación déficit/PIB varios autores han documentado la existencia de importantes déficits cuasifiscales (Hidalgo y Doimeadiós, 2016).

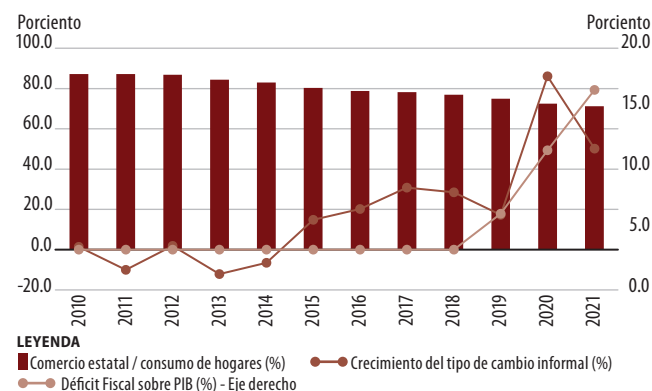
descentralización y desregulación de los mecanismos de formación de precios.

A lo anterior se sumó la relajación de la política de ingresos mediante un incremento salarial al sector presupuestado en 2019 —el mayor de su tipo en décadas—, el aumento de salarios y pensiones asociado al Ordenamiento Monetario —estimado en 4.5 veces— y la flexibilización de los mecanismos de distribución de utilidades y pagos de salarios de las empresas estatales.

El principal conflicto de estas medidas, deseables desde el punto de vista social o como parte de otras políticas de la actualización del modelo, radica en haberse llevado a cabo en momentos de aguda contracción de la oferta total de bienes y servicios.

Para 2022 estas tres anclas habían sido abandonadas: i) protagonismo y estabilidad de los precios minoristas regulados en la estructura de consumo, ii) estabilidad del tipo de cambio de Cadeca y iii) control del déficit fiscal y la política de ingresos (ver ilustración 4).

Ilustración 4. Deterioro de anclas nominales: 2010-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos, ONEI y el TOQUE.

Aunque la pandemia de la covid-19, el contexto internacional, el incremento de las sanciones norteamericanas y la implementación del Ordenamiento Monetario complejizaron de manera notable el escenario, el abandono de estas anclas revela causas anteriores y de fondo, las cuales responden a la gestión de conflictos de política en la actualización del modelo económico.

Por un lado, políticas como la reforma migratoria y la ampliación del sector privado produjeron cambios en el entorno que no se acompañaron de los andamiajes institucionales necesarios para gestionar la política monetaria en un nuevo contexto: mayor presencia del sector privado, menor segmentación entre

el sector estatal y de los hogares, incremento de la economía informal,<sup>7</sup> y mayores vínculos comerciales y financieros de hogares y privados con el exterior.

El recurrente uso en los últimos años de los controles de precios —herramienta útil para entornos jerárquicos, pero poco efectiva en otros más descentralizados—, podría reflejar esta insuficiente adaptación al nuevo escenario.

Por otro lado, el retraso en la implementación de transformaciones medulares anunciadas obligó a las autoridades a tomar medidas parciales para avanzar en otras esferas de la actualización y hacer frente a demandas de determinados sectores o *shocks* externos.

Así, el incremento de los déficits fiscales permitió proteger al sector exportador e incrementar los pagos estatales al sector agrícola —ante la postergación del Ordenamiento Monetario—, pero a costa de resquebrajar la disciplina monetaria y financiera (González, 2021).

A su vez, se apostó por la dolarización del comercio minorista como una vía para incrementar la atracción de remesas y competir con los circuitos de importaciones informales, en un entorno de contracción de los ingresos externos, pero a riesgo de generar presiones inflacionarias, depreciación del peso y profundizar las desigualdades sociales.

### Las causas de las cosas: restricciones institucionales a la política monetaria en Cuba

La experiencia exitosa de los noventa mostró que incluso en entornos de mercados poco desarrollados y frente a múltiples *shocks* externos, es posible llevar a cabo estrategias de estabilización macroeconómica ágiles y duraderas. En apenas tres años —entre 1992 y 1994— se logró ajustar las principales variables macroeconómicas, que preservaron valores robustos hasta la segunda década del presente siglo. Sin embargo, luego de las primeras medidas estructurales

<sup>7</sup> El incremento de la economía informal expresa otro conflicto de política, en este caso entre la apertura al sector privado y las incongruencias en su regulación. Entre 2010 y 2019 el empleo en el sector estatal se redujo en más de un millón de personas, de las cuales una parte encontró trabajo en el sector no estatal de la economía. Sin embargo, el aumento de los puestos de trabajo en el sector no estatal no compensó la caída del empleo en el sector estatal. Sin bien ello puede ser explicado por varias razones, una de ellas es el aumento de la actividad informal (Torres, 2021).

y de saneamiento financiero no se avanzó de manera suficiente en la institucionalización de la política monetaria.<sup>8</sup>

La persistencia de anclas nominales mostró una experiencia positiva de estabilización en el sector de los hogares, pero incompleta. Se trataba de una estrategia de política «pasiva», no basada en el uso de instrumentos y reglas de política explícitas,<sup>9</sup> a la vez que persistían importantes desequilibrios en el sector empresarial. Una vez que se abandonaron las anclas, las autoridades quedaron sin esquemas de estabilización de precios y quedó revelada la existencia de distorsiones institucionales de fondo que explican los reducidos márgenes de maniobra para hacer política monetaria en Cuba.

En primer lugar, el limitado desarrollo y regulación de los mercados de bienes y servicios provoca que la mayoría de los mecanismos de transmisión de la política monetaria que reconoce la literatura y la experiencia internacional no funcionen en las condiciones específicas de la economía cubana. Los controles extendidos sobre la variable precios, junto a una débil autonomía de las empresas estatales, provoca que los precios no sean herramientas eficaces de señalización, ni los principales criterios para la toma de decisiones por los agentes en amplios segmentos de mercado.

En segundo lugar, la economía cubana está signada por la segmentación de mercados —acceso diferenciado a los mercados de bienes, crédito y moneda entre el sector de los hogares y el estatal—, lo cual genera discontinuidades en los mecanismos de transmisión monetarios. Aunque el Ordenamiento Monetario y otras transformaciones recientes apuntan a su superación, aún permanecen barreras administrativas al libre flujo comercial y financiero entre segmentos.

En tercer lugar, en la economía prevalecen bajos niveles de bancarización e intermediación financiera, a pesar de los notables esfuerzos del gobierno en los últimos años por promover la mayor utilización de los medios de pago electrónicos y los incentivos positivos que en este aspecto generó la pandemia de covid-19. La mayor demanda por efectivo de hogares y privados y el bajo peso del crédito —apenas del 7% del PIB— reducen la capacidad del sistema financiero de servir como canal «natural» de transmisión de las intervenciones del banco central hacia los objetivos finales de política monetaria.

En cuarto lugar, en Cuba opera un régimen de tipo de cambio fijo con estrictos controles cambiarios que gestionan de forma administrativa los crecientes desequilibrios de la balanza de pagos.<sup>10</sup> El manejo administrado de la cuenta corriente desconecta los flujos de divisas y la emisión monetaria, al tiempo que resalta la relevancia de la política monetaria, incluso ante la presencia de un régimen de tipo de cambio fijo. La agudización de la inconvertibilidad del peso y el incremento de la dolarización, representan en la actualidad los principales desafíos estratégicos para recuperar las funciones dinerarias del peso cubano.<sup>11</sup>

En quinto lugar, los procesos de creación de dinero están determinados de manera amplia por el rol del presupuesto del Estado en la economía. Entre 2010 y 2019, el déficit fiscal representó, como promedio, más del 55.0% del incremento del agregado M2. Este fenómeno, el cual se amplifica si se tienen en cuenta las cuasifiscalidades,<sup>12</sup> redundante en: i) el predominio de los subsidios y otras transferencias fiscales como fuente de financiamiento, en detrimento de la intermediación financiera y ii) el protagonismo de la emisión primaria —mecanismo fundamental de financiación del presupuesto—<sup>13</sup> dentro de los procesos de creación de dinero.

<sup>8</sup> En 1997, al amparo de los decretos leyes n.º 172 y 173, se creó el Banco Central de Cuba (BCC) junto a un sistema financiero de dos niveles, y quedaron separadas las funciones de banca central y comercial y diversificadas las instituciones financieras. En sus años iniciales el sistema logró progresos notables en la modernización, informatización y desarrollo de nuevos servicios e instrumentos de ahorro y crédito.

<sup>9</sup> Desde los años noventa han existido varios grupos de coordinación macroeconómica donde, con la presencia del BCC, el Ministerio de Economía y Planificación, el Ministerio de Finanzas y Precios, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Comercio Interior, entre otros, se analiza el equilibrio monetario en el sector de los hogares. Sin embargo, las decisiones que se toman en estos espacios no tienen, por lo general, carácter vinculante.

<sup>10</sup> La devaluación del 2300% asociada al Ordenamiento perseguía corregir los problemas de falta de convertibilidad que prevalecieron en los últimos 30 años. Sin embargo, la combinación de agudos *shock* de oferta y demanda de divisas impidieron que la nueva tasa garantizara el equilibrio y la unificación del mercado cambiario.

<sup>11</sup> El dinero cumple tres funciones básicas: medida de valor, medio de circulación y medio de atesoramiento.

<sup>12</sup> Las cuasifiscalidades ocurren cuando partidas de índole fiscal no quedan explícita y correctamente registradas en el presupuesto del Estado (Hidalgo y Barceló, 2013).

<sup>13</sup> Desde 2014 el presupuesto emite bonos soberanos para financiarse. Durante los primeros años la compra de los bonos fue compartida entre los bancos comerciales y el BCC. Sin

En sexto lugar, se combinan débiles mecanismos de coordinación macroeconómica y ambigüedad en cuanto a la definición de la autoridad monetaria. A pesar de existir espacios de diálogo y coordinación macroeconómica, la persistencia de elevados déficits fiscales y la laxitud para implementar incrementos salariales en entornos inflacionarios dan cuenta de fenómenos de dominancia fiscal.<sup>14</sup>

Por su parte, el BCC rinde cuentas al gobierno por los resultados de la actividad comercial y la calidad de los servicios de los bancos comerciales, antes que por el cumplimiento de los objetivos de política monetaria (Cruz, 2021). Al mismo tiempo, las herramientas con que cuenta —encaje legal, servicios de ventanilla, intervenciones en el mercado interbancario, control de las tasas de interés— tienen muy poca capacidad de impactar sobre los objetivos finales de política. Como resultado, el BCC tiene el mandato de garantizar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda,<sup>15</sup> pero no tiene los instrumentos ni rinde cuentas por ello.

En resumen, la política monetaria se enfrenta a entornos macro y microeconómico los cuales restringen la actuación de los principales canales de transmisión monetarios, al tiempo que complejizan la evaluación, monitoreo y gestión de desequilibrios macroeconómicos. Los desajustes en el mercado monetario no se manifiestan única o esencialmente a través de la inflación, sino también mediante inflación reprimida, ahorro forzoso, excesos de liquidez, inconvertibilidad de la moneda, depreciación del peso en los mercados informales y presiones a una mayor dolarización.

Los instrumentos tradicionales de política que describe la literatura tienen muy poco impacto sobre los objetivos finales, mientras se adolece de una insuficiente coordinación macroeconómica, la cual se evidencia en la existencia de dominancia fiscal y en la indefinición sobre la autoridad monetaria en Cuba.

A inicios de la tercera década del siglo, los márgenes de maniobra de las autoridades para gestionar el equilibrio monetario son reducidos. Ello explica, en parte, la insuficiente reacción ante los primeros

*shocks* del Ordenamiento Monetario y los fenómenos inflacionarios recientes. Al no existir un esquema institucional de metas, objetivos, instrumentos y toma de decisiones, las autoridades deben recurrir a la experimentación y el empleo de medidas de corto plazo que suponen nuevos y mayores conflictos de política. Más allá de las soluciones particulares a la compleja coyuntura actual, se precisa institucionalizar los espacios de conducción de la política monetaria y la coordinación macroeconómica, fortalecer capacidades y dar continuidad a las reformas estructurales pendientes del Ordenamiento Monetario y la actualización del modelo.

## Conclusiones

La *Conceptualización* otorga especial relevancia a la consolidación de las funciones dinerarias del peso cubano y su estabilidad, de manera que pueda colocarse como centro de gravedad del sistema monetario y financiero nacional.

Sin embargo, durante la etapa en que se ha enmarcado la Actualización se han registrado los mayores retrocesos en términos de estabilidad y fortalecimiento de la moneda nacional en los últimos 30 años. Si bien desde 2019 la conjugación de profundos *shocks* externos y medidas de política impactaron con severidad sobre las condiciones macroeconómicas, desde mediados de la década pasada se venía deteriorando la disciplina fiscal y monetaria, a la vez que se reflejaban limitaciones para adaptar la conducción de la política monetaria a cambios en el entorno.

Ello derivó en la pérdida de tres anclas medulares para el control de los precios en el contexto específico cubano: protagonismo y estabilidad de los precios minoristas regulados en la estructura de consumo, estabilidad del tipo de cambio de Cadeca y control del déficit fiscal y la política de ingresos. Más allá de la urgencia que supone la solución de los desequilibrios monetarios actuales y el análisis sobre las anclas que garantizaron décadas de estabilidad en el sector de los hogares, resulta relevante abordar los desafíos institucionales que limitan la actuación de la política monetaria en Cuba.

El bajo desarrollo de las relaciones monetario-mercantiles, los reducidos niveles de intermediación financiera, el peso preponderante del Presupuesto, así como los mecanismos de control cambiario, suponen

---

embargo, a partir de 2017 estos instrumentos de deuda han sido adquiridos en su totalidad por el BCC.

<sup>14</sup> Situación en la que los objetivos de política monetaria se subordinan a los objetivos de política fiscal.

<sup>15</sup> El Decreto Ley n° 361 establece dentro de la misión del BCC: «promover, conforme a sus facultades, la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y contribuir al desarrollo armónico de la economía».

la existencia de diversas formas de expresión de los desequilibrios monetarios (diferentes de la inflación) y la poca efectividad de los instrumentos tradicionales para impactar sobre los objetivos finales de política. La insuficiente coordinación macroeconómica y la indefinición de funciones respecto a la autoridad monetaria limitan la capacidad de respuesta institucional y de solución de conflictos de política ante *shocks* inflacionarios.

Se trata de desafíos complejos que no podrán resolverse en el corto plazo y requieren de una importante interconexión y secuencia con otras transformaciones de la actualización del modelo. Sin embargo, su solución empieza hoy, desde la generación de consensos y la comprensión de la relevancia de estos temas para avanzar en objetivos medulares de la *Conceptualización*. ■

---

## Bibliografía

- Cruz Simón, Karina. *Desafíos del sistema financiero cubano en la actualización del modelo económico: un análisis institucional*. La Habana: Universidad de La Habana, Tesis de Maestría, 2021.
- Economist Intelligence Unit. «Country Forecast Cuba». *Economist Intelligence Unit*, junio de 2022, en <https://country.eiu.com/cuba> (último acceso 2 de julio de 2023).
- González Águila, Ricardo. «Transferencias del Presupuesto al sector empresarial en Cuba ¿Subsidio cambiario o subsidio por ineficiencia?». *Economía y Desarrollo*, vol. 165, n.º 2, (febrero de 2021), en <https://revistas.uh.cu/econdesarrollo/article/view/1367> (último acceso 2 de julio de 2023).
- Hidalgo de los Santos, Vilma y Anabel Barceló Pérez. «Cuasifiscalidad Y Entorno Institucional: Un Punto Para El Debate Sobre Fiscalidad En Cuba». *Economía y Desarrollo*, vol. 149, n.º 1 (marzo de 2023) en <https://revistas.uh.cu/econdesarrollo/article/view/3479> (último acceso 2 de julio de 2023).
- Hidalgo de los Santos, Vilma y Yaima Doimeadiós. Sostenibilidad fiscal. Prioridad en la agenda de transformaciones del modelo económico cubano. Obtenido de Investigación Económica: <https://www.redalyc.org/pdf/601/60148183005.pdf>
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2020*. La Habana: ONEI, 2021.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2021*. La Habana: ONEI, 2022.
- Partido Comunista de Cuba. *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017. Contiene la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Visión de la Nación, ejes y sectores estratégicos y los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana: Editora Política, junio de 2017.
- Torres Santana, Ailynn. «Hacer cuentas y vivir del cuento: de la “actualización” al “ordenamiento”». *OnCubaNews*, 8 de febrero de 2021, en <https://oncubanews.com/opinion/columnas/sin-filtro/hacer-cuentas-y-vivir-del-cuento-de-la-actualizacion-al-ordenamiento/> (último acceso 2 de julio de 2023).
-

### ***Políticas sociales en Cuba: de la Conceptualización a la práctica.***

#### ***Principales desafíos***

JUAN CARLOS ALBIZU-CAMPOS ESPIÑEIRA,  
DAYMA ECHEVARRÍA LEÓN Y MAYRA TEJUCA  
MARTÍNEZ

---

#### **Introducción**

Las políticas sociales han representado un elemento distintivo y un eje de desarrollo dentro del proceso socialista cubano. Han tenido como pilares básicos los principios de inclusión, igualdad y justicia social. Los servicios que de ella se derivan tratan de garantizar cobertura universal y acceso gratuito a servicios sociales básicos a toda la población, con un tratamiento preferencial hacia las mujeres, la niñez, la ancianidad y la población rural. Para lograrlo ha sido central el Estado en su gestión (Álvarez y Mattar, 2004).

Dada su relevancia dentro del proyecto de nación, la política social mantiene un peso significativo dentro de la *Conceptualización* en sus dos versiones (2017 y 2021), donde se presentan como un capítulo específico el cual aborda sus características a partir de los derechos y deberes económicos y sociales y apunta, en un epígrafe, el rol del trabajo como fuente principal de prosperidad y bienestar. En esta sección, se identifica a la política social como una fortaleza en términos de garantía de derechos para el acceso a educación, salud, cultura y deportes; la seguridad y asistencia sociales, y la defensa contra la discriminación.

Si bien no se observan modificaciones sustantivas entre las dos versiones del documento programático, algunos elementos se añaden en la propuesta de 2021, como la inclusión del principio de «la dignidad» en las

políticas sociales, junto con «el ser humano y su desarrollo integral». Se concibe el alcance de la prosperidad a partir «...del aumento de la productividad del trabajo y la eficiencia económica, de modo que se incrementen las riquezas para su distribución con equidad y justicia social, elevar la calidad y el nivel de vida material y espiritual del pueblo, sobre la base de sus principios y valores» (Partido Comunista de Cuba, 2021).

Esta idea ya se había presentado como tal en los *Lineamientos* que vieron la luz pública en 2011 y se actualizaron en 2016 y 2021. Destaca la intención explícita de eliminar cualquier trato igualitarista y el énfasis en la sostenibilidad económica de la política social, como consecuencia del incremento de las riquezas para distribuir las. Este cambio de enfoque se expresa en un uso más eficiente de los recursos y la reducción de gastos innecesarios —entre ellos la eliminación de las llamadas gratuidades indebidas y subsidios excesivos—, mayor espacio a la focalización, mayor equilibrio entre aporte individual y gasto público —a partir de un sistema tributario que garantiza una mejor gestión de los fondos para la seguridad social— y la ampliación de la participación de individuos, familias y comunidad en la cobertura de necesidades. La mayor presencia de la familia y el mercado como actores de la política social se encuentra como uno de los principales elementos de cambio.

En la versión de 2021 se añade, a los factores para garantizar el bienestar y la prosperidad, un mayor acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación, a favor del desarrollo del gobierno y el comercio electrónicos y la gestión del conocimiento, con el propósito de elevar la cultura general integral de los ciudadanos y su calidad de vida. Esto dentro del factor «Comunicación social veraz y oportuna, y la Informatización de la Sociedad».

Otros factores relevantes que garantizan este concepto de país son la justicia y equidad social, la igualdad de oportunidades y de acceso a las mismas, la no discriminación por cualquier distinción lesiva a la dignidad humana, la eficacia y calidad de los sistemas de educación, salud, seguridad y asistencia social, cultura y deportes, el fomento del trabajo creativo y el ambiente laboral sano, la responsabilidad y sentido de pertenencia individual y colectiva en la creación de la riqueza y la participación en su justa y equitativa distribución.

En el presente capítulo se aborda el comportamiento de las políticas sociales relacionadas con la salud, el acceso a la educación superior y el empleo, y el salario. Si bien existen otras políticas sociales en el análisis del

modelo socialista, en las políticas seleccionadas Cuba se ha constituido como referente internacional por los resultados alcanzados en estos ámbitos y reflejados en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) logrado. A su vez, estos tres componentes representan ejes que configuran una estructura social específica. De ahí su relevancia para el análisis sobre la coherencia de estas políticas en su diseño, implementación y resultados alcanzados, con el modelo socialista que se plantea en la *Conceptualización*, concebida como visión deseada de país.

### **La salud en la política social cubana: su expresión en la *Conceptualización***

La voluntad política ha sido siempre clave en la reconfiguración de la salud pública en virtud de su inserción en el diseño y la implementación de la política social en el país. La universalización del acceso a los servicios, su gratuidad, la adopción del principio de que la salud de la población es responsabilidad del Estado, la implementación de diferentes campañas sanitarias y un sinnúmero de programas específicos para la atención a diferentes procesos mórbidos, se combinó con los considerables avances realizados en el campo de la educación y la reducción del analfabetismo a niveles mínimos, la promoción de los grupos sociales históricamente desprotegidos, en particular los de las zonas rurales, y la desconcentración de los servicios de salud de la capital a partir del desarrollo de la infraestructura médica en todo el país.

Como resultado, hacia el final de la década de 1980, la esperanza de vida al nacer, indicador resumen de las condiciones de supervivencia y salud de una población, había registrado importantes ganancias en los últimos treinta años del siglo xx, al superar la barrera de los 75 años, para ambos sexos. La Habana ya no ocupaba el primer lugar, como muestra del nivel de desarrollo económico general alcanzado en el país.

Así, en el documento de *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista* para el período 2016-2021, la salud y su eficacia y calidad, fueron reconocidas como uno de los pilares fundamentales de garantía del bienestar y la prosperidad de la población, aparece así refrendado en la propuesta de 2021. Sin embargo, en términos de indicadores, luego del notable avance comentado con anterioridad, que concluye hacia el trienio 2011-2013, en que las mujeres alcanzan 80.60 años y los hombres 76.50 años, se observa en el país un proceso de

deterioro gradual de la esperanza de vida al nacer que aún se mantiene, como consecuencia del incremento sostenido de la mortalidad y cuyo inicio estuvo concomitado con «el despliegue de un proceso de “Reorganización, concentración y regionalización de los servicios de salud”» (Íñiguez, 2012, pág. 110), el cual había sido anunciado en 2010.

Durante el período 2011-2016, el sector experimentó un proceso de transformaciones llamado «compactación de los servicios de salud», en el cual «se racionalizaron las estructuras de dirección en 57 municipios y se compactaron 46 policlínicos que atendían a poblaciones de menos de 5000 habitantes, la cual se redistribuyó en las áreas de salud cercanas para no afectar la cobertura de los servicios» (Ojeda y otros, 2018, pág. 4). Además, «el gasto dedicado a la salud se ha mantenido por debajo de 10.4% del Producto Interno Bruto per cápita anual» (Ojeda y otros, 2018, pág. 4), proceso acompañado por una sostenida reducción de las inversiones en el sector, cuyo peso dentro del total de inversiones en el país, pasó de 3.6% en 2016 a 0.8% en 2021 (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2020),<sup>1</sup> mientras que desde 2015 se registraba una disminución de los gastos de salud por habitante (Íñiguez, 2021).

Este proceso de transformación del sector, tuvo como resultados la reducción del número de trabajadores, así como la redistribución de los servicios, en especial en la atención primaria, en poblaciones de menos de 5000 habitantes —por lo general zonas rurales— el cual afectó los servicios de rehabilitación, endoscopia, regulación menstrual, imagenología, cirugía menor y de urgencia. La mayoría de estos servicios habían sido puestos en funcionamiento en años anteriores. También este proceso implicó la reducción de hospitales y su reconversión a otras funciones, como asilos de ancianos, o policlínicos con camas, así como la fusión, en el 24% de los municipios del país, de los policlínicos y las Direcciones Municipales de Salud, allí donde solo existiera uno de cada uno, mientras que en el caso de los consultorios del médico y la enfermera de la familia, se redefinió la población a atender, el número de los que brindarán servicios estables, y los recursos humanos necesarios

<sup>1</sup> Entre 2016 y 2020, el monto total de las inversiones en salud cayó de 232.6 a 84.5 millones de pesos, su peso proporcional igualmente se redujo de 3.6% a 0.9%, en esos años (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2020), mientras que en 2021 fue de 0.8% (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2022, págs. 7-8). Esto contrasta con las inversiones realizadas en la actividad turística, la cual recibió 45.6% de todo lo invertido en el país, en plena oleada de la pandemia de la covid-19.

en ellos, al fijarse como máximo una población de hasta 1500 habitantes en consultas y labores de terreno, lo cual significó un cambio en el principio de «un médico cada 120 familias», incrementándose la lejanía relativa en que quedaron algunos servicios y ello entrañó serias limitaciones de acceso en la medida en que aumentó las distancias a recorrer (Íñiguez Rojas, 2012, pág. 120), sobre todo en un contexto con un deterioro sostenido de los servicios de transporte.

Más allá de que, en su diseño, la política de salud se atiene a las definiciones establecidas en la Constitución de la República de Cuba de 2019, la actualización de los *Lineamientos de la Política Económica y Social para el período de 2016-2021*, Ley n.º 41 de 1983 de la Salud Pública, así como a lo dispuesto en el Reglamento Orgánico del MINSAP (Bombino y Echevarría, 2019), los cuales le aportan el marco jurídico no solo a su definición, sino también a su implementación; la sostenibilidad económica del sector perdió protagonismo en las inversiones que se realizan en el país, así como se produjo una clara contracción de los gastos en salud por habitante.

Uno de los indicadores que más influye en la esperanza de vida es la mortalidad infantil; su descenso actuó como factor de consolidación del avance de la esperanza de vida al nacer hasta el trienio 2011-2013. Sin embargo, entre 2012 y 2020, ese descenso ya no pudo compensar el incremento de la mortalidad de los mayores de un año, en particular en las adultas y las senescentes, tal y como ocurrió en la década de los años 1990, y como lo refrenda la bibliografía (Albizu-Campos, 2014), la esperanza de vida al nacer registró un descenso sostenido en todo ese período.

Lo ocurrido en términos de la reducción de la esperanza de vida en Cuba durante los noventa, daba cuenta de la consolidación de un conjunto de ejes articuladores en el patrón de mortalidad cubano (Albizu-Campos, 2003), en particular lo que se llamó «fragilidad demográfica»: reducción de los niveles de esperanza de vida en presencia de coyunturas económicas adversas, en las que se evidencia un elevado deterioro de la calidad de vida de la población. En el período más reciente, este comportamiento se une a los procesos descritos de compactación del sector salud.

La caída de la capacidad de supervivencia es sostenida desde 2012 hasta la actualidad y afecta a ambos sexos. Un hallazgo en ese sentido es que el diferencial por sexos del indicador se incrementó y superó el umbral de 4 años, pero no debido al mejoramiento de las condiciones de mortalidad de las mujeres que

supera al de los hombres, sino a que el deterioro en los hombres fue más rápido y amplió el diferencial, aún en presencia de reducción de la mortalidad infantil al menos hasta 2017. Luego, también en ese tramo de la vida se verificó un incremento notable de mortalidad, que se agudizó en 2021, cuando se situó en casi 7 defunciones por cada 1000 niños menores de un año,<sup>2</sup> cuando ya había caído por debajo de 4.

