

# MIRADAS

A LA ECONOMÍA CUBANA

Apuntes para una reforma

Compiladoras

**Ileana Díaz Fernández**

**Niurka Cruz Sosa**





# MIRADAS

## A LA ECONOMÍA CUBANA

Apuntes para una reforma



# MIRADAS

## A LA ECONOMÍA CUBANA

Apuntes para una reforma

**Ileana Díaz Fernández**  
**Niurka Cruz Sosa**  
*Compiladoras*

**Julio Carranza**  
*Prólogo*



La edición de esta obra ha sido posible gracias al apoyo de la fundación Friedrich Ebert (FES). Las opiniones expresadas en esta publicación son las de sus autores, su contenido no refleja necesariamente los puntos de vista de la FES o las organizaciones que representan.

Edición: Dayron Roque y Guadalupe Pérez  
Realización: Guadalupe Pérez y Dayron Roque  
Corrección: Nora Lelyen y Julio Antonio Guanche  
Diseño: Alexis Manuel Rodríguez Diezcabezas de Armada

© Colectivo de autores, 2025  
© Sobre la presente edición:  
Fundación Friedrich Ebert, 2025

ISBN: 978-9945-509-57-1

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 / IX

*Julio Carranza*

## CAPÍTULO 1

Instituciones y desarrollo: múltiples retos y posibles caminos / 15

*Juan Triana Cordoví*

## CAPÍTULO 2

Apuntes para un programa de estabilización macroeconómica / 27

*Carlos Lage Codorniú / Karina Cruz Simón*

## CAPÍTULO 3

La segmentación del modelo productivo cubano / 37

*Ricardo González Águila*

## CAPÍTULO 4

Crisis económica y vulnerable inserción externa: la urgencia de transformaciones postergadas / 43

*Antonio F. Romero Gómez*

## CAPÍTULO 5

El sistema empresarial en Cuba. Una visión necesaria y una transformación impostergable / 53

*Ileana Díaz Fernández / Humberto Blanco Rosales*

## CAPÍTULO 6

La banca comercial: avances y caminos por recorrer en la bancarización y el financiamiento / 63

*Francisco Fidel Borrás Atiénzar / Lázaro Raidel García Rigal*

## CAPÍTULO 7

Sector agropecuario en Cuba: reformas pendientes / 73

*Anicia García Álvarez / Betsy Anaya Cruz*

## CAPÍTULO 8

Reformas al turismo en Cuba, viejos y nuevos desafíos / 83

*Miguel Alejandro Figueras Pérez / Niurka Cruz Sosa*

## CAPÍTULO 9

Infraestructura física en Cuba: estado actual y perspectivas / 97

*Ricardo Torres Pérez*

## CAPÍTULO 10

Una mirada a los recursos naturales y al medioambiente en el modelo de desarrollo de Cuba / 109

*Orlando Rey Santos*

## CAPÍTULO 11

El sistema cubano de ciencia, tecnología e innovación:  
apuntes para una reforma / 117

*Guillermo Andrés Alpízar*

## CAPÍTULO 12

Políticas sociales en Cuba 2019-2024:  
apuntes para una reforma / 127

*María del Carmen Zabala / Dayma Echevarría León*

## DISCURSOS ANIVERSARIO DEL CEEC

Conmemorar el 35° aniversario es una muestra de que los  
imposibles aún no están perdidos / 137

*Juan A. Triana Barros*

Seguiremos haciendo lo que nos corresponde, acorde  
con nuestra misión, sin flaquear / 143

*Humberto Blanco Rosales*

Sigamos aportando con el mismo entusiasmo  
y compromiso del primer día / 145

*Silvia Odriozola Guitart*

## DE LOS AUTORES / 147



Los colegas del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana me han solicitado escribir un prólogo breve al libro *Miradas a la Economía Cubana*, correspondiente al año 2024.

Es ya una larga tradición de este importante centro académico, realizar esta y otras publicaciones, basadas en investigaciones rigurosas e informadas sobre la evolución y realidad de la economía nacional.

Ello ha sido de una gran utilidad, sobre todo en un tiempo como este, donde se enfrenta una crisis económica y social muy compleja que necesita respuestas y propuestas novedosas e innovadoras, con el objetivo de devolver la capacidad de crecimiento y viabilidad a la economía socialista cubana; construida por más de seis décadas —en las cuales ha atravesado diferentes contextos históricos—, siempre bajo la permanente agresión del bloqueo y demás medidas del gobierno norteamericano.

Esta versión de *Miradas...*, tiene la característica esencial de acompañar los diferentes análisis —sectoriales y más generales— con propuestas concretas de acción a ser valoradas por aquellos a quien corresponde tomar las decisiones necesarias. Quizás esté de más aclarar, pero siempre vale decirlo: ninguno de estos textos pretende erigirse como la razón indiscutible en ninguno de los asuntos que se abordan, todos están acompañados por la humildad académica de quienes conocen la complejidad de estos temas, pero también tienen el aval científico como para esperar que sean objeto de atención y debate.

Me voy a referir con brevedad a un aspecto esencial para poder enmarcar todo lo que aquí se dice, lo cual por supuesto, supone continuar el trabajo y avanzar más: se trata de la arquitectura de la reforma.

Por años hemos insistido en que la economía cubana necesita una reforma integral y fundamental, en eso consistió el libro: *Cuba: la reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate*, que junto a Luis Gutiérrez y Pedro Monreal publicamos en 1995. Sin dudas algo se ha hecho, sobre todo a partir de la segunda década del presente siglo XXI, pero aún está muy lejos de completarse un proceso que debió haber avanzado desde mucho antes, con mayor velocidad y con mayor coherencia e integralidad.

Hay dos dimensiones fundamentales con las cuales es necesario contar en este proceso. Primero, el conocimiento de la situación de cada uno de los sectores de la economía, sus potencialidades y el lugar que deberían ocupar en una estrategia de desarrollo del país. La segunda y fundamental, la integración de todo el proceso en un sistema económico único que funcione para todos los actores implicados con la dinámica, estabilidad, eficacia y transparencia necesaria.

Deben quedar claros, algunos factores de principio. Se trata de articular un sistema de carácter socialista, liberado de todo dogma paralizante; donde predominen los intereses populares y no los intereses del capital, pero en el contexto de una economía diversa en sus tipos de propiedad y en el funcionamiento integrado de los mercados. O sea, se trata de una búsqueda innovadora, basada en la teoría y en la historia crítica, pero, sobre todo, en las condiciones y posibilidades de esta nación en la actual época en extremo compleja para un país como Cuba: pequeño, sin grandes recursos naturales, agredido y en una posición geopolítica muy difícil. A ello se añade el impacto de la crisis, o las crisis de los últimos años, resultado de varios factores. El primero de estos, sin dudas, el bloqueo genocida, sumado a: los efectos de la pandemia de la covid-19, las dinámicas erráticas de la economía internacional en medio de guerras e indefiniciones, y también, y no menos importante, los notables errores en la conducción de la política económica del país.

Por nuestra parte hemos insistido en la necesidad de este proceso integral desde hace años: todo está publicado, no hay espacio aquí para extendernos en esas propuestas, las cuales pueden ser consultadas.

De lo que se trata ahora es de destacar el aporte de este nuevo libro, escrito por valiosos profesionales de la economía comprometidos con la historia de nuestro país. En mi opinión se trata de un aporte notable.

En cada capítulo, además del análisis, se presentan propuestas todas dignas de considerar y técnicamente fundamentadas, concretas, sin abstracciones fatuas.

Como se conoce, la economía es un sistema complejo y la ciencia económica estudia ese sistema para conocerlo mejor en sus características, condiciones, contradicciones y potencialidades, y así realizar análisis y propuestas fundamentadas para hacerlo avanzar hacia los objetivos que persigue la sociedad. Esos objetivos no son neutrales, están definidos por el tipo de sociedad que se pretende construir, en nuestro caso una sociedad de justicia social, soberanía nacional y desarrollo económico y democrático, pilares esenciales del proyecto nacional cubano.

Una vez dicho esto, se puede comprender mejor que el avance de la reforma no debe, ni puede ser, espasmódico, sectorial y/o segmentado —como también de alguna manera se apunta en el capítulo escrito por Ricardo González—. Ha de integrar el todo económico, social y político, para definir bien el orden de las transformaciones que se deben realizar en cada sector y la relación entre todas. Lo contrario da lugar a un movimiento azaroso y a veces caótico donde unas medidas afectan o anulan a las otras, sin que nos percatemos bien de cuál es la causa de los fracasos o retrocesos. Lo más complejo de la reforma es definir, diseñar y rectificar a tiempo, cuando sea necesario, la arquitectura con la que debe avanzar.

En este sentido hay dos conceptos fundamentales que deben acompañar a los diferentes cambios a realizar: la simultaneidad y la secuencialidad.<sup>1</sup> Hay medidas, correspondientes a diferentes sectores, que deben tomarse al mismo tiempo, y otras deben tener el orden de secuencia adecuado. En la historia reciente de la economía cubana abundan los ejemplos donde los resultados negativos han sido consecuencia de la desatención de estos conceptos. El reordenamiento monetario de 2021 y la bancarización de 2023, serían ejemplos claros. No me voy a detener en detalles para demostrar esto, porque ya lo hemos hecho en extenso en otros textos.

El capítulo correspondiente a la banca (Borrás y García), ofrece un muy completo análisis sobre la evolución y situación actual de la banca en Cuba. Se debe subrayar que este servicio, fundamental en una economía moderna, dista aún mucho de lo que debería ser. Incluido en ello, la política de bancarización, que si bien es imprescindible ha sido

<sup>1</sup> Conceptos destacados en: Carranza, Julio, Luis Gutiérrez y Pedro Monreal. *Cuba: la reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate*. IEPALA, 1995.

implementada de manera muy limitada debido a la falta de condiciones necesarias, como: i) una red bancaria que funcione eficientemente, incluido los cajeros, ii) una muy limitada autorización del uso de efectivo por los actores económicos, iii) la ausencia de un auténtico mercado cambiario y iv) una política de créditos limitada y pasiva, entre otros.

El proceso de reforma integral debe ser ágil y con un plan estratégico claro, para ello se debe: definir etapas;<sup>2</sup> identificar áreas de acción, metas para cada etapa, etc., y ser monitoreado desde la más alta autoridad de gobierno —de manera sistemática y con las asesorías necesarias—, también debería mantenerse un debate imprescindible de toda la sociedad, ya que es, en definitiva, su vida la que se decide.

Hay un tema presente en el debate actual sobre la necesidad de diferenciar lo urgente de lo importante y así es, sin dudas, pero ambos niveles deben atenderse y establecerse soluciones de coherencia y continuidad entre ellos. Por ejemplo, el establecimiento de los equilibrios macroeconómicos es fundamental para la economía; sin embargo, hoy están en malas condiciones con un proceso inflacionario prolongado y un déficit presupuestario, a todas luces insostenible, eso supone la urgencia de un plan claro, el texto de Lage Codorniu y Cruz propone pistas muy válidas para ser consideradas. Este plan debe conectar con la transformación global de la economía, de lo contrario sus efectos se anularían en el corto y mediano plazos. Vale este principio para la necesidad de establecer un mercado cambiario de mayor estabilidad y control, al cual asistan todos los actores económicos.

Una positiva característica de los textos de este libro es que se mueven tanto en el nivel microeconómico como en el nivel macroeconómico. Esta articulación entre los dos niveles es parte esencial de la integralidad de la reforma por la cual abogamos. Este es un punto esencial en la transformación de la empresa estatal, o sea pública, no para que deje de ser pública sino para que deje de ser ineficiente o cuasiineficiente. O sea, hay una dimensión que tiene que ver con la estructura interna de las empresas: cómo se organizan, cómo se gestionan, cómo participan los trabajadores, cuáles son las facultades de sus directivos, cómo son los incentivos, cómo es su contabilidad, sus auditorías internas y externas, etc. Asimismo, un asunto fundamental es la correcta respuesta al llamado problema principal / agente —esto es, la relación del dueño de

las empresas públicas, el pueblo y quienes las gestionan, sus directivos y trabajadores—, que tanto golpeó a las economías socialistas de Europa del Este. En este sentido la creación de las juntas de gobierno y su correcto funcionamiento es esencial.

La otra dimensión es la macroeconómica, o sea cómo las diferentes empresas se relacionan entre sí cualquiera sea su propiedad. Esto supone la construcción de los mercados, incluidos los mercados de medios de producción y el mercado monetario, con las regulaciones correspondientes, pero debe funcionar de manera transparente y dar los espacios necesarios para una correcta y eficiente gestión empresarial. El texto de Ileana Díaz y Humberto Blanco contribuyen de forma notable a esta discusión.

En el caso de las empresas públicas, propiedad de todo el pueblo, se trata de otorgarles toda la autonomía necesaria en la gestión y con los incentivos adecuados, pero a la vez deben tener las regulaciones y controles necesarios en el uso eficiente de los recursos puestos en sus manos; así como la aprobación y chequeo de sus planes estratégicos. De ahí la importancia de la existencia de juntas de gobierno.

Un asunto clave es el necesario cambio a una planificación más estratégica y financiera; para superar la planificación esencialmente burocrática vigente en Cuba, caracterizada por una muy central asignación de recursos y establecimiento de precios, propios de los fracasados modelos socialistas europeos.

También es necesario la clasificación de los diferentes tipos de empresas a las cuales corresponden regulaciones diferentes, sobre todo aquellas que son monopólicas.<sup>3</sup>

El tema del sector privado y cooperativo es también fundamental hoy en Cuba. Está directamente relacionado, no solo con el incremento de la oferta, también con la reforma de la empresa estatal como receptora de fuerza de trabajo excedentaria, que es uno de los factores (no el único) que lastra la eficiencia de estas. Este sector, aunque no es ni deberá ser el hegemónico en la economía, lugar que corresponde al sector estatal, es imprescindible y debe fortalecerse, tanto en la industria y los servicios como en la agricultura.

El sector privado, a pesar de que hoy existe y ha crecido, aún no se integra bien a la dinámica general de la economía; ni articula los encadenamientos de los que es potencialmente capaz. El problema fundamental es el mal funcionamiento de los mercados y las no bien

2 Tres etapas se proponían en el texto de Carranza, Gutiérrez y Monreal (1995).

3 Se retoma en este libro y concuerda con ideas presentes en Carranza, Gutiérrez y Monreal (1995).

articuladas regulaciones a las cuales está sometido, incluida la formación de precios, habida cuenta de las insuficiencias y agujeros de la política fiscal.

Debemos señalar aquí que la aprobación de una ley de empresas, largamente esperada, es esencial, incluida una ley de bancarota, así como restricciones financieras fuertes.

Otro aspecto central de la reforma es la profunda transformación del sector agropecuario; en él está implicada la alimentación de la población: asunto de seguridad nacional. En el texto de Anicia García y Betsy Anaya sobre el tema están detalles de cómo podría ser, en los cuales no me es posible extenderme ahora. Solo deseo señalar que la transformación debe ser integral, e incluir: los actuales incentivos, las formas de comercialización, los precios, el manejo de los imprescindibles encargos estatales y la dimensión del área de tierra a explotar por los actores no estatales, ya sea en usufructo o propiedad. Es un hecho que, de una u otra forma, es el sector privado quien aporta hoy el 80% de los alimentos que se producen.

Un aspecto esencial en este sector y que a la vez tiene que ver con la economía en general y con la estrategia de desarrollo económico, es la política de inversiones. No es posible que un sector con la prioridad de la agricultura, haya bajado su nivel de inversión del 8% a menos del 3% de la inversión, a favor de otro sector como el turismo. La agricultura además de otros incentivos y otras formas de organización de la producción, necesita recursos imprescindibles, imposibles de obtener con esos niveles ínfimos de inversión que hoy padece.

El tema del turismo tiene un magnífico capítulo escrito por Figueras y Cruz. Como allí se demuestra, este sector de gran importancia para Cuba ha tenido una trayectoria descendente en los últimos años, sobre todo después de la pandemia, sin recuperación a la vista.

Sin embargo, se siguen realizando costosas inversiones que no logran devolver la inversión y dar ganancias en los tiempos adecuados. Cuba, sin dudas, tiene condiciones excepcionales para el turismo, pero el sector es muy vulnerable a la agresión externa, no solo al bloqueo. Además, es muy competitivo a nivel internacional, de ahí la importancia del mayor estudio y segmentación de los mercados, así como la diversificación del producto turístico. Por solo citar ejemplos del área, República Dominicana recibe en 2024, más de 11 millones de turistas,<sup>4</sup> y Cuba apenas sobrepasa

los 2 millones.<sup>5</sup> Al turismo hay que apostar, pero no de cualquier manera, como bien destacan Figueras y Cruz es necesaria una renovación de la política turística. Es insostenible que se concentre tal porcentaje de la inversión, más cuando viejas y excelentes instalaciones hoteleras se degradan de forma acelerada por falta de mantenimiento.

En este orden llegamos a otro de los nudos fundamentales de la actual economía cubana: la pérdida de la capacidad de crecimiento y la respuesta productiva a los incentivos de las políticas económicas actuales. Después del fuerte desmantelamiento histórico de la industria azucarera, lo cual tiene sus explicaciones, no se ha logrado restituir de manera estable un sector que juegue el papel de primero de la economía cubana. Uno que genere los recursos para hacer las importaciones necesarias de medios de producción y hacer avanzar la industrialización del país, hoy fuertemente afectada. En los años noventa ese papel se le asignó al turismo y tuvo entonces una gran importancia, hoy continúa esa importancia estratégica, pero no alcanza para cumplir esa imprescindible función. Este asunto, que tiene más que ver con los desarrollos sectoriales y la estrategia de desarrollo económico, es algo que debe discutirse de la manera más urgente posible: sin ese respaldo sería imposible sostener la tasa de crecimiento que el país necesita.

En 2024 el PIB del país está aún 10 puntos porcentuales por debajo del de 2019 y las importaciones se han contraído más de un 20%. Dado que aún se cuenta con una fuerza de trabajo calificada, sería de interés entrar fuertemente en el campo que abren las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial, hay una oportunidad, pero no es eterna y sí es compleja de manejar, pero posible.

En el libro hay todo un interesante capítulo dedicado al sistema de Ciencia y Tecnología en el país (Alpízar) que, si bien tiene logros, aún está muy lejos de hacer aportes decisivos al desarrollo nacional, más allá

---

indicó que eso representa un crecimiento de un 48 % con relación al 2019, un 32 % respecto al 2022 y un 9 % frente al 2023». «RD cierra 2024 con récord histórico de más de 11 millones de turistas». *Presidencia de la República Dominicana*, disponible en: <https://presidencia.gob.do/noticias/rd-cierra-2024-con-record-historico-de-mas-de-11-millones-de-turistas> (Nota de la Edición).

5 Arribo de viajeros visitantes internacionales, según la ONEI (2024): «Se han recibido 2 005 390 visitantes internacionales hasta el mes de noviembre, lo que representa el 92,1 %, es decir, 172 451 visitantes internacionales menos que en el mismo período del año anterior». Publicado en: [https://www.onei.gob.cu/sites/default/files/publicaciones/2024-12/arribo-de-viajeros-noviembre-2024\\_0.pdf](https://www.onei.gob.cu/sites/default/files/publicaciones/2024-12/arribo-de-viajeros-noviembre-2024_0.pdf) (Nota de la Edición).

4 La Presidencia de la República Dominicana declara: «Al destacar la llegada de 11 192 047 visitantes el pasado año, Collado

del importante logro de las vacunas y algunos medicamentos novedosos. Si se revisan las estadísticas se verá que la muy débil presencia en las exportaciones cubanas de productos que utilicen intensivamente fuerza de trabajo calificada, demuestra la baja utilización de uno de los principales recursos del país, he ahí todo un tema. O sea, es preciso responder adecuadamente a las preguntas, qué producir y para cuáles mercados, el tema de la reinserción internacional de la economía cubana es medular, como bien lo aborda Antonio Romero en su capítulo.