El rasgo más distintivo de este proceso es que la reducción de la esperanza de vida al nacer afecta a toda la población cubana, con independencia del color de su piel, pero es más grave en la población no blanca, dentro de la cual la población negra es la más afectada, lo cual se evidencia además en la mortalidad infantil.<sup>3</sup> En contraste, es notoria la similitud en la tendencia de la mortalidad infantil —tanto en hombres como en mujeres— de la media nacional y de la población blanca. En otro caso, la tendencia de la población no blanca se distancia con claridad, debido no solo a un nivel mayor, sino al sentido de su tendencia en el tiempo, pues en diversos años, la mortalidad infantil de la población negra aumenta mientras que en la blanca y la media nacional, disminuyen.

Es algo que también se distingue tanto en uno como en otro sexo. Pareciera que se trata de patrones de mortalidad de poblaciones expuestas a diferentes conjuntos factores de riesgo, o sujetos a prácticas de salud diferenciadas, lo cual corrobora la evidente influencia de evoluciones socioclasistas opuestas, que han impreso una marca indeleble en la manera de morir de las subpoblaciones involucradas, lo cual configuró en cierto momento un escenario de supervivencia de la población que se ha dado en llamar «polarización epidemiológica» (Albizu-Campos, 2008) y que se mantiene aún.

Las estimaciones realizadas señalan al color de la piel como un discriminante, en términos de capacidad de supervivencia de la población cubana y ofrece una evidencia clara de las brechas sociales. Esto puede/debe ser resultado de condiciones de vida diferenciadas que determinan un igualmente diferenciado nivel de exposición al riesgo de morir. Pareciera que el

mejoramiento de las condiciones de supervivencia de la población no blanca, en general, y de la población negra en particular, es más lento como resultado de condiciones de vida que introducen gravámenes en términos de acceso a prácticas modernas de salud, lo cual se da tanto en uno como en otro sexo.

Es el caso de las mujeres no blancas, en las que el diferencial de mortalidad, es más notable; como expresión última de condiciones de género en las cuales la combinación de la feminidad con el color de piel no blanco, parece mostrar ser particularmente desventajosa. En este grupo se da cuenta de una brecha socioeconómica, donde la esperanza de vida al nacer de estas mujeres supera por muy poco —apenas algo más de 2 años— a la de los hombres blancos.

Aun cuando el avance fue notable hasta 2012 y muestra una singular reducción de la brecha social en torno a la capacidad de supervivencia según el color de la piel, puede afirmarse que la población no blanca está todavía en desventaja con respecto a la blanca. Esta es una desventaja persistente que se ha ampliado de modo significativo en la última década, la cual afecta a toda la población y sobre todo a la de personas no blancas.

Este proceso mórbido ya se verificaba previo a la entrada de la pandemia de la covid-19 en el país y en 2021 aceleró su deterioro. Parecía incluso que la desaceleración neta observada en 2020 en la caída de la esperanza de vida al nacer podría haber estado anunciando una estabilización de las condiciones de mortalidad de la población cubana. Sin embargo, lo ocurrido durante 2021, aún en ausencia de covid-19, muestra que la pérdida de capacidad de supervivencia en las mujeres habría sido de 4.03 años, mientras que en los hombres alcanzaría 4.54 años.<sup>4</sup> Sin embargo, lo que en realidad ocurrió fue que el incremento del número real de defunciones en el país alcanzó 167 645 como resultado de un aumento de más de 55 000 defunciones por encima de las 112 439 de 2020 (Centro de Estudios de Población y Desarrollo, 2022). De ese exceso, solo 8177 fueron atribuidas a covid-19.

Al tomar el efecto compuesto del incremento de la mortalidad por todas las causas de muertes y el impacto generado por la epidemia de la covid-19, la esperanza de vida al nacer fue en los hombres de 68.94 años y en las mujeres de 73.90 años, los cuales experimentaron pérdidas de su capacidad

<sup>2</sup> Se trata de la mortalidad infantil como la probabilidad de muerte de la población menor de un año y no de la tasa calculada a partir del cociente de defunciones de menores de un año entre el número de nacimientos que, en la actualidad y en el caso de la población cubana, sobreestima el nivel real de riesgo de muerte en esa edad.

<sup>3</sup> Actualización en preparación de los resultados publicados, en el artículo: Albizu-Campos, J. C. «Esperanza de vida en Cuba hoy: diferenciales y coyunturas». En *Teoría y Crítica de la Psicología*, 12 (2019), págs.143-162, en: <http://www.teocripsi.com/ojs/>.

<sup>4</sup> Es un ejercicio de simulación en el que se construye la esperanza de vida, como expresión de la capacidad de supervivencia, quitando las defunciones de una causa específica de muerte para poder evaluar tanto su impacto como la evolución de los indicadores refinados de mortalidad.

de supervivencia, con relación a 2020, ascendentes a 6.34 y 5.96 años, respectivamente. Si se mide todo el retroceso experimentado por el indicador en la última década (2012-2021), se tendrían pérdidas de 7.6 años en hombres y 6.7 años en mujeres.

Al introducir el impacto combinado de la interacción de la mortalidad directa por covid-19, con la relacionada con las descompensaciones de comorbilidades posteriores a padecer la enfermedad, así como al efecto de interacción que provocó la reorganización del sector de salud para enfrentar la pandemia y la posición en el tiempo de los tratamientos y maniobras quirúrgicas considerados no urgentes; la magnitud del impacto fue significativa.

El número de años de la esperanza de vida al nacer potencialmente perdidos por la covid-19 en los hombres, se situó en un intervalo entre 2.83 y 3.00 años, mientras que en las mujeres alcanzó entre 3.11 y 3.29 años. El 60% de ese impacto se concentró en las edades entre 15 y 59 años, en las cuales se verificó una sobre exposición al contagio. De la misma manera, la relación de femineidad de los nuevos contagios diarios fue, en promedio, de 120:100, o sea, 120 mujeres por cada 100 hombres, y llegó a ser mayor durante la oleada de la variante Delta, en el período junio-diciembre de 2021, etapa de la epidemia de mayor letalidad del virus.<sup>5</sup>

Estos procesos de pérdida de expectativa de vida de la población cubana son absolutamente inéditos en la historia epidemiológica del país de los últimos 120 años. Incluso, la mortalidad materna, que alcanzó una razón de 176.6 defunciones de madres por cada 100 000 nacidos vivos da cuenta de un retroceso a un nivel que solo puede encontrarse hacia mediados de la década de 1930.

Como se ha argumentado con anterioridad, este comportamiento se relaciona con el retroceso que, en términos de mortalidad, experimentó la población cubana y la implementación del proceso de «reorganización, concentración y regionalización de los servicios de salud».<sup>6</sup> No se trata de una falla en términos

del diseño de una política de salud, la cual continúa anclada en los principios de universalidad, gratuidad y acceso amplio; que dieron lugar a los avances. Se trata de aquellas decisiones que, en búsqueda de la racionalidad económica, llevaron a la contracción de la accesibilidad de los servicios, lo cual en un contexto de crisis económica sostenida, y agravada por una situación pandémica, se une a la fragilidad demográfica de la población.

### **Las políticas de acceso a la educación superior y la *Conceptualización*: congruencias y divergencias**

La eficacia, la calidad y la igualdad de oportunidades de acceso a la educación son factores imprescindibles para garantizar la prosperidad y el bienestar de los seres humanos. En Cuba la educación ha sido foco de atención desde el triunfo revolucionario y los logros en esta esfera han sido reconocidos con amplitud en todo el mundo .

A más de 10 años de iniciada la Actualización, el análisis de las políticas relacionadas con el acceso a la educación superior y su relación con la *Conceptualización* permite identificar dos etapas. La primera se caracterizó por fuertes restricciones en el acceso al nivel de enseñanza, en plena concordancia con el lineamiento del 6to. Congreso del PCC encaminado a corregir las deformaciones que presentaba la estructura de la formación de especialistas de nivel superior, técnicos de nivel medio y obreros calificados. Dicha estructura había sido heredada de la etapa precedente de la Universalización de la Educación Superior en el contexto de la Batalla de Ideas.

La política de amplio acceso que caracterizó a la Universalización dio lugar a un notorio desbalance en la formación de personal calificado a favor de los egresados universitarios (Echevarría y Tejuca, 2015) el cual fue corregido en los primeros años de la Actualización. Sin embargo, tal corrección se acompañó de una reducción de la Tasa Bruta de Escolarización (TBE)<sup>7</sup> del nivel de enseñanza hasta alcanzar el 16.0%. Este valor es muy próximo al rango de TBE (inferior al 15% de TBE) que clasifica la educación superior de un país como de élites según la cobertura del acceso (Rama, 2009), que en el caso cubano se reflejó con claridad en las características sociodemográficas del alumnado.

<sup>5</sup> Estimaciones propias basadas en la información ofrecida en los partes de cierre diario, publicados en el sitio oficial del Ministerio de Salud Pública y en la información oficial de población y defunciones, por edades y sexos, publicada en: Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2021*. La Habana: ONEI, 2022.

<sup>6</sup> Íñiguez Rojas, Luisa. «Aproximación a la evolución de los cambios en los servicios de salud en Cuba». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 38, n.º 1, 2012, págs. 109-125 y Íñiguez Rojas, Luisa. «El sistema de salud y la salud pública en Cuba. Avances y tensiones». En *Miradas a la Economía Cubana: elementos clave para la sostenibilidad*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2021, págs. 143-156..

<sup>7</sup> Término que expresa, en porcentaje, la relación entre la matrícula total de estudiantes de la educación superior y la población cubana en el rango de edades de 18 a 24 años.

La segunda etapa, sin desatender la exigencia de que la formación de la fuerza de trabajo calificada se corresponda con la demanda exigida por el desarrollo socioeconómico del país (lineamientos 172, 143 y 94 del 6to., 7mo. y 8vo. congresos del Partido Comunista de Cuba, respectivamente) se ha centrado en el incremento de matrícula. Para ello, en un inicio fue flexibilizado el sistema de ingreso a las modalidades Curso por Encuentro (CpE) y Educación a Distancia (EaD) y se incorporaron a la oferta los Técnico Superior de Ciclo Corto (CC). De manera más reciente, en el contexto de la pandemia de la covid-19, se modificaron los requisitos de ingreso a los Cursos Regulares Diurnos (CD).

A continuación, se presenta con mayor detalle cada etapa comentada.

La Actualización iniciada de manera formal en 2011 tuvo su impacto en el acceso a la educación superior a partir del curso 2010-2011. Después de una etapa de amplio acceso —enmarcada en el período 2001-2009— se estableció a partir del mencionado curso la obligatoriedad de aprobar exámenes de Español, Matemática e Historia para acceder a cualquiera de las modalidades de estudio de la educación superior cubana.

Esta medida formó parte de un proceso de perfeccionamiento general del sistema educacional cubano y tuvo el propósito declarado de elevar la calidad de la enseñanza universitaria a partir de garantizar que quienes accedieran a ella tuvieran dominio de los contenidos mínimos establecidos en las materias fundamentales de la enseñanza media superior (MES, 2009). Al mismo tiempo estuvo en consonancia con el lineamiento 172 del 6to. Congreso del PCC que orientó proyectar la formación de fuerza de trabajo calificada en correspondencia con las demandas del país, para lo cual era preciso corregir las deformaciones que presentaba la estructura de la formación de especialistas de nivel superior, técnicos de nivel medio y obreros calificados.

La aplicación de este requisito si bien aumentó la eficiencia general del nivel de enseñanza, en especial la del primer año (Tejuca, Gutiérrez, Hernández y García, 2017), contribuyó también a la reducción de matrícula que ya se había iniciado desde el curso 2008-2009 y tuvo un impacto muy negativo en las modalidades CpE y EaD.<sup>8</sup> Por otro lado, impactó de manera significativa la composición sociodemográfica del alumnado, y afectó a quienes

tenían puntos de partida menos favorables (Tejuca, Gutiérrez y García, 2015).

Con posterioridad, en el curso 2016-2017, de nuevo fueron modificados los requisitos de ingreso a las modalidades CpE y EaD.<sup>9</sup> Se eliminó la exigencia de aprobar los exámenes de ingreso para acceder a estas alternativas de estudio, al trasladarse al primer año de la carrera la evaluación de los objetivos que medían estos exámenes. Esto, junto a la apertura de los programas de Técnico Superior de Ciclo Corto (CC) en el 2018-2019, flexibilizó el acceso a este nivel de enseñanza.

Su consecuencia inmediata fue un aumento de la matrícula, unido a la recuperación de las modalidades CpE y EaD. La medida tuvo un efecto favorable en la composición social del alumnado de estas modalidades, a partir de su diversificación, pero se apreció una estratificación sociodemográfica del estudiantado que accedió a las diferentes por modalidades de estudio (Tejuca, 2018).

Para el ingreso al curso 2021 —en el contexto de la pandemia de la covid-19— se realizaron nuevas adecuaciones de los requisitos de ingreso. En las modalidades CpE y EaD se eliminó en su totalidad la exigencia de aprobar las asignaturas de Matemática, Español e Historia de Cuba. Para los CD se mantuvieron los exámenes de ingreso, pero se realizó una sola convocatoria<sup>10</sup> y tres otorgamientos de carreras: el primero para los aprobados, el segundo para los aspirantes que se presentaron y no aprobaron los exámenes de ingreso y un tercer otorgamiento a los egresados de IPU interesados, aunque no se hubiesen presentado a los exámenes de ingreso. Con esta adecuación quedó eliminado el requisito de aprobar los exámenes de ingreso para acceder a la educación superior. El impacto de estas adecuaciones se reflejó en un nuevo salto en el ritmo de crecimiento del acceso al nivel de enseñanza, así como de su matrícula general, pero relacionado, en lo esencial, con las modalidades CpE, EaD y CC.<sup>11</sup>

En adición, para el ingreso al curso 2022, se añadió un cuarto otorgamiento, en este caso para los aspirantes egresados de la Enseñanza Técnica y Profesional, de la Facultad Obrero Campesina y de Preuniversitario de cursos anteriores.

Las modificaciones realizadas en el contexto de la pandemia de la covid-19 parecen haber llegado

<sup>8</sup> En el curso 2015-2016, las modalidades CD, CpE y EaD representaron el 80%, 17% y 3% de la matrícula, respectivamente.

<sup>9</sup> En el curso 2016-2017, las modalidades CD, CpE y EaD representaron el 63%, 34% y 3% de la matrícula, respectivamente

<sup>10</sup> Hasta el curso 2019-2020 se realizaban dos convocatorias de exámenes de ingreso: la ordinaria y la extraordinaria para los estudiantes suspensos en su primera presentación.

<sup>11</sup> En el curso 2021, las modalidades CD, CpE, EaD y CC representaron el 46%, 45%, 4% y 5% de la matrícula, respectivamente.

para quedarse dado el reclamo de incrementar el acceso de aquellos grupos que en los últimos años habían quedado excluidos de las aulas universitarias. Al mismo tiempo, reflejan que la preocupación por la calidad que originó la obligatoriedad de aprobar exámenes de ingreso para acceder a cualquier modalidad de estudios en el curso 2010-2011 ya no se expresa igual en las exigencias de ingreso a la educación superior.

Sin embargo, la baja permanencia en las aulas universitarias representan todavía un serio problema. El Dr. José Ramón Saborido, ministro de Educación Superior, reconoció la baja eficiencia del nivel de enseñanza el cual, como promedio, alcanza entre el 59% y el 60% (Alonso, Figueredo, Sifonte y Rodríguez, 2021).

Si bien incrementar el acceso a la educación superior es, sin dudas, una política a favor de garantizar la prosperidad y el bienestar de los cubanos como parte consustancial del modelo de sociedad próspera y sostenible la cual nos proponemos construir, es importante no perder de vista la calidad en el acceso por su vínculo con la permanencia y el egreso exitoso del nivel de enseñanza. Investigaciones recientes han evidenciado que la selección de estudiantes con puntos de partidas más favorables persiste en las aulas universitarias (País, 2022 y Tejuca, 2022).

Por otro lado, si en realidad se pretende avanzar en términos de equidad y justicia social es importante llamar la atención sobre el hecho de que con las últimas modificaciones del sistema de ingreso los aspirantes en desventaja accederán mayoritariamente a las carreras y modalidades menos demandadas, lo cual reproduce condiciones de desigualdad.

### **Las políticas de trabajo, empleo y salarios: coherencia y distanciamiento respecto a la *Conceptualización***

En los documentos de *Conceptualización* aprobados en 2016 y 2021, se dedica un epígrafe específico al trabajo como fuente principal de prosperidad y bienestar en el modelo socialista. Para ello, en el período 2010-2020 se han aplicado un conjunto de políticas, cuya meta explícita persigue este objetivo y conlleva el reconocimiento de nuevos actores económicos que han impuesto desafíos para la gestión del trabajo remunerado en el escenario laboral.

Entre las principales transformaciones del período se encuentran: el reordenamiento del sector estatal

civil, la creación de cooperativas no agropecuarias; la ampliación y flexibilización de las formas de gestión no estatal, incluido el trabajo por cuenta propia; la entrega de tierras en usufructo y el fomento de la inversión extranjera directa, con la creación de la Zona Especial de Desarrollo Mariel.

Este proceso de cambios ha continuado con otras medidas como la aprobación de las micro, pequeñas y medianas empresas en 2021. Además, la Tarea Ordenamiento iniciada en 2021, incluye entre sus aspectos esenciales, la transformación de los ingresos de la población, lo cual supone también un cambio significativo en las relaciones de trabajo.

Esta reforma y las medidas adoptadas en medio de la pandemia de la covid-19 representan los cambios más recientes que implican modificaciones en las relaciones de trabajo y las cuales adoptan características específicas según territorio, edad, sexo, color de la piel, entre otros ordenadores sociales.

En este período, el empleo, comprendido como trabajo formal y remunerado, se ha caracterizado por una tendencia a la disminución de la tasa de actividad económica, con ligeros incrementos entre 2018 y 2020. También se ha observado una disminución de la ocupación en el sector estatal civil, el cual, aunque continúa como mayoritario en 2020 con el 66.6% de las personas ocupadas, comparte espacio con un sector no estatal creciente y dinámico, en especial en el sector privado.

Dentro del sector privado, el número de personas ocupadas en el trabajo por cuenta propia (TCP) ha tenido un incremento: pasaron de representar dentro de los privados 23% en 2007 hasta 59.8% en 2021 (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2022). La ampliación de las facilidades para solicitar alguna licencia para ejercer el trabajo por cuenta propia, así como los ingresos asociados por lo general a este sector, hacen que se mantenga como una opción de empleo atractiva.

Tras la aprobación de las mipymes privadas y estatales en 2021, como un actor más de la economía, es de esperar que aquellas personas con licencias para ejercer el trabajo por cuenta propia, con más de tres personas empleadas,<sup>12</sup> y consolidadas, escalen sus negocios hacia esta forma de gestión y propiedad,

<sup>12</sup> El Decreto Ley n.º 44 de 2021 establece que para ser TCP no se puede contratar a más de tres trabajadores, por tanto, cuando se incumpla este requisito los titulares o dueños del negocio deberán ajustar sus empleados a tres, reconvertir su negocio en una empresa (mipyme o CNA), o cesar en el ejercicio del trabajo por cuenta propia.

por lo cual continuará creciendo su peso dentro de la ocupación.

En el período, en general, ha predominado la ocupación en el sector de agricultura, caza y silvicultura con alrededor del 17 % —16.8% de la ocupación en 2021—, aunque se ha mantenido como una economía cuyo empleo se centra en lo fundamental en los servicios: salud pública y asistencia social, comercio, reparación de efectos personales y educación, destacaban como otros sectores con mayor peso en la ocupación, que en 2021 alcanzaron el 11.6 %, 10.5 % y 10.5 % respectivamente.

La política salarial dentro de la Actualización, ha buscado acercar los salarios a los resultados de quienes trabajan, y, por esta vía, constituirse en un mecanismo de estimulación a la productividad y la eficiencia. En términos de ingresos asociados al trabajo, se puede afirmar que en los últimos diez años ha ocurrido un incremento sostenido del salario medio nominal mensual. Sin embargo, estos incrementos han ocurrido al mismo tiempo en que ha ocurrido un incremento de los precios de los productos agropecuarios más representativos de la dieta cubana y en general de los precios al consumo, los cuales superan el incremento de los salarios, como ya venía ocurriendo en años anteriores (Anaya y García, 2018).

La Tarea Ordenamiento si bien incrementó el fondo de salarios y pensiones en casi cinco veces, no alcanzó el propósito explícito de «lograr que el salario se convierta en la fuente principal para financiar el consumo del trabajador y su familia. Permitir a su vez, que el salario mínimo garantice el costo de la canasta de bienes y servicios que satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos del trabajador y su familia» (Ministerio de Justicia, 2020, pág. 513). El proceso inflacionario aumentó en un 39.07 % en diciembre de 2022 respecto a igual mes del año anterior,<sup>13</sup> con una variación mensual del 3.74 % (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2023). Este incremento está asociado a una significativa escasez de ofertas, costos elevados, espacios de mercado para bienes esenciales en moneda libremente convertible y una tasa cambiaria del dólar que responde a la especulación en el mercado informal ante la imposibilidad estatal de generar un mercado

formal para esta moneda en el corto plazo, todo lo cual anula el papel del salario como medio fundamental para satisfacer las necesidades de la vida diaria.

Las condiciones para la generación de empleos son complejas en la actualidad si se tiene en cuenta la contracción de la economía en los años precedentes. En 2020, el PIB se redujo un aproximado de 11% (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2021). Esta contracción estuvo precedida por una desaceleración del PIB anual que entre 2008 y 2013 promedió un 2.7% de crecimiento y solo el 1.6% entre 2014 y 2019. Las inversiones también decrecieron en 4.4% respecto al 2019 (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2021). En 2022 este escenario no mejoró de manera significativa: un 2% de crecimiento del PIB respecto al año anterior, la no recuperación de ingresos por turismo y la lenta recuperación de las exportaciones y la producción nacional no son favorecedoras de nuevas ofertas laborales, a lo que se suma la existencia de casi 500 empresas con pérdidas (Figaredo y otros, 2022).

En este contexto, será difícil lograr el propósito planteado en la *Conceptualización* y continuará como asignatura pendiente el situar el trabajo, y los ingresos a él asociados, como principal fuente para satisfacer las necesidades de vida y acceder al bienestar.

## La política social y el desarrollo humano

Uno de los indicadores más utilizados para mostrar el bienestar de un país es el Índice Desarrollo Humano (IDH). En el caso de Cuba, su comportamiento muestra también la coherencia entre lo que propone la visión de país esbozada en la *Conceptualización* y los resultados, los cuales han posicionado al país en el grupo de países con IDH alto.

En 2007 el IDH de Cuba alcanzaba su máximo histórico: 0.838, puesto 51 (PNUD, 2009, pág. 181). Sin embargo, diez años después se había reducido a 0.778 (UNDP, 2018, pág. 23), incluso pasó entre 2012 y 2014 por los valores más bajos de apenas 0.767 y 0.768, respectivamente (UNDP, 2018, pág. 27). Esta reducción ocurría de manera similar en numerosos países, asociada al efecto de la crisis económica de 2008 y sus consecuencias. Si bien en 2014 Cuba conservaba el mismo puesto dentro del listado de países, el 51, el valor del índice acusaba una reducción próxima a 10% respecto a 2007 (Albizu-Campos, 2019, pág. 130).

<sup>13</sup> En diciembre de 2021 el Índice de Precios al Consumidor alcanzó un 77.33% respecto a igual mes del 2020 (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2022). Este dato se aproxima al informado por Gil (2021) del 70%, pero es notablemente inferior al 1840% publicado por Peña (2022) para ese año. En cualquier caso, el incremento de los salarios no pudo —ni puede— absorber el incremento de los precios.

En 2017, Cuba cayó 22 lugares respecto a 2007, al colocarse en el lugar 73. Cinco años después, en 2021, se perdieron otros diez lugares y Cuba se posicionó en el puesto 83, luego que el índice general disminuyera a 0.764 (UNDP, 2022, pág. 278) una reducción de 1.8% respecto al valor de 2017.

Este retroceso es el resultado de la combinación de factores externos como el recrudescimiento del bloque económico y comercial que los Estados Unidos le imponen a Cuba, junto con el agravamiento de las condiciones de vida que trajo consigo la pandemia de la covid-19. Sin embargo, el deterioro de la posición de Cuba en el listado de países según el IDH, se debe de manera significativa al comportamiento de indicadores aquí comentados y sus causas, y que se expresan en el análisis del IDH como se muestra a continuación.

Se produce un retroceso, tanto en la extensión de la esperanza de vida al nacer, como en la calidad de la supervivencia. El índice que lo sintetiza si bien aumentó de 0.879 a 0.922 entre 2007 y 2017 (Albizu-Campos, 2019, pág. 130), en el informe más reciente (UNDP, 2022) bajó a 0.826 en 2021, disminución de más de 10% en los últimos cuatro años. El valor de la esperanza de vida al nacer para ambos sexos fue estimado en 73.7 años (UNDP, 2022, pág. 273), un valor cercano al presentado en el epígrafe sobre Salud en este artículo y que representa un importante descenso, 2.6 años, con relación al nivel de 79.9 años informado en 2018 (UNDP, 2018, pág. 23).

El cambio del índice global de educación, que refleja el comportamiento del número esperado de años de escolaridad en comparación con los niveles mínimo y máximo de todos los países, se redujo de 0.952 a 0.782, entre 2007 y 2017 (Albizu-Campos, 2019, pág. 130), y en 2021 aumentó a 0.817, un aumento de 4.5% en el cuatrienio 2017-2021, dado que el número esperado de años de escolaridad y el número medio de años de escolaridad, que en 2017 alcanzaron 14 y 11.8 años, respectivamente (UNDP, 2018), en 2021 se situaron en 14.4 y 12.5, lo cual mostró una ligera mejoría, probablemente relacionada con las políticas de ampliación del acceso a la educación en el último período, comentadas con anterioridad.

La disminución del índice de ingresos, el cual bajó de 0.683 a 0.653 entre 2007-2017, no ha mostrado signos claros de mejoría. Sin la influencia negativa del bajo índice de ingresos que incluso en 2007 mostraba el país, Cuba habría ocupado un mejor lugar en el listado de países, el 44 y no el 51 que ocupó en aquel entonces. Para 2021, el índice de ingresos quedó estimado en 0.660, lo que pareciera mostrar una recuperación con relación a 2017 pero en realidad es el

resultado de una sobrestimación del ingreso per cápita (Paridad del Poder de Compra, PPP) ya que no tiene incluido el efecto inflacionario registrado en el país en este año y que anuló los efectos del aumento del salario medio mensual nominal implementado en el país, comentado en el epígrafe anterior.

Resulta clave comprender que el desarrollo humano requiere una visión integral y sostenible de los componentes arriba analizados. El mejoramiento sostenido de las condiciones de vida y de la calidad de la supervivencia, incluye mejores niveles de salud y de educación y también mejores condiciones económicas que los garanticen. Esta visión, expresada en la *Conceptualización*, debe incluirse en el centro de las políticas.

## Conclusiones

La plataforma programática de cambio dentro de la Actualización del modelo socialista cubano, y en especial la visión deseada de país que se muestra en la *Conceptualización*, continúan otorgándole alta prioridad a la política social en el desarrollo cubano.

Al analizar tres de las políticas sectoriales que conforman la política social se observa la coherencia en sus principios y normas con lo que refrenda la *Conceptualización*, sin embargo, el comportamiento de indicadores claves en cada una de ellas no ha estado acorde con lo deseado. En el caso de la política de salud, pareciera que el proceso de compactación, regionalización y reordenamiento de los servicios de salud tuvo costos en la esperanza de vida de la población, previos a la pandemia de la covid-19. En el acceso a la educación superior, aunque se identifican dos etapas en los últimos 10 años, aún quedan espacios de mejora en términos de lograr la coherencia entre lo que plantea la política y lo que se observa en los indicadores, en especial en lo relativo a garantizar el acceso equitativo a la oportunidad de cursar y concluir la educación superior. Por otra parte, aún el trabajo no logra constituirse como la principal fuente de ingresos de quienes trabajan y sus familias.

El énfasis hecho por la Actualización en la sostenibilidad económica, si bien urgente y necesaria, y que resaltó una dimensión no valorada con suficiencia en décadas precedentes, trajo como consecuencia costos para los niveles de bienestar antes alcanzados, sin lograr los desempeños económicos esperados.

Uno de los aprendizajes de estos diez años dentro de la Actualización radica en la necesidad de articular

la política económica con la política social a través de diferentes instrumentos económicos de distribución y redistribución.

También se ha hecho evidente la importancia de implementar procesos de monitoreo sistemático de los efectos e impactos de los cambios en el ámbito social. El modelo de sociedad socialista planteado en la *Conceptualización* y la política social en ella contenida continúa siendo una meta a alcanzar, para lo cual se requiere un abordaje integral de visiones y políticas que favorezcan un socialismo próspero y sostenible.

El papel de las políticas sociales y su contribución a la sociedad que se vislumbra en la *Conceptualización*, resulta clave y no solo debe ser abordado con la intención de mantener los niveles de desarrollo humano alcanzados con anterioridad y expresados en sus indicadores.

En un contexto regional donde un grupo importante de países ha continuado avanzando,<sup>14</sup> se debe cuidar porque el país rompa la tendencia al deterioro de su posicionamiento, producto del cual ha retrocedido 32 lugares en 15 años. De mantenerse esta tendencia, el país continuará moviéndose de manera descendente, hacia la franja de desarrollo humano medio, un comportamiento claramente contrario a los propósitos declarados en la *Conceptualización* en términos de la política social. ■

<sup>14</sup> Notablemente los países de la región de América Latina y el Caribe se sitúan como promedio a la altura de las regiones de Europa y Asia Central. En este contexto Chile y México (pertenecientes ambos a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE) fueron las naciones que más avanzaron en el período 2010-2017. Chile, Argentina, Bahamas, Trinidad y Tobago, Costa Rica, Uruguay y Panamá se ubican en la franja superior, la de Desarrollo Humano muy Alto y países como Granada, Barbados, y Antigua y Barbuda, ya hoy superan a Cuba (UNDP, 2018, pág. 3 y UNDP, 2022, pág. 272-273).

---

## Bibliografía

- Albizu-Campos, Juan Carlos. *La Mortalidad en Cuba*. La Habana: Centro de Estudios Demográficos, 2014.
- Albizu-Campos, Juan Carlos. «Hacia una política de población orientada al desarrollo humano». En *Miradas a la Economía Cubana; un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 123-136.
- Alonso Falcón, Randy; Oscar Figueredo Reinaldo; Yunier Javier Sifonte Díaz y Karina Rodríguez Martínez. «Educación Superior en 2021: Los retos de la enseñanza a distancia». *Cubadebate*, 9 marzo 2021, en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/03/09/educacion-superior-en-2021-los-retos-de-la-ensenanza-a-distancia-> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Anaya, Betsy y Anisia García. Gastos básicos de las familias cubanas urbanas dependientes de salarios y pensiones: dinámica reciente. En *Miradas a la Economía Cubana: entre cambios y desafíos*. La Habana: Ruth Casa Editorial, págs. 65-88.
- Izquierdo Ferrer, Lissette y Edilberto Carmona Tamayo. «Las propuestas de tres economistas para controlar la inflación en Cuba». *Cubadebate*. 6 de febrero de 2022, en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2022/02/04/las-propuestas-de-tres-economistas-para-controlar-la-inflacion-en-cuba/> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Centro de Estudios de Población y Desarrollo. *Anuario Demográfico de Cuba 2021*. La Habana: ONEI, 2022.
- Echevarría León, Dayma y Mayra Tejuca Martínez. «Educación y empleo en Cuba 2000-2014: entre ajustes y desajustes». En *Cuba: los relatos socioculturales del cambio económico*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2015, págs. 50-78.
- Economist Intelligence Unit. «Country Forecast Cuba». *Economist Intelligence Unit*, junio de 2022, en <https://country.eiu.com/cuba> (último acceso 2 de julio de 2023).
- Figaredo Reinaldo, Oscar; Angélica Arce Montero; Thalía Fuentes Puebla; Karina Rodríguez Martínez; Ana Álvarez Guerrero e Ismael Francisco. «Gil Fernández: No se alcanzan los niveles proyectados en la economía». *Cubadebate*. 12 de diciembre de 2022, en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2022/12/12/gil-fernandez-no-se-alcanzan-los-niveles-proyectados-en-la-economia/> (último acceso 2 de julio de 2023).
- Íñiguez Rojas, Luisa. «Aproximación a la evolución de los cambios en los servicios de salud en Cuba». *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 38, n.º 1, 2012, págs. 109-125.
- Íñiguez Rojas, Luisa. «El sistema de salud y la salud pública en Cuba. Avances y tensiones». En *Miradas a la Economía Cubana: elementos clave para la sostenibilidad*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2021, págs. 143-156.
- Ministerio de Economía y Planificación. «Principales aspectos del Plan de la Economía Nacional 2022». *Ministerio de Economía y Planificación*, s/f, en: <https://www.mep.gob.cu/es/node/1470> (último acceso 2 de julio de 2023).
- Ministerio de Educación Superior. «Resolución n.º 185/09». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CVIII, n.º 3 ordinaria, 27 de enero de 2010, págs. 113-114.
- Ministerio de Justicia. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXVIII, n.º 68 extraordinaria, 10 de diciembre de 2020, págs. 511-596.
- Ministerio de Salud Pública. «Cuba registra una tasa de mortalidad infantil de 7.6 por mil nacidos vivos». *Ministerio de Salud Pública*. 2022, en: <https://salud.msp.gob.cu/cuba-registra-una-tasa-de-mortalidad-infantil-de-76-por-mil-nacidos-vivos-en-un-ano-complejo-debido-a-la-pandemia-de-la-covid-19/> (último acceso 2 de julio de 2023).

- Morales Ojeda, Roberto; Pedro Mas Bermejo; Pastor Castell-Florit Serrate; Carmen Arocha Mariño; Nelly C. Valdivia Onega; Dalilis Druyet Castillo y José A. Menéndez Bravo. «Transformaciones en el sistema de salud en Cuba y estrategias actuales para su consolidación y sostenibilidad». *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 42, 2018, págs. 1-8, en doi:10.26633/RPSP.2018.25 (último acceso 2 de julio de 2023).
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2019*. La Habana: ONEI, 2020.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2020*. La Habana: ONEI, 2021.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2021*. La Habana: ONEI, 2022.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. «Inversiones. Indicadores seleccionados. Enero–diciembre de 2021». *Oficina Nacional de Estadísticas e Información*. 2022, en [http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/publicacion\\_inversiones\\_diciembre\\_2021.pdf](http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/publicacion_inversiones_diciembre_2021.pdf) (último acceso 2 de julio de 2023).
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. «Índice de Precios al Consumidor, diciembre 2022». *Oficina Nacional de Estadísticas e Información*. 2023, en [http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/ipc\\_diciembre\\_2022.pdf](http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/ipc_diciembre_2022.pdf) (último acceso 2 de julio de 2023).
- País Fernández, Beatriz. «El acceso a la Educación Superior en el contexto cubano actual: un análisis interseccional de la composición social de una cohorte de estudiantes en la Universidad de La Habana». En *Interseccionalidad, Equidad y Políticas Sociales*. La Habana: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Cuba y Ediciones Acuario, Centro Félix Varela, 2022, págs. 120-131.
- Partido Comunista de Cuba. *Conceptualización del Modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Lineamientos de la Política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*. La Habana: Editora Política, junio de 2021.
- Partido Comunista de Cuba. *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017. Contiene la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Visión de la Nación, ejes y sectores estratégicos y los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana: Editora Política, junio de 2017.
- Peña Castellanos, Lázaro. «Inflación, el reordenamiento y el pronóstico de crecimiento de la economía cubana para el año 2022: una mirada desde la problemática de la inserción internacional de la economía cubana». *Revista Cubana De Economía Internacional*, vol. 9, n.º 1, marzo de 2023, en <https://revistas.uh.cu/rcei/article/view/2794> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. New York: Grupo Mundi-Prensa, 2009.
- Rama Vitale, Claudio. «La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina». *Revista iberoamericana de educación*, n.º 50, 2009, págs. 173-195, en <https://rieoei.org/historico/documentos/rie50a09.pdf> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Rodríguez Oliva Lázaro Israel. «Modelos de salud en Cuba. Habla un protagonista. Entrevista a Francisco Rojas Ochoa». *Temas*, n.º 47, 2006, págs. 35-43.
- Tejuca Martínez, Mayra; Onil Gutiérrez Fernández, Giselle Hernández Pérez e Irene García Ojalvo. «Análisis del acceso a la educación superior cubana de los estudiantes de preuniversitario en el curso 2014-2015». *Revista Cubana de Educación Superior*, vol. 36, n.º 1 enero-abril de 2017, en <https://revistas.uh.cu/rces/article/view/3392> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Tejuca Martínez, Mayra. «El acceso a la educación superior. Cambios y desafíos». En *Economía cubana: entre cambios y desafíos*. La Habana: Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, 2018, págs. 124-139.
- Tejuca Martínez, Mayra. «Características sociodemográficas de los estudiantes y su impacto en el acceso, permanencia y éxito en la educación superior cubana». *Revista Novedades en Población*, vol. 18, n.º 36, 2022, págs. 167-203, en [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1817-40782022000200167&lng=es&tying=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1817-40782022000200167&lng=es&tying=es) (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Tejuca Martínez, Mayra; Onil Gutiérrez Fernández e Irene García Ojalvo. «El Acceso a la educación superior cubana en el curso 2013-2014: Una mirada a la composición social territorial». *Revista Cubana de Educación Superior*, vol. 34, n.º 3 septiembre-diciembre de 2015, en <https://revistas.uh.cu/rces/article/view/3748> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- United Nations Development Programme. *Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update*. New York: Communications Development Incorporated, 2018.
- United Nations Development Programme. *Human Development Report 2021/2022. Uncertain times, unsettled lives: Shaping our future in a transforming world*. New York: Communications Development Incorporated, 2022.
-



### ***Alimentación en Cuba: prioridad y situación actual***

ANICIA GARCÍA ÁLVAREZ Y BETSY ANAYA CRUZ

---

#### **Introducción**

La alimentación es un derecho humano esencial para una vida digna, y resulta imprescindible para cumplir otros derechos, como los derechos a la salud y a la vida.<sup>1</sup> Está reconocido en el artículo 25 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, de 1948.

«Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad» (ONU, 1948). La alimentación es importante no solo para sobrevivir, sino también para el pleno desarrollo de las capacidades físicas y mentales. Disfrutar de seguridad alimentaria significa que «todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana» (Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, citado por FAO, 2019).

---

<sup>1</sup> El derecho a la alimentación, en sitio: <https://www.escri-net.org/es/derechos/alimentacion>.

Por su relevancia, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promulgados por la Organización de las Naciones Unidas, se recoge este derecho en el ODS 2: Hambre Cero. Una adecuada nutrición garantiza el pleno desarrollo de las personas, permite prevenir enfermedades y contar con mayor energía para trabajar y disfrutar de la vida.

Cuba desde 2011 se ha planteado un proceso de transformaciones que se reconoce como Actualización. Varios son los documentos que recogen los principales propósitos de este proceso, los cuales apuntan a alcanzar el desarrollo socioeconómico en Cuba.

En 2017, como resultado del 7mo. Congreso del Partido Comunista de Cuba, se aprobó la *Conceptualización* el cual sintetiza el socialismo al que se aspira en Cuba. Tanto en este documento como en su actualización en el 8vo. Congreso, se reconoce entre los derechos básicos de la población, el derecho a la seguridad alimentaria (ver Partido Comunista de Cuba, 2017, págs. 5 y 12 y Partido Comunista de Cuba, 2021, págs. 20, 50 y 51). En línea con el cumplimiento de este derecho, se alude al rol de la asistencia social para proteger a las personas en riesgo o vulnerabilidad alimentaria.

El sector agropecuario es con probabilidad el más analizado e intervenido por la dirección del país desde ese momento (e incluso antes), hasta ahora. Las medidas implementadas buscan incrementar la producción de alimentos para sustituir importaciones, satisfacer la demanda de la población cubana y promover exportaciones de este origen. Sin embargo, los resultados no son halagüeños.

No es posible pensar en desarrollo humano en condiciones de inseguridad alimentaria. Cuba ha alineado el *Plan 2030* con los ODS, por tanto, se ratifica la relevancia del tema alimentario.

El presente capítulo tiene el objetivo de contrastar cómo se verifica la prioridad conferida a la alimentación en la plataforma programática de la Actualización en la suficiencia alimentaria del país.

## La prioridad y su expresión

Queda fuera de toda duda la prioridad concedida por el gobierno cubano desde el triunfo de la Revolución a la alimentación de la población del país. Si se revisan los más recientes documentos programáticos del país, tal prioridad queda refrendada de manera fehaciente.

El derecho a la alimentación se sostiene en la Constitución del país aprobada en 2019 donde, además, se hace referencia explícita al trabajo que está obligado a

desplegar el Estado para alcanzar la seguridad alimentaria de toda la población (artículo 77).

En los *Lineamientos* aprobados en el 6to. Congreso del Partido Comunista de Cuba y actualizados en sus 7mo. y 8vo. congresos, se abordan cuestiones relativas a todas las dimensiones de la seguridad alimentaria. En particular en los correspondientes al período 2021-2026 (Partido Comunista de Cuba, 2021) se contempla: la atención a la inocuidad alimentaria (pág. 68); mantener la alimentación pública y social, y perfeccionar las vías para atender a la población vulnerable o de riesgo en la alimentación (pág. 72); e implementar el Plan Nacional de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional (pág. 75).

En las bases del *Plan 2030* se reconoce entre sus principios rectores la necesidad de lograr una mayor autosuficiencia a partir de la producción nacional de alimentos, la elevación de la productividad y la sostenibilidad de las cadenas agroalimentarias en pos de respaldar la seguridad alimentaria. Asimismo, se incluye al sector productor de alimentos entre los estratégicos del país y la necesaria garantía al ejercicio del derecho a la alimentación (Partido Comunista de Cuba, 2017, págs. 15, 18 y 21). Por igual, como fue comentado en la introducción, el derecho a la seguridad alimentaria se reconoce como uno de los principales de la ciudadanía en la *Conceptualización*.

Para llevar a vías de hecho estas prioridades, en julio de 2020 se aprobó el ya mencionado Plan Nacional de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional (Plan SAN). Sobre este documento, en un trabajo anterior de las autoras se analizaban sus aciertos y déficits. Los primeros podrían resumirse en:

- La relevancia de reconocer, por primera vez, la problemática de la soberanía alimentaria como merecedora de un plan específico.
- El reconocimiento de varios temas estratégicos como: las necesarias disminución de las importaciones de alimentos, garantía de su inocuidad y disminución de sus pérdidas, consolidación de Sistemas Alimentarios Locales (SAL), y movilización de los sistemas educacional, de la cultura y la comunicación en pos de fortalecer la educación alimentaria y nutricional en todos los ámbitos (desde la oferta y desde la demanda).

Los déficits se concentran en:

- No reconocer la exigua producción nacional como el componente estratégico fundamental del plan. Al parecer, ello se pretende a través de los SAL. Aun-

que es cierto que desde las localidades se podrían producir muchos más alimentos y existen allí recursos no aprovechados en su totalidad; habrá muchas que no tengan esa capacidad, y algo tan importante no puede dejarse solo a merced de lo local.

- No elaborar indicadores para dar seguimiento a este Plan, que reflejen adecuadamente cada uno de sus pilares y componentes, y que permitan evaluar cómo se cumplen sus propósitos.
- No concretar su implementación, tomando en cuenta: objetivos a lograr, período de tiempo, línea base, indicadores y, sobre todo, recursos con los cuales se va a poner en marcha.

Estas carencias se pretenden mitigar a través de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional —Ley n.º 148, aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular en julio de 2022— y su reglamento —Decreto n.º 67—, aprobado dos años después del Plan SAN. Sobre esta nueva norma jurídica, llaman la atención algunas cuestiones.

Aun cuando la ley comprende los conceptos de soberanía y seguridad alimentarias, no refleja de manera explícita el componente de consumo y utilización, el cual es el que en definitiva permite afirmar sobre el cumplimiento de los propósitos de cualquier sistema alimentario. Puede ser que se produzcan e importen alimentos, pero si por alguna razón no responden a las necesidades nutricionales, a la diversidad, a la cultura y a las preferencias alimentarias de los consumidores, o no son asimilados de manera conveniente por los mismos, el sistema no estará satisfaciendo su objetivo.

El cumplimiento de lo dispuesto por la Ley n.º 148 se garantizará a través de comisiones en los niveles nacional, provincial y municipal. En todas ellas están incorporadas autoridades del gobierno al nivel de que se trate, así como representantes de los diversos organismos e instituciones vinculados con los asuntos de la SAN. Sin embargo, se considera elemental incluir en estas comisiones también a miembros de las poblaciones del nivel que corresponda de manera representativa. Hay que garantizar que todos los intereses sean tomados en cuenta y, al menos, que los altos representantes de los gobiernos de cada nivel que componen esas comisiones, se encuentren debidamente informados y actualizados sobre la situación en su territorio.

Por demás, las referidas comisiones tienen un conjunto de funciones, de las cuales no queda claro cómo y, sobre todo, con cuáles recursos van a poder desarrollarse. Por ejemplo, se plantea que a la comi-

sión municipal le corresponde «promover el acceso a los insumos y tecnologías de mayor demanda a los actores de la producción, transformación y comercialización de alimentos» (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022, pág. 2106). Esto es algo que, hoy mismo, no se garantiza.

Resulta muy adecuada la inclusión en la Ley n.º 148 de un título dedicado a la evaluación y monitoreo. En el mismo, se definen los aspectos a controlar que coinciden precisamente con los temas estratégicos del Plan SAN. En este caso cabe idéntico comentario al ya realizado antes: no basta con enfatizar en la disminución de importaciones, ni con resaltar la consolidación de los SAL sensibles a la nutrición. Todo esto puede suceder y, sin embargo, pueden no ser satisfechas las necesidades alimentarias de poblaciones específicas.

Para reforzar la prioridad del tema de la alimentación, a partir de julio de 2020 se imprime un nuevo impulso a la aplicación de la ciencia, la tecnología y la innovación en la Soberanía Alimentaria y Nutricional. A partir de los favorables resultados del sistema de trabajo implementado para el enfrentamiento de la pandemia de la covid-19, se decide aplicar esta experiencia a la SAN, para lo que se realizan reuniones periódicas del presidente de la República, el primer ministro y los vice primeros ministros con científicos y expertos de instituciones cubanas, vinculados a temas del Plan SAN.

El objetivo de estas reuniones es adoptar medidas para acelerar el proceso de innovación en las cadenas de valor de alimentos: introducir con la mayor rapidez posible las soluciones diseñadas por los centros de investigación científica en la esfera de la alimentación, así como las buenas prácticas de las personas productoras. El fin último es mejorar la contribución de la producción doméstica a la alimentación, tanto de alimentos como de insumos para su obtención, en contextos interno y externo muy complejos. Si bien estos encuentros monitorean en cierta medida los avances, estancamientos y retrocesos, no suplen la función de un sistema de monitoreo y evaluación.

## La prioridad y la realidad

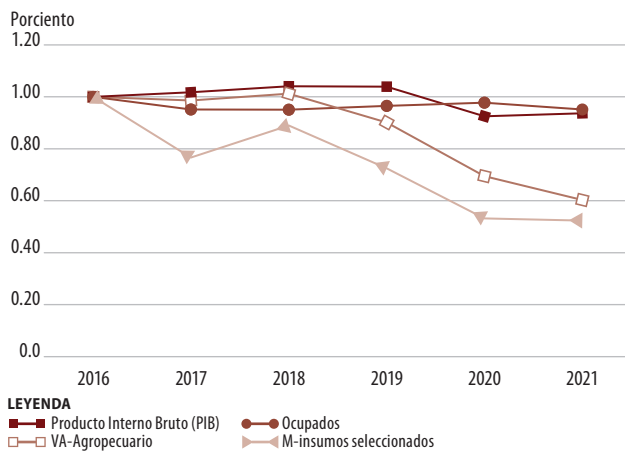
El propósito de esta sección es examinar cómo la referida prioridad al asunto de la alimentación en Cuba se refleja en los hechos. Para ello se utiliza la información contenida en las series estadísticas publicadas por la Oficina Nacional de Estadística e Información

(Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2018), así como en el *Anuario Estadístico de Cuba 2021* (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2022). Se toma 2016 como año de referencia (o base), el cual es el previo a la definición de la *Conceptualización* y las bases del *Plan 2030*.

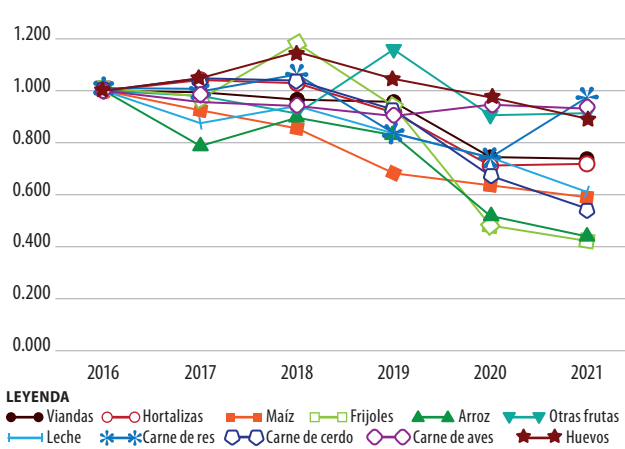
El primer indicador a observar es la producción agropecuaria doméstica. No se dispone de un índice compuesto para evaluar específicamente la dinámica de la producción de alimentos, por lo que se presenta la dinámica del valor agregado (VA) agropecuario (ver ilustración 1, panel a) y también las dinámicas de las producciones físicas de alimentos o grupos de alimentos seleccionados (ver ilustración 1, panel b).

Ilustración 1. Dinámicas productivas y de factores seleccionados de la producción agropecuaria (índices, 2016 1.0)

1a. PIB, VA agropecuario y factores



1b. Alimentos seleccionados



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2018 y 2022).

El componente doméstico ha sufrido una contracción importante en el período. Ya se mostraba es-

tancado hasta 2018; en 2019 desciende y a partir de 2020 continúa ese comportamiento agravado por los efectos de la pandemia de la covid-19, pero no solo por ello.

Es importante también examinar cómo se han comportado los factores de la producción agropecuaria. En la etapa previa de crisis a raíz de la caída del campo socialista, se promovió un cambio en el paradigma tecnológico del sector, con la búsqueda de un modelo productivo más sostenible en lo económico. La alta dependencia de insumos de origen importado que se había instaurado hasta la década de 1980 tuvo como consecuencia una contracción de la producción agropecuaria mucho mayor que la de la economía cubana.

La semejanza con lo que ocurre en los últimos años no es una simple coincidencia. Este cambio de paradigma no se reveló como algo permanente, sino como algo que impuso la necesidad. Cada vez que se ha retornado a una situación más holgada en las finanzas externas, se vuelve a priorizar la importación de insumos. Es de notar que la caída en la producción de los últimos años es directamente proporcional a la de algunos insumos importados (ver ilustración 1, panel a).

Para este análisis se ha tenido en consideración algunos insumos corrientes de origen importado que pueden ser específicamente relacionados con la producción agropecuaria. Ellos son: pienso para animales —excepto cereales sin moler—; abonos —excepto abonos en bruto—; herbicidas, pesticidas y otros productos; y herbicidas, productos antigermicidas y reguladores del crecimiento de las plantas. Otros importantes insumos de origen importado son los cereales —para la alimentación animal—, así como los combustibles y lubricantes. Sin embargo, la información pública disponible no permite discernir en esos rubros el destino que interesa en este trabajo.

Aun cuando no se dispone de la información referida a insumos alternativos de origen nacional, la alta correlación existente entre los importados y la producción permite intuir que estos no han tenido la aplicación e impacto que deberían en las circunstancias que atraviesa el país.

Otros factores de producción a tener en cuenta son la fuerza de trabajo empleada y el área agrícola bajo cultivo. Los ocupados no muestran mucha variabilidad en el período, de modo que no ayudan a explicar la variación productiva. Asimismo, se dispone de escasa información sobre la superficie cul-

tivada: el último año disponible corresponde a 2017, cuando abarcaba algo más de 2 700 000 hectáreas (similar extensión al periodo 2013-2016) (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2018).

Al respecto, cabe comentar que el 46% de los suelos en Cuba clasifican como poco productivos. Como muy productivos solo se tiene el 16% y de conjunto con los productivos, suman el 33%. De modo que, más de la mitad de los suelos son medianamente productivos o poco productivos (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2018). En un contexto de escasa disponibilidad de fertilizantes, es difícil que puedan obtenerse rendimientos adecuados.

Las dinámicas de algunos de los factores productivos ayudan a explicar la correspondiente a la producción, en particular la de los insumos importados. Si bien debe enfatizarse en la necesidad de basar la producción en mayor medida en recursos domésticos, se pone de manifiesto la necesidad de una mayor prioridad en la asignación de divisas para lograr un adecuado abastecimiento de los insumos que el sector necesita de modo que sea posible aprovechar otros recursos como la tierra y la fuerza de trabajo.

La importación (M) de alimentos es el componente que complementa la contribución de la producción nacional a la disponibilidad de alimentos. Se ha mantenido por encima de los 2200 millones de dólares estadounidenses desde 2018, con excepción de 2020 (ver ilustración 2, panel a).

Es de resaltar que, aún en medio de la adversa coyuntura impuesta por el bloqueo multidimensional de EE.UU. a Cuba, las más de 240 medidas adicionales impuestas por la Administración Trump y los embates de la pandemia de la covid-19, la participación de la importación de alimentos en el total de bienes crece de 20% en 2016 a 27% en 2021. Ello es muestra de la prioridad que se concede al asunto de la alimentación y apunta, asimismo, a la insuficiencia de la producción nacional.

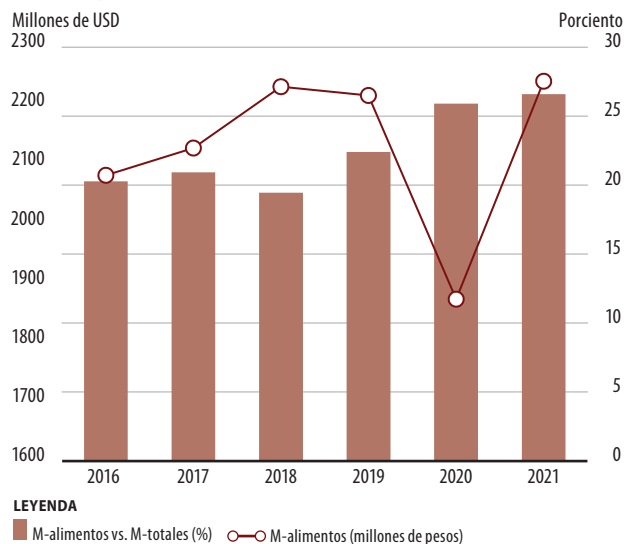
Aunque el costo de la factura de alimentos importados fue mayor en 2021 que en 2020, el volumen físico importado para algunos alimentos fue en comparación menor. Al contrastar las cantidades importadas en 2021 con las de 2016, se presenta tal situación en los casos de: arroz, donde representó 93%; leche —equivalente fluida—, 62%; aceite comestible, 65%.