Hoy el mundo está bajo un serio proceso de cambios cuyo final es difícil de pronosticar, pero sin dudas, de una forma u otra, el mundo unipolar está tocando su fin. Se abren nuevos espacios financieros, comerciales y de inversión, probablemente los BRICS+ son la expresión más importante de este proceso. Para Cuba se presentan nuevas oportunidades, pero desde una economía desecha como la actual es imposible aprovecharlas bien. Hoy día no bastan y suelen ser casi imposibles los acuerdos políticos que en el pasado fueron tan importantes para el país. Con objetividad en la mirada, lo que no se solucione aquí, nadie vendrá a solucionarlo, es la dura realidad.

Uno de los capítulos del libro se dedica a un análisis exhaustivo de la situación de la infraestructura (Torres), tanto de comunicaciones como física. Se reconoce el avance, sobre todo de la conectividad a internet, pero también el marcado deterioro de la red de transporte tanto urbana como extraurbana, así como de los acueductos y los generadores de energías, los cuales han tenido crisis recurrentes durante los últimos años. En el caso de las termoeléctricas, absolutamente esenciales para el funcionamiento de la economía y la sociedad, el problema no es solo la escasez de combustibles, también, y de manera fundamental, lo es el mal estado de las principales plantas del país, objeto de constantes rupturas sin el mantenimiento adecuado. Tampoco es suficiente el avance en fuentes alternativas de energía, aunque se insiste en esto en los últimos tiempos. Para cualquier fin, ya sea de desarrollo o simple crecimiento, superar el problema de la energía y del agua es imprescindible.

El crecimiento y el desarrollo necesitan infraestructuras y servicios que funcionen, carreteras, bancos, seguros, correos, etc. En la sociedad moderna no puede haber economía eficiente sin este contexto, hoy casi todo esto en Cuba tiene un nivel de deterioro notable en relación con la situación de otros países, sin dudas aquí también el bloqueo pesa y mucho, pero no solo el bloqueo.

Avanzar en este gran desafío de recuperar la capacidad de crecimiento del país, supone también mayores niveles de inversión, incluida y de manera importante la inversión extranjera. Sin embargo, el nudo de la deuda externa y la incapacidad de pago, impide ya no solo mayor inversión, también el acceso a créditos frescos. Según cálculos, un punto porcentual de crecimiento del PIB en Cuba, supone cerca de un 22% de crecimiento de las importaciones. Es cierto y positivo, el logro de renegociaciones y cancelaciones importantes de deuda, pero eso no resuelve el problema del necesario acceso a créditos nuevos y mayores inversiones. Se ha propuesto, con mucho sentido, la necesidad de buscar nuevas fórmulas para destrabar la deuda, entre ellas la posibilidad de pagar con determinados activos de los que dispone el país, es esta también una discusión urgente.

Este libro, puesto en manos del lector interesado, casi al final cuenta con un capítulo esencial dedicado a las políticas sociales (Zabala y Echevarría). Estas políticas adquieren mayor importancia debido al dinamismo de mayores desigualdades a que ha dado lugar la actual economía nacional, y el impacto tanto de la crisis como de los cambios. La justicia social es un principio irrenunciable del proyecto nacional, sin esto perdería sentido; por tanto, su adecuado diseño y sustentabilidad económica es esencial. Ambas dimensiones se encuentran hoy en dificultades, a pesar de que el gobierno sigue dedicando una parte muy importante del presupuesto a sectores como salud, educación y seguridad social. Sin embargo, el presupuesto mismo tiene problemas de financiamiento, que se resuelven de forma general con su monetización, lo cual impacta fuertemente sobre el déficit presupuestario, que hoy se encuentra por encima del 15%.

El problema de las políticas sociales depende también del manejo integral de la economía, por supuesto de las prioridades, pero también de los recursos que se generen y se dispongan. Las autoras proponen un rediseño y mayor focalización de las políticas en general y de los subsidios en particular.

El libro también aborda el cada vez más importante tema de la dimensión ecológica de la economía (Rey Santos), cuestión que ha sido de forma amplia estudiada por las instituciones cubanas relacionadas con el tema. Sin embargo, tampoco este asunto escapa a los impactos de la crisis y hoy es un desafío acuciante el avanzar por un «PIB verde», o más verde que el actual.

Una ausencia, en el contenido general del libro y que debe también ser tenida muy en cuenta es el serio

problema demográfico que enfrenta el país. De una parte la disminución de la población debido a la caída de la tasa de natalidad y al muy fuerte proceso migratorio de los últimos años, de manera fundamental de personas jóvenes, muchas de ellas calificadas. De otra parte, el envejecimiento de la población, lo cual presiona con fuerza sobre la economía que debe estar en capacidad de mantener a un amplio sector de jubilados y mayores problemas de salud. Las relaciones entre crecimiento demográfico y desarrollo han sido muy estudiadas, hoy Cuba presenta una relación muy complicada entre ambas, cuestión que también debe ser considerada tanto para las políticas económicas como para las estrategias de desarrollo.

Este libro del Centro de Estudios de la Economía Cubana, no pretende dar todas las respuestas, sería imposible y absurdo, pero sí hace aportes importantes y ordenados a tener en cuenta por su utilidad práctica y su fundamentación técnica y política, sobre los principales componentes de la reforma económica.<sup>6</sup>

---

6 El proceso de reforma económica es referido, en diversas ocasiones en este libro como Actualización o Actualización del modelo económico. Asimismo, como parte consustancial de este proceso aparecen referencias frecuentes a varios documentos considerados como rectores del mismo, que se encuentran en la base de la *Conceptualización del modelo económico*, en lo adelante se referirá a los mismos como Conceptualización. Existen dos «versiones» del documento. La primera versión publicada en 2017 como: Partido Comunista de Cuba (PCC). *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017. Contiene la Conceptualización del Modelo Económico*

Como se puede concluir de su lectura, la situación actual de Cuba es compleja e incierta. No obstante, hay razonables márgenes de acción para avanzar en una reestructuración esencial, sin la cual, la rearticulación del proyecto nacional y de una alternativa socialista para el país, estaría muy comprometida. El tiempo es de pensamiento y de acción, pensar y debatir para actuar certeramente; en frente está la historia y el tiempo es una variable crítica.

*Julio Carranza*

---

*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.* Editora Política: La Habana, junio 2017. Otra versión más reciente aprobada en el 8vo. Congreso del PCC, publicada como: Partido Comunista de Cuba. *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.* Editora Política: La Habana, junio 2021. Para diferenciar las dos «versiones», de este documento se adicionará el período, según sea necesario (Nota de la Edición).

## *Instituciones y desarrollo: múltiples retos y posibles caminos*

JUAN TRIANA CORDOVÍ

---

### **Introducción**

El presente capítulo se estructura en seis secciones: la introducción, un desarrollo dividido en cuatro partes y unas reflexiones finales.

En la primera parte se aborda de manera sintética la relación entre instituciones y desarrollo económico y algunos de los conceptos básicos de la economía institucional. La segunda parte está dedicada a exponer las principales características de esos últimos treinta años de reformas en Cuba, pero en especial de este último período y mostrar los resultados obtenidos. La tercera se dedica a examinar las exigencias que imponen los tres grandes ámbitos de actuación en los cuales se debe trabajar a la misma vez: la definición del sentido y la dirección de la reforma inconclusa, el necesario proceso de estabilización macroeconómica y, por último, la imprescindible transformación productiva del país. La cuarta parte es, en lo fundamental, una propuesta de camino a seguir, concentrado en un grupo de propuestas de medidas que podrían sobre todo, generar confianza en los actores económicos.

### **¿Son las instituciones determinantes para el crecimiento y el desarrollo?**

Luego de casi un siglo, las diferencias entre aquellos países a los que se les ha llamado países ricos y los

denominados países pobres, lejos de disminuir, se han acrecentado, de la misma manera que la concentración de la riqueza, cada vez en una menor cantidad de países y de familias.

El esfuerzo teórico por interpretar esas realidades ha sido realmente grande. Encontrar los resortes que conducen al crecimiento sostenido, la elevación de los niveles de vida y la prosperidad de las naciones se ha enriquecido en la misma medida que el fenómeno del desarrollo/subdesarrollo también lo ha hecho. En apenas un siglo el concepto ha evolucionado de la mera identificación del crecimiento y el desarrollo como un mismo fenómeno hasta el concepto de desarrollo sostenible.

Existen muy diversas interpretaciones sobre los factores que han conducido a esa gran diferenciación entre un grupo de países que han alcanzado altos niveles de vida y otros (muchos) que pareciera que cada día se alejan más en sentido contrario.

La realidad de alguna manera ha superado varios paradigmas ampliamente aceptados. Es posible constatar que algunos países que fueron considerados pobres / subdesarrollados / atrasados han logrado alcanzar dinámicas de crecimiento significativas y también mejoras sustanciales en la calidad de vida de sus habitantes. Lo han hecho desde situaciones diferentes, culturas también diferentes, posiciones geográficas para nada idénticas e incluso regímenes políticos también diferentes. Países como China y Vietnam transformaron radicalmente sus economías y mejoraron sustancialmente los niveles de vida de su población, sin abandonar, al menos formalmente, la «filosofía» socialista en que esas sociedades se sustentan; otros, como Malasia, Singapur, Corea del Sur, etc. también lograron transformaciones significativas que los han conducido por la misma senda del crecimiento y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes desde «filosofías» y regímenes políticos muy distintos a los primeros.

¿Cómo es posible que países con marcadas diferencias en cuanto a puntos de partida, tamaño del mercado interno, acceso a mercados externos, recursos naturales, niveles de educación de partida de su población, e incluso, regímenes políticos diametralmente opuestos hayan logrado no solo salir de aquella situación típica del subdesarrollo sino mantener un proceso ya largo y sostenido de mejora de la economía y de su situación social?

Para algunos lo que tienen en común esos procesos exitosos de crecimiento y desarrollo es el funcionamiento de las instituciones que en esos países se

han dado. Hoy parece existir un consenso generalizado acerca de la importancia de las instituciones para el crecimiento y el desarrollo. También parece existir consenso en que la calidad de esas instituciones tiene alguna influencia en la calidad del crecimiento económico y del desarrollo que los países pueden alcanzar o que definitivamente no alcanzan (Acemoglu y Robinson, 2017).

«Estos componentes del entorno institucional conforman el complejo de restricciones dentro de las cuales pueden desenvolverse los actores económicos, políticos y sociales. A la vez que pautan las reglas de juego de la sociedad en sentido amplio, determinan también la capacidad de hacer cumplir esas reglas. En toda una serie de diagnósticos específicos, hay situaciones en las cuales el problema consiste en que no existen reglas de juego predeterminadas; en otras situaciones, la carencia se deriva de que esas reglas son malas; pero hay también situaciones en las que las reglas de juego son las adecuadas y el problema radica en que no se pueden hacer cumplir o los agentes creen que no se pueden hacer cumplir» (Bergara, 2016, pág. 16).

Se reconoce sin embargo que, si se acepta lo anterior quedan pendientes preguntas no resueltas, por ejemplo: ¿cuáles son esas instituciones?, ¿a qué responde la elección de las mismas por parte de los gobiernos?, ¿cuáles son las políticas que garantizan el buen funcionamiento de las instituciones?, ¿por qué unos países escogen unas y no otras?, ¿por qué instituciones cuyas formas son prácticamente idénticas, —por ejemplo, la propiedad privada o la democracia— producen resultados diferentes en países con situaciones económico-sociales parecidas? (Bandeira, 2024).

## Instituciones: una interpretación desde la economía

### El concepto y sus orígenes. Su evolución

Es probable que la definición más conocida y recurrida de «instituciones» sea la utilizada por North a inicios de la década de los años noventa, quien las definió como las reglas del juego e insistió en distinguir entre «institución» y «organización».<sup>1</sup> En estos últimos

<sup>1</sup> «A crucial distinction in this study is made between institutions and organizations. Like institutions, organizations provide a structure to human interaction (...). Conceptually, what must be

treinta años otras muchas definiciones del concepto han aparecido, más para precisar y focalizar aspectos derivados del mismo que para negarlo.<sup>2</sup> En este sentido asumiremos la definición propuesta por Hodgson quien define a las instituciones «como un sistema de reglas sociales establecidas y extendidas que estructuran las interacciones sociales» (Hodgson, 2011, pág. 22).

En igual sentido, Bergara (2003) las define como «las restricciones creadas por los hombres [las personas] que dan forma a la interacción entre los agentes» y reconoce además que esas restricciones pueden ser formales e informales. Las primeras, están referidas a todo el conjunto de normativas de diversa índole, jurídica política, económica y contractual; mientras las segundas «están estrechamente ligadas a la matriz cultural», convencionalismos y normas propias de cada cultura, que no reaccionan automáticamente al cambio de las instituciones formales, por lo que, a decir del autor, es esencial tenerlas en cuenta.

Esas reglas sociales y, sobre todo, la manera en que estructuran las interacciones entre toda la sociedad, parecen estar en la raíz misma del éxito y del fracaso de los países que intentan alcanzar el desarrollo. En definitiva, se trata de un grupo de restricciones e incentivos los que, al parecer, conducen al crecimiento y al desarrollo, pero no de cualquier combinación de ellos.

Una de múltiples respuestas a la pregunta de por qué fracasan las instituciones la adelanta Bergara cuando se refiere a las causas del incumplimiento de los contratos formales e informales y que se resume a continuación:

- La cultura dominante tiende a priorizar el cortoplacismo, a despreciar las actividades empresariales exitosas y a confiar en las seguridades que el Estado podía ofrecer en otras épocas.
- Hay una clara tendencia polarizante del sistema político.
- El sistema judicial no está preparado para procesar ciertos temas complejos en el área económica.

---

*clearly differentiated are the rules from the players»* (North, 1990, pág. 4) [Traducido como: «en este estudio se hace una distinción crucial entre instituciones y organizaciones. Al igual que las instituciones, las organizaciones proporcionan una estructura a la interacción humana (...) Conceptualmente, lo que hay que diferenciar de forma clara son las reglas de los actores»] (Nota de la Edición).

2 En este sentido, el trabajo de Hodgson abunda en la evolución del concepto.

- Los grupos sociales priorizan el corto plazo y son conscientes de que el sistema político cede a sus presiones.
- El balance de los intereses sociales no facilita crear mecanismos de acuerdo general.
- La alta concentración de los mercados desestimula la iniciativa privada, con impactos negativos en el desarrollo de la mentalidad emprendedora.
- Las negociaciones entre diversos grupos sociales o políticos son interpretadas de manera sistemática como concesiones ideológicas.
- La capacidad burocrática y administrativa del Estado y de la sociedad está también moldeada por las características mencionadas (Bergara, 2016).

Esas características también permiten explicar, al menos en parte, la resistencia de las instituciones al cambio y a la adecuación a las cambiantes condiciones tanto de la situación interna de los países como del entorno en el cual están obligados a desarrollarse.

### Treinta años de reformas en Cuba. El crecimiento y el desarrollo

En el caso de Cuba, es posible comprobar que desde hace varios años se ha realizado un esfuerzo por incorporar al análisis de los problemas económicos del país el rol de las instituciones desde diferentes perspectivas, que abarcan desde el ámbito macroeconómico hasta sus impactos a nivel de la empresa estatal (Hidalgo y Triana, 2022, pág. 20).

Tres décadas después de haber iniciado la reforma económica, la situación de la economía nacional resulta estar en peores condiciones que cuando se iniciara el llamado «Período Especial».

Eventos externos de difícil manejo consolidaron tendencias de comportamiento negativas en casi todos los indicadores macroeconómicos. Sin dudas, el bloqueo económico de Estados Unidos y las políticas aprobadas por la administración de Donald Trump en su primer mandato (2017-2021) y dejadas prácticamente intactas por Joseph Biden (2021-2025), han reducido los márgenes de maniobra de las estrategias y han hecho impracticables muchas de las políticas implementadas. El propio comportamiento de la economía mundial y los conflictos bélicos resultan también en impactos negativos para la dinámica de la economía. Como se ha planteado en otras ocasiones, ese entorno adverso, condiciona la existencia de subóptimas soluciones, debido a que muchas veces

a Cuba le resulta imposible acceder a oportunidades que la economía internacional ofrece, o solo puede aprovecharlas en parte.<sup>3</sup>

A esos factores habría que sumar el daño provocado por la pandemia de la covid-19 a partir del segundo tercio de 2020, desde: la pérdida de vidas hasta la casi paralización del país y, como fue lógico, la prioridad en la asignación de recursos materiales y humanos para combatir la enfermedad.

Pero junto a las dificultades que el entorno internacional generó la pandemia, están aquellos otros, asociados a factores internos.

Los resultados del período que va del año 2018 al 2022 —no hay cifras públicas oficiales del 2023— constatan el grave deterioro del desempeño de la economía nacional.

El comportamiento del PIB en esos cinco años se expresa en una tasa de crecimiento promedio de alrededor de -1,2 %, mientras que sectores decisivos para el incremento de la oferta, las exportaciones y la alimentación también mostraron comportamientos negativos. A finales de 2023 las autoridades cubanas hicieron público que la economía había sufrido una contracción con relación a 2022.

En el caso del sector agropecuario, su tasa de crecimiento promedio para el mismo período fue de -10,1 %; la pesca de -9,1 %;<sup>4</sup> explotación de minas y canteras -5,1 %; industria azucarera -7,9 %; la industria manufacturera -7,3 %.<sup>5</sup> Conviene señalar que estos decrecimientos se producen desde comportamientos ya relativamente comprometidos en años anteriores.

Hoy los tres grandes agentes de la economía —las familias, las empresas y el Estado— se encuentran atrapados y entrampados en ese fenómeno que es la inflación estimada oficialmente en alrededor del 32 %, y en un comportamiento altamente volátil de la tasa de cambio del mercado informal de divisas. Lo anterior, hace todavía más difícil cualquier esfuerzo de

recuperación de la economía real, tanto por la reducción de la demanda efectiva como por el incremento de la incertidumbre que la misma genera, con consecuencias directas sobre la dinámica de los negocios estatales y privados. La afectación que produce en el bienestar de la población es considerable si atendemos al valor de las jubilaciones y pensiones y al del salario medio.

De manera oficial, se estima un déficit fiscal del 18 % para el año 2024.<sup>6</sup> Debe tenerse en cuenta que en el 2023 hubo de aprobarse un déficit fiscal de 983 638 millones de pesos, superior a los 681 266 millones de pesos planeados originalmente (*Granma*, 2023).

La inversión como parte del PIB no ha rebasado el 11 % como promedio desde 2017. A esa significativamente baja participación de la inversión en el PIB, habría que sumar una estructura por sectores en los últimos años señalada como uno de los factores que deben ser reestructurados, dada la alta concentración de la misma en el sector inmobiliario, en especial en la construcción de hoteles, que alcanzó una participación del 33,2 % en el período 2011-2022. En el año 2023, esa participación se redujo hasta el 27 % y para los primeros tres meses del 2024 se había reducido al 23,5 %.

Mientras, el sector externo expresaba en sus resultados la debilidad del funcionamiento de la economía, de su débil inserción internacional y de la falta de complementariedad del sistema productivo cubano. La balanza de bienes y servicios en el año 2022 y 2023, al igual que la cuenta corriente, mostró cifras negativas según las estimaciones de Romero Gómez. Según el propio autor la deuda externa del país alcanza en el año 2023 el 114,6 % del PIB (Romero, 2024).

Sin embargo, otros rasgos ya no económicos, dan constancia del deterioro de la situación de la economía, entre ellos, el incremento de la desigualdad y de la pobreza,<sup>7</sup> y un flujo migratorio que ha privado al país de centenares de miles de personas.

3 Un ejemplo que lo ilustra de forma clara es que al estar Cuba en la lista estadounidense de Estados Patrocinadores del Terrorismo (SST), decenas de miles de turistas europeos que han visitado o visitarían la Isla, pierden al hacerlo, la condición de visado especial de Estados Unidos, de la cual disfrutaban los ciudadanos de ese continente. Esto ha impactado de manera negativa la recuperación del turismo en el país.