En esa comparación, los rubros con mayor dinámica en la importación fueron: frijoles, con un incremento en su importación de 20% en 2021 con

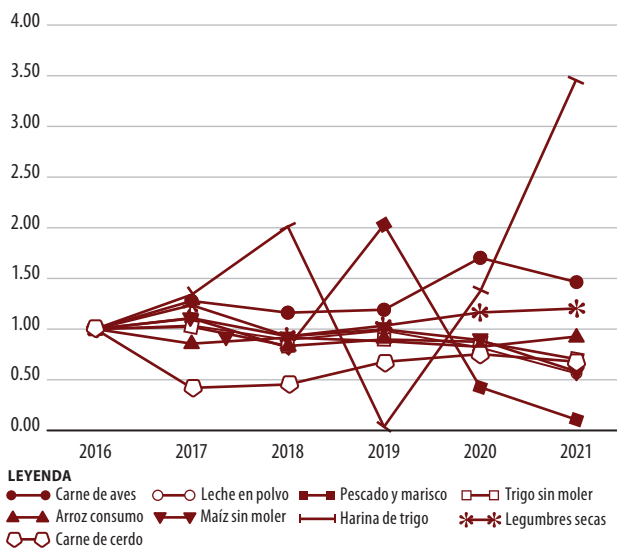
relación a 2016; carne de aves con 46%; y harina de trigo con 247% (ver ilustración 2, panel b).

Ilustración 2. Importación total de alimentos y de rubros seleccionados

2a. En valor y participación en la importación de bienes



2b. Alimentos seleccionados (2006=1.0)



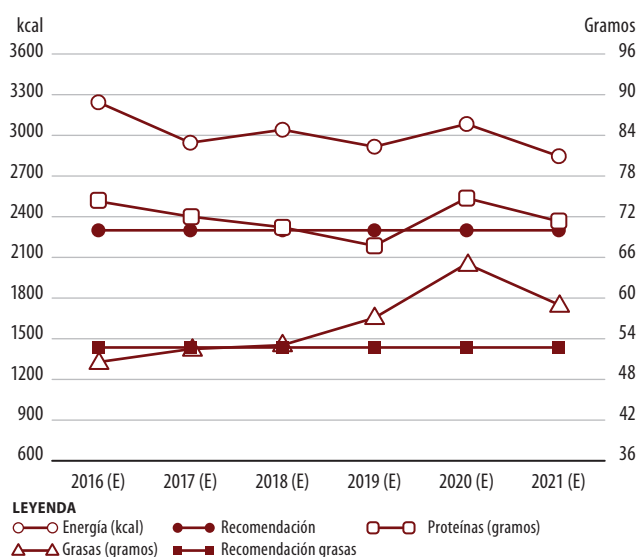
Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2018 y 2022).

Al resumir ambas fuentes, se verifica que con relación a 2016 la disponibilidad de ciertos alimentos o grupos de alimentos ha mermado: arroz (-21%), frijol (-24%), viandas (-26%), carne de cerdo (-44%), huevos (-11%), leche (-39%), aceite (-31%), carne de res (-2%) y harina de trigo (-25%). Esta disponibilidad se ha calculado a partir de las cifras de producción nacional e importación que reportan ONEI (2018 y 2022).

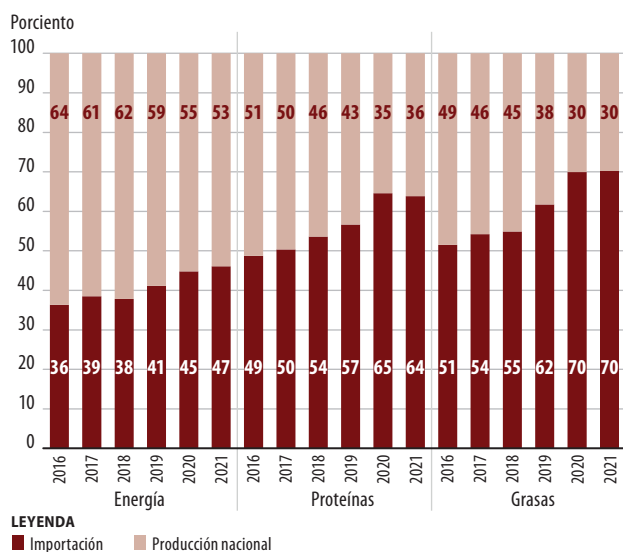
A partir de esta información de la ONEI, se ha estimado el consumo aparente de alimentos de la población cubana para el período 2016-2021, medido en términos de energía (kcal diarias por persona), proteínas y grasas (gramos per cápita al día; ver ilustración 3, panel a).

Ilustración 3. Disponibilidad de alimentos y su composición por fuente

### 3a. Promedio per cápita



### 3b. Contribución de las fuentes



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2018 y 2022) y de INHA (2008).

Hay que resaltar la creciente contribución de las importaciones a la disponibilidad de alimentos (ver ilustración 3, panel b), lo cual resulta muy oneroso a la

economía cubana y la aleja del propósito de soberanía refrendado en todos los documentos antes mencionados.

Debe destacarse también que, según esta estimación, en medio de un contexto muy complejo, el país ha garantizado una disponibilidad media per cápita que satisface las recomendaciones nutricionales para una población como la cubana, según lo previsto por el Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos (INHA) del Ministerio de Salud Pública.

Sin embargo, como se ha reiterado por las autoras en publicaciones anteriores sobre este tema, no es posible sentirse satisfechos con una buena media. Detrás de todo promedio pueden ocultarse variaciones extremas, que pongan en riesgo el cumplimiento de lo que plantean la Constitución, la *Conceptualización*, los documentos de la estrategia económico-social y las leyes recientemente aprobadas. La apertura de mercados de alimentos en Moneda Libremente Convertible (MLC) al cual no tiene acceso la mayoría de la población con una escasa e intermitente variedad de alimentos —en su mayoría procesados—, la severa contracción de la oferta en pesos y el incremento sostenido de precios han complejizado aún más el acceso económico al consumo de alimentos.

Por desgracia, no se cuenta con información suficiente que dé cuenta de las cantidades de alimentos hechos llegar a la población a través de los diferentes canales de distribución. Lo único que se sabe con relativa certeza, es que los adquiridos a través de la libreta de racionamiento, representan un aproximado de 43 % de la recomendación media de energía, 42 % de la de proteína y 30 % de la de grasa.<sup>2</sup>

El resto llega a la población, en parte, a través del consumo social y la alimentación pública, canales los cuales han menguado en los últimos tres años, sobre todo en el sector presupuestado que atiende servicios sociales.

También están los alimentos que se destinan al autoconsumo de las familias productoras, que en épocas anteriores tenían un importante peso en lo distribuido y es probable que en el contexto actual sea mayor.

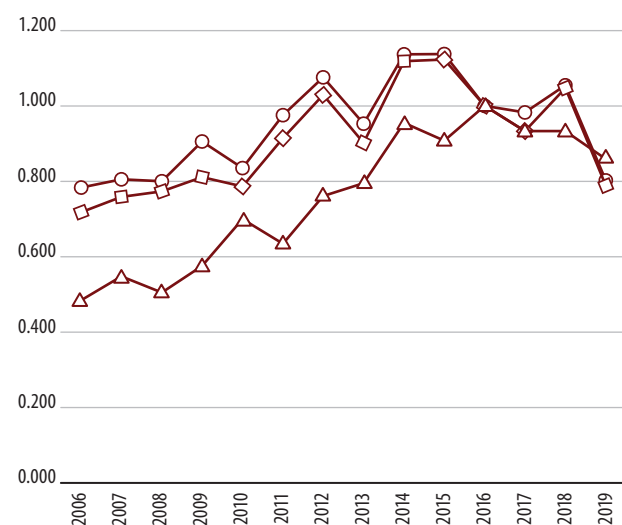
Por último, están los canales de distribución correspondientes a las tiendas en divisas (MLC); las tiendas minoristas estatales —no racionadas, pero sí reguladas— el comercio agropecuario —vendedores am-

<sup>2</sup> Para la población de La Habana, calculado a partir de las cantidades que se distribuyen. Vale la pena resaltar que las contribuciones en el resto del país deben ser menores porque las cantidades que se distribuyen por persona son, por lo general, inferiores.

bulantes, puntos de venta, mercados variopintos—; las ventas minoristas de alimentos del sector privado y el mercado informal. El acceso a estos canales depende del nivel de ingresos de las familias, de su acceso a divisas y, cada vez en mayor medida, de su disponibilidad de tiempo para gestionar la compra de alimentos. En un contexto de altísima volatilidad de precios, ese acceso está reservado solo para aquellos que están en capacidad de pagar altos montos a cambio de alimentos y de emplear buena parte de su tiempo.

Para revelar las tendencias en los precios de la oferta de alimentos en los mercados de productos agropecuarios de distinto tipo que vienen funcionando en el país, se han calculado índices a partir de la información que brinda la ONEI sobre ventas de productos agropecuarios. Esta información está disponible hasta el año 2019 (ver ilustración 4).

Ilustración 4. Dinámica de precios y ventas en los mercados agropecuarios



LEYENDA  
 ○ IP-LASPEYRES  $(\sum P_t \cdot Q_{2016} / \sum P_{2016} \cdot Q_{2016})$   
 □ IP-PAASCHE  $(\sum P_t \cdot Q_t / \sum P_{2016} \cdot Q_t)$   
 △ ÍNDICE DE VENTAS  $(\sum P_t \cdot Q_t / \sum P_{2016} \cdot Q_{2016})$

Nota: P es el precio, Q es la cantidad vendida, en ambos casos seguidos del momento temporal (t el año que corresponda y 2016 el año base de comparación).

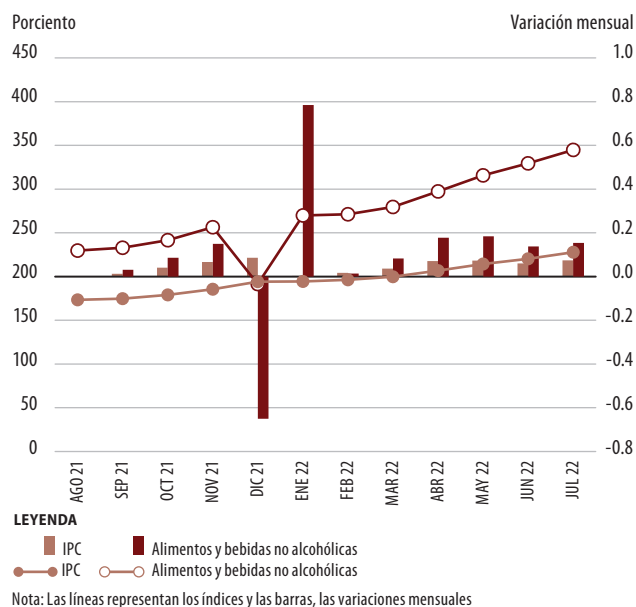
Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2007-2012) y ONEI (2013-2020).

Se observa cómo durante el período entre 2006 y 2015 coexisten el alza, tanto de las ventas —expresadas a precios constantes, para reflejar su evolución en volumen físico— como de los precios. A partir de 2015 el comportamiento de ambos indicadores es inverso: índice de cantidades vendidas con tendencia a aumentar o mantenerse e índices de precios con movimiento a la baja. Por último, entre 2018 y 2019 vuelve a presentarse un comportamiento sincrónico: cantidades y

precios con tendencia a la baja. No pueden mostrarse estadísticas para los últimos años, que pongan en evidencia si los esfuerzos que se realizan desde 2020 han tenido un impacto, aunque la práctica cotidiana indica que no.

A partir de 2021, la ONEI comienza a publicar un boletín sobre el índice de precios al consumidor el cual detalla también el comportamiento de los precios por divisiones, entre ellas la de alimentos y bebidas no alcohólicas, por meses y con base en el año 2010.

Ilustración 5. Dinámica del IPC y de los precios de los alimentos en el mercado doméstico



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2021-2022).

A partir de esa fuente, se muestran en la ilustración 5, los índices y también sus variaciones mensuales. La dinámica en los precios en el último año desafía cualquier ingreso salarial o pensión por el servicio laboral realizado durante toda la vida. Un primer escalón en el incremento de precios en general, y en particular de los alimentos, lo aportó el Ordenamiento Monetario, el cual eliminó los subsidios a la mayoría de los productos distribuidos a través de la libreta de abastecimientos. Unas pocas excepciones escaparon de este aumento de precios: productos destinados a la alimentación de los niños, como leche en polvo y compotas —purés de frutas y vegetales—. El resto lo hizo el contexto inflacionario en que se desenvuelve la economía cubana de hoy.

Es notable que los índices de precios de los alimentos y su variación mensual son mayores que

los correspondientes al promedio de los bienes de consumo. Habida cuenta de que los alimentos son el grupo de productos que más pesa en la estructura de los gastos de consumo (ver Anaya y García, 2019), esto significa una importante carga para las familias y deja muy pocas posibilidades para satisfacer otros consumos por igual relevantes, recogidos en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* a la cual se hace referencia en la introducción.

Para ilustrar la situación, según estimaciones recientes de las autoras, en 2021, para asumir una canasta básica de bienes y servicios,<sup>3</sup> se requerían entre cinco y seis salarios mínimos por hogar de tres personas —los detalles de esta estimación pueden encontrarse en Anaya y García, 2022—.

Por último, cabe comentar: las persistentes colas para las ventas no racionadas de alimentos, lo mismo en las tiendas estatales expendedoras de alimentos en CUP como en las que los venden en MLC, así como en los mercados agropecuarios, llevan a pensar en cualquiera de las siguientes opciones: o bien las pérdidas y mermas de alimentos son mucho mayores que los niveles razonablemente considerados por la planificación; o las proporciones que se destinan al autoconsumo familiar por los productores de alimentos se han incrementado; o no se está distribuyendo parte de los alimentos producidos o importados y se destinan a la formación de reservas; o son consecuencia de fenómenos de acaparamiento y especulación característicos

<sup>3</sup> Esta canasta incluye: alimentos, servicios básicos (electricidad, agua y saneamiento, gas manufacturado y transporte); ropa y calzado; medicamentos y productos de higiene y aseo. No se incluyen entre esos gastos ni los servicios de educación ni los de salud, por tratarse de servicios que brinda el Estado de manera universal y gratuita; ni el alquiler de la vivienda, pues la mayoría de la población habita en viviendas propias.

de situaciones de escasez e incertidumbre acerca de la posibilidad de lograr comprar los alimentos necesarios; u obedecen a la conjunción de todas estas razones.

## Reflexiones finales

Es apreciable que la posibilidad de acceder a alimentos en Cuba ha sufrido un deterioro en los últimos años a partir de la contracción de la disponibilidad, sustentada por la tendencia a la disminución tanto de la producción doméstica, como de las importaciones.

Por muchos esfuerzos realizados por el país para avanzar hacia un manejo más autosuficiente en términos de insumos; la contracción de la disponibilidad de divisas en los últimos años y, por consiguiente, la caída en la importación de ciertos insumos agrícolas, se refleja en similar desplome de los niveles productivos. Ello pone en peligro el cumplimiento de los propósitos de alcanzar la soberanía y la seguridad alimentarias.

A pesar de las múltiples medidas puestas en práctica para impulsar el sector agropecuario, este propósito no logra cumplimentarse más de diez años después de comenzada la Actualización. Por el contrario, urge hoy más que nunca, acabar de estimular de una vez y por todas, esta vital actividad económica.

La situación que atraviesa Cuba hoy en cuanto al tema alimentario es compleja y apremia su solución. No es postergable y no admite inmovilidad, ni improvisación. Existe una evidente distancia entre los propósitos plasmados en la *Conceptualización* y el resto de los documentos rectores y la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población, y sobre todo, no existe una ruta crítica efectiva para corregir esta distorsión en el corto plazo. ■

---

## Bibliografía

- Anaya Cruz, Betsy y Anicia García Cruz. «Accesibilidad a los alimentos en Cuba: situación actual y desafíos», En *Miradas a la Economía Cubana; un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 171-182.
- Anaya Cruz, Betsy y Anicia García Cruz. *Reflexiones necesarias sobre seguridad alimentaria en Cuba*. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert, 2022.
- Asamblea Nacional del Poder Popular: «Ley n.º 148. Ley de soberanía alimentaria y seguridad alimentaria y nutricional». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXX, n.º 77 ordinaria, 28 de julio de 2022, págs. 2097-2128.
- Instituto Nacional de Higiene de los Alimentos. Recomendaciones nutricionales para la población cubana (versión resumida). La Habana: Cámara del Libro, 2008.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Series estadísticas*. La Habana: ONEI, 2018.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Panorama del uso de la tierra. Cuba 2017*. La Habana: ONEI, 2018.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Panorama ambiental. Cuba 2017*. La Habana: ONEI, 2018.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2020*. La Habana: ONEI, 2021.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Anuario Estadístico de Cuba 2021*. La Habana: ONEI, 2022.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Ventas de productos agropecuarios. Indicadores seleccionados*. La Habana: ONEI, 2013-2020.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Ventas en el mercado agropecuario*. La Habana: ONEI, 2007-2012.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. *Índice de precios al consumidor*. La Habana: ONEI, 2021-2022.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. «Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) Centroamérica». *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*, 2011, en: <http://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es> (último acceso 2 de julio de 2023).
- Partido Comunista de Cuba. *Conceptualización del Modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Lineamientos de la Política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*. La Habana: Editora Política, junio de 2021.
- Partido Comunista de Cuba. *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017. Contiene la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Visión de la Nación, ejes y sectores estratégicos y los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana: Editora Política, junio de 2017.
-



## *Autonomía municipal y gobernanza multinivel: dos aspectos claves para el desarrollo local en Cuba*

LISSETTE PÉREZ HERNÁNDEZ, ORESTES J. DÍAZ  
LEGÓN Y NIURKA CRUZ SOSA

---

### **Introducción**

Las matrices teóricas que intentan explicar la noción de desarrollo son diversas y, al mismo tiempo, disímiles los calificativos que lo pueden acompañar: humano, endógeno, territorial, local, entre otros. Es en el marco de los esfuerzos por enfatizar la territorialización del desarrollo donde cobra relevancia lo local y el municipio puede entenderse como protagonista del desarrollo.

En ese contexto, el desarrollo municipal constituye un proceso integral el cual tiene como finalidades el bienestar de la población y la satisfacción de necesidades e intereses públicos locales, conciliados y articulados con la concepción de desarrollo socioeconómico del país.

El desarrollo municipal tiene como premisas que el municipio es síntesis de una concreta realidad social, geográfica, política, cultural, económica y que, sobre esa base, existen diferencias intra e intermunicipales. La conducción de ese proceso con autonomía, integralidad y articulación, entre los diversos ámbitos sectoriales y político-administrativos, es condición indispensable para el progreso en las escalas municipal y nacional, y así lo establecen los documentos programáticos de la nación cubana.

En este sentido, en Cuba se identifican dos cuestiones claves para la gestión local del desarrollo: la autonomía municipal y la gobernanza multinivel. La

primera, indispensable para garantizar la capacidad de decisión de las autoridades municipales y una actuación más dinámica, ágil y estratégica. La segunda, necesaria para articular, de manera coherente y armónica, los intereses y ámbitos competenciales entre todos los niveles de poder. A partir de lo anterior, en el presente capítulo se ofrecen reflexiones para contribuir al debate público sobre desarrollo local en Cuba, a partir de lo previsto acerca de estos temas en la *Conceptualización*.

### **Acercamiento político-jurídico al desarrollo local en Cuba**

En Cuba, impulsar el desarrollo local es considerado como una política pública de importancia trascendental, concebida como un eje central, articulador de las agendas públicas de los gobiernos a nivel nacional, provincial y municipal, y parte del *Plan 2030*. En el año 2016, la *Conceptualización* y los *Lineamientos*, trazaron los derroteros para el perfeccionamiento, estructural y funcional, de los municipios.

Entre las principales transformaciones que fundamentaron la *Conceptualización*, se enunció la necesidad de «Perfeccionar el Estado, sus sistemas, órganos y métodos de dirección, como rector del desarrollo económico y social, coordinador y regulador de todos los actores». Ello implicaba, entre otros retos, modernizar la administración pública y descentralizar facultades a los niveles territoriales y locales con énfasis en el municipio (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 5). Con tal propósito la *Conceptualización* convocaba —lo cual se sostiene en su actualización de 2021— a mejorar de manera sistemática las funciones, estructura y desempeño del sistema de órganos y organismos de la Administración Central y Local del Estado, con énfasis en el municipio como instancia fundamental, con la autonomía y las competencias necesarias aprovechando sus potencialidades, para asegurar, de modo sostenible, el desarrollo económico, social y medioambiental, a nivel local (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 7).

Sobre esa base, la Constitución de 2019, regula el desarrollo de forma amplia y diversa, al tiempo que devela un enfoque conceptual multidimensional con miradas sociales, culturales, económicas, medioambientales e institucionales y, no obstante conferirle un enfoque general e integral, lo territorializa en correspondencia con las atribuciones de los órganos y los niveles estatales en los que cada uno se desempeña. Con el propósito de fortalecer el principio de institu-

cionalidad, la Constitución reconoce con visión estratégica, la participación de las asambleas municipales del Poder Popular (AMPP) en la aprobación y control del plan de desarrollo integral del territorio (artículo 191, inciso b constitucional).

Con el objetivo de mejorar de modo sistemático las funciones, estructura y desempeño del sistema de órganos municipales, de conformidad con la *Conceptualización* y cumplir con el desarrollo jurídico del texto constitucional al respecto, se dictan normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento de las AMPP y los consejos de Administración Municipal (leyes n.º 132 y 139). La Ley n.º 132, regula en su artículo 16 que corresponde a la AMPP aprobar y controlar, en lo que le corresponda, el plan de la economía, el presupuesto y el plan de desarrollo integral del municipio; así como, aprobar el plan de ordenamiento territorial y urbano, y controlar su cumplimiento. Conforme a la Constitución, la *Conceptualización* y los *Lineamientos*, se aprueba la Política para impulsar el desarrollo territorial (PIDT), la cual formaliza las Estrategias de Desarrollo Municipal (EDM) y Provincial (EDP), como instrumentos integradores que contribuyan a orientar la gestión del gobierno en función de las prioridades definidas a partir de los intereses nacionales y territoriales; reconoce los proyectos de desarrollo local como vías para materializar las mencionadas estrategias y define las fuentes y los mecanismos para el financiamiento de los proyectos de desarrollo local (Ministerio de Economía y Planificación, 2020).

Como corolario de la referida política, el Decreto n.º 33 «Para la gestión estratégica del desarrollo territorial», regula las reglas a las cuales responde el desarrollo local como expresión del desarrollo territorial; establece la necesaria armonización de la implementación, evaluación y actualización de las estrategias de desarrollo municipal y provincial, con los instrumentos de planificación —Plan de ordenamiento territorial y urbano, Plan de la economía y presupuesto— y la conciliación de los intereses de los ámbitos municipal, provincial y nacional; ofrece la posibilidad de que se creen estructuras, profesionales o no, subordinadas a los CAM, para la implementación de las estrategias de desarrollo, así como para asesorar técnica y metodológicamente a los órganos locales del Poder Popular correspondientes; regula los requisitos y procedimiento para la aprobación de los proyectos de desarrollo local y los actores locales que pueden ser titulares de los referidos proyectos y reconoce las diferentes fuentes de donde provienen los recursos financieros y los mecanismos

para el financiamiento de los proyectos de desarrollo local. También amplía el reconocimiento de las fuentes de financiamiento para el desarrollo local, las cuales van desde la contribución territorial hasta la inversión extranjera directa. Como complemento del Decreto n.º 33, fueron aprobadas otras disposiciones normativas: la Resolución 147/2021 del Banco Central de Cuba, la Resolución 29/2021 del Ministerio de Economía y Planificación y la Resolución 114/2021 del Ministerio de Finanzas y Precios.

Como parte de las actuaciones para perfeccionar el modo de planificar, dirigir, organizar y gestionar el desarrollo de la economía y la sociedad, con un enfoque sinérgico, integrado y participativo a todos los procesos que se llevan a cabo para la implementación del *Plan 2030* y los *Lineamientos*, en 2021 se emite el Decreto Presidencial n.º 261, el cual reconoce que las EDP y EDP son la expresión territorial del *Plan 2030* (artículo 5). Por su parte, la actualización de los *Lineamientos* para el período 2021-2026, en particular el número 14, hace hincapié en la importancia de la implementación de la PIDT para avanzar en la gestión del desarrollo local.

A tono con ello, en 2022, fue aprobada la Resolución n.º 57, del Ministerio de Economía y Planificación, la cual consolida el sistema de trabajo a través de los macroprogramas, programas y proyectos como herramienta de planificación a largo plazo para la conducción del desarrollo. El macroprograma «Gobierno, Institucionalidad y Macroeconomía», el cual responde al eje estratégico «Gobierno socialista, eficaz, eficiente y de integración social», parte del concepto siguiente: el desarrollo tiene que ser abordado desde una visión holística y acomete tareas relacionadas con cuestiones económicas y de gobernanza, como la participación, y la dimensión del desarrollo territorial.

Como se puede advertir, la configuración del municipio en Cuba y el desarrollo local, cuentan con respaldo político y normativo, los cuales, de conjunto, contribuyen a fortalecer el municipio, en virtud del principio de autonomía, del que se deriva la posibilidad de un ámbito propio de actuación, capacidad de decisión y recursos para la implementación de las estrategias locales; así como, el reconocimiento de mecanismos de participación, que le permita a los municipios ser parte de la elaboración, ejecución y control de la gestión local del desarrollo.

Sin embargo, a pesar del significativo avance jurídico en relación con el perfeccionamiento de las funciones y la estructura municipal, existen estu-

dios, desde diversas perspectivas, los cuales indican que el desempeño de los municipios y los progresos en la formulación de estrategias de desarrollo son desiguales. Al mismo tiempo, permiten sistematizar un grupo de obstáculos, que trasciende la voluntad de los actores municipales, e insuficiencias que se reflejan, en mayor o menor medida, en gran parte de los territorios de la nación cubana, los que dificultan la gestión efectiva del desarrollo en la escala local tal cual se proyecta en los documentos rectores y las normas jurídicas vigentes.

Entre las principales insuficiencias se pueden mencionar:

- Predominio del enfoque sectorial, institucional y espacial en la gestión del desarrollo, en detrimento de la visión integral y multinivel.
- Visión centralista y paternalista la cual limita en la práctica la autonomía y emancipación de los municipios.
- Estrategias de desarrollo municipal con insuficiente contribución al desarrollo local y articulación con otros instrumentos de gestión local.
- Procesos poco ágiles para la aprobación de los proyectos de desarrollo local.
- Dificultades para conciliar democracia con eficacia y satisfacción de los intereses, como esencia de la vida local.

Por su parte, la gestión del desarrollo local puede encontrar obstáculos como:

- Insuficiente cultura jurídica de las autoridades locales y de la población.
- Limitaciones económica-financieras.
- Falta de regulación sobre los recursos municipales y sus fuentes.
- Fuerza laboral insuficiente y no siempre capacitada.
- Insuficiente información para la construcción, implementación, monitoreo y evaluación de las EDM.
- Insuficiencia de herramientas para convocar e involucrar a todos los actores.
- Falta de condiciones técnicas para la realización de estudios de viabilidad y formulación de los proyectos de desarrollo local.
- Insuficiente disponibilidad de locales para la demanda de los proyectos de desarrollo local.
- Insuficiencia de indicadores para evaluar la gestión municipal.

## La autonomía municipal y la descentralización territorial: fundamentos del desarrollo local

La descentralización territorial es una fórmula de distribución vertical del poder. Es un tema vital y un proceso complejo que permite desarrollar en todas sus dimensiones —la política, jurídica, económica, social y administrativa— el principio constitucional de autonomía municipal, la eficacia de la gestión pública, y la realización del Estado socialista de Derecho y Justicia Social.

En el *Informe al 8vo. Congreso del Partido Comunista de Cuba* se señaló: «se impone imprimir mayor dinamismo al proceso de actualización del modelo económico y social, de modo que se propicie una adecuada combinación del carácter centralizado de la planificación con la autonomía y descentralización necesarias en las instancias intermedias y de base del sistema empresarial y de los gobiernos locales» (Castro Ruz, 2021). No obstante, los avances normativos en ese sentido, debe tenerse en cuenta que el funcionamiento del sistema del Poder Popular ha existido acompañado de una excesiva centralización, lo cual ha incidido en la toma de decisiones y en el fomento de iniciativas y buenas prácticas en la base. De ahí que, como vía para revertir ese contexto y complementar la autonomía municipal fundamentada en la *Conceptualización* y regulada constitucionalmente, es importante acometer un proceso de descentralización territorial que articule al Estado en su estructura y desempeño desde «abajo»; para que los municipios desempeñen un rol activo, real y fundamental en el diseño y ejecución de políticas públicas.

El reconocimiento del principio de autonomía municipal en la Constitución, marca un antes y un después para el funcionamiento del poder público, en términos territoriales. A partir de la Constitución cubana, la autonomía del municipio comprende varios aspectos, los cuales desde el punto de vista teórico y práctico se consideran clásicos en la configuración más general del mencionado principio: i) la elección o designación de sus autoridades; ii) la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos; iii) el ejercicio de las competencias que le corresponden y iv) la facultad de dictar los acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades según lo dispuesto en la Constitución y las leyes.

Como parte del proceso de descentralización territorial, el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros aprobó en marzo de 2021, las «Bases para el proceso

de descentralización de competencias a los diferentes niveles» de conformidad con la *Conceptualización*, el cual requiere distribuir contenidos competenciales y transferir al nivel municipal, de conjunto con los recursos necesarios, las competencias que en relación con cada sector correspondan. Este proceso, aunque se desarrolla conforme lo acordado en cuanto a sus fases y prioridades, transcurre, en nuestra opinión, sin correspondencia temporal con la urgencia que demanda el desarrollo municipal.

Por igual, en el texto constitucional se concibe que el municipio «cuenta con ingresos propios y las asignaciones que recibe del Gobierno de la República» (artículo 168) y posee «la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos» (artículo 169). De lo antes referido se entiende que, en este tema, la consagración del principio de autonomía municipal debe comportar emergencia en la transformación normativa, requiere un cambio en las maneras de hacer. No obstante, con el propósito de la descentralización territorial, desde un punto de vista técnico-formal, la arista financiera de la autonomía local está por construir.

En su esencia, las reglas del juego en materia de hacienda pública local que existen en la actualidad son las mismas con las que el municipio basaba su actuar en los inicios de la Actualización. Aún son limitadas las medidas adoptadas en el plano fiscal para desarrollar los postulados constitucionales en la materia y las exigencias derivadas de los documentos políticos.

El municipio cubano se encuentra en un fuego cruzado: por un lado, la base normativa vigente no atribuye a las autoridades municipales una auténtica capacidad de decisión en cuanto a la determinación de los ingresos y el monto y calidad de los gastos —a lo cual se suma que la escasa que tienen es desaprovechada—; por otro lado, el panorama actual exige de los órganos locales una actuación más dinámica, más ágil y más estratégica en lo relativo a la satisfacción de las reales necesidades de los vecinos.

Desde nuestra perspectiva, cualquier debate que se genere en aras de desplegar la autonomía financiera del municipio cubano, debe partir de una toma de posición en cuanto a: ¿qué funciones económicas continuará desarrollando el Estado de forma centralizada?, ¿cuáles serán descentralizadas y con qué alcance? Las respuestas que se obtengan deben erigirse en brújula para operacionalizar la letra constitucional y determinar entre las distintas alternativas de traspaso de competencias en materia

de hacienda pública cuál es la más conveniente, en función del modelo político-administrativo y las condiciones económico-sociales existentes en el país.

De igual manera, es imprescindible definir «quién hace qué» para saber «quién financia qué». La precisión de las competencias municipales en cuanto al ámbito de actuación administrativa permitirá determinar los niveles de responsabilidad de las autoridades locales en materia de gastos y será punto de partida para diseñar el modelo de financiación municipal y la incorporación de nuevas funciones, responsabilidades e instrumentos a través de la descentralización fiscal. Las normas jurídicas están llamadas a garantizar claridad en la esfera de actuación municipal en ambos agregados fiscales: ingresos y gastos municipales, para lograr una mejor organización de los recursos necesarios con los cuales llevar adelante la gestión de las competencias y evitar cualquier superposición, solapamiento o duplicidad de funciones.

Además, para que la descentralización territorial y la autonomía sean una realidad; en relación con el diseño del sistema de financiación municipal deben combinarse instrumentos dirigidos a corregir los desequilibrios horizontales y verticales con aquellos encaminados a fomentar la autonomía y responsabilidad financiera del municipio. Se debe garantizar la previsibilidad, regularidad y publicidad de decisiones financieras de importancia para el municipio. El establecimiento de nuevas figuras tributarias —tasas, en lo fundamental— y la atribución a las autoridades municipales de facultades para conceder beneficios fiscales por asuntos de interés municipal —en los límites a establecer por la ley—, son de las medidas que, de adoptarse, pudieran contribuir a dinamizar la labor de los órganos locales en cuanto al manejo de sus finanzas públicas.

Se requiere alinear los diferentes instrumentos de gobernabilidad política —estrategia de desarrollo municipal— y económica —plan y presupuesto— a nivel municipal. Además, es necesario transitar de una concepción del presupuesto como mero instrumento de autorización de gastos y previsión de ingresos a concebirlo como una herramienta de planificación estratégica, lo cual demanda modernización de la técnica presupuestaria que hoy se emplea y perfeccionamiento del control presupuestario.

En relación con lo anterior, democratizar el proceso presupuestario y lograr transparencia, acceso a la información y publicidad de los actos de gobierno y administración del dinero público debe ser una línea

a tener en cuenta para darle vida a la autonomía financiera municipal. En esa dirección, debe fortalecerse el papel de la Asamblea Municipal del Poder Popular y del delegado en las diferentes etapas de la vida del presupuesto, sobre todo en el momento de su elaboración. Asimismo, llevar a vías de hecho experiencias de presupuesto participativo —mecanismo que encuentra amparo en la Ley n.º 139 y el Decreto n.º 33— puede contribuir a oxigenar la relación ciudadanía-territorio.

Claro está, la autonomía financiera precisa de mínimos institucionales para cobrar vida. De forma concomitante a las medidas a adoptar será necesario velar por el perfil profesional de los funcionarios y empleados locales. El acompañamiento y asesoramiento constituye un punto neurálgico en la hoja de ruta que se proyecte para hacer de la autonomía financiera local una realidad. Sin duda alguna, dejar atrás el espíritu centralizado y centralizador en el funcionamiento del aparato estatal, el cual convertía al municipio en un receptáculo de decisiones provinciales y sectoriales, es un desafío.

La autonomía municipal implica libertad de acción en relación al poder central y provincial, lo que no impide que los niveles superiores de gobierno puedan ejercer acciones de control o tutela sobre los municipios descentralizados. En ese sentido, el diálogo multiactoral constituye una pieza clave para sortear los escollos, tensiones, conflictos que se supone el diseño, la puesta en marcha y aplicabilidad de la autonomía en el contexto cubano.

### **La gobernanza multinivel como ámbito funcional para el desarrollo local**

Los documentos programáticos y las normas aprobadas hasta la fecha, enfocan el desarrollo como un proceso que pondera la centralización, la descentralización y la autonomía municipal, y que compromete los diferentes niveles gubernamentales y sectores emisores de políticas, en sus diversas etapas: planificación, implementación y control.

La Constitución le atribuye a todos los órganos del Estado responsabilidades vinculadas al desarrollo local en sus artículos 171, 173 y 191. Mientras que en la *Conceptualización* y los *Lineamientos* es recurrente el llamado a que todo lo que se haga esté articulado con los municipios, lo cual requiere el entrelazamiento armónico de competencias, instrumentos de gestión

y actuaciones de los actores que se vinculan en cada uno de los niveles territoriales.

Entre los elementos que fundamentan la actualización de la *Conceptualización* en el año 2017, sostenidos en el documento de 2021, se refiere la necesidad de cambiar un grupo de aspectos incidentes en la adecuada articulación horizontal y vertical de los órganos en los distintos niveles del poder estatal: transformar, de manera integral, el Sistema de Dirección Planificada del Desarrollo Económico y Social, con la planificación como su componente principal, al combinar su carácter centralizado con la descentralización y autonomía requeridas en las instancias intermedias y de base, y perfeccionar la participación democrática a todos los niveles, en especial, el control popular y el involucramiento ciudadano en la solución de los problema que afectan a cada territorio (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 5).

Con tal propósito, se acentúa el reconocimiento al municipio como instancia fundamental (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 7) y a su vez, la responsabilidad del Estado y el Gobierno en la conducción de las actuaciones que conllevan al progreso de la nación y los territorios: «El sistema de dirección del desarrollo económico y social es el instrumento del Estado y el Gobierno con vistas a organizar, coordinar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las acciones de todos los actores, para conducir el progreso a nivel nacional y de los territorios, sus relaciones internas y con la economía internacional» (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 8), manteniendo que la planificación socialista «da prioridad al desarrollo estratégico, es centralizada, participativa y diferenciada por instancias» (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 9). En correspondencia con lo anterior, en 2021, los *Lineamientos* refuerzan el énfasis en el rol del municipio y la articulación y jerarquización de los instrumentos de gestión en la escala local, al incluir los planes de ordenamiento territorial y urbano, y los de inversión en los lineamientos 1, 2, 14, 51, 70 y 71.

En tal sentido, desde 2020, el Acuerdo 8928 del Consejo de Ministros, reconoce, en su artículo 8.2, la necesidad de «fortalecer y perfeccionar la implementación y control del ordenamiento territorial a partir de un efectivo proceso de participación institucional y ciudadana, liderado por el gobierno municipal». El Decreto n.º 33, por su parte, establece, en sus artículos 8.1, 8.2 y 8.3 que para la elaboración, implementación, evaluación y actualización de las EDM y EDP, el CAM y el gobernador, respectivamente, además de tener en cuenta los planes de ordenamiento territorial y urbano y de la economía y el presupuesto; deben coordinar y con-

ciliar los intereses de los ámbitos municipal, provincial y nacional, y conciliar las políticas, programas y planes sectoriales y nacionales con los intereses territoriales. En aras del diálogo vertical, se expresa, en el artículo 8.4, que los organismos rectores de las diferentes actividades en sus políticas, programas y planes, deben considerar su compatibilización territorial.

Por su parte, la Resolución n.º 29/2021 del Ministerio de Economía y Planificación, que establece las bases del sistema de trabajo para la gestión estratégica del desarrollo territorial, regula de forma explícita los principios de la articulación interactoral, interterritorial y multinivel. Refiere que la autonomía se ejerce sobre la base de los principios de solidaridad, coordinación y colaboración con el resto de los territorios del país, y sin detrimento de los intereses superiores de la nación, como se dispone en la Constitución, para lo cual se debe fortalecer a los gobiernos locales con un sistema de gestión, que articule los intereses nacionales y territoriales. Conforme a dicha resolución, la EDM, aunque focaliza los potenciales locales, debe articular de manera armónica entre actividades de interés municipal, provincial y nacional. En tal sentido, la Guía Metodológica para el diseño de la EDM orienta, en la etapa de análisis estratégico, la identificación de complementariedades y conflictos entre perspectivas e intereses municipales y supramunicipales, interterritoriales y multinivel.

Aunque aún falta coherencia normativa y respaldo jurídico en Cuba para la delegación o transferencia efectiva de competencias a la escala local, y consolidar la gestión integral, multiescalar y multiactoral del desarrollo, se aprecia que el enfoque multinivel está presente en la letra de los documentos programáticos, y en consonancia con estos, en las normas jurídicas que se van estableciendo para su implementación y el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

¿Cómo concretar entonces estos principios en la práctica diaria? ¿Cómo hacer para que el diálogo multinivel se fortalezca y el desarrollo local no se reduzca a gestionar decisiones definidas en otros niveles o ámbitos? Y, en especial, ¿cómo lograr políticas nacionales y territoriales convergentes?

La gobernanza multinivel es un camino que se debe recorrer en sentido horizontal y vertical, y en el contexto cubano, este enfoque enfrenta desafíos que se pueden enmarcar en tres ámbitos: el fortalecimiento de la dimensión territorial en la formulación de políticas y estrategias nacionales y sectoriales; la articulación en lo local de los desem-

peños de todos los actores con incidencia en el territorio y la conducción desde el municipio del proceso de gestión, integral, del desarrollo.

En primera instancia, es importante que el municipio sea un protagonista real del desarrollo: es en el municipio donde se localizan los recursos necesarios para los procesos productivos y la fuerza laboral empleada en el territorio o fuera de este; donde confluyen los intereses territoriales y de nación; o sea donde tienen lugar los sucesos políticos, sociales, culturales, económicos y medioambientales, y las dinámicas cotidianas que los vinculan. Por otro lado, considerar la pluralidad de actores que determinan el desarrollo en la escala local, diversos por su nivel, ámbito de actuación, naturaleza e intereses, y los impactos que generan: en lo local se deben establecer diálogos multiactorales y la ciudadanía puede tener una participación más activa y directa.

Con tal objetivo, podrían crearse plataformas municipales de diálogo, orientadas a la concertación y la resolución de conflictos entre actores. De igual manera, se podría regularizar la aplicación de mecanismos de participación que ya han demostrado su efectividad para fortalecer la mirada territorial en las etapas de diseño de políticas y estrategias como, por ejemplo, las consultas públicas. Por otro lado, podría valorarse el potencial de las competencias municipales vinculadas al ordenamiento territorial como instrumento del desarrollo: la gestión de la ocupación del suelo permite velar por la alineación de actuaciones en el nivel municipal, pues incide en la organización de funciones y actividades, pero además puede influir en su fortalecimiento financiero, una arista todavía poco estudiada en el contexto cubano. También, se deben repensar los fines de los diversos mecanismos de control y fortalecer el papel coordinador del nivel provincial.

En sentido general, se requiere mayor coherencia en el ejercicio del principio de autonomía municipal, para lo cual se precisa desterrar viejas prácticas verticalistas y centralizadoras, de forma tal que el municipio se convierta en contenedor y actor del desarrollo. De igual manera, no se deben confundir descentralización y autonomía municipal, con la toma de decisiones al margen de las políticas y estrategias para el desarrollo de la nación. Sin dudas, los principales desafíos para fortalecer la gobernanza multinivel radican en precisar «quién hace qué, dónde, cuándo y cómo»: la gestión articulada del desarrollo en Cuba requiere que se definan con claridad la jurisdicción, los roles y las competencias

de cada uno de los actores involucrados, sus interrelaciones y complementariedad, y también que se fortalezcan las herramientas para la participación, lo cual contribuiría a garantizar el trabajo reticular, y a dotar de coherencia, consistencia y alineación, en tiempo y espacio, el proceso de gestión en todos los niveles territoriales.

## Conclusiones

Como establece la *Conceptualización*, el desarrollo local debe ser una prioridad. No obstante, aún es necesario modificar el camino hacia el diálogo continuo y la articulación armónica de los actores en aras de esa meta común: el desarrollo de la nación.

En sentido general, se demanda, por un lado, un mejor enfoque de lo territorial en las políticas nacionales y sectoriales, y una mayor articulación en el territorio de las actuaciones que de ellas se derivan; por otro, repensar muchas de las instituciones y prácticas, para lograr concretar la autonomía municipal y la articulación horizontal y vertical. Se trata además, de escalar a la condición de deber y respetar en la práctica diaria, principios programáticos como la integralidad, la participación, la transparencia, para la sostenibilidad del desarrollo.

En el contexto actual, para resolver las disfuncionalidades que atentan contra el desarrollo territorial y su articulación con la nación, el municipio necesita contar con un ámbito competencial definido por ley, que le permita conducir la gestión del desarrollo, y enfrentar los múltiples desafíos de índole organizativa, estructural, cultural y económica, que caracterizan este proceso a nivel municipal.

Una ley de municipios, permitirá regular de manera coherente en una sola disposición, con rango superior, los principios que deben regir el actuar, las competencias y la estructura municipal, las atribuciones de cada órgano y sus funciones distintivas y, en especial, los distintos tipos de relaciones que deben darse entre los órganos, y entre ellos y la ciudadanía.

En relación con los aspectos abordados, a continuación se resumen algunos desafíos que se considera deben ser superados para consolidar el municipio como actor y contenedor del desarrollo en Cuba y de manera particular, implementar con coherencia lo que en tal sentido establecen la *Conceptualización* y la carta magna.

#### Sobre el enfoque:

- Visión sistémica de la gestión local del desarrollo sobre la base de la articulación interactoral, interterritorial y multinivel, para alinear y compatibilizar instrumentos de gestión y actuaciones, y promover la participación más activa de actores locales en políticas y estrategias nacionales y sectoriales que inciden en sus territorios.
- Proyección del desarrollo a corto, mediano y largo plazos con enfoque estratégico.
- Definición precisa de los roles de los diversos actores en la gestión del desarrollo local.
- Participación ciudadana más activa y directa en la gestión del desarrollo municipal.
- Integralidad en la gestión de las fuentes de financiamiento municipales.

#### Sobre el proceso:

- Reconfiguración funcional real del municipio y formación de capacidades.
- Fortalecimiento de plataformas de diálogo, concertación y rendición de cuentas: promover la corresponsabilidad y gestión participativa de los diversos actores.

- Consolidación de fuentes de financiamiento: municipales, provinciales, nacionales e internacionales.
- Fortalecimiento de las etapas de diagnóstico, monitoreo y evaluación: definición de indicadores y disponibilidad de datos actualizados y públicos.
- Transparencia: información pública y comunicación del proceso y sus impactos.

#### Sobre los resultados:

- Empoderamiento del municipio sobre la base del principio de heterogeneidad, en razón a las características y capacidades locales, con competencias descentralizadas territorialmente.
- Introducción de los resultados de la ciencia, la tecnología y la innovación en la gestión del desarrollo y en los proyectos locales.
- Dinamización del municipio, aprovechando las potencialidades productivas, de servicios y financieras del sector estatal y no estatal.
- Mejoramiento de la calidad de vida de la población, atendiendo las desigualdades y vulnerabilidades sociales.
- Garantizada la sostenibilidad del desarrollo del municipio: gestión integral, articulada, democrática, eficaz. ■

---

## Bibliografía

- Alonso Alemán, Alodia María y Rosa Elis Bell Heredia. *Desarrollo territorial a escala local*. La Habana: Editorial UH, 2013.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Constitución de la República de Cuba». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXVII, n.º 5 extraordinaria, 10 de abril de 2019, págs. 69-113.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Ley n.º 132. De organización y funcionamiento de las asambleas municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXVIII, n.º 5 extraordinaria, 16 de enero de 2020, págs. 59-90.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Ley n.º 138. De organización y funcionamiento del Gobierno Provincial del Poder Popular». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 14 ordinaria, 5 de febrero de 2021, págs. 572-595.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Ley n.º 139. De organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 14 ordinaria, 5 de febrero de 2021, págs. 595-622.
- Banco Central de Cuba. «Resolución 147/2021. Establecer el procedimiento bancario para la gestión del financiamiento de los Proyectos de Desarrollo Local, atendiendo a su clasificación, titulares y fuentes de financiamiento». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 54 ordinaria, 13 de mayo de 2021, págs. 1635-1637.
- Castro Ruz, Raúl. «Informe Central al 8vo. Congreso del Partido Comunista de Cuba». *Cubadebate*, 17 de abril de 2021, en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2021/04/17/informe-central-al-8vo-congreso-del-partido-comunista-de-cuba/> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Consejo de Ministros. «Acuerdo 8928. Aprobar el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial, en lo adelante Esquema, que contiene el Modelo de estructuración del territorio, las políticas y determinaciones territoriales para el desarrollo hasta el año 2030». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXVIII, n.º 75 ordinaria, 29 de octubre de 2020, págs. 2428-2450.
- Consejo de Ministros. «Decreto n.º 33. Para la gestión estratégica del Desarrollo Territorial», de 11 de marzo de 2021. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 40 ordinaria, 16 de abril de 2021, págs. 1295-1303.
- Dávalos Domínguez, Roberto. *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano*. La Habana: Universidad de La Habana, Facultad de filosofía e historia, 2000.
- Guzón Camporredondo, Ada. *Desarrollo local en cuba, retos y perspectivas*. La Habana: Editorial Academia, La Habana, 2006.
- Guzón Camporredondo, Ada y Joaquín Olivera Romero. *Diversas miradas al Desarrollo Local en Cuba*. La Habana: Editorial Academia, 2021.
- Núñez Jover, Jorge y Aurora Fernández González. «Desarrollo local: el nuevo contexto cubano». *Temas*, n.º 104-105, octubre de 2020-marzo de 2021, págs. 12-18.
- Núñez Jover, Jorge. *Universidad, conocimiento, innovación y desarrollo local*. La Habana: Editorial Félix Varela, 2014.
- Pérez Hernández, Lissette y Orestes Díaz Legón. *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*. La Habana: Editorial UH, 2017.
- Pérez Villanueva, Omar Everleny y Ricardo Torres Pérez. *Miradas a la economía cubana. Desde una perspectiva territorial*, Editorial. La Habana: Editorial Caminos, 2014.
- Ministerio de Economía y Planificación. «Política para impulsar el desarrollo territorial». *Ministerio de Economía y Planificación*, 27 de abril de 2021, en: <https://www.mep.gob.cu/es/documento/politica-para-impulsar-el-desarrollo-territorial> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Ministerio de Economía y Planificación. «Resolución 57/2022. Aprobar las bases generales para la mejor gestión de los macroprogramas, a partir del papel clave de los proyectos como línea base fundamental para lograr la implementación del PNDES 2030, así como la conducción y evaluación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el periodo 2021-2026». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 54 ordinaria, 13 de mayo de 2021, págs. 1283-1290.
- Ministerio de Economía y Planificación. «Resolución 129/2021. Aprobar las bases generales de la organización del sistema de trabajo para la gestión estratégica del desarrollo territorial, así como la gestión de la financiación del desarrollo local». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 54 ordinaria, 13 de mayo de 2021, págs. 1637-1655.
- Ministerio de Finanzas y Precios. «Resolución 114/2021. Aprobar el procedimiento para el financiamiento presupuestario del desarrollo territorial y el tratamiento tributario, financiero, de precios y contable aplicable a los proyectos de desarrollo local». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 54 ordinaria, 13 de mayo de 2021, págs. 1655-1657.
- Partido Comunista de Cuba. *Conceptualización del Modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Lineamientos de la Política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*. La Habana: Editora Política, junio de 2021.
- Partido Comunista de Cuba. *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017. Contiene la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Visión de la Nación, ejes y sectores estratégicos y los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana: Editora Política, junio de 2017.
-



### ***La empresa estatal en su laberinto: entre lineamientos, conceptualizaciones y medidas***

HUMBERTO BLANCO ROSALES

---

#### **Introducción**

La empresa estatal cubana ha estado por mucho tiempo en la palestra pública, sometida a cuestionamientos y evaluaciones desde diferentes perspectivas. En nuestro modelo de desarrollo, como se sabe, esta empresa ha sido proclamada de manera explícita como el actor económico principal, cuyo desempeño es determinante en la generación de riqueza, una dinámica sostenible de crecimiento y el bienestar de la población.

Con tales propósitos, en esta se han aplicado diversos enfoques y sistemas de dirección de la economía a lo largo de seis décadas, incluyendo, desde 1998, intentos infructuosos de prescribir una única forma de gestionar estas empresas, con independencia de sus particularidades culturales, tecnológicas, ramales y contextuales. Sin embargo, a pesar de no pocas medidas adoptadas como parte de la Actualización iniciado en 2010, con mayor énfasis en los últimos tiempos, el despegue no acaba de producirse. Los llamados de la máxima dirección del país a «estremecer la empresa estatal socialista» son la evidencia más reciente de la afirmación anterior. Los problemas acumulados no han encontrado ni en viejas, ni en recientes soluciones, la respuesta adecuada.

El presente capítulo realiza una valoración de este actor económico en los documentos programáticos de los tres últimos congresos del Partido, la cual se inicia con los *Lineamientos* de su 6to. Congreso — documento

fundacional de la Actualización— como antecedente de las dos versiones de la *Conceptualización*.

A continuación, se intenta un balance de los aportes y limitaciones de estas dos versiones, en el cual se tratan problemas referenciados en la teoría sobre las empresas del Estado. Asimismo, se abordan otros documentos relacionados con la «puesta en práctica» de la *Conceptualización*, *Plan 2030* y la *Estrategia Económica y Social del 2020*, así como las medidas adoptadas en años más recientes para dinamizar la empresa estatal. Por último, se incluyen algunas ideas para la transformación de este actor económico.

## **La empresa estatal y los Lineamientos del 6to. Congreso**

A finales de 2010 se publica una primera versión de los *Lineamientos*, el documento fundacional del proceso de cambios del modelo económico cubano, oficialmente denominado Actualización.

Sometido a una amplia consulta popular por varios meses y aprobado con las modificaciones correspondientes en abril de 2011 por el 6to. Congreso del Partido Comunista de Cuba, los *Lineamientos* enuncian una serie de directrices relativas al modelo de gestión, la macroeconomía, relaciones económicas externas, inversiones, ciencia, tecnología, innovación y medioambiente, sociales y también políticas sectoriales. En su primer acápite, titulado «Modelo de gestión económica», se enuncian algunos temas retomados en 2016 en la *Conceptualización*.

En esta sección se ratifica el papel de la empresa estatal como la forma principal de la economía cubana, a la vez que se reconoce la existencia de otros actores como los trabajadores por cuenta propia, las cooperativas, las formas de asociación con capital extranjero, etc. También se enuncian, entre otros asuntos, la separación de las funciones estatales de las empresariales, la creación de agrupaciones para una mejor organización del sistema empresarial estatal y el papel de los contratos en las relaciones interempresariales y con otras formas de gestión (Partido Comunista de Cuba, 2011, págs. 10-11).

Llama la atención la mención al «Sistema de dirección y gestión de la empresa estatal socialista», más conocido como «Perfeccionamiento Empresarial», refrendado en los decretos leyes n.º 252 y n.º 281, de 2007. De forma muy escueta, solo se enuncia que dicho «Perfeccionamiento...» se integraría a las políticas

del Modelo Económico, sin más detalles (Partido Comunista de Cuba, 2011, pág. 12).

Ya para ese entonces, a pesar de los intentos por mantenerlo vigente, se apreciaba que dicho sistema, a pesar de sucesivas modificaciones en el marco jurídico, exhibía importantes limitaciones y languidecía. Tampoco los cambios realizados dentro de la Actualización, arrojaron resultados significativos (Blanco, 2020).

Comentario aparte merece lo relacionado con el tratamiento financiero de las empresas estatales. Además de la reiterada declaración sobre la eficiencia y competitividad que debería caracterizar a estas empresas, en este acápite se afirma que no serán permitidas aquellas que sostenidamente arrojen pérdidas o no puedan honrar sus obligaciones, lo que implicaría su liquidación o el traspaso a formas no estatales.