4 Uno de los mayores recursos que tiene nuestro país es su tierra y el mar que la rodea y tenemos más tierra arable por persona que países grandes productores de alimentos. Aún estamos lejos de la frontera de producción del sector y necesitamos modernizar las tecnologías de producción.

5 Cálculos del autor en base al *Anuario Estadístico de Cuba 2022* (ONEI, 2024, pág.14, tabla 5.5).

6 «Para 2024, el presupuesto del Estado proyecta un déficit fiscal de 147 391 millones de pesos, superior al estimado en 49 027 millones, resultado de recaudar ingresos netos por 333 316 millones e incurrir en gastos totales por 480 707 millones» (Figueroa y Carmona, 2024).

7 En Cuba viven hoy alrededor de 800 000 personas que reciben como ingreso no más de 1500 CUP al mes. Si se divide esto por los 30 días del mes, se convierte a dólares estadounidenses y se considera cualquiera de las tres tasas que se usan hoy en nuestro país (25 CUP por USD, 2 USD/día; 120 CUP por USD, 0,41 USD/día y 395 CUP por USD, 0,12 USD/día) sería un ingreso considerablemente bajo (Triana, 2024).

## Cambios y adecuación de las instituciones en estos años

Aunque resulte paradójico puede afirmarse que todo este largo proceso de reformas ha estado acompañado de cambios y adecuación de las instituciones, así como de la creación de otras nuevas.

En el período que va de 1990 hasta inicios del siglo XXI asistimos a una política de ajuste heterodoxo que fomentó cambios en las «reglas del juego» y también en las organizaciones que debían hacer cumplir esas reglas: la expansión del sector privado; el renacimiento del mercado libre campesino esta vez rebautizado como «mercados agropecuarios»; la expansión de empresas sucursales extranjeras en el comercio con empresas estatales; la apertura al capital extranjero; la despenalización de la tenencia de divisas y utilización del dólar norteamericano; la aparición del peso cubano convertible; la creación y puesta en funcionamiento de las Casas de cambio (Cadecas) y la posibilidad para la población de abrir cuentas en divisas con el consiguiente nacimiento de un mercado formal y oficial de divisas. Todas ellas significaron y provocaron cambios institucionales, algunos formales y oficialmente aceptados y promovidos y otros informales, pero también con una gran influencia sobre la dinámica económica y social. En síntesis, se generaron nuevos incentivos y restricciones, aun cuando esas mismas reglas del juego no pudieran cumplir a plenitud con las funciones para las cuales fueron creadas.

Algunas de las características que han distinguido a la economía nacional desde la década de los años sesenta, tales como: la discrecionalidad, la subordinación de las normas a la orientación y la segmentación de mercados; acompañaron a estos procesos y explican, al menos en parte, los obstáculos que enfrentaron las «nuevas reglas del juego» y las organizaciones asociadas a ellas, para cumplir las funciones para las cuales fueron diseñadas.

El segundo ejercicio de creación de instituciones con el fin de promover el crecimiento y el desarrollo, ocurrió en el período iniciado en 2008 con el proceso de elaboración y aprobación de los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, en 2011, y luego, seis años después, con la *Conceptualización, el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030*, así como la aprobación de la nueva Constitución de la República, la cual refrendó los cambios institucionales fundamentales.<sup>8</sup>

Lo significativo es que ese relativamente largo período de reforma, que va de 2008 a 2020, fue prolífico en la creación y/o modernización de instituciones. Sin embargo:

- No fue capaz de transformar en profundidad la planificación altamente centralizada y la asignación discrecional de recursos, limitando de modo significativo la posibilidad de utilizar el mercado y la competencia en la búsqueda de mayor eficiencia y productividad.
- Siguió la utilización de métodos de regulación directa, poco apropiados ya, atendiendo a la diversificación de los propios actores de la economía.
- Los ejes o pivotes que debían impulsar ese esfuerzo en pos del desarrollo tampoco alcanzaron a cumplir ese rol (Blanco y Triana, 2021).
- La reforma de la empresa estatal siguió siendo pospuesta y esta no ha logrado ser el motor que lidere la reforma y dinamice la economía.
- La inversión extranjera, siendo reconocida como estratégica para el desarrollo, padece de normas que la alejan de los estándares internacionales y hacen del mercado cubano un destino poco competitivo.
- El espacio concedido a los agentes no estatales que entonces existían (trabajadores por cuenta propia y cooperativas no agropecuarias) siguió siendo manejado con excesiva discrecionalidad y sometido a prejuicios políticos heredados de un modelo anterior, el mismo que fue calificado como no funcional a la realidad del país.
- La concesión de mayor protagonismo a los gobiernos locales no fue acompañada por los instrumentos imprescindibles para materializar ese propósito.

Al referirse a este período de reformas y cambios institucionales, Hidalgo planteaba en 2016 la necesidad de un programa de reformas cuyas características esenciales definía como sigue: «Tal programa debe contemplar ingredientes hoy insuficientes en las políticas aplicadas, tales como: leyes para respaldar reglas claras y estables sobre los derechos de propiedad (social o privada), incentivos a estructuras de mercado eficientes, mecanismos de coordinación y consolidación de acuerdos institucionales, sistemas de información transparentes y eficientes, instrumentos de mitigación

8 «De manera paradójica, en el período que media entre la aprobación de la Conceptualización y del PNDES, de abril de 2017

a marzo de 2020, es posible apreciar cierta ralentización de la dinámica de la reforma, si se compara con el período anterior» (Hidalgo y Triana, 2022, pág. 14).

de riesgos y costos de transacción, entre otros» (Hidalgo, 2016, pág. 101).

Sin embargo, luego de ocho años, es posible afirmar que apenas se ha avanzado de manera parcial, siendo la ausencia de un programa de estas características una de las razones fundamentales de los magros resultados económicos de estos años.

También fue pospuesta una de las transformaciones institucionales decisivas —por su impacto transversal en la dinámica económica y también social del país— la reforma monetaria y cambiaria, la cual desaprovechó la mejor oportunidad que haya existido de llevarla a efecto: entre los años 2014 y 2018.

En el período posterior a 2019, nuevos cambios fueron implementados; la creación de las tiendas en MLC; luego el llamado Ordenamiento Monetario, y con posterioridad en el verano de 2021, la aprobación de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Esta última transformación,<sup>9</sup> demorada más de veinte años, podría ser catalogada como una de las más radicales transformaciones puestas en práctica en los últimos treinta años.

En síntesis, desde la perspectiva de las instituciones, lo que distingue a este período es la asimetría entre el esfuerzo normativo y los resultados económicos descritos más arriba en este trabajo; sus causas se repiten a lo largo de la historia económica de los últimos treinta años y están sustentadas en la falta de coherencia, la débil consistencia entre ellas y la débil transparencia en los procesos de toma de decisiones, la combinación de los cuales han conducido a una permanente incertidumbre en los agentes económicos con un impacto negativo sobre los resultados económicos y sociales. Aun cuando resulta imposible asegurar que la corrección de estas debilidades tendría un impacto decisivo en la mejora del desempeño económico del país —debido a las existencias de otros factores y externalidades de difícil manejo— la falta de coherencia y transparencia constituyen factores decisivos que no permiten un mejor aprovechamiento de las fortalezas y las oportunidades existentes.

9 «En el sistema regulatorio cubano lo no estatal siempre jugó un rol marginal y dependiente. Desde la perspectiva institucional es vital entender esto, pues parte decisiva de la cultura económica, del modo de hacer economía y de los sistemas para manejar la economía se construyeron, casi exclusivamente, para las instituciones estatales» (Maqueira y Triana, 2016, pág. 321).

## Tres grandes ámbitos de actuación

Esa combinación de: i) restricciones externas sobre las cuales el rango de acción del gobierno es reducido,<sup>10</sup> y para las cuales no se ha logrado encontrar soluciones adaptativas que minimicen su impacto sobre la economía nacional; ii) junto a deformaciones estructurales no resueltas, e incluso incrementadas y iii) la agudización de un comportamiento macroeconómico distorsionado y distorsionante; obligan a trabajar simultáneamente en tres ámbitos decisivos: i) la reforma económica; ii) la estabilización macroeconómica y iii) la transformación productiva y la reinsertión internacional de la economía nacional

Tal cual se ha sostenido aquí y en otros muchos trabajos respecto a la economía nacional,<sup>11</sup> la llamada Reforma Económica que se iniciara en los años noventa ha padecido de varias iteraciones, no siempre en el mismo sentido y ha sido muy dependiente de la percepción política del momento, de la seguridad y fortaleza de los «socios externos», de la política norteamericana hacia Cuba, de la «sensación» de pérdida del control político y de la fortaleza y prevalencia de prejuicios ideológicos heredados de etapas anteriores, los cuales han generado un marco institucional repetidamente inconsistente y de menguada coherencia con la visión de país.<sup>12</sup>

Retomar la reforma siguiendo la esencia de lo planteado en los *Lineamientos...* y en la *Conceptualización...* significaría, entre otros aspectos:

10 En noviembre de 2024 tuvieron lugar las elecciones en Estados Unidos y la política hacia Cuba fue parte de la política interna de ese país. Más allá de demostrar sistemáticamente el carácter genocida del bloqueo, de lograr la condena del mismo en Naciones Unidas, de gozar de la solidaridad de prácticamente todos los pueblos y países; la madeja legal y política y las medidas de hostilidad impuestas por ese gobierno a nuestro país, pueden permanecer sin cambios positivos para Cuba.

11 Puede consultarse, por ejemplo, el trabajo de Ricardo Torres (2024) titulado: «El interminable Período Especial cubano».

12 Lo que ha ocurrido con el sector estatal ilustra perfectamente esto. En un discurso pronunciado en el año 2010, Raúl Castro afirmaba con relación a este sector que se debía «facilitar su gestión y no generar estigmas ni prejuicios hacia ellos y menos aún demonizarlos», quien a su vez afirmó que «esta vez no habrá retroceso» (Castro, 2010). En las intervenciones de varios de los principales dirigentes del gobierno hoy, es lugar común identificar al sector no estatal y en especial a las mipymes, como una de las causas principales de los problemas que enfrenta la economía nacional, incluyendo entre ellos la débil respuesta de las empresas estatales a las necesidades del país.

- Construir un marco institucional más consistente que reduzca la incertidumbre y contribuya a mejorar el ambiente de negocios.
- Generar mayor apertura de la economía, al fomentar la creación de nuevas empresas (estatales, privadas, mixtas, cooperativas, nacionales y extranjeras) y reducir los mecanismos de administración planificada de la economía.
- Fomentar la competencia entre todos los actores y el respeto a los contratos establecidos entre ellos.
- Proteger a los más necesitados, familias y personas en condición de pobreza, mediante políticas de redistribución de ingresos, sustitución efectiva del subsidio a productos por el subsidio a estos grupos de personas.
- Acceso asistido a los servicios de salud y crecimiento de los servicios de cuidado a las personas de la tercera edad.
- Empoderar a las autoridades locales de forma paulatina pero constante y a la vez fomentar el marco institucional adecuado a nivel local para garantizar la transparencia en la gestión de los presupuestos y los recursos de la localidad.

Lograr la estabilización macroeconómica es imprescindible porque no es posible crecer de manera sostenida con la magnitud de los desequilibrios que padece hoy la economía nacional. Ese programa debería, al menos, atender los siguientes aspectos:

- Reducir el déficit a niveles manejables mediante la reducción de los gastos del aparato burocrático del Estado.
- Redimensionar el aparato estatal, tanto en términos de la cantidad de organizaciones existentes hoy, como del personal empleado en ella y su reubicación en el sistema empresarial. El empleo en el llamado sector presupuestado es mayor que el empleo en el sector estatal empresarial, algo que requiere de asignaciones de recursos excesivas desde el presupuesto hacia ese sector y ejerce una presión muy alta sobre la salud fiscal de la economía nacional.
- Redimensionar el Sistema Empresarial Estatal, utilizando el concepto de medios de producción fundamentales definido en la Conceptualización en el año 2017 y luego ratificada en la Constitución de la República. Ello además permitiría concentrar los muy escasos recursos de que el Estado pueda disponer en las empresas realmente estratégicas.
- Alinear el sistema tributario en función de cambiar radicalmente la situación actual que lo concibe

más como un sistema de extracción de rentas para satisfacer las necesidades de ingresos del Estado, que como un instrumento capaz de incentivar la dinámica productiva del país (el sistema tributario limita la expansión de los negocios, pues la carga tributaria que los productores de riqueza enfrentan reduce significativamente la mejora cualitativa de las empresas, sean estas estatales o privadas.

- Introducir cambios decisivos en los sistemas de pensiones y jubilaciones, pues en estos momentos existen en Cuba más de 800 000 personas cuyos ingresos rozan lo estipulado por la ONU como pobreza y pobreza extrema.<sup>13</sup>
- Recuperar la capacidad para hacer política monetaria y cambiaria y poder, con ello, intervenir el mercado cambiario. Mantener un esquema monetario todavía basado en dos monedas y varias tasas de cambio genera procesos ineficientes de asignación de recursos, errores en la medición de los costos reales tanto de los procesos de producción como de comercialización, arbitraje monetario y ganancias espurias. Mientras esa capacidad de hacer política monetaria y cambiaria no se recupere, tanto el público como las empresas, seguirán perdiendo confianza en el peso cubano, el cual, debido a esos malos arreglos monetarios no puede cumplir adecuadamente con las funciones del dinero y como consecuencia los agentes buscan y encuentran otras alternativas para conservar sus ingresos.

Un elemento decisivo en la sostenibilidad de cualquier proceso de reformas que se acometa en el país es la transformación productiva y la inserción internacional, tal y como fue concebido como uno de los ejes estratégicos del *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030*.

Un examen detallado de los avances y falencias de la transformación productiva aparece en Torres (2019). Allí el autor señala un grupo de aspectos que inflúan de forma negativa en el ritmo de la transformación: «el perfil demográfico y la contracción de la población en edad laboral; el descenso de la calidad de la educación —en especial, la primaria y secundaria—; el alto costo de la energía y la vulnerabilidad del suministro; la mala calidad del financiamiento externo; retraso en la infraestructura física, y finalmente, las sanciones desde los Estados Unidos que alimentan un patrón comercial distorsionado y un imperfecto acceso a los mercados financieros internacionales». De entonces acá, lejos

<sup>13</sup> Ver nota 7.

de mejorar, casi todos esos factores han tenido una evolución negativa.

A ellos se habría de agregar el impacto de la deuda externa y sobre todo de los impagos de la misma, lo cual genera desconfianza en los inversionistas, sean estos nacionales o foráneos.

Otro factor que ha de considerarse es la necesidad de alcanzar una coherencia elevada en la asignación de los recursos de inversión. En los últimos cuatro años es posible apreciar una alta concentración de la inversión en el sector hotelero (alrededor del 33,2% de toda la inversión en ese período), en detrimento de sectores productivos de importancia estratégica, tales como, agricultura, pesca, industria azucarera.

La ausencia de una política industrial que permita reducir esos impactos negativos, e identifique cuáles industrias pudieran convertirse en los motores de la transformación productiva sigue siendo hoy una tarea pendiente.<sup>14</sup>

### Las instituciones, las urgencias y la estrategia

Los vaivenes de todo ese largo proceso de reforma han generado niveles de desconfianza muy altos en los actores económicos. No se trata de recuperar la confianza perdida, se trata de construir un nuevo ambiente de confianza, sobre nuevas bases, que respondan a las circunstancias internas y externas existentes, mismas que son significativamente diferentes a las que existían cinco años antes.

Es posible aceptar que una parte al menos de los magros resultados alcanzados en el propósito de crecer y desarrollar el país está asociada a instituciones que han sido o mal diseñadas, o coartadas, o aplicadas a destiempo, algo que los propios resultados de estos últimos cuatro años pueden confirmar.

El tiempo transcurrido desde inicios de los años noventa hasta aquí ha sido prolífico en experiencias de cambios y creación de instituciones. No parece posible avanzar hacia el futuro sin ese proceso de creación y adecuación de nuevas instituciones.

Tampoco parece posible esperar que esos nuevos procesos no estén exentos de errores y sean inmunes al cambio de circunstancias, en especial en el ámbito externo.

También es posible aceptar que, dado el carácter multifactorial de la crisis enfrentada por la economía y la sociedad cubana hoy, se requieren cambios y transformaciones en muy diferentes ámbitos y es imprescindible abordar algunos de ellos al mismo tiempo.

De igual manera, es evidente que la debilidad financiera, externa e interna, constituye una restricción de difícil manejo que condiciona, al menos en parte, el alcance de las políticas que se adopten.

Por último, hay que tener presente que cualquier esfuerzo en pos del crecimiento y del desarrollo en nuestro país está impactado por un parámetro de signo negativo —el bloqueo de los Estados Unidos— y por lo tanto, las soluciones que puedan alcanzarse, todas ellas, estarán por debajo del óptimo.

Más abajo se listan, por orden de prelación, una propuesta de medidas que no requieren de forma inmediata de recursos financieros y construyen confianza, en tanto alinean el marco institucional con el propósito de dinamizar el crecimiento económico. A la vez internalizan oportunidades y permiten abordar una parte de las urgencias que demanda el estancamiento de la economía nacional y el deterioro de la situación social:

- Comenzar de inmediato la migración paulatina del subsidio a productos hacia el subsidio a personas.
- Negociar la deuda externa. Ya hoy existen algunas experiencias puntuales de cambio de deuda por activos o concesiones productivas.
- Aprobar la ley de empresas estatales y que esta garantice la autonomía prometida desde hace más de cuarenta años, cuando se implantó el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía.
- Reducir el aporte por la inversión estatal que las empresas estatales pagan, en especial a las empresas exportadoras y de alta tecnología.
- Ampliar el rango de las actividades que pueden ser desempeñadas por el sector privado.
- Aprovechar la municipalización de la aprobación de los actores económicos y aprobar un mecanismo expedito para la creación de nuevas mipymes totalmente transparente y que siga los estándares internacionales.
- Volver a conceder el beneficio fiscal de un año sin impuestos para todas las nuevas formas de gestión, estatales y no estatales.<sup>15</sup>

14 En el trabajo de Ricardo Torres (2019) se hace una propuesta que, aun cuando puede ser actualizada a la luz de las nuevas circunstancias, contiene elementos metodológicos de indudable valía.

15 A las empresas extranjeras radicadas en la Zona Especial de Desarrollo del Mariel se les exime del pago de impuestos sobre utilidades por ocho años. El empleo creado allí está lejos de los

- Establecer beneficios fiscales y arancelarios específicos que favorezcan a las pymes de alta tecnología, sean estatales o privadas.
- Permitir la creación de empresas no estatales para la importación y exportación.
- Eliminar la obligatoriedad de la contratación de fuerza de trabajo a través de empresas empleadoras estatales.
- Aprobar el reglamento que habilita la inversión extranjera con las formas de gestión no estatales.
- Extender la condición de pymes a los productores agropecuarios privados y a las cooperativas agropecuarias y otorgarle beneficios fiscales y arancelarios para operaciones productivas condicionadas a resultados comprobables.
- Restituir la posibilidad de definir objetos sociales amplios para todos los actores (estatales y privados) y eliminar el límite de cinco actividades complementarias establecido con posterioridad.
- Fomentar la creación de Zonas Especiales de Desarrollo Local las cuales disfrutarían de beneficios fiscales y arancelarios y serían aprobadas por las autoridades locales.
- Permitir el usufructo de tierras para la producción agropecuaria a las nuevas formas de gestión no estatales.
- Reducir de forma significativa el aparato del Estado en un proceso paulatino, con plazos establecidos y con protección temporal para los empleados en dichos ministerios.
- Abrir el sector bancario cubano a operaciones de la Banca internacional donde se utilicen mecanismos de supervisión y regulación que cumplan con los estándares internacionales.
- Establecer la obligatoriedad de la licitación pública de todos aquellos bienes del pueblo que vayan a ser cedidos temporalmente a las formas no estatales de gestión, incluyendo tierras en usufructo.