## **La Conceptualización y el tratamiento de la empresa estatal. Un balance**

La dinámica y desafíos derivados de las transformaciones iniciadas con la actualización, unidas a la necesidad de dotarlas de un sustento programático, trajeron consigo que en mayo de 2017, como resultado del 7mo. Congreso (2016), se diera a conocer la *Conceptualización* en su primera versión. En lo relativo a la empresa estatal, enuncia los siguientes aspectos (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 7):

- El predominio de la propiedad socialista de todo el pueblo, la cual incluye entre sus entidades a las empresas de este tipo de propiedad como actor económico principal, con el Estado como representante de los intereses del propietario (el pueblo cubano).
- Se establece como principio general para estas empresas que deben obtener utilidades, de las cuales pueden retener una parte para el desarrollo de la empresa y la estimulación de sus trabajadores y cumplir con sus responsabilidades sociales.
- Cumplen funciones inherentes a su naturaleza como empresas, están dotadas de autonomía de gestión y aplican modelos que se corresponden con sus particularidades para administrarlas
- El Estado como representante del propietario, se reserva el rol de seleccionar y reemplazar a los principales directivos de estas empresas y de adoptar las decisiones principales y estratégicas que le competen, sin interferir en la autonomía empresarial

- Además, el Estado y el gobierno adoptan decisiones con aquellas empresas ineficientes que arrojen pérdidas, con atención a las causas de tal situación y con respeto a los derechos y la protección de sus trabajadores. En esta ocasión no se especifica, a diferencia de los *Lineamientos 2011*, cuáles serán esas decisiones.

Asimismo, al reconocer la existencia de diversas formas de propiedad, en el acápite correspondiente al sistema general de entidades de carácter empresarial, se ratifica la coexistencia e interacción de diversos actores económicos: las empresas estatales, mixtas, privadas, cooperativas y de entidades de la sociedad civil, todas las cuales han de tributar al desarrollo y desempeñarse bajo similares condiciones dentro del marco regulatorio vigente. Esto último apunta, en la práctica, a igualar actores de diferente naturaleza, que en rigor lo que requieren es diferente tratamiento regulatorio.

La actualización de la *Conceptualización* la cual tuvo lugar en 2021, a raíz del 8vo. Congreso del Partido, introdujo tres cambios que refuerzan —al menos en teoría— la intención de flexibilizar el funcionamiento de la empresa estatal (Partido Comunista de Cuba, 2021, págs. 28-29):

- Se reitera la idea de que cada empresa debe poseer modelos de gestión propios, y se adiciona que las empresas estatales podrán adoptar diferentes regímenes jurídicos y organizacionales según sus necesidades de desarrollo, dentro del marco legal estipulado.
- Se elimina la afirmación de la primera versión de que corresponde al Estado adoptar las decisiones principales y estratégicas de las empresas.
- Además de reafirmar que el Estado no interfiere en la gestión de las empresas estatales, aparece la idea de que este debe facilitarles el acceso a mercados de insumos, bienes y servicios, sin mencionar de manera explícita el mecanismo de asignaciones centralizadas de recursos que han caracterizado al sistema de planificación de la economía cubana.

A modo de síntesis, ambas versiones reiteran enunciados respecto a la empresa estatal provenientes de los congresos anteriores del Partido y de los documentos normativos del proceso de perfeccionamiento empresarial en sus diferentes momentos, tales como su papel protagónico en la economía, la

autonomía de gestión, el imperativo de una mayor eficiencia y productividad, entre otros.

Sus aportes pueden sintetizarse en:

- El reconocimiento de otras formas de propiedad y por ende de actores económicos que coexisten e interactúan con la empresa estatal.
- La declaración de la flexibilidad de formas organizativas y modelos de gestión empresarial, en oposición a la pretensión, defendida por más de 20 años, de prescribir un modelo único de gestión para todas las empresas estatales.
- La no interferencia del Estado en la gestión empresarial y el reconocimiento de la diferencia entre sus funciones del Estado y las empresariales, al preservar el papel rector de aquel en la conducción de la economía.

Y del lado de las limitaciones habría que mencionar:

- Persiste la idea de que los principales directivos empresariales son designados por el Estado, sin hacer mención alguna al papel de los trabajadores y sus organizaciones representativas en la decisión. De esta forma se cierra —o al menos no se abre de manera explícita— un espacio para la participación del colectivo laboral en la dirección de asuntos que le conciernen de modo directo, tales como formular propuestas propias o someter a su parecer propuestas externas.
- No hace referencia a problemas acumulados en la gestión de las empresas estatales a lo largo de su evolución por más de 60 años, como antecedente necesario para formular las bases de las transformaciones en el principal agente económico.

La anterior afirmación también se sustenta en que el documento no solo elude esas particularidades del caso cubano, sino que no trata problemas generales del funcionamiento de las empresas del Estado en economías centralmente planificadas y, por tanto, queda sin respuesta a la pregunta de cómo serían enfrentados en el marco del modelo propuesto. Todo lo anterior constituye una ausencia importante en el documento.<sup>1</sup> Para una mejor comprensión del asunto, algunos de estos problemas se relacionan a continuación.

<sup>1</sup> Para un análisis de los problemas de las empresas estatales en economías centralmente planificadas y el caso cubano, se recomienda a Fernández y Torres (2020).

## Decisiones de naturaleza empresarial adoptadas fuera de la empresa

La asignación centralizada de recursos críticos, la obligatoriedad impuesta a veces de interactuar solo con ciertos proveedores y clientes, las restricciones para acceder al comercio exterior, entre otras restricciones que aún permanecen vigentes, provocan desacoples con necesidades operativas del proceso de creación de valor en la empresa, así como con otras necesidades más relacionadas con su desarrollo, como las inversiones, los proyectos de I+D+i y la penetración en nuevos mercados, por enumerar algunas.

Ello mantiene vigencia en nuestros días y significa que, en definitiva, una buena parte de los resultados finales de estas empresas no depende de la efectividad en su gestión hoy, después de varias décadas de pronunciamientos alrededor de la autonomía.

## Varios «principales» y sus encargos funcionales

La ambigüedad en la delimitación de las funciones estatales y empresariales —muy relacionada con el problema anterior— arrastra consigo una práctica: la prescripción exhaustiva y detallada de disposiciones a cumplir por la empresa, desde entidades diferentes y de forma insuficientemente articulada.

Esa falta de articulación y la intervención de entidades gubernamentales —cada una con sus propios intereses y diversos controles en paralelo para el cumplimiento de sus funciones específicas— afectan la coherencia interna del sistema empresarial, le crean interferencias y limitan de manera notable el tiempo para el ejercicio cotidiano de la dirección y provocan que esta se concentre a menudo en demostrar el cumplimiento de normas y procedimientos, más que en el mejoramiento efectivo de sus procesos e implementar una agenda de desarrollo de la empresa.

## Restricciones presupuestarias blandas

Se manifiestan mediante el tratamiento financiero de las empresas estatales con pérdidas. En la práctica, más allá de declaraciones que anuncian la intención de no continuar dicho tratamiento, se ha seguido subsidiando a estas empresas a lo largo del tiempo. En 2022 se reportaron un total de 446 empresas con pérdidas y en 2021, por concepto de subsidios al sector empresarial estatal, el presupuesto del Estado entregó un total de 10 730 millones de pesos (Reyes, 2022).

No puede descartarse la necesidad de subsidiar de manera puntual en determinadas coyunturas —e incluso en algunos casos con sistematicidad—, ni siempre puede atribuirse en su totalidad a la empresa el resultado desfavorable. Sobre esto último, baste apuntar variaciones en precios de insumos importados y la práctica habitual en nuestra economía de adoptar decisiones centralizadas de formación de precios que contradicen los propósitos de autonomía, y afectan ciertos eslabones de la cadena de valor en un sector de negocios, al beneficiar a otros eslabones precedentes.

Pero mantener el enfoque de subsidiar de manera constante empresas ineficientes, sin aplicar otras soluciones, resulta un desestímulo a la mejora continua de su gestión, dada la garantía de que sobrevivirán de todas maneras. Desestimula también a aquellas empresas eficientes que en la práctica terminan subvencionando a aquellas que no lo son. Así se origina una erogación insostenible desde las arcas estatales, con el consiguiente efecto negativo en la disponibilidad de recursos financieros para emplear en otros fines de carácter social, científico-tecnológico, medioambiental, también determinantes para el desarrollo.

## El «efecto trinquete»

El sistema de planificación basado en la asignación centralizada de recursos críticos y metas de carácter obligatorio para un horizonte temporal anual que refuerza el enfoque cortoplacista en la dirección de la empresa, tiene efectos nocivos sobre la proyección del desarrollo de la empresa, en tanto asuntos como los mencionados en el primer problema, por su naturaleza, rebasan dicho horizonte anual. Así, una planeación estratégica de mayor alcance, orientada al desarrollo empresarial, queda relegada a un plano secundario.

Este sistema condiciona además patrones de comportamiento donde las empresas estatales persiguen obtener más recursos para cumplir las metas anuales e intentarán que estas no sean demasiado tensas, en contraposición con la tendencia de sus niveles superiores a entregarles menos recursos, exigirles metas más tensas y extraerles más beneficios.

La paradoja radica en que, a mejor desempeño, las empresas serán más exigidas en todos esos sentidos —recursos, metas y beneficios— para el siguiente año, con lo cual se desestimula hacer esfuerzos adicionales y se intenta evadir tales exigencias y asegurarse un plan cumplible.

## La «postconceptualización»: *Plan 2030, Estrategia Económica y Social del 2020 y las 43 medidas para la empresa estatal*

Entre la primera versión de la *Conceptualización* y la actualidad, se han hecho públicos otros documentos que pudieran considerarse soportes para su puesta en práctica. Dentro de ellos destacan, en primer término (2016) el *Plan 2030*. En él, aparece una visión de la nación, los ejes estratégicos, entendidos como referentes donde se construye y sostiene el desarrollo en su multidimensionalidad, y los once sectores pivotes que lo impulsarían.

Por su contenido y horizonte temporal, el *Plan 2030* resulta un documento rector para la puesta en práctica de la *Conceptualización*, que serviría de antecedente a políticas, planes más operativos, indicadores de medición y los recursos correspondientes.

Dicho *Plan 2030* se concentra en abordar el desarrollo en las dimensiones macroeconómica, sectorial, social, medioambiental y territorial. Aquí se aprecia una limitación: la no inclusión del desarrollo en su dimensión empresarial. No es ocioso reiterar una verdad de Perogrullo: la creación de riqueza y el desarrollo están directamente ligados a la presencia de un tejido empresarial robusto, resiliente y dinámico, aupado por un contexto macroeconómico e institucional favorecedor.

Solo bajo estas condiciones se puede garantizar el bienestar de sus colectivos laborales y de la población como fin último de las empresas. La omisión de una agenda de desarrollo y de transformación de la empresa estatal como actor fundamental —en unión con los demás actores— deja sin soporte el avance en las restantes dimensiones.

Con posterioridad en julio de 2020 el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) hace pública una «Estrategia Económico-Social para enfrentar la crisis provocada por la COVID-19». En esta se proclama entre sus principios, una vez más, el dotar de mayor autonomía de gestión al sector empresarial. Se incluyen medidas a aplicar en 16 áreas clave las cuales absorben los 11 sectores estratégicos del *Plan 2030* e incorporan otras actividades; así como otras cinco secciones relacionadas con los actores no estatales, el ordenamiento territorial y urbanístico y la dirección de la economía.

Las menciones principales a la empresa estatal aparecen en la sección dedicada al sistema financiero (Ministerio de Economía y Planificación, 2020, pág. 27) donde de nuevo se repiten declaraciones como la necesidad de transformar la empresa estatal y dotarla

de mayor autonomía y responsabilidad por sus resultados, favorecer mayor participación de los colectivos laborales, establecer incentivos para la generación y ahorro de divisas, potenciar productividad y eficiencia, priorizar los recursos para las empresas de mayor impacto en la economía.

Una mención importante y positiva en esta sección resulta el planteamiento de flexibilizar los objetos sociales de las empresas estatales, lo cual se refrendó con la Resolución 28 del MEP de 2021. Las restricciones impuestas con anterioridad en su formulación, derivadas de la recentralización en la década de los años 2000, causaron más impactos desfavorables sobre la insuficiente autonomía, no hicieron sino reforzar la cultura de la espera, y redujeron de manera notable la iniciativa empresarial para buscar nuevas opciones en productos, servicios y clientes, acordes con sus potencialidades y oportunidades de negocio.

También se anunció el propósito de eliminar las trabas existentes para una relación más fluida entre las empresas estatales y el sector no estatal, lo cual constituye un reconocimiento explícito a la presencia de obstáculos institucionales para esta relación y que, en última instancia, reflejan la resistencia que ha existido para el fomento de dicho sector, lo cual ha ido transformándose desde septiembre de 2021 con la aprobación de nuevos actores económicos, aunque todavía persisten problemas que inhiben su potencial.

Por otro lado, la sección dedicada a dirección y gestión de la economía (Ministerio de Economía y Planificación, 2020, pág. 31), solo hace mención al sistema empresarial estatal para referir que deberá evaluarse una estructura de dirección para este y que los ministerios se concentren en el ejercicio de sus funciones. Esta sección, que por su contenido está circunscrita al plano gubernamental, debió incluir no solo las referencias a la empresa estatal que aparecen en la sección ya comentada del sistema financiero. Al menos en términos generales, debió incluir las bases de un programa de decisiones para impulsarla.

La *Estrategia* contiene un exceso de áreas declaradas como priorizadas (16) y la reiteración de intenciones que no han sido llevadas a la práctica. Su contenido parece resultado de la suma de diferentes secciones redactadas por separado sin un enfoque común, y no de un documento en sistema.<sup>2</sup> Llama la atención que no se dedique una sección específica para el actor económico fundamental, algo que sí se

<sup>2</sup> Para un análisis más detallado sobre esta Estrategia, se recomienda consultar a Anaya (2021).

hace, de manera muy breve, para los demás actores económicos.

Al final de la misma, en esta *Estrategia* se hace mención a la posterior promulgación de 43 medidas para el perfeccionamiento de la empresa estatal, divulgadas entre septiembre de 2020 y 2021, encaminadas a propiciar nuevas transformaciones en estas empresas como «un conjunto de medidas inmediatas» para acelerar las transformaciones en estas empresas.

Estas medidas pueden catalogarse en primer término como positivas, en tanto apuntan a conceder más facultades a las empresas estatales y facilitar su desempeño. Varias son las razones para que las expectativas alrededor de su impacto no se hayan cumplido en la medida necesaria:

- El contexto muy adverso en el que se desempeña la economía cubana, marcado por los impactos de la pandemia de la covid-19, catástrofes como la explosión ocurrida en la Base de Supertanqueros de Matanzas, la inflación y los problemas de funcionamiento de cadenas de suministros a nivel global y los efectos de la agudización del bloqueo norteamericano.
- Problemas estructurales acumulados en la economía que no han encontrado solución en los marcos de la Actualización del modelo, ni permitido crear las capacidades internas para enfrentar con mayor solidez el contexto arriba descrito.
- Fallas en el diseño e implementación de la Tarea Ordenamiento y ausencia de un programa efectivo de control del mercado cambiario y de la inflación.
- Y el carácter parcial y limitado de algunas de estas medidas las cuales basadas en un enfoque incremental, no atacan el sistema empresarial y su entorno de conjunto, ni apuntan hacia soluciones integradas y de fondo que realmente hagan despegar a la empresa estatal. En otras palabras, sigue sin darse solución a los problemas de las empresas estatales mencionados con anterioridad.

Permitir a la empresa tomar decisiones de relativa menor cuantía, como las concernientes a la contratación de jubilados y otros trabajadores, ajustar destinos de distribución de las utilidades, permitir el pago de utilidades a trabajadores sancionados, entre otras, no producirá grandes cambios en los resultados finales.

Otras de ellas, más que medidas novedosas, repiten intenciones ya incluidas en la *Estrategia*, como

la de priorizar en la asignación de recursos a empresas que exporten, o eliminar las limitaciones para los vínculos entre empresas estatales y el sector no estatal. Su puesta en práctica ha estado muy limitada.<sup>3</sup>

De manera particular, en cuanto a la exportación, por ejemplo, se observa que en la actualidad no se aplican plenamente incentivos que se fijaron para las empresas estatales exportadoras en la Resolución n.º 115/2020 del Ministerio de Economía y Planificación, dada la situación crítica con la disponibilidad de divisas y la discrecionalidad para su asignación.

Otras medidas no son tales, al menos por su redacción, y repiten propósitos como «priorizar el turismo», «flexibilizar la planificación», y varias se encaminan a paliar los efectos de haber desatado una polémica conversión de empresas a Unidades Empresariales de Base (UEB), lo cual restringió la autonomía de gestión de estas unidades y ha complejizado más las estructuras organizativas de dirección.

En este último caso, la cuestión va más allá de regresar en algunos casos al punto de partida y reconvertir a empresas algunas UEB que perdieron tal condición, o crear nuevas figuras como las empresas filiales que refrenda el Decreto Ley n.º 34 de 2021, que suscita dudas sobre sus ventajas y si en definitiva, se está instaurando un nivel adicional de dirección .

Se trata de reformular la organización empresarial completa, desde las denominadas Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE ) hasta las bases productivas y de servicios, atendiendo a las características de cada agrupación empresarial. En el caso de las OSDE, se trata sobre todo de que su existencia realmente añada valor y fomente una sinergia positiva en la agrupación. Se anunció que en 2019 se haría una evaluación de estas estructuras empresariales, la que en definitiva no se efectuó (Doimeadiós, Izquierdo y Albert, 2018).

## **Reflexiones finales y la transformación necesaria**

Las bases conceptuales y metodológicas para una verdadera transformación y desarrollo de la empresa estatal cubana no han sido abordadas en toda su magnitud e intensidad. Desde la *Conceptualización* en sus dos versiones hasta las medidas más recientes,

<sup>3</sup> En el trabajo de mi colega Ileana Díaz que aparece en este mismo volumen (págs. 95-101), se abordan los obstáculos en las relaciones entre actores estatales y no estatales.

se aprecian ambigüedades, la omisión de problemas que desde la teoría y la práctica requieren ser tratados, declaraciones reiteradas por mucho tiempo sobre eficiencia, autonomía y otros asuntos, sin acciones más resueltas que las hagan ciertas.

Estas limitaciones son decisivas para que las políticas y decisiones adoptadas y su correspondiente marco jurídico —por ejemplo las medidas para otorgarles más facultades a las empresas estatales—, no hayan tenido el resultado esperado. Su limitado alcance y enfoque incremental, no apuntan a remover en su totalidad las trabas determinantes para mejorar el desempeño de estas empresas y desplegar su potencial.

La empresa estatal requiere un programa de cambios que van desde el contexto regulador e institucional hasta la dirección de sus procesos internos. En otras palabras, la convocatoria al «estremecimiento de la empresa estatal» no solo debe producirse al interior de la empresa. Es también desde fuera. Al respecto, a continuación, se comparte un primer grupo de ideas para su transformación, fruto de un trabajo en proceso de un colectivo de profesores universitarios.

Dicha transformación —signada por el conflicto entre la urgencia de hacerla y el tiempo necesario para implementarla, en un contexto muy desfavorable para Cuba— debe incluir aspectos «externos» como el marco jurídico para la empresa estatal —como parte integrante de un marco jurídico para todos los actores que conforman el tejido empresarial cubano— y una reestructuración de la banca comercial para facilitar el acompañamiento a la gestión empresarial. Se requiere también llevar a la práctica el concepto de «medios fundamentales de producción», en términos de cuáles actividades económicas los concentran y en qué proporción se detenta la propiedad estatal.

Esto último debe ir de la mano de la delimitación de los espacios donde han de prevalecer los monopolios

y sus empresas estatales correspondientes, la legitimación de la competencia entre actores, sean estatales o no, la eliminación de subsidios a empresas ineficientes y la definición de aquellas que por razones de interés social debieran ser subsidiadas. Esta tipología determinaría las especificidades de las relaciones e intervención del Estado en sus empresas.

También, deberán abordarse asuntos como el gobierno empresarial, funciones, atribuciones y composición de las juntas de gobierno, y los órganos de relación y control del Estado para con sus empresas en las diferentes instancias de gobierno, en sustitución del solapamiento aún vigente entre funciones estatales y empresariales.

Debe legitimarse de una vez la autonomía en temas como el acceso al comercio exterior, selección de clientes y proveedores, el manejo de las finanzas empresariales y decisiones de inversión, en un sistema de planificación donde el enfoque de asignaciones centralizadas de recursos críticos ceda espacios a mayor presencia de relaciones de mercado.

Además, se debe fomentar la creación de nuevas empresas y acometer la reestructuración organizativa y financiera de las existentes —las irrentables en primer lugar— con objetivos de mejora claros y medibles en breve plazo, unos dos años, en aquellos casos donde sea factible una revitalización.

Esa reestructuración debe estar acompañada de una agenda de desarrollo de mayor aliento donde además de estrategias de crecimiento, cooperación, competitivas y otras, aparezcan temas como la transformación digital, la innovación, el intraemprendimiento, la infraestructura física y tecnológica, el capital humano, y un sistema integrado de gestión, que de conjunto moldeen la interrelación de la empresa con su entorno y cuya implementación respalde los propósitos del *Plan 2030*. ■

---

## Bibliografía

- Anaya Cruz, Betsy. «Reflexiones en torno a la nueva estrategia para el desarrollo económico y social de Cuba». En *Apuntes sobre economía Cubana y Covid-19*. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert, 2021, págs. 17-26.
- Blanco Rosales, Humberto. «Treinta años de la empresa estatal en Cuba: recuento y reflexiones sobre su transformación». *Economía y Desarrollo*, vol. 164, n.º 2, julio-diciembre de 2020, págs. 91-109.
- Consejo de Estado. «Decreto Ley n.º 34. Del Sistema Empresarial Estatal Cubano». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 51 ordinaria, 7 de mayo de 2021, págs. 1501-1509.
- Izquierdo Ferrer, Lissett; Dianet Doimeadios Guerrero y Beatriz Albert Pino. «Cuba redefinirá el próximo año su estructura empresarial». *Cubadebate*, 16 de diciembre de 2018, en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/12/16/cuba-redefinira-el-proximo-ano-su-estructura-empresarial/> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Fernández Estrada, Oscar y Ricardo Torres Pérez. «Las empresas estatales en las economías de planificación central: el caso cubano e ideas para su transformación». *International Journal of Cuban Studies*, vol, 12, n.º 1, 2020, págs. 13-28, en: 10.13169/intejcubastud.12.1.0013 (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Ministerio de Economía y Planificación. «Cuba y su desafío económico y social: Síntesis de la Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19». *Ministerio de Economía y Planificación*, 2020, en [https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/Archivos/tabloide\\_estrategia.pdf](https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/Archivos/tabloide_estrategia.pdf) (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Ministerio de Economía y Planificación. «Resolución 115/2020. Establecer las Bases generales para el perfeccionamiento del sistema de asignación de la liquidez del plan de la economía nacional». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXVIII, n.º 60 ordinaria, 18 de agosto de 2020, págs. 1939-1943.
- Ministerio de Economía y Planificación. «Resolución 28/2020». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXVIII, n.º 51 ordinaria, 7 de mayo de 2020, págs. 1521-1523.
- Partido Comunista de Cuba. *Conceptualización del Modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Lineamientos de la Política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*. La Habana: Editora Política, junio de 2021.
- Partido Comunista de Cuba. *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017. Contiene la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Visión de la Nación, ejes y sectores estratégicos y los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana: Editora Política, junio de 2017.
- Reyes García, Delia. «Empresas con pérdidas (II): arideces sobre el tablero». *Bohemia*, 21 de septiembre de 2022, en: <http://bohemia.cu/empresas-con-perdidas-ii-arideces-sobre-el-tablero> (último acceso: 2 de julio de 2023).
-

# *Actores económicos de propiedad no estatal ¿por la senda de la Conceptualización?*

ILEANA DÍAZ FERNÁNDEZ

---

### **Introducción**

El 8vo. Congreso del Partido aprueba un nuevo documento de la *Conceptualización* el cual declara «La conceptualización del modelo económico y social actualizado expone y fundamenta los objetivos estratégicos de este, los principios en que se sustenta y las principales transformaciones requeridas en correspondencia con las condiciones contemporáneas» (Partido Comunista de Cuba, 2021, pág. 16), por tanto, enmarca el propósito hacia el cual se desea encaminar el país.

El objetivo del presente capítulo es analizar hasta qué punto las medidas adoptadas sobre los actores económicos de propiedad no estatal —asumidas como expresión de políticas— apuntan hacia el logro del modelo deseado.

Al hablar de actores económicos no estatales se referirá sobre todo, al trabajo privado ya sea en forma de pequeñas y medianas empresas, trabajadores por cuenta propia y agricultores privados, así como las cooperativas. No se abordarán las empresas mixtas, por la escasa información de carácter abierto.

El capítulo describe la aparición de las diferentes formas de propiedad mediante una línea de tiempo para a continuación mostrar la alineación o no de las medidas tomadas sobre los actores económicos respecto a lo expuesto en la *Conceptualización*. El análisis se realizará respecto a la *Conceptualización*

actualizada y aprobada en el 8vo Congreso del Partido, abril de 2021 y vigente.

## Actores no estatales en la economía cubana. Línea de tiempo

Al triunfo de la Revolución se toman, entre otras, dos grandes medidas decisivas respecto a la forma de propiedad que debería predominar: la Ley de Reforma Agraria y la nacionalización y expropiación de las grandes empresas de propiedad privada nacional y extranjera. La primera, con la entrega de tierras, condujo a la ampliación del número de campesinos agricultores privados, junto a la gestión estatal de parte de la tierra y la segunda al surgimiento de un amplio sector de propiedad estatal.

Es decir, que en sus inicios aparece la propiedad estatal, la propiedad privada agrícola y mantiene su existencia la micro, pequeña y mediana empresa privada no nacionalizada, ni expropiada. También aparecen asociaciones de campesinos que en un paso posterior se convierten en Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS) (Nova, 2005).

El panorama de actores económicos no se modifica en lo sustancial hasta 1968 con la Ofensiva Revolucionaria la cual nacionaliza el resto de los negocios privados que actuaban en el país, excepto los transportistas y por supuesto los agrícolas.

No es hasta 1975 después del primer congreso del PCC y con la adopción del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE), que se promueven las Cooperativas de Producción Agropecuarias (CPA) (Nova, 2005, pág. 4) y el Trabajo por Cuenta Propia (TCP), con el Decreto Ley n.º 14, sobre el ejercicio de actividades laborales por cuenta propia en 1978.

Sin embargo, si bien continuó el fomento de las formas cooperativas, no fue así con el trabajo privado, el cual se desalentó en el Proceso de Rectificación de errores y tendencias negativas que comenzara a mediados de la década de 1980, aunque quienes tuvieran licencias podían continuar laborando de forma privada.

En la década de 1990, en medio de la crisis y del llamado Período Especial, se retoma de nuevo el TCP, en el cual se amplían las actividades permitidas, así como la posibilidad del trabajo en familia. Al mismo tiempo en 1993 se aprueban las Unidades Básicas de Producción Cooperativas (UBPC) (Nova, 2005, pág. 6), una forma de gestionar las tierras de propiedad estatal mediante trabajo cooperativo.