Todas ellas impulsarían la competencia, contribuirían a mejorar el ambiente de negocios, generarían confianza en todos los agentes / actores y permitirían el surgimiento de nuevos negocios (estatales, privados, mixtos, nacionales, foráneos) con beneficios tanto en el orden económico como social.

---

más de 297 000 empleos creados por las formas de gestión no estatales en estos tres años, de los cuales 213 000 son nuevos puestos de trabajo (Odriozola, 2024) y su impacto a nivel de los territorios es también mucho más significativo a pesar de las restricciones a las que están sometidos.

Otro grupo de medidas requieren de recursos monetarios y por lo tanto de decisiones que implicarían el cambio en la asignación de los escasos recursos con que cuenta el país hoy. Más abajo se listan algunas de ellas, también en orden de prelación:

- Destinar un fondo en dólares a la creación del mercado cambiario. Ese fondo podría tener participación estatal y no estatal, nacional y extranjera sobre la base de acciones de participación con rendimientos variables.<sup>16</sup>
- Comenzar la creación del mercado cambiario creando en una primera etapa un circuito reducido de empresas estatales y no estatales, con prioridad para las empresas exportadoras, las de alta tecnología, productores agropecuarios estatales y privados, e importadores de materias primas para la producción de alimentos.
- Establecer una franja de flotación para la tasa de cambio en ese mercado.
- Formalizar a aquellos operadores informales que actúan en el mercado cambiario y quieran acogerse a esta oportunidad.
- Fomentar la creación de fondos de inversión mixtos (estatales y privados, nacionales y extranjeros) para fomentar la producción agropecuaria y acometer obras de infraestructura cumpliendo los estándares internacionales para este tipo de negocios.

Todas estas medidas implicarían cambios institucionales significativos. Todas romperían la inercia a la que ha estado sometido el sistema empresarial, tanto estatal como no estatal. Todas contribuirían a reducir la discrecionalidad a lo mínimo indispensable, y por lo tanto, constituirían un «antídoto» contra la corrupción.

Sin embargo, no es posible desconocer que la adopción de cualquier grupo de medidas está

---

16 Oscar Fernández describe la incertidumbre existente hoy en el mercado monetario como sigue: «Espiral de Inflación, caos de precios por pérdida de referentes monetarios, deterioro de las condiciones macroeconómicas y pasividad de las autoridades monetarias; depreciación del CUP, pérdida de confianza en la moneda doméstica, sustitución de las funciones del dinero, dolarización inducida y de facto, traspaso a precios de libre formación; ausencia de mercado cambiario, imposibilidad de cerrar el ciclo de importación con ventas en el mercado interno en pesos cubanos, obliga a la ilegalidad; multiplicidad de tasas de cambio, complejiza los registros contables y distorsiona los análisis económicos y los estudios de factibilidad; irrespeto a la convertibilidad de las cuentas en MLC (incluso aquellas que provienen de exportaciones directas) incentiva soluciones de cobros y pagos desde el exterior, fuera del alcance del sistema bancario cubano» (Fernández, 2024).

determinada, menos por las definiciones conceptuales y mucho más por elementos del entorno institucional, tales como intereses sectoriales e individuales, cultura política, aprendizajes y tradiciones adquiridos, todos ellos instrumentos que perpetúan los arreglos políticos existentes a la vez que traban la dinámica de la economía y de su transformación y adecuación a las nuevas circunstancias que vive el país. El costo político de una transformación radical del modelo económico cubano, en tanto este ya no es funcional a las nuevas condiciones que vive nuestro país,<sup>17</sup> suele ser alto y, si bien puede reducirse y hacerlo manejable —tal como se hizo a inicios de los años noventa— no será posible evitarlo.

## Reflexiones finales

Si se aceptan los datos del desempeño de la economía nacional, es posible afirmar que el país ha vivido en una coyuntura negativa por más de treinta años, provocada en parte por factores externos, pero, sobre todo, por factores internos, entre los cuales la débil institucionalidad juega un papel significativo.

Esa débil institucionalidad está asociada menos a la escasez de normas adecuadas y mucho más a la

abundancia de ellas; menos a la falta de consistencia de muchas de las instituciones, como a la —en ocasiones— débil coherencia entre las mismas y los propósitos definidos y a la prevalencia de la discrecionalidad (orientaciones, indicaciones, sin fuerza normativa real), por encima de las mismas normas. Esa tradición, que también es un componente del marco institucional, ha acompañado el proceso de decisiones durante todos estos años.

Construir un marco institucional adecuado a las necesidades del país, pareciera ser la tarea más difícil de todas, a la vez de ser probablemente no una, sino la más necesaria de todas. Prevalecen culturas aprendidas, intereses sectoriales e individuales y las burocracias consolidadas, las cuales ejercen una influencia para nada despreciable sobre el proceso de transformación que se requiere y que han consolidado comportamientos inerciales cuyos costos los paga toda la población del país y que obstaculizan, ya sea consciente o inconscientemente, el camino del crecimiento y el desarrollo económico.

Crear las instituciones que requiere la transformación a la que se aspira, es también un proceso de destrucción creativa. Sus costos son elevados, pero siempre menores a los que ya nuestro pueblo ha pagado durante más de treinta años.<sup>18</sup>

---

17 La disfuncionalidad del modelo había sido señalada de manera rotunda por Fidel Castro en 2010 en una entrevista concedida al periodista norteamericano Jeffrey Goldberg publicada en el periódico *The Atlantic* (Goldberg, 2010).

---

18 En los momentos en que se termina de escribir este trabajo sesiona el Tercer Período Ordinario de sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular de 2024, por la agenda publicada debe ser un ejercicio de trascendental importancia que en mucho determinará el curso de la reforma económica.

---

## Bibliografía

- Acemoglu, Daron y James A Robinson. *Por qué fracasan los países*. Deusto: Barcelona, 2017.
- Bandeira, Pablo. *Instituciones y desarrollo económico. Un marco conceptual*, 2024.
- Bergara, Mario. «Las instituciones y los procesos económicos». En *Las reglas del juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos*, compilado por Mario Bergara, págs. 17-32. Montevideo: Trilce, 2003.
- Bergara, Mario. «Las instituciones y los procesos económicos». En *Transformaciones económicas en Cuba: Una perspectiva institucional*, compilado por Vilma Hidalgo y Mario Bergara. Universidad de La Habana; Universidad de la República: La Habana, Montevideo, 2016.
- Blanco, Humberto y Juan Triana. «Reflexiones sobre la nueva estrategia económica cubana». En *Miradas a la Economía Cubana. Elementos claves para la sostenibilidad*, Centro de Estudios de la Economía Cubana: La Habana, 2021.
- Brichetti, Juan Pablo, Leonardo Mastronardi, María Eugenia Rivas, Tomás Serebrisky y Ben Solís. *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC, 2021.
- Cubadebate. «El Consejo de Estado aprobó incrementar el déficit presupuestario». *Granma*, 14 de diciembre de 2023, disponible en: <https://www.granma.cu/cuba/2023-12-14/consejo-de-estado-aprueba-incremento-del-deficit-presupuestario>.
- Fernández, Oscar. «Reforma empresarial para un nuevo orden monetario». *Rebellion*, 29 de noviembre de 2019, disponible en: <https://rebellion.org/reforma-empresarial-para-un-nuevo-orden-monetario/>.
- Figueredo, Oscar y Ediberto Carmona. «Cuba en datos: presupuesto, deuda y proyecciones para el 2024». *Cubadebate*. 20 de mayo de 2024, disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2024/02/09/cuba-en-datos-presupuesto-deuda-y-proyecciones-para-el-2024/>.
- Goldberg, J. «Cuban Model Doesn't Even Work for Us Anymore». *The Atlantic*, 8 de septiembre de 2010, disponible en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2010/09/fidel-cuban-model-doesnt-even-work-for-us-anymore/62602/>.
- Hidalgo, Vilma y Juan Triana. «Macroeconomía y crecimiento en la agenda de transformaciones del modelo económico cubano en el período pospandemia de COVID19». En *La economía cubana pospandemia de COVID -19*, págs. 9-61. Universidad de La Habana: La Habana, 2022.
- Hidalgo, Vilma. «Políticas macroeconómicas en Cuba: un enfoque institucional». En *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional*, de Vilma Hidalgo y Mario Bergara, págs. 80-119. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Universidad de La Habana: La Habana, Montevideo, 2016.
- Hodgson, Geoffrey M. «¿Qué son las instituciones?». *CS (Universidad Icesi, Colombia)*, n° 8 (julio-diciembre 2011), págs. 17-53.
- Maqueira, Antonio y J. Triana. «El sector no estatal desde la perspectiva institucional». En *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional*, de V. Hidalgo y M. Bergara, págs. 315-347. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Universidad de La Habana: La Habana, Montevideo, 2016.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press: Cambridge, 1990.
- Odriozola, Johana. «Las PYMES en el contexto cubano». *Ponencia, SEAP*. La Habana, 27 de junio de 2024.
- ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba, 2022*. Oficina Nacional de Estadísticas e Información: La Habana, 2023.
- Romero, Antonio. «Desafíos de la inserción externa de Cuba». CIEI, Universidad de La Habana: La Habana, 8 de abril de 2024.
- Torres, Ricardo. «El interminable "Período Especial" cubano». *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, abril de 2024, disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/el-interminable-periodo-especial-cubano/>.
- Torres, Ricardo. «La transformación productiva e inserción internacional: discusión de propuestas contenidas en el plan». En *Miradas a la Economía Cubana: un plan de desarrollo hasta el 2030*, Ruth Casa Editorial: La Habana, 2019.
- Triana, Juan. «Pensiones vs. tasa de cambio en Cuba: la urgencia de parar la inflación». *OnCuba News*. 15 de mayo de 2024, disponible en <https://oncubanews.com/opinion/columnas/contrapesos/pensiones-vs-tasa-de-cambio-en-cuba-la-urgencia-de-parar-la-inflacion/>.
-



### *Apuntes para un programa de estabilización macroeconómica*

CARLOS LAGE CODORNIÚ

KARINA CRUZ SIMÓN

---

#### **Introducción**

En el último lustro la alta inflación y la incapacidad para crecer han sido el sello de la economía cubana, conllevando a una crisis de múltiples dimensiones. Desde 2022 el gobierno cubano comunicó la intención de implementar un programa de estabilización macroeconómica, cuyas primeras medidas fueron anunciadas en diciembre de 2023.

¿Cuál es el margen de maniobra de las autoridades para afrontar una reforma de esta naturaleza?, ¿qué aprendizajes se derivan de las políticas llevadas a cabo en los últimos años por el gobierno cubano?, ¿un programa de estabilización es un fin en sí mismo o debe ser parte de un proceso más amplio de reformas?, ¿qué alternativas de política son recomendables en este particular contexto?

El presente capítulo plantea un grupo de apuntes para un programa de estabilización macroeconómica en Cuba, como contribución a un debate necesario y urgente. En el primer epígrafe se discuten las particularidades del panorama macroeconómico actual. En el segundo se sistematizan aprendizajes de la práctica política del gobierno cubano en contextos de crisis generalizada. En el tercer epígrafe se comentan propuestas relevantes de autores cubanos y un «inventario» de premisas para un programa de estabilización.

## Particularidades del contexto macroeconómico actual

En el quinquenio 2018-2023 Cuba acumuló un decrecimiento del PIB del 10,1 %. A diferencia de la mayoría de los países de la región, que luego de la contracción asociada a la pandemia de la covid-19 registraron un rebote estadístico (caída y recuperación en «V»), la Isla ha mostrado una trayectoria de crecimiento muy accidentada desde entonces (caída y recuperación en «L»). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) estima que en 2024 y 2025 Cuba registrará el tercero y segundo crecimiento más bajos de la región, respectivamente.

El desplome en los rubros productivos e ingresos en divisas fue mucho más acuciado. Entre 2018 y 2023 el valor agregado de la producción agrícola e industrial disminuyó un 51,9 % y un 41,3 %, respectivamente. Las exportaciones disminuyeron un 37,2 % y las remesas un 51,1 % (ver ilustración n.º 1, panel superior).

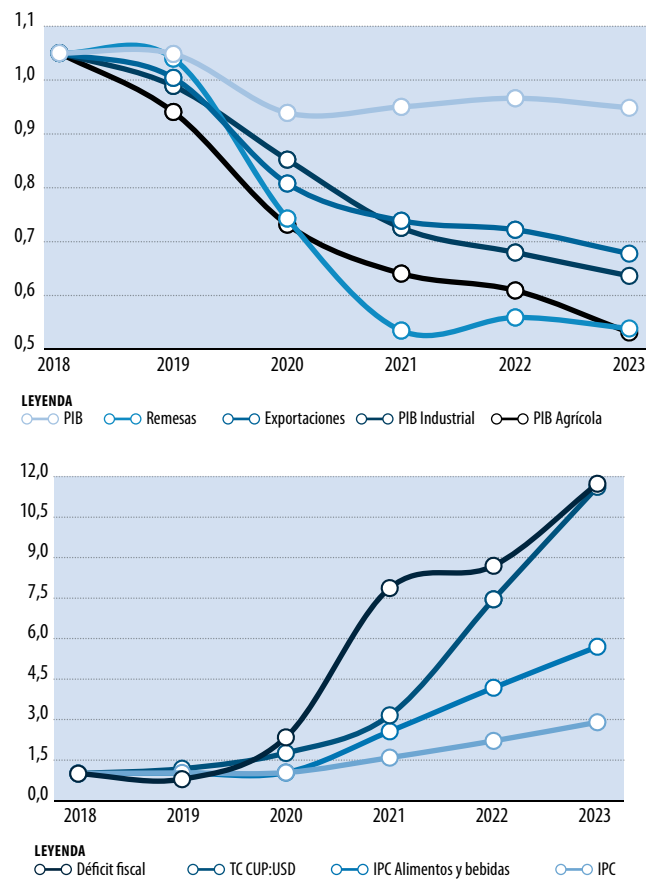
Como consecuencia, entre 2018 y 2023 los déficits fiscales fueron los más elevados de los últimos 30 años, promediando un 11,0 % del PIB. La inflación acumulada en el período fue de 190,7 %, ascendiendo al 469,9 % en el rubro de alimentos y bebidas no alcohólicas. El peso se depreció un 1062,3 % frente al dólar en los mercados informales de divisas (ver ilustración n.º 1, panel inferior).

Para una mejor comprensión de la complejidad de la crisis y cómo superarla se requiere discutir sus principales causas y qué la diferencia de otros escenarios de deterioro abrupto del entorno macroeconómico. Al menos cinco elementos resultan claves para caracterizar este contexto.

### Policrisis

La presente no se puede entender como una crisis macroeconómica en toda regla, sino como la conjunción de múltiples crisis que se refuerzan y condicionan mutuamente. El escenario actual es el resultado de tres grandes fuentes de desequilibrios: una tormenta perfecta de *shocks* —profundización del bloqueo y las sanciones norteamericanas, pandemia de la covid-19, consecuencias de la crisis venezolana, conflictos internacionales, catástrofes naturales y accidentes tecnológicos—, la acumulación de distorsiones estructurales internas y errores en el manejo de la política económica.

**Ilustración n.º 1. Evolución de indicadores macroeconómicos (2018-2023, donde índice para 2018 = 1 || panel superior: por ciento (%) || Panel inferior: veces).**



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2024), UNCTAD (2023), El Toque (2024).

No solo se combinan causas coyunturales y estructurales, externas e internas, sino que la magnitud de la crisis ha derivado en efectos cruzados sobre la distribución del ingreso, la seguridad alimentaria, las finanzas públicas, la soberanía energética, la provisión de servicios básicos, las redes de asistencia y seguridad social, la producción, el comercio, el empleo, la migración, etc. Con independencia de los impactos de origen, distintas crisis se superponen e interrelacionan entre ellas, por lo que no es posible asumir la solución exclusivamente desde una perspectiva macroeconómica.

### Nueva normalidad

Algunas de estas crisis perfilan tendencias muy difíciles de superar en el corto plazo; en unos casos

refuerzan patrones estructurales, en otros reflejan un nuevo ecosistema de actores y reglas de juego:

1. *Déficits de la cuenta corriente de la balanza de pagos e insostenibilidad de la deuda.* Entre 2005 y 2019 Cuba solo tuvo déficit en cuenta corriente en 2008. Aunque los superávits fueron resultado de un manejo administrativo de la balanza de pagos, se preservó el equilibrio de las cuentas externas. Desde 2020 la cuenta corriente siempre ha sido deficitaria, deteriorando aún más la situación de la deuda y las alternativas para atraer financiamiento e inversiones.
2. *Déficits fiscales y cuasifiscales insostenibles.* Aunque venían creciendo desde mediados de la década pasada, desde 2020 los déficits fiscales han superado el 10,0% del PIB. El monto de los financiamientos monetizados es superior debido a la *renaturalización* de las cuasifiscalidades.<sup>1</sup> La creciente dominancia fiscal muestra la debilidad de la coordinación macroeconómica para corregir una de las principales fuentes de presiones inflacionarias.
3. *Pérdida del monopolio estatal del comercio minorista y el empleo.* La crisis generó una aguda contracción de las ventas minoristas estatales, espacio que ha sido cubierto por el sector privado. El sector no estatal representaba un 4,1% del comercio minorista en 2020 y un 44,4% en 2023 (ONEI, 2024). En paralelo, se registró una migración laboral hacia el sector privado, formal e informal. Entre 2015 y 2023 el empleo estatal se redujo en 771 000 personas, mientras que el privado creció en 404 000 (ONEI, 2024). El menor rol del Estado en el comercio y el empleo señala el tránsito *de facto* hacia una economía mixta.
4. *Informalidad y desintermediación financiera.* Cada vez más, las transacciones financieras que respaldan la actividad económica en Cuba se realizan fuera de canales formalizados, producto de la inconvertibilidad del peso (CUP) y el deterioro de la confianza en el sistema financiero. Entre 2018 y 2023 el efectivo pasó de representar el 45,9% al 73,0% de la cantidad de dinero en manos de los hogares (ONEI, 2024). A ello se suma una creciente «migración» de operaciones financieras del sector privado (y estatal) hacia monederos virtuales,

1 Las cuasifiscalidades son operaciones de naturaleza fiscal que no quedan registradas en el Presupuesto del Estado. Se estima que el déficit cuasifiscal en 2021 sería superior al déficit declarado.

plataformas de comercio electrónico y pagos directos a través de cuentas en el exterior.

## Estabilización y crecimiento

La estabilización macroeconómica está fuertemente anclada a las restricciones estructurales de la economía para garantizar su reproducción ampliada. Entre 1993 y 2023 el PIB creció 2,1% como promedio anual, tres cuartos del valor promedio regional (2,8%). En el mismo período la tasa de inversión fue un 10,4% del PIB, la mitad de la región (20,7%).

El debate académico y público se ha centrado en las dificultades que impone la inestabilidad macroeconómica al crecimiento. Sin embargo, la estabilización no tiene garantía de ser sostenible sino se produce un cambio en el patrón de acumulación y producción. Podrían estabilizarse ciertas variables en el corto plazo, pero a la larga la incapacidad estructural para generar ingresos en divisas deteriorará la balanza de pagos, los equilibrios internos y el crecimiento.

## Matices del ajuste fiscal

Las decisiones de ajuste fiscal deben ponderar la naturaleza estructural de algunos de los principales desbalances actuales y la fiabilidad de los datos. Por un lado, la proporción de los ingresos tributarios sobre el PIB pasó de ser la más alta de la región en 2018 (42,3%) a una de las más bajas en 2022 (18,4%) (OECD, 2024). Ello obedeció al ajuste en el cálculo del PIB producto del Ordenamiento monetario y a la desaparición de ingresos fiscales artificiales asociados a operaciones del comercio minorista estatal que arbitraban entre dos tipos de cambio antes del Ordenamiento.<sup>2</sup>

En consecuencia, los desbalances presupuestarios recientes no solo obedecen a los impactos de la crisis, sino a déficits estructurales de larga data que no se visibilizaban debido a las distorsiones de la dualidad cambiaria sobre las cuentas fiscales.

Por otro lado, la caída de la capacidad productiva y de importación del Estado está redirigiendo las compras públicas hacia el sector privado, al tiempo que genera una nueva fuente estructural de desbalances fiscales.

Las empresas estatales se enfrentan a gastos superiores que afectan su rentabilidad y demandan más subsidios, a la vez que se incrementan de manera

2 El impuesto de circulación y ventas se redujo desde el 41,4% de los ingresos tributarios en 2018 al 6,9% en 2022.

directa los gastos del sector presupuestado. En consecuencia, mientras los principales ingresos del Presupuesto provienen de la «economía de 1x24» (sector empresarial estatal), una proporción cada vez mayor de sus gastos se realiza en la «economía de 1x300» (sector privado), reduciendo abruptamente el espacio fiscal.

Sumado a todo ello, el Presupuesto no es una herramienta suficiente para ponderar las prioridades de política pública y el espacio para ajustes, ya sea por los sesgos que genera la multiplicidad cambiaria sobre las cuentas fiscales o porque hay gastos e ingresos en divisas que no necesariamente se incluyen en el Presupuesto en pesos.

### Herramientas de política

Por último, la conjunción de muchos de estos elementos redundante en una reducida caja de herramientas para la gestión macroeconómica por las autoridades. Un bajo desarrollo del sistema bancario, desintermediación financiera, segmentación de mercados y dominancia fiscal han limitado históricamente la capacidad de aplicar en Cuba esquemas y herramientas utilizados internacionalmente. Las tendencias recientes de mayor informalidad, desbancarización, dolarización e «internacionalización» financiera alejan aún más esa posibilidad.

En los últimos 30 años el gobierno utilizó herramientas «pasivas» que operaron como anclas antinflacionarias en el sector de los hogares: reducidos déficits fiscales, mercado cambiario oficial sostenible, restricciones al incremento de ingresos de la población y estabilidad de precios en los mercados minoristas estatales, entonces predominantes. Sin embargo, estas anclas no existen o son muchos más débiles hoy. Bajo un tránsito *de facto* hacia una economía mixta, no solo se requiere crear nuevos instrumentos de política, sino atemperarlos a un entorno de mayor protagonismo de mecanismos de mercado.

### Estabilización macroeconómica: la experiencia reciente

Una referencia obligatoria en el debate sobre estabilización macroeconómica en Cuba es la crisis de los años noventa. No solo es similar en magnitud y capilaridad a la crisis reciente (aunque también hay diferencias notables), sino que fue escenario de un programa que permitió estabilizar las principales

variables macroeconómicas en relativamente poco tiempo. ¿Qué diferencia el manejo macroeconómico de aquella crisis y la actual? ¿Qué lecciones se derivan de esta lectura?

### Ajuste fiscal

Conocido como «Programa de saneamiento de las finanzas internas», el ajuste fiscal fue uno de los ejes centrales de la estrategia de los años noventa. Entonces, el énfasis del ajuste recayó sobre el gasto público, vía reducción de subsidios a empresas, el redimensionamiento del aparato estatal y la paralización de inversiones. En adición, se diseñó un nuevo sistema impositivo y se aumentaron los precios de bienes no esenciales y de algunos servicios públicos. Como resultado, el déficit se redujo desde un 28,0% del PIB a un 3,0% en cuatro años (1993 a 1997).

Desde 2022 el ajuste fiscal también se ha enunciado como uno de los principales objetivos de la estabilización macroeconómica. Sin embargo, las políticas se han focalizado en incrementar los ingresos públicos, a partir del aumento de impuestos, aranceles y precios de bienes y servicios transversales (combustible, energía). Aunque se han tomado medidas para contraer determinadas partidas del gasto, no ha sido posible contener su crecimiento.

En ninguno de los dos casos se definieron reglas vinculantes para regular el monto de los déficits fiscales y su financiamiento. Esa debilidad institucional explica, en parte, la facilidad con que se fracturó la estabilidad lograda desde finales de los años noventa hasta la década pasada.<sup>3</sup>

### Ajuste monetario

En un contexto de dominancia fiscal, la principal herramienta de ajuste monetario en Cuba ha sido el control del déficit. Si bien en determinados momentos se han establecido ciertos mecanismos y arreglos institucionales para favorecer la disciplina fiscal, en la práctica la principal vía de financiamiento del déficit ha sido la monetización. Ello ha restado protagonismo a los instrumentos de política monetaria, cuyo uso ha sido escaso y sin grandes diferencias en un contexto y otro.

<sup>3</sup> Aunque no existían reglas vinculantes para limitar el monto del déficit fiscal, este promedió un 3,0% del PIB entre 1996 y 2014. Sin que se produjera un cambio aparente en los mecanismos de coordinación macroeconómica, desde 2015 el déficit comenzó a crecer, promediando un 7,1% del PIB entre 2015 y 2019 y un 13,5% entre 2020 y 2022.

Desde finales de los años noventa hasta la década pasada, un mecanismo particular de coordinación macroeconómica permitió la vigilancia de un indicador adelantado de inflación, basado en el comportamiento de los ingresos y egresos de la población.

En especial a partir de la Actualización del modelo económico y la ampliación del sector privado, el gobierno intentó recurrentemente topar los precios no estatales. En diferentes contextos esta herramienta ha demostrado ser inefectiva y contraproducente: desestimula la actividad productiva y la inversión, agudiza la escasez y el aumento de los precios informales, introduce nuevas distorsiones a la asignación de recursos, y resta credibilidad a las autoridades.

En las últimas tres décadas las tasas de interés del sistema financiero han permanecido fijas, con ajustes puntuales en 2003, 2011 y 2012 y escaso efecto sobre el ahorro y el crédito. Como parte de la Actualización se impulsó y reglamentó el mercado interbancario e instrumentos como el encaje legal y las operaciones de regulación monetaria. Sin embargo, su capacidad para incidir en objetivos intermedios y finales de política es limitada, dado el bajo desarrollo del sistema financiero, la segmentación de mercados y los reducidos niveles de intermediación.

### Política de ingresos

El programa de los años noventa incluyó el congelamiento de los salarios estatales, bajo el principio de no incrementar ingresos mientras no existieran condiciones para un aumento proporcional de la oferta de bienes y servicios. Una vez la economía se fue recuperando, se realizaron ajustes puntuales al alza (1999, 2005, 2014). En la mayoría de los casos no fueron generalizados, concentrándose en segmentos priorizados. En años recientes se invirtió la lógica. Desde 2019 se han incrementado notablemente los salarios y otros ingresos; todo ello en medio de una fuerte contracción económica, lo que ha exacerbado las presiones inflacionarias de base.

Este es, quizás, uno de los mayores conflictos de política de las autoridades. Luego de más de tres décadas de salarios deprimidos, la necesidad de ajustar los ingresos del trabajo es ineludible. Sin embargo, una solución basada en incrementos nominales solo alimentará la inflación y reducirá los ingresos reales, como ya ocurrió durante el Ordenamiento.

La solución debe evitar esta dicotomía e incorporar otras variables como el tamaño del sector estatal, la

centralización de las políticas salariales y la composición del gasto público.

### Ajuste cambiario

Ante el deterioro de la convertibilidad, la dualidad y los controles han sido la elección recurrente de las autoridades en sustitución de la devaluación (Hidalgo, 2016). En respuesta a la pérdida del poder adquisitivo del peso durante los años noventa y su sustitución *de facto* por el dólar, el gobierno llevó a cabo un proceso de dolarización parcial con el objetivo de atraer divisas, incentivar el sector exportador y generar derrames hacia otros sectores productivos y de interés estratégico.

El esquema de dolarización alcanzó sus objetivos de corto plazo, pero su permanencia en el tiempo afianzó la dualidad monetaria y cambiaria, generando graves distorsiones sobre la asignación de recursos, los balances públicos y el sistema productivo. A su vez, se naturalizó un esquema de tipo de cambio fijo con controles administrativos y segmentación de mercados, que amplifica las ineficiencias y distorsiones sobre la asignación de recursos en la economía.

El Ordenamiento monetario perseguía resolver estas distorsiones. Sin embargo, se implementó en un contexto de redolarización de la economía, aguda contracción del producto y sin acceso a un prestamista de última instancia. A su vez, se mezcló con otras medidas de elevado potencial inflacionario (corrección de salarios y pensiones), anuló los impactos sobre el sector empresarial estatal mediante transferencias fiscales multimillonarias, y no previó modificar el esquema cambiario ni diseñar herramientas de corrección de potenciales desequilibrios. El resultado fue una profundización de la multiplicidad cambiaria, la pérdida del mercado formalizado de los hogares y la exacerbación de los desequilibrios macro.

En 2022 se ensayó una devaluación del tipo de cambio de la población (de 24 a 120 pesos por un dólar). A diferencia de los años noventa, no se implementaron mecanismos para ajustar el tipo de cambio en función de las condiciones del mercado. Tampoco se tomaron medidas de política que actuaran sobre los fundamentos macroeconómicos y contribuyeran a la apreciación del peso. Aunque en ambos casos se postergó la devaluación en el sector estatal y la unificación, en los años noventa se garantizó la rápida apreciación del tipo de cambio y más de 20 años de estabilidad. En la crisis actual se amplificó el diferencial cambiario y las posibilidades de un ajuste menos costoso.

## Balanza de pagos e integralidad de la reforma

Un objetivo central de la estrategia de los años noventa fueron los ingresos externos: estímulo a la inversión extranjera; flexibilización del monopolio estatal de comercio exterior; búsqueda de nuevos mercados, inversores y socios comerciales; y canalización de las remesas a través de circuitos oficiales. Para un país como Cuba, con limitado acceso a los mercados internacionales de capitales, los ingresos externos son, al mismo tiempo, una fuente clave de financiamiento, estímulo a la producción y estabilización.

La Actualización no logró la prometida transformación del modelo de inserción internacional, lo cual tampoco ha ocurrido como parte de las medidas de enfrentamiento a la crisis actual. Su implementación se complejiza cada vez más, dada la situación de la deuda externa y la caída abrupta de la producción, especialmente en agropecuaria e industrial.

Ni en los años noventa ni ahora el cumplimiento de las obligaciones internacionales fue una prioridad. Tres décadas atrás el gobierno congeló su deuda pasiva, pero ello no comprometía en extremo su reorientación hacia nuevos mercados externos.

La gestión de deuda fue puntual y asociada a acreedores claves, como China. En cambio, los crecientes impagos con acreedores, proveedores e inversores es hoy uno de los principales obstáculos para acceder a nuevos financiamientos y abrir una senda sostenible de recuperación a la crisis.

En definitiva, aun cuando postergó transformaciones estructurales claves, el éxito de la estrategia de los años noventa radicó en que no era únicamente un programa de estabilización. El saneamiento de las finanzas internas se combinó con el fomento de sectores generadores de divisas, la reinserción en la economía mundial, la ampliación del sector privado, la reestructuración del sistema financiero, entre otros. Las medidas actuales tienen como objetivo central un enfoque particular de estabilización: redolarización, bancarización e incremento de ingresos fiscales.

El excesivo uso de medidas administrativas y el escaso acompañamiento de políticas de estímulo productivo para la transformación del modelo, auguran nuevos impactos contractivos, inflacionarios, de desincentivo a la actividad privada, descapitalización del sector estatal y deterioro de la credibilidad de las políticas públicas.

## Propuestas para un programa de estabilización

Es amplia la producción científica sobre los desequilibrios macroeconómicos en Cuba, sus causas inmediatas, entorno institucional, determinantes estructurales y alternativas de solución. En esta sección se sistematizan recomendaciones de economistas cubanos, como insumos para un «inventario» de premisas para un programa de estabilización.

### Principales propuesta de economistas cubanos

#### *Ajuste fiscal*

Existe cierto consenso respecto a que un eje central de un programa de estabilización en Cuba debe ser la corrección del déficit fiscal. Las principales propuestas abogan por ajustar el gasto público, dados los potenciales impactos procíclicos del incremento de los ingresos fiscales. Entre otras se recomienda: redimensionar el aparato estatal, reemplazar los subsidios a productos por subsidios a personas, reducir transferencias fiscales a empresas irrentables y/o sustituirlas por estímulos productivos, y promover reformas institucionales e incentivos para incrementar la eficacia del gasto (González y Torres, 2023; Hidalgo, 2022; Izquierdo y Carmona, 2022 y Triana, 2024).

Desde la perspectiva de los ingresos, Cribeiro (2016) propone revisar el diseño del esquema tributario para el sector privado, incorporar incentivos al ahorro y la inversión de la empresa estatal, desarrollar mecanismos de fiscalización más eficaces, y condicionar el tratamiento fiscal a las formas productivas, no de propiedad.

En el orden institucional, Hidalgo y Doimeadiós (2016) plantean fijar metas fiscales plurianuales compatibles con los equilibrios macro e incorporar un dispositivo institucional competente para la gestión de la deuda pública. Hidalgo (2022) y Vidal (2022) recomiendan el establecimiento de reglas transparentes y vinculantes que limiten los déficits fiscales y la deuda pública.

#### *Ajuste monetario*

Barceló (2017) aboga por el desarrollo de un mercado de deuda pública, como alternativa a la monetización del déficit fiscal y en pos del desarrollo de los mercados financieros. Sin embargo, Hidalgo (2022) considera que, con elevados niveles de endeudamiento público, tasas de interés reales negativas y problemas de credibilidad, no es posible colocar los bonos

soberanos bajo condiciones de mercado. González y Alfonso (2022) plantean que las opciones de política se reducen a establecer límites a la monetización de los déficits y buscar otras herramientas de política para esterilizar la emisión monetaria resultante.

Se reconoce la necesidad de que la política monetaria tenga un rol activo en la gestión macroeconómica, para lo cual resulta esencial superar la dominancia fiscal, recuperar instrumentos y anclas, así como restablecer la credibilidad de los agentes económicos. Hidalgo (2022) y Vidal (2022) proponen definir una meta de inflación y una regla explícita para el manejo de la cantidad de dinero que imponga restricciones a la actuación de la política fiscal. Vidal (2022) recomienda crear una unidad de cuenta indexada a la inflación para proteger ahorros e inversiones, así como aumentar las tasas de interés, hoy en valores reales negativos.

### Política de ingresos

Monreal (2023) considera que no es inevitable que mayores salarios generen una espiral inflacionaria. Propone como alternativa incrementar los impuestos a las empresas, de forma que se produzca una redistribución desde los ingresos empresariales hacia los salarios. José Luis Rodríguez defiende elevar los ingresos reales de los segmentos más vulnerables, sobre todo los trabajadores que reciben un salario inferior al salario medio nominal (Izquierdo y Carmona, 2022). También propone redistribuir recursos al interior del Presupuesto para evitar nuevas presiones inflacionarias. Ricardo González defiende limitar los incrementos de salarios en las condiciones actuales, dados los bajos niveles de productividad y la escasez de oferta (Izquierdo y Carmona, 2022).

### Ajuste cambiario

El debate sobre el ajuste cambiario se centra en las alternativas de unificación y el régimen cambiario a adoptar. De Miranda (2023) defiende el establecimiento de un régimen flexible y el tránsito hacia la unificación cambiaria, tomando como referencia el tipo de cambio informal. Hidalgo (2022) y Vidal (2022) abogan por la permanencia en el corto plazo de esquemas de tipos de cambios múltiples y el avance gradual hacia la unificación.

Hidalgo (2022) propone avanzar hacia un esquema cambiario unificado en dos etapas. En la primera, enfocada en la estabilización, convivirían tipos de cambio múltiples, mercados cambiarios segmentados y controles. En la segunda se unificarían los mercados y tipos de cambio, bajo un esquema de flotación limitada

y controles sobre la cuenta de capitales. Vidal (2022) recomienda la recuperación del mercado cambiario minorista mediante su formalización y un régimen cambiario de bandas ajustables que permita actualizar la tasa de cambio mayorista tomando en cuenta la tendencia de la tasa de cambio minorista y otras variables.

### Balanza de pagos e integralidad de la reforma

Tres cuestiones relativas a la integralidad de la reforma generan amplio consenso. Primero, la recuperación y ampliación de los ingresos externos debe ser un componente esencial del programa de estabilización (González y Torres, 2023; Hidalgo, 2022; Izquierdo y Carmona, 2022; Triana, 2024 y Vidal, 2023). Segundo, el alcance y celeridad de la estabilización dependerá de la capacidad de buscar una solución al *default* implícito de deuda. Dado el desfavorable contexto actual se requiere apelar a mecanismos innovadores (Rodríguez, 2024; Sánchez, 2023 y Triana, 2024). Tercero, la magnitud y complejidad de la crisis actual requiere de transformaciones sistémicas y estructurales (Miranda, Albizu, Pérez, Vidal y Bahamonde, 2024; Fernández, 2019; González y Torres, 2024; Hidalgo, 2022; Rodríguez, 2024; Sánchez, 2023; Triana, 2024 y Vidal, 2022; 2023).

### Premisas para un programa de estabilización

El análisis comparado del contexto macroeconómico, las respuestas de política de las autoridades y el amplio debate entre economistas permite esbozar premisas claves para un programa de estabilización macroeconómica, las cuales se resumen a continuación.

1. *Integralidad del programa.* La estabilización no puede ser un fin en sí mismo, sino parte de una estrategia de recuperación y reforma del modelo económico, que contenga medidas de estímulo productivo, reforma institucional, transformación estructural y protección social.
2. *Reputación y deuda.* Todo programa de estabilización requiere financiamiento para estimular el crecimiento y gestionar la reforma. Junto al bloqueo de EE.UU., el *default* implícito de deuda y la desconfianza en el sistema financiero representan desincentivos muy fuertes a la atracción de inversiones y financiamientos externos. El primer paso del programa, por tanto, debe enfocarse en restaurar la credibilidad de las instituciones públicas y el sistema financiero. En paralelo, se deben explorar nuevas fuentes de financiamiento, aprovechando

la creciente innovación internacional en materia de instituciones, instrumentos y plataformas financieras.

3. *Focalización.* Dada la complejidad del punto de partida no es posible hacer frente a la vez a todos los objetivos del programa. Se requiere definir «apuestas» con capacidad de impacto inmediato y transversal. Poner el foco en el fomento y facilitación de exportaciones en rubros de probada competitividad, aun cuando suponga postergar otros objetivos estratégicos, puede beneficiar simultáneamente la producción y la balanza de pagos, generando derrames hacia otras prioridades. Es posible con relativamente pocos recursos, redefiniendo prioridades de inversión, flexibilizando esquemas salariales y elevando la autonomía empresarial, así como «aislando» temporalmente a sectores claves de los esquemas de control de cambio, entre otros.

4. *Ajuste cambiario.* A diferencia de otros procesos de reforma en Cuba, el ajuste cambiario no puede seguirse postergando. Muy poco se puede hacer en términos de estímulo productivo, ajuste fiscal, corrección de precios relativos, reforma empresarial y transformación estructural, de prevalecer la multiplicidad de tipos de cambios. Tanto por la fragilidad del contexto de partida, como por el sabor amargo de la experiencia reciente del Ordenamiento monetario mediante un ajuste tipo *Big Bang*, se recomienda que sea un proceso gradual.

Cualquiera que sea el diseño debe priorizar la búsqueda de soluciones para el sector productivo, estatal y no estatal, así como establecer mecanismos temporales de protección de actores estratégicos, a través de fórmulas de dolarización parcial o mediante un mercado cambiario empresarial que incorpore actores de forma incremental. La ruta hacia la unificación cambiaria debe basarse en la mejora de los fundamentos macroeconómicos, la formalización del mercado cambiario de los hogares y la realización de minidevaluaciones sucesivas en el sector empresarial estatal.