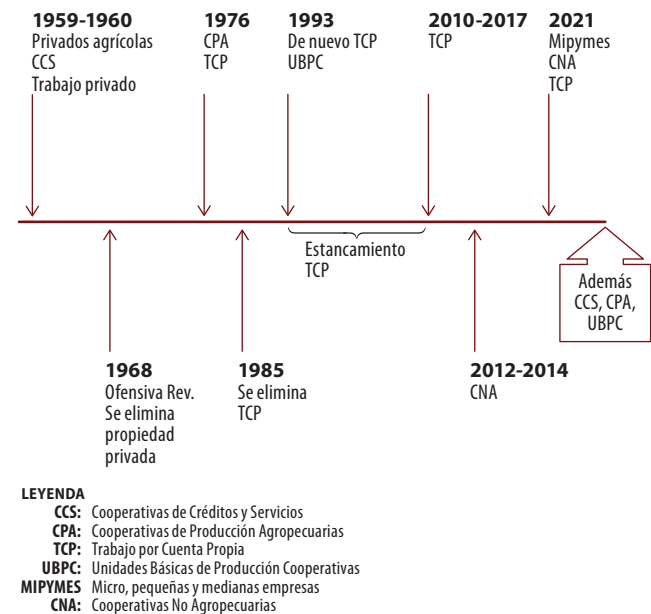
A partir de los finales de la década de los noventa, de nuevo se estanca el trabajo privado al limitar o prohibir para algunas actividades la entrega de licencias y no es hasta 2010 que se aprecia una apertura de este tipo de trabajo, con la posibilidad de contratar fuerza de trabajo, dentro de las reformas asociadas a la Actualización del modelo económico y social iniciado formalmente en 2011. El TCP crece en un 72% en 2011 respecto al año anterior.<sup>1</sup>

En 2012, además, sale a la luz, en forma de experimento, el procedimiento para la creación de las Cooperativas No Agropecuarias (CNA) (Piñeiro, 2018) sin embargo, este proceso se detiene casi por completo dos años después cuando dejaron de aprobarse nuevas CNA, con el argumento de estar en revisión el experimento.

No es hasta agosto de 2021 que se emiten las normativas para la creación de micro, pequeñas y medianas empresas privadas y estatales, CNA y se perfecciona la aprobación de TCP.

El proceso expuesto se muestra mediante una línea de tiempo en la ilustración 1

Ilustración 1. Línea de tiempo



Llegado 2023, el país cuenta como actores económicos de propiedad no estatal, los mostrados en la tabla 1.

<sup>1</sup> Para profundizar en el proceso del trabajo por cuenta propia desde 1976 y hasta 2018, ver Díaz (2019).

Tabla 1. Cantidad de actores no estatales, julio 2023

	CPA*	CCS*	UBPC*	CNA*	MYPIMES**	TCP**
julio 2023	839	2430	1394	475	8590	596 000

Fuente: \* ONEI: Directorio de Unidades Institucionales y Establecimientos (DUIE). Edición enero-marzo 2023. Se toma el dato estadístico de la ONEI por ser la entidad autorizada que asume aquellas que ya han sido registradas por el Registro Mercantil.

\*\* Presentación del MEP en la Asamblea Nacional del Poder Popular. Julio 2023.

Se debe destacar que en los primeros cinco congresos del Partido (1975, 1980, 1986, 1991 y 1997), la referencia a formas de propiedad no estatal se enmarcan en el sector agrícola. No se alude a la gestión no estatal en otros sectores de actividad económica. El trabajador privado no agrícola aparece en la medida que la economía lo requiere y se margina cuando las condiciones que empujaron su existencia, se eliminan o mitigan.

En el 6to. Congreso del Partido celebrado en 2011 se aprueban los *Lineamientos*. Este documento de manera explícita por vez primera «reconoce y promueve, además de la empresa estatal socialista, que es la forma principal en la economía nacional, las modalidades de inversión extranjera previstas en la ley (empresas mixtas, contratos de asociación económica internacional, entre otras), las cooperativas, los agricultores pequeños, los usufructuarios, los arrendatarios, los trabajadores por cuenta propia y otras formas, todas las que, en conjunto, deben contribuir a elevar la eficiencia» (Partido Comunista de Cuba, 2011, pág. 10), si bien no especifica el documento sobre la empresa privada.

En el 7mo. Congreso (2016) se aprueba la *Conceptualización*, la cual se actualiza en el 8vo. Congreso (2021), tal y como se expuso en la introducción de este capítulo, ambos documentos explicitan las diversas formas de propiedad. El último de ellos se analizará en detalles en el próximo epígrafe.

En el intermedio de los dos congresos antes referidos (2019) se aprueba una nueva Constitución, que refrenda en su artículo 22, en sintonía con los fundamentos de los *Lineamientos* y la *Conceptualización*, las formas de propiedad siguientes: de todo el pueblo, cooperativa, privada, mixta, de organizaciones políticas y de masa, de instituciones y formas asociativas y la personal.

### **Conceptualización y medidas asumidas sobre los actores económicos de propiedad no estatal**

El estudio de la *Conceptualización* aprobada en el 8vo. Congreso del Partido en 2021, al igual que la aprobada en el 7mo. Congreso de 2016, en sus tres primeros capítulos: «Principios en los que se sustenta el modelo y

sus principales transformaciones», «El sistema de relaciones de propiedad sobre los medios de producción» y «Dirección planificada del desarrollo económico y social», permitió identificar un conjunto de aspectos que el modelo se propone alcanzar en lo relacionado con los actores de propiedad no estatal. A continuación, se señalan las más relevantes:

- El Estado y el gobierno crean las condiciones para la cooperación y la participación competitiva, ventajosa y dinámica de los actores de la economía cubana en el mercado internacional, de forma directa o indirecta. Son estimuladas con eficacia la exportación, la sustitución de importaciones y los encadenamientos productivos entre todos los actores económicos.
- El Estado norma las relaciones con las cooperativas sin intervenir en su autonomía y promueve la interrelación entre estas y otras formas de propiedad y gestión. Para la atención y representación de las cooperativas, el gobierno se auxilia de un órgano estatal constituido a tales fines.
- Sobre la propiedad privada. Estas empresas realizan actividades autorizadas a mediana o inferior escala que tributan a la estrategia del desarrollo territorial y local, así como a desplegar vínculos productivos entre ellas y con otros actores económicos.
- El Estado aplica políticas, normativas y regulaciones contentivas de los límites, espacios de actuación y alcance de las diferentes escalas.
- El apoyo financiero al sector empresarial y a otros actores económicos, se realiza mediante mecanismos que contribuyen a su progreso y competitividad, al otorgar de manera selectiva tratamientos preferenciales a aquellos que, por intereses estratégicos del país, lo requieren
- Proporciona a los actores económicos de las diferentes formas de propiedad y gestión condiciones similares de acceso a los mercados de sus producciones e insumos.
- Establece políticas comerciales y de precios, así como normas jurídicas para regular la competencia, impedir malas prácticas y la especulación por parte de cualquier actor económico.
- Impedir que cualquier entidad monopólica o de otra índole impongan condiciones contrarias a los intereses y principios de la sociedad, con independencia de la forma de propiedad o gestión.
- Promueve un efectivo y eficaz desempeño e interacción de los actores económicos mediante la

cooperación, integración y complementariedad de los sistemas productivos, que están compuestos por diversas formas de propiedad y gestión.

Para alcanzar los propósitos que plantea la *Conceptualización* respecto al sector no estatal, lo más importante es comprender su necesidad e importancia en el tejido empresarial y su aporte a la economía del país.

En tal sentido, sería necesario crear las condiciones para su desenvolvimiento en términos del ecosistema, la articulación con empresas estatales, apoyo en términos financieros e incentivos fiscales. Es decir, es indispensable, adaptar y ajustar mecanismos, instrumentos y procedimientos a las particularidades de este sector, el cual no se debe regir por presiones burocráticas de control.

La *Conceptualización* concibe la ampliación de los actores no estatales y las micro, pequeñas y medianas empresas, así como crear las condiciones para su funcionamiento. No obstante, no es hasta 2021 —cinco años después de los planteamientos realizados en aquella y dos años después de la aprobación de la Constitución— que ocurre la aprobación de las mipymes y se posibilita continuar con las CNA, sin que hubiesen sido creadas las condiciones que permitieran alcanzar el resto de los propósitos planteados en la *Conceptualización*.

El marco jurídico continúa siendo restrictivo para las mipymes pues solo contempla la forma jurídica de sociedad de responsabilidad limitada (srl) y no concibe la opción de otras formas de sociedades que pudieran en algunos casos convenir más al tipo de empresa a crear. Para los TCP se introdujeron algunos cambios relativos a la operatoria de las licencias y tributos. Continúa sin solución una única norma para cooperativas.

Tampoco se ha previsto una institución que las represente, como se enfatiza en el documento. No se ha privilegiado la elaboración de una ley de sociedades mercantiles, lo cual implica continuar manejando un Código de Comercio de la época colonial.

Un énfasis a lo largo de la *Conceptualización* es lograr la articulación, encadenamiento y vínculo entre todos los actores, incluidas las empresas estatales, sin embargo, existen al menos tres aspectos que lo limitan: el ecosistema empresarial, el monopolio de las empresas estatales y el listado negativo para el ejercicio del trabajo no estatal.

### **Ecosistema empresarial**

Al hablar del ecosistema empresarial, se hace referencia a la interacción de los diversos actores, a partir de

un conjunto de condiciones y políticas que permitan el desenvolvimiento saludable de las empresas, cualquiera que sea la forma de propiedad. De hecho, se relaciona con el llamado ecosistema emprendedor, conformado por: políticas, finanzas, cultura, soporte, capital humano y mercados (Isenberg, 2010).

Tal ecosistema está organizado alrededor de las empresas estatales como único actor. El marco jurídico que ampara las políticas, el sistema financiero y los exiguos mercados están orientados a las empresas estatales, sin considerar el resto de los actores, salvo excepciones relacionadas sobre todo con la agricultura y algunas otras de los últimos dos años. Por otra parte, la cultura de los negocios que prevalece es la instaurada por las empresas estatales en su dinámica con el Estado.

Existe capital humano emprendedor, el cual se ha mostrado en la aparición de nuevos negocios en correspondencia con las aperturas alcanzadas, pero cuya capacidad se ha visto limitada por las políticas alrededor del trabajo privado, cooperativo e incluso en empresas estatales, poco estimulado por el sistema económico administrativo y rígido que constriñe la gestión de la empresa estatal.

### **El monopolio de las empresas estatales**

Las empresas estatales son en su mayoría monopolios o poseen el poder del mercado y por tanto disfrutan de la libertad de establecer precios y condiciones al resto de los actores según su conveniencia para compensar en muchas ocasiones una gestión insuficiente. Tal aseveración se puede constatar en la intervención del ministro de Economía Alejandro Gil sobre las empresas con exceso de utilidades, donde reconoce su carácter de monopolio (Cubadebate, 2022), lo cual les permite elevar precios, con lo cual se acomoda a un contexto inflacionario mundial y nacional.

Este comportamiento de monopolio para las empresas estatales se observa en diferentes acciones, así se reporta sobre la gastronomía en Díaz (2022) y en un interesante artículo de Arias Salazar y Jordán Pantoja (2022) que estudia las cooperativas agropecuarias de Granma, donde se muestra que las mayores dificultades en los contratos son con GELMA y Acopio con altos por cientos de insatisfacción en el proceso de negociación y con la entrega de insumos contratados.

No se han establecido normas antimonopolio o para impedir malas prácticas, aspecto central de defensa a la competencia legítima.

## El listado negativo para el ejercicio del trabajo no estatal

El listado negativo de actividades prohibidas para el ejercicio del sector no estatal, está un paso adelante al antiguo listado positivo, no obstante, continúa siendo restrictivo en áreas como turismo, telecomunicaciones, cultura y servicios profesionales, pues cada organismo determina cuáles actividades son autorizadas a los privados y las cooperativas, lo que transita por aceptar la existencia de la competencia. Además es de señalar la agricultura cuya nota en el listado del Decreto n.º 49 sección A, relacionado con la agricultura «sin modificar la base productiva», establece un freno a las mipymes en ese sector.

Las restricciones del listado expresan incompreensión sobre cuáles son medios fundamentales de producción y la relación propiedad-gestión y manifiesta prejuicios sobre formas de propiedad no estatales que limitan su aporte a la economía en cooperación y articulación con la propiedad estatal.

Los tres aspectos antes señalados, son restricciones fuertes al logro de encadenamientos entre los diversos actores, lo cual se agudiza con los controles que reciben las empresas estatales, muy dirigidas a los contratos con formas no estatales.

Un aspecto central para el desempeño de los actores de propiedad no estatal, que corrobora lo antes expuesto, es el financiamiento a dichos actores. Las normas jurídicas, resoluciones del Banco Central de Cuba n.º 212, 213, 222, 249 y 285 de 2021, son restrictivas en el otorgamiento de créditos, en cuanto a exigencias, garantías, tiempos, tasa de interés. Si se tiene en cuenta la situación económica endémica del país en temas financieros, deberían abrirse nuevas formas y permitir instituciones financieras no bancarias mixtas o privadas, reguladas por el Estado. Sin una apertura en tal sentido, y que no solo será solucionada por la inversión extranjera, será difícil lograr un despegue del sector que aporte a la oferta de bienes y servicios.

Otro elemento a tener en cuenta son las «condiciones similares de acceso a los mercados», pero esto se ha entendido como condiciones iguales entre los actores de propiedad no estatal y las empresas estatales, siendo un pacto injusto e inequitativo que pone en desventajas a los que reciben menos ingresos para competir en el mercado.

En tal sentido, tanto el régimen tributario como el mecanismo de exportación e importación, son una muestra de ello.

En cuanto al régimen fiscal, la tabla 2 muestra las tasas para las formas de gestión no estatal y las cooperativas no agrícolas.

Tabla 2. Tasas del régimen fiscal para las formas de gestión no estatal y las cooperativas no agrícolas

Tipo de impuesto	TCP	Mipymes	CnA
Impuesto sobre utilidades	--	35%	*
Impuesto a la fuerza de trabajo	5%	5%	5%**
Impuesto sobre ventas	10%	10%	10%
Impuesto sobre ingresos personales (dueños-socios)	5 % ingresos mensuales como anticipo	5 % ingresos mensuales como anticipo	--
Régimen simplificado	Solo aporta 20 % ingresos mensuales	--	--
Impuesto sobre ingresos personales (trabajadores)***	Según escala estatal	Según escala estatal	Según escala estatal
Contribución a la seguridad social (dueños-socios)****	Según escala	Según escala	Según escala
Contribución a la seguridad social trabajadores (sobre salario)	14%	14%	14%
Contribución territorial	1%	1%	1%

\* El impuesto sobre utilidades de la Cooperativa no Agropecuaria se norma en la Ley n.º 113, la misma se establece sobre la base de la utilidad per cápita fiscal.

\*\* Solo cuando contrata.

\*\*\* Resoluciones 345, 349 y 350 del Ministerio de Finanzas y Precios (2021) establecen el cálculo del impuesto por ingresos personales a trabajadores contratados por TCP, CnA y mipymes, respectivamente. La escala y el tipo impositivo que se fija, es igual para los tres actores.

\*\*\*\* El Decreto Ley n.º 48 (2021), el artículo 9.1 establece que la contribución por la seguridad social es el 20 % de la base de contribución seleccionada de una escala que se mueve de 2000 a 9500 cup. Es aplicado por igual a TCP, mipymes y CNA.

El impuesto sobre utilidades de mipymes, la contribución a la seguridad social, el impuesto a la fuerza de trabajo y sobre ventas, es exactamente igual a la empresa estatal, ello obvia uno de los propósitos del régimen fiscal, el de equidad de la carga tributaria, según la Ley n.º 113 de 2012, así como ser una vía para incentivar el incremento de la oferta de los bienes y servicios.

Por otra parte, la Resolución n.º 315 de 2020 sobre el procedimiento de exportación e importación de estos actores, los obliga a realizarlo mediante una empresa estatal exportadora e importadora. No deja opción para ejecutarlo de forma directa o mediante otras vías. De igual manera, las bonificaciones fiscales son poco incentivadoras. Esta decisión establece el mismo régimen que para las empresas estatales, según el criterio del monopolio al comercio exterior por parte del Estado. No obstante, las empresas estatales pueden obtener, en algunos casos, licencia de exportación o importación, no así hasta el momento los no estatales.

En el caso de la inversión extranjera, cuya ley incluye a todos los actores, en la práctica su procedimiento solo lo permite para la empresa estatal y aunque se discute el procedimiento para el sector no estatal, al parecer sería bajo la sombra de las «condiciones similares» antes expuestas.

El acceso al mercado bajo condiciones similares, solo sería posible al asumir las particularidades de mipymes, TCP y cooperativas, diferentes de las grandes empresas estatales, las cuales además se benefician de restricciones financieras blandas otorgadas por el Estado.

Por último, es de destacar que la atención por las empresas estatales del Ministerio de la Agricultura a las cooperativas del sector agropecuario, «se convierten en juez y parte de un movimiento cooperativo» (Nova, 2021), lo cual reduce la autonomía, limita los principios cooperativos y, en resumen, representa un mecanismo administrativo que no incentiva la producción.

La política que emerge de las medidas comentadas, muestra desconfianza y desconocimiento de tales actores y la necesidad de mantener un férreo control administrativo, mediante el cual constriñen las relaciones de producción socialistas, las que se suponen permitan desarrollar las fuerzas productivas para un socialismo próspero y sostenible.

## **Reflexiones finales**

La economía cubana padece de problemas estructurales no resueltos, más bien agravados en los últimos

años por un bloqueo aún más férreo, los problemas económicos de Venezuela, la pandemia de la covid-19 y en medio de todo ello, la aplicación de un proceso de Ordenamiento que desarticuló el sistema financiero y cambiario del país.

Lo anterior ha conducido a niveles de inflación no antes vistos en Cuba y en medio de tal contexto nacen las mipymes y las CNA, sin que, como se apuntó, se crearan condiciones para su desenvolvimiento.

Los nuevos actores han tenido que sobrevivir en un medio adverso y sin todo el reconocimiento y entendimiento del papel que los mismos pueden jugar en apoyar la economía.

En cuanto al sector agropecuario y sus actores no estatales, de nuevo bajo otras medidas, las cuales continúan sin dirigirse a la esencia, es decir, otorgarles libertad de acción bajo la regulación estatal, pero eliminando el control administrativo que hoy ejercen sobre ellas las empresas estatales.

Las valoraciones de carácter ideológico no pueden ser un freno a las fuerzas productivas, el miedo a la concentración de la propiedad, a la mayor y mejor eficiencia de lo no estatal, etc., tiene que cambiarse por la regulación económica incentivadora de todos los actores (incluidos los estatales) en función de las necesidades del pueblo, que debe ser el objetivo supremo de un modelo socialista. ■

---

## Bibliografía

- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Ley n.º 113. Del Sistema Tributario». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CX, n.º 53 ordinaria, 21 de noviembre de 2012, págs. 1693-1768.
- Arias Salazar, Claudio y Adys Jordan Pantoja. «Las cooperativas agropecuarias en Cuba. La negociación y contratación de sus producciones con las empresas estatales». *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 141, 2022, en: <https://doi.org/10.5209/reve.81817> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Banco Central de Cuba. «Resolución 222/2021. Normas para el uso y operatoria de cuentas bancarias para las operaciones de compra y venta de bienes y de prestación de servicios en Moneda Libremente Convertible». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 78 extraordinaria, 9 de septiembre de 2021, págs. 709-714.
- Banco Central de Cuba. «Resolución 249/2021. Autoriza conceder créditos en moneda extranjera, a las cooperativas no agropecuarias y a las micro, pequeñas y medianas empresas». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 78 extraordinaria, 21 de septiembre de 2021, págs. 743-744.
- Banco Central de Cuba. «Resolución 285/2021. Autoriza a Financiera Iberoamericana S.A. a conceder créditos en moneda extranjera, a las cooperativas no agropecuarias y a las micro, pequeñas y medianas empresas». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 125 ordinaria, 1 de noviembre de 2021, págs. 3656-3657.
- Consejo de Estado. «Decreto-Ley 44. Sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 94 ordinaria, 19 de agosto de 2021, págs. 2693-2705.
- Consejo de Estado. «Decreto-Ley 46. Sobre las micro, pequeñas y medianas empresas». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 94 ordinaria, 19 de agosto de 2021, págs. 2710-2725.
- Consejo de Estado. Decreto-Ley 47. De las cooperativas no agropecuarias». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 94 ordinaria, 19 de agosto de 2021, págs. 2725-2741.
- Consejo de Estado. Decreto-Ley 48. Del el régimen especial de seguridad social para los trabajadores por cuenta propia, los socios de las cooperativas no agropecuarias y de las micro, pequeñas y medianas empresas privadas *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 94 ordinaria, 19 de agosto de 2021, págs. 2641-2752.
- Cubadebate. «Analizan empresas estatales con utilidades excesivas». *Cubadebate*, 30 de abril de 2022, en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2022/04/30/analizan-empresas-estatales-con-utilidades-excesivas/> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Díaz Álvarez, Alejandro. «Gastronomía estatal y precios...». *Cubadebate*, 23 de mayo de 2022, en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2022/05/23/gastronomia-estatal-y-precios/> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Díaz Fernández, Ileana. «Emprendimiento en Cuba: ¿enfocado al desarrollo económico?». *Economía y Desarrollo*, vol. 164, n.º 2, 2020 en: <https://revistas.uh.cu/econdesarrollo/article/view/1749> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Iserberg, Daniel J. «How to start an entrepreneurial revolution». *Harvard Business Review*, junio de 2010, en: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5419320/mod\\_resource/content/1/Harvard-Ecosystem.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5419320/mod_resource/content/1/Harvard-Ecosystem.pdf) (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Ministerio de Comercio Exterior e Inversión extranjera. «Resolución 315 del 2020. Reglamento que rige las relaciones comerciales en las operaciones en moneda libremente convertible entre las entidades autorizadas a realizar actividades de comercio exterior y las formas de gestión no estatal». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXVIII, n.º 59 ordinaria, 17 de agosto de 2020, págs. 1920-1935.
- Ministerio de Finanzas y Precios. «Resoluciones 345/2021. Normas para la tributación y el tratamiento de precios y tarifas para los trabajadores por cuenta propia». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 94 ordinaria, 19 de agosto de 2021, págs. 2780-2786.
- Ministerio de Finanzas y Precios. «Resoluciones 349/2021. Aplica el Impuesto sobre los Ingresos Personales a los trabajadores asalariados contratados por las cooperativas no agropecuarias». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 94 ordinaria, 19 de agosto de 2021, págs. 2811-2812.
- Ministerio de Finanzas y Precios. «Resoluciones 350/2021. Establece las regulaciones tributarias, financieras y de precios de las micro, pequeñas y medianas empresa». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 94 ordinaria, 19 de agosto de 2021, págs. 2812-2817.
- Nova González, Armando. *El cooperativismo. Línea de desarrollo en la agricultura cubana*. Documento de trabajo, 2005 en: <http://repositorio.geotech.cu/jspui/bitstream/1234/2128/1/El%20cooperativismo.%20L%C3%ADnea%20de%20desarrollo%20en%20la%20agricultura%20cubana.pdf>
- Nova González, Armando. «Cooperativas agropecuarias en Cuba en peligro». *Inter Press Service Cuba*, 14 de abril de 2021 en: <https://www.ipscuba.net/espacios/cooperativas-agropecuarias-de-cuba-en-peligro/> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información. «Directorio de Unidades Institucionales y Establecimientos Agosto 2022». *Oficina Nacional de Estadísticas e Información*, agosto de 2022, en: <https://www.onei.gob.cu/node/18731> (último acceso: 2 de julio de 2023).
- Partido Comunista de Cuba. *Conceptualización del Modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Lineamientos de la Política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*. La Habana: Editora Política, junio de 2021.
- Piñeiro Hanecker, Camila. «Desempeño socioeconómico de las cooperativas no agropecuarias: contribución de sus principales determinantes. Estudio de casos». Tesis de Doctorado. La Habana, 2018.
-



## *La política crediticia y su implementación en las relaciones de la banca con los actores económicos*

FRANCISCO FIDEL BORRÁS ATIÉNZAR

---

### **Introducción**

Las transformaciones del Modelo Económico y Social cubano colocan en el centro de la atención preceptos tales como la sostenibilidad y prosperidad de la nación; la eficiencia y eficacia del sistema productivo; el bienestar y la equidad social; la educación y formación; el uso racional y la protección de los recursos y el medioambiente; entre otros. Alcanzar estas metas es impensable sin la existencia de un sistema financiero sólido, competente, inclusivo y socialmente responsable, para respaldar con flexibilidad y agilidad las transformaciones acaecidas en el panorama económico y social del país. A su vez, el crédito bancario es uno de los mecanismos financieros con mayores potencialidades para ejercer un impacto efectivo sobre el desarrollo sostenible del país y en especial de los actores económicos.

El crédito es un financiamiento que permite, entre otros efectos, la realización de proyectos, procesos y operaciones necesarios para la sostenibilidad económica, social y/o ambiental de los actores económicos. La política crediticia debe identificarse no solo con la canalización de recursos financieros de los oferentes hacia los demandantes, con la colocación y recuperación de fondos, sino también, con objetivos inherentes a su esencia como son los incentivos a la elevación de la eficiencia económica, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental.

Por los argumentos anteriores, el objetivo del capítulo es reflexionar sobre la correspondencia entre la *Conceptualización*, la política crediticia del Sistema Bancario y su implementación a través de la influencia del crédito en los principales actores económicos. Además de determinar las principales brechas existentes, el trabajo define las causas fundamentales de las mismas, con una mirada hacia los factores internos al Sistema Bancario.

## La política crediticia en la *Conceptualización*

La *Conceptualización* reconoce, dentro de sus principales transformaciones el adecuado equilibrio entre la centralización y la descentralización de la gestión de las organizaciones para que garantice la autonomía en las instancias intermedias y de base, lo que exige el rediseño integral de los subsistemas económicos, y entre ellos: la política crediticia (Partido Comunista de Cuba, 2021).

Se enfatiza en que el Estado no interfiera en la gestión autónoma de las entidades empresariales de propiedad de todo el pueblo, dentro de las cuales se encuentran las instituciones bancarias (Partido Comunista de Cuba, 2021).

La *Conceptualización* señala que: «la Política Crediticia genera los incentivos necesarios para garantizar la correspondencia entre la demanda y la oferta de créditos, así como estimular a sectores y actores económicos estratégicos para el desarrollo del país» (Partido Comunista de Cuba, 2021, pág. 38). En esta afirmación queda esclarecido el papel del crédito bancario como herramienta que debe promover y respaldar el desarrollo sostenible de los actores económicos. Se trata de entender el crédito, no solo como una fuente de financiamiento que cubra el déficit temporal de recursos monetarios, sino también como un instrumento económico para favorecer la eficiencia y competitividad de las entidades empresariales en cualquiera de sus formas de propiedad. Por supuesto, la *Conceptualización* tiene entre sus pilares que «el peso cubano es la única moneda y centro del sistema financiero nacional. Cumple adecuadamente sus funciones de dinero, que son: medir el valor de los bienes y servicios, de medio de pago o circulación, y de ahorro o atesoramiento» (Partido Comunista de Cuba, 2021, pág. 39), requisito indispensable para una efectiva política crediticia.

Se define que las tasas de interés deben representar un mecanismo de regulación y control del acceso

a las divisas, de la cantidad de dinero en circulación y del ahorro e inversión. Para ello, las tasas de interés deben reflejar el costo del dinero dentro de la economía y estructurarse de forma coherente con el sistema de precios de la economía interna y las tasas de interés internacionales, en función de la política económica (Partido Comunista de Cuba, 2021).

Es importante resaltar el siguiente paradigma conceptual: «El apoyo financiero al sector empresarial y a otros actores económicos, se realiza mediante mecanismos que contribuyen a su progreso y competitividad» (Partido Comunista de Cuba, 2021, pág. 40). En el otorgamiento de los créditos bancarios debe considerarse el impacto que ejerce sobre la eficiencia empresarial, lo cual no excluye tratamientos preferenciales a aquellos que, por intereses estratégicos del país lo necesitan.