5. *Ajuste fiscal.* En primer lugar, se requiere un ordenamiento de las finanzas públicas que fortalezca su institucionalidad y permita comprender mejor las necesidades de ajuste: i) concentrar los roles de la autoridad fiscal, con claros aparatos de rendición de cuentas; ii) establecer reglas vinculantes para limitar el déficit fiscal y su monetización; iii) crear un balance fiscal bimonetario; iv) transparentar los balances públicos mediante el registro

y/o eliminación de cuasifiscalidades y v) alinear los principales mecanismos de planificación y financiación mediante herramientas de presupuestación plurianual.

En segundo lugar, se impone un ajuste de corto plazo que: i) priorice la reducción de gastos, especialmente para actividades administrativas y de subsidios a empresas públicas (siempre que no suponga impactos nocivos sobre la producción, foco del programa); ii) reasigne gastos (especialmente en divisas y de inversión) hacia prioridades estratégicas y iii) genere incentivos para la ampliación de la base imponible y la reducción de la evasión fiscal.

A mediano plazo, el ajuste debe centrarse en una reforma estructural de la actividad fiscal que abarque el redimensionamiento del sector público, una reforma tributaria, la modificación de los esquemas de subsidios, la modernización de la administración de las finanzas públicas y la creación de una oficina de gestión de deuda.

6. *Ajuste monetario.* El principal instrumento de ajuste monetario seguirá siendo el control de la monetización de los déficits fiscales, a través de dos canales: i) eliminación de excesos de liquidez empresarial y bancaria mediante instrumentos de regulación monetaria en el corto plazo y ii) desarrollo paulatino de un mercado de deuda pública.

Dentro del escaso arsenal de instrumentos de política, existe espacio para incrementar las tasas de interés, como incentivo a la disminución de la demanda y el incremento de los créditos. Los controles de precios deben limitarse a mercados y contextos muy específicos. En cambio, los precios minoristas estatales pueden servir de ancla antinflacionaria, marcando referencias competitivas. A mediano plazo, la implementación de una estrategia de inclusión financiera, la modernización de los sistemas de pago y el desarrollo de los mercados interbancario, de divisas y deuda, permitirían sofisticar y ampliar la caja de herramientas del Banco Central.

7. *Gobernanza.* La coordinación y alineación de diferentes actores, objetivos e intervenciones, incluidos los mecanismos de compensación social, requiere sólidos y ágiles mecanismos de análisis, toma de decisiones, monitoreo y gestión de la reforma. Se impone articular una arquitectura de gobernanza del programa de estabilización.

## Conclusiones

La complejidad del contexto macroeconómico cubano reciente obliga a mirar las opciones de política desde otras perspectivas. La actual no es solo una crisis macroeconómica, sino una policrisis donde múltiples variables se condicionan entre sí. La lectura de los principales ajustes macroeconómicos conducidos en Cuba hace 30 años, así como de las propuestas recientes de autores cubanos, advierten que existen múltiples alternativas (no sin zonas de disenso entre ellas) a medidas parciales e incompletas.

Tres ideas sintetizan los principales consensos del debate sobre la estabilización macroeconómica en Cuba: i) no hay estabilización sostenible sin reforma del modelo económico; ii) políticas de esta naturaleza demorarán en tener impacto, por lo que es preciso poner el foco en medidas de corto plazo para recuperar la oferta, los ingresos en divisas y la credibilidad y iii) la reforma requiere una gobernanza sólida (instituciones, reglas, rendición de cuentas) que permita gestionar con agilidad su implementación y conflictos de política. El tiempo, como insiste Carranza (2023), es «hace mucho tiempo» la variable crítica.

---

## Bibliografía

- Barceló, Antonio. *Mercado de Deuda Pública, una propuesta de acciones de política para Cuba*. Tesis de Maestría. Facultad de Economía. Universidad de La Habana: La Habana, 2017.
- Carranza, Julio. «La economía cubana a las puertas de 2024: crisis, desafíos y oportunidades». *OnCuba News*, 23 de diciembre de 2023, disponible en: <https://oncubanews.com/ecos/la-economia-cubana-a-las-puertas-de-2024-crisis-desafios-y-oportunidades/>
- Cribeiro, Yordanka. «Sistema tributario y marco institucional en Cuba». *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional*, Facultad de Economía, Universidad de La Habana: La Habana, 2011, págs. 153-190.
- De Miranda, Mauricio. «¿Tipo de cambio fijo o flexible? Un dilema cubano». *La Joven Cuba*, 23 de junio de 2023, disponible en: <https://jovencuba.com/tipo-de-cambio/>
- De Miranda, Mauricio, Albizu, J. C., Pérez, O. E., Vidal, P. y Bahamonde, T. L. *Cuba necesita reemplazar el actual modelo económico empobrecedor*. Cuba Próxima, 2022.
- Fernández, Oscar. «Reforma empresarial para un nuevo orden monetario». *Rebelión*, 29 de noviembre de 2019, disponible en: <https://rebellion.org/reforma-empresarial-para-un-nuevo-orden-monetario/>
- González, Carlos Ernesto y Alfonso, M. *Objetivo del Mercado de Deuda Pública y Títulos del Banco Central*. La Habana, 2022.
- González, Ricardo y Torres, R. *Lenta recuperación de Cuba y persistentes desequilibrios macroeconómico*. Círculo de Estudios Latinoamericanos, 2023.
- González, Ricardo y Torres, R. *Cuba: estancamiento de la actividad económica en medio de desequilibrios macroeconómicos*. Círculo de Estudios Latinoamericanos, 2024.
- Hidalgo, Vilma. «La estabilización macroeconómica: un proceso necesario». En *La economía cubana pospandemia de covid-19*, compilado por Vilma Hidalgo. Editorial UH: La Habana, 2022, págs. 49-55.
- Hidalgo, Vilma y Domeadiós, Y. «Sostenibilidad fiscal. Prioridad en la agenda de transformaciones del modelo económico cubano». *Investigación Económica*, vol. LXXXV, n.º 298, (2016), págs. 155-184.
- Izquierdo, Lissett y Carmona, E. «Las propuestas de tres economistas para controlar la inflación». *Cubadebate*, 4 de febrero de 2022, disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2022/02/04/las-propuestas-de-tres-economistas-para-controlar-la-inflacion-en-cuba/>
- Monreal, Pedro. «Un incremento salarial para mitigar a corto plazo el empobrecimiento derivado de la inflación en Cuba». *Twitter*, 27 de abril de 2023, disponible en: <https://x.com/pmmonreal/status/1651697984046788608>.
- OECD. *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*. OECD Publishing: París, 2024.
- ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba 2023*. Oficina Nacional de Estadísticas e Información: La Habana, 2024.
- Rodríguez, José Luis. «La economía cubana en 2023 y perspectivas para 2024 (III y final)». *Cubadebate*, 5 de marzo de 2024, disponible en: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2024/03/05/la-economia-cubana-en-2023-y-perspectivas-para-2024-iii-y-final/>.
- Sánchez, Marlén. «Las finanzas externas de Cuba: Entre desafíos y oportunidades». *Pensamiento Propio*, vol. 27, n.º 56 (2022), págs. 42-58, disponible en: <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2023/06/PPN56-Digital.pdf>.
- Triana, Juan. «Cuba: los cambios que hay que hacer». *OnCubaNews*, 8 de febrero de 2024, disponible en: [https://oncubanews.com/opinion/columnas/contrapesos/cuba-los-cambios-que-hay-que-hacer/#google\\_vignette](https://oncubanews.com/opinion/columnas/contrapesos/cuba-los-cambios-que-hay-que-hacer/#google_vignette).
- Unctad. «UNCTADstat Data Centre». *UNCTAD Data Hub*, 2 de mayo de 2023, disponible en: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=86>.
- Vidal Alejandro, Pável. «Diez puntos para un programa de estabilización de la economía cubana». *Cuba Reforma*, 24 de octubre de 2022, disponible en: [https://www.cubareforma.com/wp-content/uploads/2022/10/Diez-puntos-para-un-programa-de-estabilizacion-de-la-economia-cubana\\_-Cuba-Capacity-Building-Project.pdf](https://www.cubareforma.com/wp-content/uploads/2022/10/Diez-puntos-para-un-programa-de-estabilizacion-de-la-economia-cubana_-Cuba-Capacity-Building-Project.pdf).
- Vidal Alejandro, Pável. «¿Puede el gobierno cubano bajar el déficit fiscal? Lecciones del pasado reciente». *Cuba Capacity Building Project*, 12 de diciembre de 2023, disponible en: <https://horizontecubano.law.columbia.edu/news/puede-el-gobierno-cubano-bajar-el-deficit-fiscal-lecciones-del-pasado-reciente>.
-

### *La segmentación del modelo productivo cubano*

RICARDO GONZÁLEZ ÁGUILA

---

#### **Introducción**

Las reformas que iniciaron en Cuba en 2011 —en el contexto de la Actualización del modelo económico— derivaron en la conformación de un modelo productivo dual basado en dos actores: el privado y el estatal. Aunque la coexistencia de estos sectores es común en economías que en el pasado guardaron cierta similitud con la cubana, como son los casos de China y Vietnam; una peculiaridad de Cuba es la marcada segmentación que existe entre ambos sectores. Por segmentación se entiende la diferencia de reglas (del juego) o restricciones institucionales, lo cual implica que el sistema de precios se separe de forma significativa. En este capítulo se discute el origen de la segmentación, sus consecuencias, y se identifican ámbitos de actuación de la política económica para su eliminación.

Se parte de la premisa de que al no compartir las mismas restricciones institucionales (regulaciones y otros) se conformó un sistema de precios segmentado donde el vector de precio estatal se mantuvo retrasado respecto al privado. El retraso de los precios estatales es causa de incontables problemas del sector real estatal: escasez de oferta e insumos productivos, bajos salarios, escasez de divisas y distorsiones financieras. Las consecuencias de este fenómeno abarcan, de manera adicional, el ámbito macroeconómico por la vía presupuestaria, y presionan sobre los desequilibrios internos y externos de la economía.

El capítulo se estructura en tres partes. Luego de esta breve introducción se define qué es el sistema de precios y su relación con las reglas o restricciones institucionales. A continuación, se explica cómo las reformas de 2011 conforman un modelo productivo dual-segmentado, y se discuten sus consecuencias en niveles micro y macroeconómico. Por último, se sugieren líneas de actuación para la política económica que conduzcan a la unificación del sistema de precios estatal y privado.

## ¿Qué es el sistema de precios?

El sistema de precios es una categoría central en economía, compuesto no solo por el precio de los bienes y servicios finales que se hallan en los mercados al momento del consumo; sino también por aquellos que se fijan en el mercado de factores de producción, en concreto: el salario de los trabajadores, el tipo de interés del dinero, el precio de las materias primas, así como, el tipo de cambio. Aunque estos precios se determinan en mercados independientes existe cierta interconexión entre ellos. Por ejemplo, hay cierta vinculación entre el salario, fijado en el mercado de trabajo, y el nivel de precios en el mercado de bienes y servicios. Asimismo, influyen sobre este último, los movimientos de tipos de cambio. De forma similar, fluctuaciones de la tasa de interés —originados en el mercado monetario— pueden alterar el valor del tipo de cambio de la economía.

En la interacción entre estos mercados se producen equilibrios. El equilibrio final del sistema produce asignaciones resultantes. Por asignación resultante se entiende: tanto los precios establecidos en los diferentes mercados, como la cantidad de bienes que se producen, así como, la cantidad de factores de producción que se emplean. La forma en que los mercados funcionan tanto a nivel individual como en conjunto, y, por lo tanto, los equilibrios y las asignaciones resultantes, viene determinada por reglas. Las reglas no son más que un amplio conjunto de restricciones normativas que establecen las condiciones bajo las cuales los mercados operan. Abarcan desde principios básicos de funcionamiento de los mercados, hasta cuestiones más intangibles como lo «moralmente aceptable» por una sociedad.

Por ejemplo, al estudiar los conocidos como mercados competitivos —la estructura de mercado más simple basada en una simplificación profunda de la realidad— se asumen las siguientes reglas: i) un

sistema de precios de bienes homogéneos que ningún agente controla; ii) donde hay libre creación y destrucción de empresas; iii) no existen problemas de información; iv) los agentes se coordinan sin costes de transacción añadidos y v) ningún agente genera externalidades sobre el sistema. Bajo tales condiciones la teoría económica predice que la asignación resultante del equilibrio es inmejorable. Significa que cualquier solución de equilibrio alternativo reduciría el bienestar de la sociedad. Los cambios en las condiciones no destruyen el sistema de precios, sin embargo, modifican los equilibrios. Para seguir en el ejemplo anterior, si de pronto un agente desplazara a toda la competencia y pasara a controlar los precios, el mercado no dejaría de existir, sin embargo, la asignación resultante cambiaría.

## Modelo productivo segmentado

### El origen del problema

Antes de la reforma iniciada en 2011, la economía cubana era una típica economía centralmente planificada con prevalencia de empresas estatales y casi nula participación de los mercados en la asignación de recursos.<sup>1</sup>

El modelo productivo —basado en la empresa estatal como actor único— se encontraba atado a incontables problemas estructurales: baja productividad, rentabilidad y competitividad externa, insuficiente ahorro e inversión, pobre infraestructura, rezago tecnológico y de innovación, exceso de empleo y bajísimos salarios. A la vez, las empresas estatales gozaban de poquísima autonomía económica y financiera y operaban en un entorno empresarial donde las reglas operativas eran laxas y cambiantes, el riesgo de impago considerable, los subsidios del presupuesto elevados y las intervenciones sobre las cuentas de las empresas una práctica frecuente.

Las reformas amparadas en la Actualización del Modelo Económico tenían como objetivo resolver este grupo de conflictos y, en parte, se avanzó. Se eliminaron barreras legales de acceso en muchos mercados y se amplió el número de actividades autorizadas a

<sup>1</sup> Reconozco que las reformas de los noventa fueron basadas en el mercado. Sin embargo, muchas de ellas fueron revertidas a lo largo de los 2000. En los hechos, más del 80 % de los empleados en 2011 trabajaban para el sector público y estatal.

la inversión privada tanto doméstica como extranjera. Además, se desregularizaron muchas restricciones existentes que afectaban el desempeño económico. Por ejemplo, a las empresas estatales se les otorgó mayor autonomía, sobre todo, en lo referido a la fijación de salarios, precios y, en el caso de las empresas exportadoras, de acceso a divisas. Se flexibilizó también la definición de los objetos sociales, lo que les permitió ampliar la oferta de producciones secundarias a precios menos regulados; y se elevó el límite autorizado de inversiones descentralizadas. En adición, las autoridades económicas emprendieron un proceso de perfeccionamiento institucional que supuso, por una parte, cambios en la gobernanza corporativa, y por otra, la fusión y extinción de muchas empresas estatales.

Sin embargo, aunque hubo cambios estructurales significativos, una parte importante de la vieja institucionalidad se mantuvo. Por ejemplo, los activos estatales no se privatizaron, y más allá de los cierres o fusiones empresariales aprobados como parte del proceso de perfeccionamiento institucional antes mencionado, tampoco se permitió la quiebra como mecanismo sancionador de la mala gestión, incluso, cuando las empresas reportaban pérdidas. Se mantuvieron las transferencias (subsidijs) del presupuesto del Estado a las empresas y el marco jurídico conservó su laxitud respecto a la cadena de impagos entre estas. Por otra parte, el acceso a recursos productivos críticos como las materias primas importadas o el combustible siguió siendo regulado por el plan de la economía, y tampoco se permitió la libre contratación y despido de trabajadores. Por último, aunque la regulación de precios en el sector estatal se descentralizó a diferentes niveles de la administración pública, la fijación por métodos administrativos se mantuvo.

El modelo resultante de este proceso de reformas parciales fue un sistema productivo segmentado con dos motores, el privado y el estatal, que de forma colectiva fueron incapaces de funcionar como un todo; y de forma individual fueron insuficientes para jalar de la economía cubana de forma significativa. Por una parte, las transformaciones en el sector estatal no penetraron lo suficiente como para remover los fundamentos del viejo modelo, y por otra, la apertura al sector privado fue lo suficientemente limitada como para producir derrames generales. Hay dos problemas que se derivan de las reformas cuando son parciales: primero, la efectividad de los resultados es modesta —si acaso— y, segundo, los beneficios no se generalizan, sino que, por el contrario, se concentran de

forma inequitativa en grupos sociales específicos de la sociedad.

### ¿Cuál es el significado real de la segmentación?

La segmentación del sistema productivo es, en realidad, la expresión de un problema subyacente, a saber, la fragmentación del sistema de precios y de reglas de funcionamiento del mercado que distingue al sector privado del estatal. Las reformas no fomentaron la integración entre ambos; sino, que, por el contrario, apostaron por una expansión en paralelo, independiente entre sí. Incluso, cuando en el año 2021 se permite la creación de pymes que dio forma jurídica a la empresa privada; el vector de precios empleado por el sector privado y estatal se mantuvo fuertemente segmentado. La tabla n.º 1 muestra las diferencias existentes en los precios promedios empleados por cada sector.

**Tabla n.º 1. Segmentación de precios estatales y privados**

	<b>Estatal</b>	<b>Privado</b>
Tipo de cambio	24 CUP x 1 USD	370 CUP x 1 USD
Salarios	5 000 CUP	> 15 000 CUP
Tipos de interés (anual)	5-8 %	30 %
Precio de materias primas	Regulados	Mercado
Precio final (de producto)	Margen regulado sin costos	Mercado

**Nota:** \* No son valores representativos de la población, fueron obtenidos a partir de entrevistas con empresarios privados entre abril y mayo de 2024. La comparativa, por lo tanto, conserva únicamente valor metodológico-ilustrativo.

Entre los múltiples factores explicativos del llamativo retraso de los precios estatales respecto a los privados se encuentran: la falta de autonomía empresarial, la prohibición de que la empresa estatal participara libremente en ciertos mercados —por ejemplo, el de combustibles o de insumos importados—, la regulación de precios claves de la economía, como, por ejemplo, los salarios y el tipo de cambio; así como la fijación de precios por métodos administrativos.

La brecha de precios es significativa. Por ejemplo, el precio de venta de un huevo en el mercado de consumo normado es de aproximadamente 2 CUP por unidad;<sup>2</sup> mientras que en el mercado libre donde ofertan las pymes es de 100 CUP. Este ejemplo no constituye evidencia anecdótica de un acontecimiento específico; sino que, por el contrario, es generalizable a cada bien que produce el sector estatal sin importar la moneda en que se venda. Como es obvio, la magnitud

2 Existen subsidijs del presupuesto para que la empresa mantenga el precio regulado; pero no cambian de forma significativa la magnitud de la brecha.

de la brecha varía de un bien a otro en función de su escasez relativa y de las características institucionales idiosincráticas de cada mercado.

El retraso de los precios estatales respecto a los privados tiene importantes consecuencias micro y macroeconómicas, tal y como se discute a continuación.

### Las consecuencias microeconómicas

Mientras en el sector privado los precios se ajustan de manera libre ante choques internos y externos; en el sector estatal los precios dejan de transmitir señales al estar regulados, hecho que provoca una importante desconexión entre la oferta y la demanda en los diferentes mercados. Que la oferta y la demanda no se encuentren asociados a los precios regulados es la base explicativa (aunque no la única) de la paralización — por ejemplo la actual— de la actividad estatal; y de por qué, ante la misma crisis, el sector privado se adapta y mantiene sus ofertas mientras que el sector estatal se estanca y deja de producir. Explica, específicamente, los serios problemas de «sector real» asociados a: i) la oferta; ii) la escasez de insumos productivos; iii) rentabilidad, iv) capacidades ociosas y v) restricciones financieras. La manifestación de estos hechos es una regularidad empírica observada que no necesita ser verificada en la práctica.

Una segunda consecuencia del problema tiene que ver con la forma en que el planificador reacciona ante este fenómeno en los marcos de un modelo de asignación centralizada y de restricciones financieras blandas. Cuando los precios nominales no se ajustan en el sector estatal y emergen los efectos reales mencionados en el párrafo anterior, el gobierno intenta mitigar las consecuencias a través de transferencias y redistribución de recursos basado en criterios de prioridad (subvenciones). Ello empeora la situación porque a los escasísimos recursos disponibles no acceden las empresas más productivas de la economía; sino, por el contrario, las priorizadas, o, las que mayor influencia generan sobre los tomadores de decisión. Ello provoca que la productividad agregada desciende respecto al potencial óptimo debido a la mala asignación de recursos. Pero, además, en un contexto de legalidad laxa, los problemas de insolvencia empresarial se trasladan bien a otras empresas a través de la cadena de pagos, o bien, al sector financiero estatal, inmovilizando recursos que podrían tener un uso alternativo.

A manera de resumen, el atraso de precios estatales en los marcos de un modelo productivo segmentado es un problema fundamental para la economía

cubana. Impide que la economía estatal produzca más, que los salarios converjan a los del sector privado, se mitiguen los problemas financieros y fomenta la mala asignación de recursos, entre otros.

### Las consecuencias macroeconómicas

El rezago significativo del sistema de precio estatal crea, a la vez, dos desafíos para el presupuesto del Estado, uno por la vía de los ingresos y otro por la vía del gasto.

En un contexto inflacionario como el actual, cuando el gobierno regula masivamente los precios estatales, los ingresos presupuestarios pierden dos veces. Por una parte, recauda menos por no ajustar los ingresos empresariales a la inflación (el efecto nominal); y por otra, crea depresión de la actividad económica estatal (el efecto real). Según cifras oficiales, el sector estatal constituye todavía hoy, después de una década de reformas, el 88 % de la recaudación fiscal en Cuba (Cubadebate, 2024); por lo tanto, el efecto de estos dos canales podría ser más importante de lo que se supone; de ahí que reactivar productivamente a este sector resulta clave para aumentar los ingresos fiscales.

El segundo desafío tiene que ver con el vínculo que crea el gasto público a la depresión económica. La relación se establece a través de las transferencias del presupuesto del Estado al sector productivo, una partida de gasto corriente. Cuando una empresa no puede aumentar precios (regulados) ante elevaciones de costos,<sup>3</sup> incrementa su demanda de subvenciones del presupuesto. Para que se tenga una idea de la importancia relativa de este motor de gasto, en 2024 las transferencias del presupuesto a las empresas se duplicaron respecto a 2023 (ANPP, 2024); llegando a representar el 25 % del gasto presupuestario corriente. Aunque estas transferencias pueden ser interpretadas en un marco más amplio como un problema de «restricciones financieras blandas»,<sup>4</sup> lo cierto es que ante la existencia de precios regulados se hace difícil la determinación de la insolvencia real de los negocios por la distorsión de precios relativos que provoca. Poder

3 Los costos se elevan porque ante la escasez de suministros estatales; la única fuente disponible de insumos es el sector privado, el cual se encadena a la empresa estatal; pero en base a precios de mercado que expresan el aumento de la inflación.

4 La teoría de las restricciones financieras blandas predice que en economías centralmente planificadas (e incluso, en transición) el Estado tiene incentivos para evitar el quiebre de empresas estatales. Utiliza las transferencias del presupuesto como vía para compensar sus pérdidas.

separar la parte de las transferencias que se explica por la decisión gubernamental de mantener en operación empresas inviables, de aquella que se explica por la decisión de evitar incrementos de precios específicos en ciertos mercados; es difícil, si no imposible, por el grado de interconexión de los dos problemas. Por eso, no se debería avanzar en el cierre de empresas estatales —aun si se sabe que muchas de ellas son improductivas— sin antes progresar en la unificación de precios y mercados.

La principal implicación macroeconómica de lo explicado con anterioridad, es que en un contexto de retraso del sistema de precios el déficit fiscal crea dependencia de otras variables relevantes y el gobierno pierde la posibilidad de implementar políticas tradicionales de ajuste de gastos e ingresos presupuestarios.

### **Ámbito de actuación de la política económica: ¿Cómo abordar la segmentación?**

En teoría, la solución a la segmentación es simple: unificar el sistema de precios privado y estatal. Se enfatiza en que los precios estatales deben moverse hacia los precios privados (y no al revés). La razón a esto es que los precios privados son precios de mercado, mientras los estatales son precios fijados en su mayor parte de forma administrativa. En la práctica, sin embargo, la solución es un poco más compleja debido a los ajustes de equilibrio general que supone la «actualización» del sistema de precios, así como, los cambios estructurales e institucionales que deben acompañar a este proceso.

Hay una contradicción latente en el trasfondo de esta cuestión. Para explicarla, se empleará el ejemplo del precio del huevo usado con anterioridad. Por un lado, cuando los mercados privados fijan el precio del huevo en 100 CUP la unidad y la empresa estatal se ve forzada a venderlo en 2 CUP debido a la regulación; la producción y oferta de este bien se ve seriamente afectada, como ya se explicó. A ese precio, la empresa puede pagar únicamente costos de producción alineados con él, léase, solo puede pagar 24 CUP por un dólar norteamericano, salarios de 5000 CUP por mes, tipos de interés del 7 % anual, etc. El problema es que a esos precios el mercado de factores no cierra, o sea, la economía no vende dólares a ese tipo de cambio, no hay suficientes trabajadores dispuestos a contratarse por ese salario, ni tampoco, financiamiento para toda

empresa que lo busque, de ahí, los problemas de sector real descritos.

Por otro lado, liberalizar los precios demasiado rápido podría generar excesivos costos de ajustes que hicieran no administrable la transición, por ejemplo, inflación acelerada y, por lo tanto, caída de ingresos reales y/o incrementos de precios de insumos productivos claves en industrias complementarias y, como consecuencia, mayor recesión y desempleo. La respuesta del gobierno ante este eventual escenario podría, de manera adicional, empeorar la situación, por ejemplo, si presiona de forma excesiva sobre el gasto fiscal para compensar la pérdida de poder adquisitivo y la bancarrota empresarial.

Los hacedores de política deberán moverse sobre una delicada línea donde promuevan la alineación de precios para la creación de incentivos y de estímulos productivos reales, y a la vez, minimicen los efectos reales negativos —productivos y financieros— que de forma ineludible derivarán de este proceso de recomposición estructural. Aunque este último es la base de profundas ganancias de productividad y competitividad (sobre todo externa), las contradicciones que lo acompañan deben ser atendidas a partir de políticas redistributivas basadas en mecanismos ortodoxos y heterodoxos que operen bajo el principio de «hacer todo lo que funcione». González y Torres (2024) proponen tres mecanismos complementarios que pueden operar en este sentido: i) un sistema de precios duales; ii) el uso de recursos fiscales derivados de la corrección de precios regulados y la reducción de la mala asignación de recursos y iii) la búsqueda de posibles líneas de financiamiento avalados en planes de reformas creíbles.

La alineación de precios es un punto de partida de un programa mayor de ajustes estructurales e institucionales donde, de forma ineludible, se expresarán distorsiones productivas reales, que ya existen pero que no se observan de manera adecuada bajo los precios distorsionados actuales. Para garantizar el éxito de dicho programa resulta central que la empresa estatal se desenvuelva bajo un nuevo entramado institucional sujeto a mayor competencia, donde las empresas puedan crearse y destruirse con mayor flexibilidad, y donde se les otorgue mayor autonomía en decisiones claves de producción y comercialización. Las alianzas con el sector privado para establecer encadenamientos basados en el mismo vector de precios son fundamentales, así como el establecimiento de reglas operativas similares entre ambos actores.

## Conclusiones

Se sugiere de manera implícita que mientras la política económica no aborde la unificación de este sistema, persistirán los serios problemas de escasez de oferta y depresión de la actividad económica estatal. Estos han caracterizado al modelo productivo cubano, incluso, después de los avances que experimentó en términos

de reforma durante la década pasada. Se pone en evidencia la necesidad de un plan integral que trate al sector productivo como un todo único donde el sector privado y estatal colaboren y compitan sobre la base de reglas similares.

---

## Bibliografía

Cubadebate. «Cuba en datos: Presupuesto, deuda y proyecciones para el 2024» *Cubadebate*, 9 de febrero de 2024, disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2024/02/09/cuba-en-datos-presupuesto-deuda-y-proyecciones-para-el-2024/>.

Asamblea Nacional del Poder Popular. «Ley 164/2023. Del Presupuesto del Estado para el año 2024», *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, n.º 126 ordinaria de 29 de diciembre de 2023.

González, Ricardo y Torres, R. «Removiendo Restricciones Presupuestarias Blandas en Cuba: Hacia una Reforma Productiva Real», *Policy Brief, Center for Latin American and Latino Studies*, 17 de septiembre de 2024, disponible en: <https://www.american.edu/centers/latin-american-latino-studies/upload/removiendo-restriccionesfinal.pdf>

---

### *Crisis económica y vulnerable inserción externa: la urgencia de transformaciones postergadas*

ANTONIO F. ROMERO GÓMEZ

---

#### **Introducción**

El presente capítulo vuelve a analizar las tendencias más recientes del sector externo de la economía cubana, en vínculo directo con el deterioro marcado de la producción nacional, que se ha agudizado en los últimos tres años. Se resalta en este análisis, que más allá del complejo entorno internacional en el cual se ha tenido que desenvolver la economía cubana en estos tiempos, la superación de las restricciones externas que de manera frecuente se señalan como determinantes del deterioro económico de la nación, solo podrán ser remontadas si se modifican estructuralmente los flujos productivos. Esto último requerirá transformaciones mayores en el mecanismo económico, en el sistema de incentivos y en la estructura de propiedad del país.

Obviamente, el autor reconoce que desde el triunfo de la Revolución, las sanciones aplicadas por el gobierno de Estados Unidos —como parte de su política de bloqueo— han condicionado la dinámica y perspectivas de la inserción externa del país. Ello ha estado dado no solo por las implicaciones negativas —incluso de carácter extraterritorial— que tienen las medidas de política adoptadas por el país hegemónico contra una pequeña economía como Cuba, sino también porque ellas impiden la relación normal con el que sin dudas debiera ser el «mercado natural» para las transacciones económicas externas de Cuba.

El capítulo se estructura en tres epígrafes. El primero de ellos presenta de manera sucinta algunas ideas sobre la naturaleza de la crisis cubana en la actualidad y su vínculo con el patrón de inserción económica externa del país. El segundo acápite se concentra en la dimensión comercial de la inserción internacional de Cuba; mientras que el tercero tiene como objeto de estudio las características más relevantes de las finanzas externas del país. Al final, a manera de resumen y conclusiones, se sintetizan las principales ideas de este capítulo y se plantean algunas propuestas de política.

## Crisis de acumulación y sector externo

Todo análisis sobre la evolución reciente de la economía cubana tiene que reconocer que el país ha descrito una trayectoria regresiva y con acumuladas distorsiones —tanto a nivel macro como microeconómicas— en los últimos años. Esta negativa trayectoria se expresa en un práctico estancamiento en los ritmos de crecimiento económico desde hace una década, y con 3 años de recesión económica en el período 2019-2023. Al mismo tiempo, se ha dado un aumento insostenible en los niveles de déficits fiscales, con registros de saldos negativos en las finanzas públicas de dos dígitos respecto al PIB desde 2020, y como resultado de esta perversa combinación —junto a otros factores— se experimenta desde entonces un incremento en el índice de precios al consumidor (IPC) que ha tenido dramáticos efectos sobre los niveles de ingreso y de consumo de la inmensa mayoría de la población, y está en la base de la depreciación sin precedentes, del poder de compra de la moneda nacional. En definitiva, Cuba está inmersa en un período de «estanflación» que ya se prolonga por más de cuatro años, con todas las implicaciones sociales, políticas e institucionales que tal entorno económico genera.

Un indicador clave que explica en gran medida el estancamiento de largo plazo de nuestra economía desde hace ya años —agudizado en el período más reciente— es el coeficiente de inversión bruta como proporción del producto total generado, el cual promedió escasamente el 10,9% en el decenio 2014-2023. Este «esfuerzo inversionista» no ha sido siquiera suficiente para garantizar niveles mínimos de «reproducción simple», por lo que, desde hace ya mucho tiempo, el desempeño de nuestra economía no ha permitido —siquiera— reponer el capital que se consume / destruye como parte del proceso productivo. Esto significa que no ha habido capacidad ni

para ampliar el potencial productivo de la nación, ni tampoco para impedir el proceso de descapitalización de la infraestructura física y productiva de la nación.

**Tabla n.º 1. Principales indicadores (2014-2023)**

Indicador	2014	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Crecimiento PIB real	1,0	2,2	-0,2	-10,9	1,2	1,8	-2,0*
Saldo Fiscal (a)	-2,2	-8,1	-6,2	-17,7	-11,7	-11,1	-12,5*
Crecimiento IPC	2,1	2,4	-1,3	18,5	77,3	39,1	30,2*
Coeficiente de inversión bruta (a)	12,9	9,3	9,6	9,2	16,4	11,1	9,0*
Saldo en cuenta corriente (b)	3112	1197	1473	0267	-1300	-2000	N/A

**Fuente:** ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba* (varios números).

**Nota:** (a) como porcentaje del PIB; (b) millones de USD; (\*) estimaciones a partir de información oficial pública de autoridades cubanas.

En gran medida, lo anterior es la expresión más evidente de lo que la literatura económica reconoce como «crisis de acumulación».<sup>1</sup> Debe ser entendida como la naturaleza esencial de la crisis económica de Cuba hoy día, que es condición imprescindible para comprender el calado de los cambios estructurales que requiere el país, para superar la actual etapa crítica. En definitiva, como plantean los postulados de la economía marxista, las crisis de acumulación solo son superables cuando se transforma el «patrón de acumulación», entendido este en su acepción más general, como modificaciones esenciales en la interacción entre las fuerzas productivas y el sistema de relaciones sociales de producción. En definitiva, la crisis de acumulación no solo responde a los muy bajos niveles de inversión, que es una decisión de política en última instancia, sino también a las reglas de juego del modelo económico, que limitan el desarrollo de las fuerzas productivas y generan múltiples desincentivos al crecimiento.

Ese proceso de descapitalización de la infraestructura productiva —y no solo productiva— de la nación está en la base del acentuado deterioro en los niveles de producción, productividad y competitividad de la economía cubana y, por ende, el mismo, de manera esencial, explica los severos niveles de restricción externa que ha venido enfrentando, de forma recurrente, la economía cubana. Debe resaltarse que el muy bajo nivel de formación bruta de capital fijo registrado en Cuba en las últimas dos décadas se da, además, con la peculiaridad de que la reducida inversión se concentra sectorialmente, de manera excesiva, en las infraestructuras e inmuebles para el turismo; al tiempo que los

1 Véase Marx, Sraffa y otros.

recursos de inversión destinados para la agricultura, la industria manufacturera y la innovación son mínimos.

Es obvio que el deterioro de los niveles productivos y el proceso de descapitalización de la infraestructura a que se ha hecho referencia, se refleja de manera directa en el descalabro de los indicadores asociados al sector externo de la economía cubana. En el período objeto de estudio —tal y como se observa en la tabla n.º 1— el saldo en la cuenta corriente del balance de pagos, como indicador por excelencia del estado de las cuentas externas del país, ha mostrado una pronunciada tendencia negativa, la cual pasa de niveles perceptibles de superávit a mediados de la década pasada, a un déficit creciente desde 2021.

En definitiva, la crisis de acumulación en la cual está inmersa desde hace tiempo la economía cubana, que define las condiciones estructurales domésticas, ha sido determinante en la configuración, el desarrollo y consolidación del patrón de inserción económica externa de la nación. Ellas, en gran medida, explican las características que ha descrito el patrón de relación externo de la economía cubana desde hace años, acentuadas ahora, a saber:

- La muy reducida capacidad de sustituir importaciones por producción doméstica y de transformar la producción interna en exportaciones.
- La muy alta «voracidad importadora» de la economía nacional.
- La incapacidad del país para aprovechar ventajas de acceso preferencial a importantes mercados externos garantizados por acuerdos comerciales y de cooperación vigentes.
- La acentuada pérdida de participación de Cuba en los intercambios mundiales y la no modificación de su estructura exportadora en los últimos años.
- Ciclos recurrentes de agudas crisis de liquidez financiera externa, a pesar del éxito alcanzado en procesos de renegociación de deudas con el exterior que incorporaron la condonación de montos importantes de las obligaciones financieras acumuladas.

En definitiva, revertir el patrón descrito, implica transformaciones estructurales de carácter radical, que modifiquen la estructura productiva, la organización y el tejido empresarial, el mecanismo de asignación de recursos, el sistema de incentivos, el perfil de distribución de ingresos y las normas fundamentales que regulan la economía. Parte importante de los lineamientos de la política económica

y social —aprobados en diversas actualizaciones en los últimos tres congresos del PCC; y que de forma recurrente han mostrado un elevadísimo nivel de incumplimientos— incorporaban muchos de los cambios necesarios para remontar el estancamiento, las distorsiones, la ineficiencia y las vulnerabilidades externas.

No obstante, el cúmulo de distorsiones macroeconómicas que hoy exhibe Cuba, y los altos e incontrolables niveles de inflación, exigen como condición necesaria para poder avanzar en el cambio estructural, la implementación efectiva, coherente y urgente de un Programa de Estabilización Macroeconómica. Sin dicha implementación efectiva, es muy poco viable avanzar en términos de recuperación económica.

### La dimensión comercial de la inserción externa de Cuba

El comercio exterior de bienes y servicios de Cuba experimentó una perceptible modificación estructural a fines de la primera década de este siglo, dado el aumento sostenido de las exportaciones netas de servicios (sobre todo servicios profesionales) que generaban niveles de ingresos en divisas que no solo compensaban el déficit en el comercio de bienes, sino que permitían acumular saldos superavitarios en la cuenta corriente del país.

En la base de tal desempeño positivo, estaban disímiles acuerdos de cooperación intergubernamental que incorporaban la presencia de personal médico y otros del sector de la salud (en lo fundamental) de Cuba, para la atención primaria sobre todo de sectores sociales y zonas marginadas en diversos países en desarrollo.

Ello determinó que desde mediados de los años 2000 las exportaciones de servicios —posteriormente impulsadas también por los ingresos generados por el turismo internacional— se constituyeran en la principal fuente de ingresos de divisas del país, en un contexto de crónico déficit en las exportaciones netas de mercancías.

De todas formas, debe resaltarse que desde 2009, con el inicio de la utilización por el sistema financiero cubano de la llamada «certificación de liquidez» (CL), en efecto se profundizan a través de este mecanismo los controles de cambio, y a partir de entonces puede decirse que los *superávits* en cuenta corriente son en cierta medida «artificiales», producto de restricciones administrativas sobre la capacidad importadora del aparato productivo estatal.

En los años más recientes, se han producido cambios en el anterior escenario. Se ha agudizado el carácter deficitario del comercio exterior de bienes del país. En efecto, se observa una incapacidad para dinamizar las exportaciones, en tanto las ventas externas de mercancías caen más de 7,5 % promedio anual entre 2011-2022. Ello ha supuesto un esfuerzo por disminuir importaciones —que se han reducido en promedio en un 4,5 % para igual período— con el consiguiente efecto negativo en términos de niveles de producción que tal ajuste implica.

Al mismo tiempo, las ventas externas de bienes están altamente concentradas y en general, en productos de muy bajo contenido tecnológico —níquel, ron, tabaco y productos medicinales y medicamentos; representaron el 72,7 % del total de exportaciones en 2022—; lo que explica que no se ha producido una modificación en la estructura material de las estancadas exportaciones de mercancías de Cuba a lo largo del tiempo.