Los *Lineamientos 2021-2026* establecen pautas para la política crediticia (Partido Comunista de Cuba, 2021). Se resalta la necesidad de consolidar el Sistema Financiero y Bancario Cubano, para hacerlo eficiente y diversificado, de tal forma que contribuya a dinamizar la economía y asegurar la sostenibilidad financiera del país.

Sobre la Política Crediticia, en los *Lineamientos* se incluyen las siguientes directrices:

- Dinamizar el crédito para el impulso a la actividad económica del país.
- Diversificar las ofertas de productos y servicios.
- Avanzar en la aplicación de un sistema de tasas de interés racional y fundamentado, para convertirlas en un instrumento de incentivo económico.
- Perfeccionar los servicios bancarios dirigidos a las formas de gestión no estatal, para contribuir a su adecuado funcionamiento.

En el *Plan 2030* (Partido Comunista de Cuba, 2017) se resalta, en los principios 14 y 15, la relevancia de contar con un sistema bancario sólido y eficiente. Queda explícita la significación de lograr la coherencia entre la política crediticia y el resto de las políticas económicas y sociales.

«El sistema bancario, a través de sus funciones, ejerce una influencia directa y transversal sobre todos los ejes estratégicos de desarrollo económico y social. Las funciones más visibles de los bancos son la provisión de medios de pago para apoyar y agilizar las transacciones económicas y financieras y la intermediación financiera. Pero, además, el sistema bancario cumple otras tres importantes funciones vinculadas a su res-

ponsabilidad social: influir sobre la eficiencia económica de los clientes, impactar favorablemente sobre la equidad social y apoyar la preservación y cuidado del medioambiente. Es por ello que ninguno de los ejes estratégicos puede lograr un desarrollo exitoso si las entidades bancarias cubanas no cumplen cabalmente con esas funciones» (Borrás, 2019, pág. 76).

En fin, las estrategias económicas y sociales del país, expresadas en los documentos rectores, marcan la necesidad de fortalecer el papel de la política crediticia en aras de lograr un mayor impacto en los componentes económico, social y ambiental del desarrollo próspero y sostenible del país, en especial a través del financiamiento eficaz y eficiente de los actores económicos

La política crediticia en los macroprogramas de gobierno y en el marco regulatorio del sistema bancario

Para la implementación del *Plan 2030*, en el macroprograma «Institucionalidad y Macroeconomía», se creó un programa denominado Sistema financiero, el cual incluye el proyecto «Fortalecimiento del ahorro y el crédito en la economía». Este proyecto persigue como objetivo central incentivar el ahorro y fomentar el papel del crédito para el financiamiento de la actividad económica del país.

Dentro de los aspectos estratégicos propuestos para ser abordados por el proyecto «Fortalecimiento del ahorro y el crédito en la economía» están los siguientes:

- La regulación de los márgenes de actuación de los bancos para facilitar el rol del crédito en la economía, favoreciendo sectores priorizados.
- El incentivo al diseño de productos de crédito en función de los intereses de la población y los agentes económicos.
- La implementación de la banca de desarrollo especializada.
- La utilización de canales de crédito basados en las tecnologías informáticas.
- El desarrollo de capacidades de evaluación de proyectos de inversión que financien los bancos, en términos de rendimientos y riesgos.

El enfoque y contenido de este proyecto está alineado con la *Conceptualización*, el *Plan 2030* y con los *Lineamientos 2021-2026*.

Los principales hitos en el marco regulatorio del Sistema Bancario Nacional (SBN) que pautan la política crediticia en los últimos años, son los decretos leyes n.º 361/2018 y n.º 362/2018 (Consejo de Estado, 2018). El Decreto Ley n.º 361 define los objetivos, funciones y

facultades del Banco Central de Cuba (BCC). El Decreto Ley n.º 362 establece el régimen jurídico para la constitución, organización, funcionamiento, regulación, supervisión, vigilancia y sanción de las entidades que operan en el sector bancario y financiero cubano.

A través de este marco legislativo el BCC asume las facultades de regular los niveles de crédito en función de la política monetaria y financiera, según la coyuntura económica; y determinar el sistema de tasas de interés. Estas prerrogativas se corresponden tanto con las tendencias internacionales como con la *Conceptualización*, siempre que la regulación del crédito y la determinación de las tasas de interés se realicen a través de mecanismos financieros y no administrativos. Así, se pueden crear condiciones para la existencia de un adecuado margen de autonomía a las instituciones bancarias que permita aplicar políticas comerciales propias de acuerdo a sus particularidades, a los segmentos de mercado y a sus estrategias corporativas.

El Decreto Ley n.º 362 sienta las bases para el fortalecimiento de las instituciones bancarias cubanas en muy bien calibrada consonancia con la *Conceptualización* y con las tendencias de avanzada de la banca internacional. Uno de los principales aportes a la modernización del sistema bancario y financiero es la tipología establecida para estas entidades, lo cual ayuda a la flexibilidad institucional y su desarrollo prospectivo. Nuevas instituciones como los bancos de inversión, los bancos de segundo piso, las sociedades administradoras de fondos de inversión ayudarían a expandir y fortalecer el financiamiento crediticio a través de la banca de desarrollo, la banca verde, las instituciones de microcrédito, entre otras.

Se establece la posibilidad de ofrecer una amplia gama de productos y servicios, vinculados al financiamiento. Entre ellos: préstamos; administración de riesgos; créditos a la exportación; descuentos de letras de cambio, pagarés y otros documentos comerciales; emisión y transferencia de títulos valores; emisión de tarjetas de crédito; emisión, y gestión de cartas de crédito; asunción de obligaciones pecuniarias; otorgamiento de avales, fianzas y garantías; actuación como agente financiero; servicios de ingeniería financiera y cobertura de tasas de interés; arrendamiento financiero; fideicomisos; *factoring*; administración de fondos y carteras; inversión en valores mobiliarios; entre otros.

Se ratifica la necesidad de que las instituciones bancarias posean la necesaria autonomía para su dirección y gestión, uno de los aspectos que sirven de sustento a la actualización del modelo cubano. Queda explícita la prerrogativa de las instituciones del sector bancario

y financiero de contar con sistemas propios de gestión de riesgos, mecanismos independientes de control interno y políticas administrativas internas.

A pesar de las fortalezas que poseen los decretos leyes en cuanto a su coherencia con las directrices estratégicas del país: presentan brechas evidentes. Ni tan siquiera una vez en ambos documentos rectores aparecen los términos: innovación, autonomía, descentralización, medioambiente, salvaguardas ambientales y sociales, equidad, género, territorios, eficiencia empresarial. El interés o repercusión social se referencia solo en dos ocasiones, siendo estos conceptos pilares fundamentales de la *Conceptualización*. A nuestro entender, la regulación bancaria actual, que encuentra su sostén marco en los decretos leyes n.º 361 y n.º 362 aún no sostiene un diálogo suficientemente coherente con las dimensiones económicas, ambientales y sociales.

Otros momentos importantes en la política crediticia del país, fueron el Decreto Ley n.º 289. Establece los principios y procedimientos que regulan los créditos y otros servicios bancarios para las personas naturales, el cual incluye a trabajadores por cuenta propia; y la Resolución n.º 213/2021 del Banco Central de Cuba sobre el financiamiento a las mipymes. Ambas normas trazan políticas crediticias con las formas de gestión no estatal y con la población en adecuada consonancia, dentro de las restricciones actuales de la economía cubana, con las estrategias generales del modelo.

## La política crediticia en la práctica

La implementación en la práctica de la política crediticia no ha logrado suficiente correspondencia con su diseño y dista mucho de los preceptos esenciales definidos en la *Conceptualización*. Por supuesto, hay palpables avances en el fortalecimiento del crédito bancario como factor de apoyo a los actores económicos, pero aún hay muchas «sombas» que representan perentorios retos para el futuro, incluso a corto plazo.

Las valoraciones defendidas en este trabajo sobre la aplicación de la política crediticia se fundamentan en diversos métodos y fuentes de información, entre ellos los siguientes: estudio de casos sobre financiamiento crediticio en 34 empresas estatales y 15 mipymes; 17 debates grupales con 300 mipymes de La Habana, convocadas por el Banco Metropolitano (Banmet) y celebradas en el primer semestre de 2022; análisis de la información estadística del BCC y los bancos comerciales; entrevistas a profundidad en visitas físicas

a 11 mipymes; estudio de contenido de la información emitida sobre créditos bancarios en 10 revistas científicas cubanas; 7 medios de comunicación y 4 redes sociales en el período 2021-2022, entre otros.

Existen indudables y pertinentes avances en la implementación de la política crediticia entre ellos se pueden mencionar los siguientes: se crearon nuevos incentivos al financiamiento de determinados sectores y áreas de la economía, como el caso del sector agro-azucarero e industrial; se creó la banca de desarrollo agropecuario; se establecieron medidas para favorecer el financiamiento bancario a proyectos de desarrollo territorial; se unificó el esquema de tasas de interés y se eliminó el límite inferior de tasas de interés para sectores estratégicos; se constituyó el Fondo de Garantía, a partir de las utilidades de las entidades bancarias, para respaldar los créditos a las formas de gestión no estatal; se diseñó una «Estrategia nacional de educación financiera».

Dentro de las principales brechas entre la práctica y la *Conceptualización* se encuentran las siguientes:

- El crédito bancario a los actores económicos no ha llegado a jugar en la práctica el papel que le asigna la *Conceptualización* ni por su presencia dentro de las fuentes de financiamiento, ni por su calidad de mecanismo de incentivo y apoyo al desarrollo de las organizaciones, tanto estatales como privadas.
- Las evidencias prácticas confirman que el financiamiento crediticio otorgado a las empresas estatales no ha estado acompañado, en la mayoría de los casos, por resultados que muestren el progreso y elevación de la competitividad de esas organizaciones, como pauta la *Conceptualización*. En muchas ocasiones el crédito ha sido destinado a mitigar acuciantes problemas financieros de iliquidez o insolvencia, que tienen raíces en causas estructurales, así como al financiamiento de inversiones sin una evaluación económico-financiera adecuada y, por tanto, no obtienen ni los rendimientos esperados ni se cumplen los plazos previstos.
- La evaluación, otorgamiento, seguimiento y control de los créditos bancarios no incorpora con suficiente rigor las salvaguardas ambientales y sociales. Los criterios ambientales no están presentes, como regla, en la valoración integral de los riesgos. Tampoco están presentes en la política crediticia las valoraciones e incentivos vinculados a la inclusión social y la equidad territorial, comunitaria, de género, etaria. Las condiciones de los cré-

ditos no se diferencian en aras de impactar en los objetivos ambientales y sociales antes comentados.

- El sistema de tasas de interés dista mucho de convertirse en un mecanismo de regulación económica ni de reflejar el valor del dinero y la coherencia con los precios de la economía interna.

Los principales factores internos al sistema bancario que inciden en la existencia de esas brechas se mencionan a continuación:

- En la cultura organizacional de las instituciones bancarias cubanas y sus «reglas de juego» no está enraizado con suficiencia un concepto fundamental: el crédito bancario es un anticipo a un ingreso futuro. Por lo tanto, el cliente debe demostrar con rigor, cálculos económicos sólidos, evidencias documentales y estrategias de desarrollo bien argumentadas la alta probabilidad de recibir los ingresos futuros asociados al destino del crédito. En muchas ocasiones estos paradigmas no se cumplen a cabalidad lo cual deteriora la influencia del crédito sobre la eficiencia económica. En ello inciden disímiles factores vinculados tanto a las insuficientes capacidades del banco, relacionadas con el personal, los procedimientos, la infraestructura, la tecnología entre otros, como las presiones que ejercen los clientes por las percepciones, muchas objetivas y otras no, de la «inoperancia», «lentitud», «burocra-cia» y «trabas» del banco. Esta situación crea un distanciamiento sustancial entre lo estipulado en la *Conceptualización* y la realidad.
- Limitaciones de los financiamientos bancarios por baja autonomía de los bancos para el diseño y desarrollo de nuevos productos y servicios, así como la interferencia de instancias ajenas al banco que otorga el crédito.
- Arraigada cultura de aversión al riesgo y excesiva prudencia al enfrentar la gestión de riesgos. La idea es minimizar riesgos en vez de optimizarlos mediante una gestión integral de riesgos.

- Bajo grado de capitalización y liquidez de las instituciones bancarias.
- Insuficiente preparación del personal bancario.
- Ausencia de incentivos a los bancos por favorecer a los segmentos y sectores priorizados.
- Poco estudio del mercado e insuficiente enfoque hacia el cliente. Prima en muchas ocasiones el paradigma de recuperación de los financiamientos que el criterio de acompañamiento eficaz a los clientes.
- Debilidades en los análisis del riesgo crediticio y en los estudios de factibilidad de las inversiones a financiar.
- Insuficiente infraestructura tecnológica.

## Conclusiones

La *Conceptualización* traza pautas de política crediticia coherentes, atemperadas a las particularidades de la economía cubana. La concreción de esa política en el diseño del marco legal es adecuada, aunque presenta vacíos que deben considerarse en su perfeccionamiento, sobre todo en el fortalecimiento de los incentivos y salvaguardas ambientales y sociales asociados al financiamiento crediticio de los actores económicos.

Sin embargo, la aplicación práctica de la política presenta brechas significativas que alejan a la realidad de los preceptos de la *Conceptualización*. Es necesario reconocer que en la existencia de estas brechas inciden factores internos del Sistema Bancario. Dentro de las principales insuficiencias resaltan las vinculadas al fortalecimiento de los criterios de impacto del crédito sobre la sostenibilidad económico-financiera de los actores económicos. La banca cubana debería ampliar la mirada más allá de la solución de los problemas inmediatos que presentan las empresas y que sus decisiones influyan con mayor fuerza en las debilidades estructurales de los actores económicos, dando prioridad a los criterios y mecanismos económicos y financieros sobre los administrativos. ■

---

## Bibliografía

- Banco Central de Cuba. «Resolución 213/2021. Establece los principios y procedimientos generales que regulan los créditos y otros servicios bancarios para las cooperativas no agropecuarias y las micro, pequeñas y medianas empresas». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 94 ordinaria, 19 de agosto de 2021, págs. 2768-2770.
- Borrás Atiénzar, Francisco. «Transformaciones necesarias en el sistema bancario cubano». En *Miradas a la Economía Cubana; un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2019, págs. 75-86.
- Consejo de Estado. «Decreto-Ley n.º 289. De los créditos a las personas naturales y otros servicios bancarios». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CIX, n.º 40 extraordinaria, 21 de noviembre de 2011, págs. 401-404.
- Consejo de Estado. «Decreto-Ley n.º 361. Del Banco Central de Cuba». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXVI, n.º 58 extraordinaria, 12 de octubre de 2018, págs. 1151-1171.
- Consejo de Estado. «Decreto-Ley n.º 362. De las instituciones del sistema bancario y financiero». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXVI, n.º 58 extraordinaria, 12 de octubre de 2018, págs. 1171-1189.
- Partido Comunista de Cuba. *Conceptualización del Modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Lineamientos de la Política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*. La Habana: Editora Política, junio de 2021.
- Partido Comunista de Cuba. *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017. Contiene la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Visión de la Nación, ejes y sectores estratégicos y los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. La Habana: Editora Política, junio de 2017.
-

### ANTONIO F. ROMERO GÓMEZ

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de La Habana. Entre 1991 y 2002 fue director del Centro de Investigaciones de la Economía Internacional (CIEI) de la propia Universidad. Fue funcionario internacional de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) desde 2002 y 2011. En la actualidad es decano de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana.

### JUAN TRIANA CORDOVÍ

Doctor en Ciencias Económicas y Profesor Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) de la Universidad de La Habana. Imparte docencia de pre y posgrado en la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana sobre Economía Cubana y sobre Pensamiento Económico Universal. Ha impartido conferencias sobre economía cubana y problemas del desarrollo en diferentes instituciones de Cuba y en más de una decena de universidades fuera del país. Es autor de decenas de artículos y coautor de varios libros sobre la economía cubana. Ha recibido varios Premios de la Academia de Ciencias de Cuba como coautor de libros sobre el tema. En la actualidad es el presidente del Consejo Científico del CEEC.

## RICARDO TORRES PÉREZ

Investigador invitado en el Centro de Estudios Latinoamericanos y Latinos de American University en Washington DC. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de La Habana y fue profesor en el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) dentro de la misma universidad. Ha obtenido becas en la Universidad de Harvard, la Universidad de Columbia, la Universidad Americana y Paris 3 Sorbonne Nouvelle. Ha publicado varios libros y artículos en revistas internacionales. Fue editor de la serie *Miradas a la Economía Cubana*. Forma parte del consejo editorial de las revistas *Cuban Studies* y el *International Journal of Cuban Studies*. Es coeditor del reporte sobre economía cubana de CESLA, en España. Desarrolla su investigación en torno al desarrollo económico y la reforma de los modelos de planificación central.

## RICARDO GONZÁLEZ ÁGUILA

Profesor en el Centro de Estudios de la Economía Cubana desde 2018. Candidato a doctor en la Universidad de Barcelona. Se graduó en 2016 como Master en Economía de la Universidad de Queen Mary, en Reino Unido. Investiga sobre los factores que restringen el aumento de la productividad en Cuba. Tiene publicaciones sobre la asignación de recursos en Cuba, fijación de precios, salarios y subvenciones empresariales.

## LEANDRO ZIPITRÍA

Profesor del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Doctor en Economía por la Universidad de San Andrés, Argentina. Su campo de especialización es la organización industrial. Sus investigaciones han sido publicadas en el *Review of Industrial Organization*, *International Economics*, *International Journal of Finance and Economics*, y el *International Journal of Cuban Studies*. Se ha desempeñado como consultor del Banco Mundial, CEPAL, BID, CAF, IRDC (Canadá) en temas de regulación económica y defensa de la competencia.

## CARLOS LAGE CODORNÍU

Licenciado en Economía en 2005, Máster en Economía con Mención en Planificación en 2011 y

Doctor en Ciencias Económicas en 2016, todas por la Universidad de La Habana, de donde es Profesor Auxiliar. Se desempeñó como especialista y experto de la Dirección de Política Monetaria del Banco Central de Cuba entre 2010 y 2020. Entre 2020 y 2023 trabajó como consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Actualmente se desempeña como consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Cuba. Sus líneas de investigación fundamentales se relacionan con las políticas macroeconómicas y la institucionalidad del sistema y los mercados financieros.

## KARINA CRUZ SIMÓN

Licenciada en Economía en 2014 y Máster en Economía en 2021, ambas por la Universidad de La Habana. Diplomado en Economía y Gestión Bancaria por la Universidad de la República en 2018. En la actualidad se desempeña como profesora e investigadora en el Centro de Estudios de la Economía Cubana. Entre 2014 y 2022 trabajó en el Banco Central de Cuba, en las áreas de Política Monetaria y Estudios Económicos. Sus líneas principales de investigación están relacionadas con los temas de financiamiento, políticas macroeconómicas e institucionalidad.

## JUAN CARLOS ALBIZU-CAMPOS ESPIÑEIRA

Licenciado en Economía de la Industria, Universidad de La Habana. Especialista en Demografía, Centro Latinoamericano de Demografía, Costa Rica. Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de La Habana en 2001 y Doctor en Demografía, Universidad de Paris X-Nanterre en 2002. Profesor Titular del CEEC de la Universidad de La Habana. Ha publicado, entre otros trabajos: *Mortalité et survie à Cuba dans les années mil neuf cents quatre-vingt-dix*; *Cuba. La muerte y el color*, *Contrapunteo cubano de la muerte y el color*; *¿Es la baja fecundidad un fenómeno temporal en Cuba?*; *La fecundidad en Cuba. Viejas interrogantes y algunas respuestas*; *Dinámica demográfica cubana. Antecedentes para un análisis*; *Fertility, GDP y average real wage in Cuba*, *La migración internacional de cubanos. Escenarios actuales*; *Cuba. Escenarios demográficos hacia 2030*. Ha obtenido varios Premios Nacionales de la Academia de Ciencias de Cuba y de la Universidad de La Habana.

### DAYMA ECHEVARRÍA LEÓN

Licenciada en Sociología, Máster en Consultoría Empresarial, Doctora en Sociología en 2008 por la Universidad de La Habana. Trabaja como Profesora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana. Ha participado en intercambios de investigación en varias universidades de Trinidad Tobago, Argentina, Canadá, Francia, España, Uruguay y los Estados Unidos. En los últimos diez años ha coordinado seis proyectos de investigación, de ellos, cuatro internacionales. En este período ha publicado más de treinta artículos sobre los temas de género, empleo y poder, así como sobre procesos de transformaciones empresariales y su impacto en la participación y en la equidad. Ha trabajado además en procesos de articulación de actores para el desarrollo local.

### MAYRA TEJUCA MARTÍNEZ

Profesora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de la Habana. Dra. en Ciencias Biológicas en 1996. Estudia las políticas educativas y su impacto sobre la equidad, así como su relación con las políticas de empleo. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran los artículos: «Características sociodemográficas de los estudiantes y su impacto en el acceso, permanencia y éxito en la educación superior cubana» (2022); «Familia y políticas de acceso a la Educación Superior: ¿Quiénes acceden y dónde residen?» (2022); «Gestión local del empleo: los territorios y la formación de su fuerza de trabajo calificada» (2022); «Formación de universitarios y desarrollo local en Cuba» (2021); «Desigualdades en el acceso de los territorios a la educación superior» (2020); «Universidad y feminización: la experiencia cubana» (2020). Ha obtenido varios premios de la Academia de Ciencias de Cuba y de la Universidad de La Habana.

### ANICIA GARCÍA ÁLVAREZ

Ingeniera Economista, graduada en la Escuela Técnica Superior de Merseburg, República Democrática Alemana. Máster en Economía Internacional por la Universidad de La República, Uruguay. Doctora en Economía por la Universidad de La Habana en 2004. Es Profesora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana desde 1998, del cual fue su directora entre 2004 y 2010. Ha desarrollado investigaciones

por más de treinta y cinco años en temas relacionados con el sector agroindustrial y el comercio exterior agropecuario cubanos; la dependencia importadora de Cuba en la esfera de la alimentación y la posible sustitución de importaciones; sobre las transformaciones económicas en el sector agropecuario posteriores a 1989. De manera reciente ha trabajado también sobre el vínculo entre desarrollo económico y desarrollo social.

### BETSY ANAYA CRUZ

Licenciada en Economía. Máster en Economía con mención en Política Económica, Doctora en Ciencias Económicas en 2016; todas por la Universidad de La Habana. Profesora Titular desde 2016 y directora del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana desde 2017. Sus líneas de investigación fundamentales se relacionan con el sector agropecuario, su vínculo con el sector externo, y en especial, las cadenas de valor, así como la política social y su nexos con el desarrollo económico. Sobre estos temas tiene publicados más de veinte artículos, basados en su participación en varios proyectos de investigación nacionales e internacionales. Ha realizado estancias de investigación y asistido a congresos y eventos en más de diez países de la región y de Europa. Tiene, al mismo tiempo, una amplia labor como conferencista dentro y fuera del país, para la difusión de la realidad cubana, en los temas de sus especialidad.

### LISSETTE PÉREZ HERNÁNDEZ

Doctora en Ciencias Jurídicas, graduada de la Universidad Estatal de Moscú. Profesora Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, de Teoría del Estado y Metodología de la Investigación Jurídica. Ha impartido numerosa docencia de postgrado en Maestrías y Doctorado, así como cursos de superación profesional, en el país y en el extranjero. Se ha destacado por los resultados científicos relacionados con el Derecho Público. Funge como Coordinadora del Programa Doctoral y de la Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana. Ha recibido múltiples premios, entre los que se destacan: Premios de la Academia de Ciencias de Cuba por resultados investigativos, Distinciones del Ministro de Educación Superior, Premios del Rector de la Universidad de La Habana y Premio Provincial de la Unión de Juristas de La Habana.

### ORESTES J. DÍAZ LEGÓN

Licenciado en Derecho, Máster en Derecho Constitucional y Administrativo y Doctor en Ciencias Jurídicas, por la Universidad de La Habana. Doctor en Derecho Público, por la Universidad Paris Nanterre. Profesor Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, de Derecho Financiero. Realiza investigaciones sobre desarrollo local, descentralización fiscal y régimen jurídico tributario de las mipymes. Coautor de resultados científicos premiados por la Academia de Ciencias de Cuba, en tres ocasiones.

### NIURKA CRUZ SOSA

Profesora Asistente del Centro de Estudios de la Economía Cubana. Master en Gestión Turística en 2009 y doctoranda en Ciencias Económicas por la Universidad de La Habana. Diplomada en Planificación y Gestión Integral de Centros Históricos (2015) y Rehabilitación de Centros Históricos y barrios degradados (2012), por la Universidad Oberta de Cataluña. Se ha desempeñado en la gestión pública de zonas urbanas patrimoniales y la investigación sobre las industrias turística y farmacéutica, la economía creativa y el desarrollo local.

### HUMBERTO BLANCO ROSALES

Doctor en Ciencias Económicas y Profesor Titular del CEEC de la Universidad de La Habana, del cual fue fundador y su director entre 2013 y 2017. Miembro del Tribunal Nacional de Grados Científicos en Economía Aplicada y de la Red de investigación sobre Emprendimiento e Innovación de la Universidad de La Habana. Investiga sobre desarrollo de empresas y el sistema empresarial cubano, con publicaciones en varias revistas y libros. Ha obtenido tres Premios de la Academia de Ciencias de Cuba como coautor en publicaciones del CEEC. Consultor en estrategia empresarial, con experiencias en unas treinta entidades. Integra grupos de trabajo relacionados con las transformaciones del modelo económico cubano. Ha sido profesor visitante en universidades de México, Canadá y Estados Unidos.

### ILEANA DÍAZ FERNÁNDEZ

Investigadora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana. Doctora en Ciencias Económicas. Profesora del Instituto Superior de Dirección de la Economía y del Centro de Estudios de Técnicas de Dirección de la Universidad de La Habana. Realizó una beca de investigación en la Universidad de Columbia, los Estados Unidos. Las áreas de experiencia están relacionadas con los temas empresariales e innovación. Posee diversas publicaciones sobre las empresas estatales cubanas, la innovación empresarial y el emprendimiento, en revistas indexadas. Coautora de tres libros premiados por la Academia de Ciencias de Cuba. Miembro del Tribunal de Grado Científico en el Doctorado en Ciencias Económicas en la especialidad de Economía Aplicada, desde 2006 hasta la actualidad. Vicepresidenta del Consejo Científico de la Universidad de La Habana desde 2007.

### FRANCISCO F. BORRÁS ATIÉNZAR

Licenciado en Economía en 1983. Doctor en Ciencias Económicas en 1986. Máster en Contabilidad en 2008. Especialista en Banca, Finanzas y Gestión de intangibles. Profesor Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Vicepresidente de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba. Ha dirigido diversas redes científicas nacionales e internacionales. Ha impartido cursos y conferencias en diversas universidades de Iberoamérica. Autor de 17 libros de Contabilidad, Auditoría, Banca y Finanzas. Ha publicado más de 80 artículos en revistas científicas de reconocimiento internacional. Condecorado con la Orden Carlos J. Finlay del Consejo de Estado, máximo galardón científico de la República de Cuba. Ha recibido en ocho ocasiones el Premio de la Academia de Ciencias de Cuba y en ocho oportunidades el Premio Anual al Mejor Resultado Científico que otorga la Universidad de La Habana. Ha recibido la Distinción Especial del Ministro de Educación Superior de Cuba en seis ocasiones.



Esta edición de  
*Miradas a la Economía Cubana.*  
*De la Conceptualización a la práctica,*  
de las compiladoras  
Betsy Anaya Cruz y Dayma Echevarría León  
se terminó en 2023.