Por su parte, las exportaciones de servicios también están en extremo concentradas en tanto los «servicios de salud humana y atención social» (69,1 %), y los «servicios de alojamiento y suministro de comidas y bebidas» (12,4 %); daban cuenta del 81,5 % del total de servicios exportados por el país a fines del año 2022. Debe resaltarse que desde 2015 comienza un proceso tendencial a la reducción de los saldos excedentarios del comercio de servicios del país, lo cual se explica —entre otros— por las severas dificultades económicas y sociales de Venezuela —principal mercado cubano para la exportación de servicios profesionales de salud—, los cambios en la configuración política de gobiernos que arribaron al poder en varios países latinoamericanos (Brasil, Ecuador, Bolivia) a mediados de la anterior década con posiciones claramente opuestas a Cuba y que por ende, suspendieron los programas de cooperación médica vigentes; y también a partir de 2019, el deterioro —no superado todavía— de los ingresos por turismo internacional, que se habían constituido en el segundo rubro de ingresos por exportaciones de servicios de Cuba.

En cuanto a la canasta de importaciones, la misma exhibe igualmente muy alto grado de concentración en dos rubros esenciales: combustibles y alimentos —49,2 % del total en 2022—. Estos dos componentes cruciales de las compras externas del país, también se relacionan con esa incapacidad para asumir eficientemente procesos inversionistas de gran calado, que serían esenciales para, por una parte, reducir el uso de combustibles fósiles en la generación de electricidad

a partir del uso de fuentes alternativas; y por la otra, promover un sector agroalimentario moderno y competitivo que sea capaz de sustituir importaciones de alimentos.

Las limitaciones del sistema productivo cubano para ofertar bienes y servicios competitivos a nivel internacional, explica también el hecho de que nuestro país —de manera reiterada— es el que menos capacidad tiene de aprovechar las ventajas derivadas de los acuerdos de liberalización comercial —acuerdos de alcance parcial y acuerdos de complementación económica— firmados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con sus contrapartes latinoamericanas y caribeñas miembros de esa entidad (ALADI, 2023). También ello explica por qué; pese a los avances normativos logrados con la firma del Segundo Protocolo al Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica entre Cuba y la Comunidad del Caribe (Caricom), los niveles de intercambio comercial recíprocos con enormes potencialidades dada la cercanía geográfica y la mayor dimensión económica del país respecto a las demás islas caribeñas son absolutamente marginales, y con recurrente saldo deficitario para el caso de Cuba (Romero, 2024).

Por último, en el período analizado, se ha dado una reducción acentuada del saldo excedentario del comercio exterior total desde su punto más elevado en 2012, que se han transformado en déficits crecientes desde 2020; lo cual ha derivado también en el registro de déficits en la cuenta corriente del balance de pagos del país desde 2020, como se observa en el siguiente cuadro.

**Tabla n.º 2. Comercio Exterior y Cuenta Corriente**

Indicador	2014	2016	2020	2021	2022	2023
Saldo comex total	3 718	1 178	819	-2 325	-2 316	- 802
Saldo comex bienes	-8 179	-7 953	-5 527	-6 465	-7 663	-7 570
Saldo comex servicios	11 898	9 131	6 017	4 140	6 272	6 768
Saldo en Cuenta Corriente	3 112	1 792	- 529	-1 560	-2 000	-1 596

**Fuente:** ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba* (varios números) y EIU. *Cuba Country Report*, 2023.

Los déficits en la cuenta corriente del balance de pagos de Cuba, en los últimos cuatro años, son expresión de la severa restricción financiera externa del país, lo que determina una acumulación de pasivos frente al exterior, que hoy constituye un poderoso obstáculo —no insuperable— para remontar la severa crisis actual.

Al respecto, cualquier análisis del comercio exterior de Cuba en la actualidad debe reconocer que se han producido modificaciones perceptibles en el

entramado de actores nacionales, contrapartes externas y la dinámica de exportaciones y, sobre todo, de importaciones de Cuba a partir de 2021, con la emergencia del dinámico sector de micro, pequeñas y medianas empresas privadas. Las mipymes cubanas han sido capaces de surtir con productos y servicios importados, un mercado en extremo desabastecido dada la incapacidad del sector estatal de suplirlo y además lo han hecho ofertando sus bienes y servicios en moneda nacional, a pesar de no existir un mercado cambiario real y transparente al cual ellos concurrir.

La diversidad de bienes y servicios importados que ha venido suministrando el sector privado cubano, se pagan en monedas libremente convertibles desde cuentas privadas en el exterior —no solo por los efectos del bloqueo de Estados Unidos sobre el sistema financiero cubano, sino también porque las cuentas en divisas mantenidas por los actores económicos no estatales en los bancos del país no disponen de liquidez— y, por ende, la recuperación de dicha inversión, pasa por concurrir al mercado informal, para comprar las divisas con los ingresos en pesos cubanos generados por las operaciones comerciales de este sector de la economía. Y ese proceso, junto al exceso de demanda agregada en el contexto de una oferta interna en decrecimiento crónico y déficits fiscales crecientes, explica esencialmente los muy altos precios de la oferta del sector no estatal de Cuba en los momentos actuales.

A pesar de este distorsionado mecanismo de aprovisionamiento y realización de las importaciones por parte del sector no estatal cubano —determinado por las contradicciones e incoherencias de la política económica del país— hoy día resulta imposible prescindir de este nivel —estimado en aproximadamente el 15 y el 20 % de las importaciones totales del país— de compras externas, pues ello agravaría el desabastecimiento, las presiones inflacionarias (ya muy elevadas) e incluso la paralización de algunos procesos de reanimación que ciertas entidades del sector estatal cubano han podido emprender gracias a su «encadenamiento» con el sector privado.

Debe considerarse además, que estas importaciones privadas impactan positivamente a las finanzas públicas del país, por los ingresos derivados del pago de aranceles, costos y tarifas por el manejo de cargas en puertos y aeropuertos, las comisiones que deben pagar a la «empresa estatal importadora autorizada» que funge como intermediaria en el procedimiento, y además han generado un importante entramado de

servicios privados de logística asociadas al comercio exterior, no despreciable y que incluso es utilizado por algunas entidades estatales cubanas.

Pero más allá de las importaciones —necesarias siempre en cualquier economía, sobre todo en una como la cubana que enfrenta un ya largo estadio de estanflación— hay algunas experiencias positivas también en cuanto a la capacidad exportadora de ciertos emprendimientos no estatales cubanos. A pesar de las distorsiones macro y microeconómicas, el no reconocimiento de un tipo de cambio real de mercado, el ingreso de la mayor parte de las divisas por exportaciones a cuentas en moneda libremente convertibles (MLC) que no tienen liquidez y no pueden utilizarse para reaprovisionarse en mercados internacionales y la aplicación de una tasa de cambio totalmente desfavorable para la proporción de los ingresos en divisas que cambian a moneda nacional; hay micro, pequeñas y medianas empresas cubanas que están demostrando capacidades competitivas no despreciables para colocar productos y servicios en mercados foráneos, algunos de ellos con mayor valor añadido como por ejemplo en producción de *softwares*, servicios informáticos, diseño gráfico e industrial, servicios de consultoría empresarial, servicios técnicos al sector biotecnológico, energías renovables y marketing entre otros.

Los anteriores desarrollos, todavía muy limitados en gran medida producto de un escenario macroeconómico y un sistema de incentivos que en vez de estimular, penaliza el esfuerzo exportador; son demostración de las enormes potencialidades existentes en el país, que bajo otras condiciones, debiesen ser aprovechadas y constituirse en «pivotes» de un previsible proceso de recuperación sostenido en una transformación estructural, la cual no solo tiene que modificar los flujos productivos del país.

Habría que reconocer que Cuba posee ciertos activos importantes —como el nivel de instrucción y la capacidad de aprendizaje de su fuerza laboral, ventajas competitivas en el estratégico sector de la industria farmacéutica y biotecnológica, un relativamente bajo nivel de delincuencia e inseguridad, y una dimensión económica que aunque es limitada tiene potencialidades para apoyar bajo ciertas condiciones, la implementación de una estrategia de sustitución eficiente de ciertas importaciones— que pudieran coadyuvar de manera efectiva un programa de transformación estructural que modificaría de manera significativa el patrón de inserción comercial externa del país.

## Las finanzas externas

En vínculo con las limitaciones y obstáculos derivados de la «economía real» y de la estructura económica, las finanzas externas del país dan cuenta también de un patrón insostenible, que se ha agudizado en los últimos años.

Como se observa en la tabla n.º 3, Cuba exhibe niveles muy altos de endeudamiento externo —a partir de estimaciones de fuentes internacionales— con coeficientes Deuda Total / PIB y Servicio de la Deuda / PIB elevados. Es de resaltar que el marcado salto en el coeficiente Deuda Externa y del Servicio de la Deuda respecto al PIB en los dos últimos años recogidos en la tabla; se asocian no tanto a un aumento relevante de los flujos, sino sobre todo a la dramática caída en el nivel del producto generado por la economía del país, como resultado de la conjunción del estancamiento/retroceso de la producción y la reducción del PIB medido en dólares, ante la devaluación oficial del peso cubano, el cual como resultado de la «Tarea Ordenamiento» pasó de ser equivalente a 1 USD, a tener una equivalencia de 24 CUP por 1 USD.

Como se señaló en el epígrafe anterior, la caída acentuada en los ingresos por exportaciones totales del país —principal fuente de obtención de divisas— en los últimos años, agrava mucho más la incapacidad de la economía nacional de servir —pago de amortizaciones más intereses— sus compromisos financieros externos. En el período más reciente, ello se ha concretado en un práctico «default técnico» por parte de Cuba frente a sus acreedores internacionales.

En el momento actual, Cuba no ha sido capaz de cumplir sus compromisos de pagos con sus acreedores públicos del llamado Club de París, ni con los bancos e instituciones financieras privadas del denominado Club de Londres, y también varias empresas y entidades estatales cubanas registran importantes montos de deudas con proveedores comerciales (deuda de corto plazo). Esto tiene importantes afectaciones no solo para la relación del país con los mercados e instituciones financieras internacionales, sino también para la actividad del comercio exterior de las entidades estatales, y son parte de la explicación de la caída acentuada del nivel de importaciones del sector estatal de la economía en los últimos cinco años.

Es de resaltar que esta tensa situación financiera se da, a pesar de un proceso de renegociación muy exitoso —que incluyó la condonación del 90 % de la deuda con el Club de París— en el año 2015.

A pesar del reiterado discurso oficial que ratifica el compromiso de las autoridades cubanas de cumplir con sus adeudos externos, en tanto no se modifiquen las condiciones esenciales de funcionamiento de la economía nacional que es incapaz de generar los recursos económicos imprescindibles para su reproducción ampliada, se generan deudas constantes que se acumulan para satisfacer en lo esencial necesidades de consumo. Ello impide también la conversión de recursos financieros externos en capacidades productivas eficientes, que contribuyan al incremento de las ventas externas generadoras de divisas, y/o la sustitución eficiente de importaciones de bienes y servicios. En tales condiciones, la nación no ha sido capaz de cumplir con los compromisos derivados de los últimos procesos de renegociación de deudas.

**Tabla n.º 3. Finanzas externas**

Indicador	2010	2014	2021	2022
Deuda Externa Total (MMM USD)	21 200	26 587	27 734	28 895
Deuda Externa/PIB (%)	34,4	32,0	122,1	114,6
Servicio de la Deuda (MMM USD)	2 900	4 481	1 667	1 756
Servicio Deuda/PIB (%)	4,0	3,9	7,3	6,9
Flujos de IED (MMM USD)	585	720	310	n.d.
Remesas (MMM USD)	1 180	1 700	1 200	1 640
Reservas Internacionales (MMUSD)	4 093	11 103	6 003	4 603

Fuente: *Economic Intelligence Unit (EIU). Cuba: Country Report* (Varios números).

Aunque difícil, tanto por las condiciones en que se desenvuelve hoy la economía nacional como por el escenario externo, hay algunas oportunidades restringidas que debieran explorarse. Debe recordarse que, en los últimos años, Cuba accedió como miembro pleno al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y obtuvo un primer financiamiento para Biocubafarma, y se ha anunciado otro para la modernización del sistema financiero. Aunque se trata de montos modestos de recursos financieros, suponen una ventana de aprendizaje y acceso a instituciones financieras internacionales, lo cual había estado vedado para Cuba durante décadas.

Asimismo, hay una muy baja capacidad de absorción de financiamiento externo vía flujos de inversión extranjera directa (IED), a pesar de ciertos avances en términos de flexibilización normativa que se han producido en el país, en los últimos años (Romero, 2024 a).

Como es obvio, hay múltiples factores que explican esa muy reducida capacidad de atraer montos de financiamiento externo vía IED, uno de los cuales es sin duda el bloqueo económico estadounidense que impide la comercialización de bienes y servicios producidos por inversionistas extranjeros en el país en el

«mercado natural por excelencia» de Cuba. Además, las medidas hostiles estadounidenses,<sup>2</sup> con su carácter extraterritorial, elevan de manera ostensible el «riesgo país» y pueden tener consecuencias muy negativas para los negocios en terceros países de los inversionistas foráneos con presencia en Cuba. Ante ello, la única opción viable es ofrecer condiciones regulatorias más favorables que consideren el alto riesgo que asumen los capitales externos que operan en Cuba, y promover mecanismos no solo de promoción sino sobre todo de facilitación de la inversión extranjera en el país.

Además de lo anterior, hay otro factor que se considera esencial en la explicación del muy bajo nivel de atracción de inversión extranjera por parte de Cuba. Aunque este tipo de flujos financieros —en términos teóricos— no son generadores de deuda, en el caso cubano —dadas las peculiaridades de su mecanismo económico— hay un monto importante de adeudos con los inversionistas foráneos establecidos en territorio nacional, dada la imposibilidad de convertir en monedas libremente convertibles parte de sus dividendos obtenidos para transferir a sus casas matrices. Esto, que contradice una cláusula esencial de cualquier contrato de inversión extranjera, tiene un efecto muy negativo sobre la credibilidad de la nación para cumplir sus compromisos económicos con entidades extranjeras, y junto a las sanciones estadounidenses, está en la base del crónico incumplimiento de la expectativa de lograr no menos de 2500 millones de dólares en flujos de la IED cada año, como condición para comenzar a superar la descapitalización que ha registrado la infraestructura física y productiva del país.

Intentar revertir de manera sistémica el bajo nivel de atracción de flujos de IED que ha caracterizado a Cuba, requiere en lo esencial, adoptar una estrategia coherente y viable a nivel nacional para, en primer lugar, comenzar a resolver los adeudos de la nación con los inversores foráneos, que a pesar del riesgo país, de las incongruencias y dificultades derivadas de las distorsiones macroeconómicas existentes, y de las penalidades que ya algunos de ellos sufren por parte del gobierno de los Estados Unidos, han apostado por Cuba.

Por otra parte, deben modificarse prejuicios y precondiciones en la política de IED del país, que siguen privilegiando inversiones de elevados montos por sobre los flujos medianos y pequeños, el todavía excesivo nivel de centralismo y burocratización existente para la aprobación de los proyectos de inversión presentados ante las autoridades nacionales y también la muy postergada aprobación del marco legal para la concreción de negocios con el capital extranjero por parte de los nuevos actores económicos no estatales, anunciado hace ya más de dos años por las más altas autoridades económicas del país en esa materia.

En cuanto a los flujos de remesas desde el exterior —recursos financieros claves para la satisfacción de necesidades de consumo para un sector no despreciable de las familias cubanas— se mantienen los mismos en niveles históricos, aunque pudiera producirse una perceptible modificación en su tendencia en el corto plazo. Al respecto, pudiera registrarse un cambio en la estructura de dichos flujos, en tanto ahora parte de las ayudas privadas provenientes desde el extranjero, se «operacionalizan» a partir de las compras de bienes y servicios para los familiares en Cuba que realizan sus parientes y amistades en el exterior, utilizando para ello plataformas de comercio electrónico («remesas en especie»). En segundo lugar, en determinados casos pudiera comenzarse a privilegiar por algunos la inversión en mipymes y en general, emprendimientos privados a nombre de sus familiares en Cuba, en vez de continuar con las transferencias unilaterales privadas, lo cual pareciera que ya se está dando, y explica el nivel de sofisticación que se observa en algunos emprendimientos privados que hoy se consolidan en el escenario económico cubano.

La conjunción de los elementos arriba apuntados, consolidan un muy vulnerable patrón de inserción financiera externa de Cuba, lo que se resume, entre otros, en la dinámica registrada por las reservas internacionales del país en estos tiempos según fuentes foráneas. El nivel de reservas internacionales del país se ha reducido a fines de 2022 a un nivel equivalente a casi la tercera parte del que exhibían las mismas en 2014.

## Conclusiones y propuestas

El patrón de inserción externa de Cuba es muy vulnerable y muestra evidencias recientes de marcado y «prolongado» deterioro. El actual entorno global adverso, refuerza la insostenibilidad del patrón de relacionamiento externo cubano vigente.

2 La inclusión de Cuba en la espuria lista de Estados Patrocinadores del Terrorismo (SST) y la aplicación del título III de la llamada Ley Helms-Burton, de 1996, han complejizado mucho más el escenario en los últimos años.

Cuba posee ciertos «activos» que —bajo otras condiciones— contribuirían a la transformación estructural y a consolidar un dinámico y sostenible patrón de inserción internacional: i) una fuerza de trabajo con altos niveles de instrucción y habilidades para el rápido aprendizaje; ii) un tamaño económico —a pesar de ser una «pequeña economía»— que le permitiría potenciar el mercado interno para dinamizar ciertos sectores productivos; iii) el nivel de desarrollo alcanzado por el sector de la industria médica, farmacéutica y biotecnológica y iv) todavía niveles relativamente bajos de criminalidad e inseguridad.

No obstante, sin un coherente, efectivo y decidido programa de estabilización macroeconómica y sin transformaciones estructurales profundas, no es posible modificar la inserción externa de Cuba.

A pesar de la insistencia recurrente de varios economistas cubanos en cuanto a la necesidad de no postergar más la imprescindible aplicación de un programa de estabilización macroeconómica —anunciado desde diciembre de 2023 en la sesión final de la Asamblea Nacional del Poder Popular por el primer ministro Manuel Marrero Cruz como la prioridad de política económica para 2024— resulta muy relevante para su eficacia, el necesario carácter integral y el nivel de consistencia técnica e institucional de dicho programa. Lo anunciado en la sesión de julio de 2024 de la ANPP por las autoridades como componentes centrales de ese programa en aplicación, incorpora importantes fallas en cuanto a: i) supuestos; ii) diagnóstico de los factores que están en la base de los desequilibrios; iii) el alcance real y los componentes que debe tener la estabilización; iv) la secuencialidad temporal de los cambios; v) los instrumentos seleccionados y vi) los indicadores de seguimiento para la evaluación periódica de los resultados que se obtengan con la aplicación de dicho programa.

Avanzar en términos de estabilización macroeconómica es una condición necesaria, pero no suficiente para revertir el deterioro acumulado e iniciar un proceso sostenido de recuperación. Por lo general, cuando se habla de estabilización macroeconómica se pone el énfasis en los equilibrios internos (déficit-inflación), pero los programas de estabilización tienen que ver también, en particular en economías pequeñas y abiertas, con la estabilización de la balanza de pagos.

En el caso de la economía cubana, un objetivo fundamental de la estabilización deberían ser las cuentas externas. En cierta medida, los déficits fiscales elevados y la inflación son consecuencia de los desbalances externos junto a distorsiones estructurales como institucionales que causan tanto desequilibrios internos

como externos. Por eso, junto a la aplicación del programa de estabilización, se debe avanzar también en un programa de transformaciones estructurales que tenga como objetivo básico el fomento productivo.

Esto resulta esencial pues como se ha señalado, la crisis económica cubana es de carácter estructural, y su superación pasa necesariamente por transformaciones de ese calado. Además, hay una relación directa entre estas modificaciones profundas y la reducción de los desequilibrios macroeconómicos. Por ejemplo, lograr una reducción de los niveles de inflación, requerirá medidas difíciles asociadas a la reducción del muy elevado déficit fiscal; pero la elevada inflación en Cuba no es solo expresión de una desbordada demanda agregada, es también, y por mucho, el resultado de un estancamiento de la inversión y de los niveles de oferta de bienes y servicios que no ha hecho más que ampliarse en los últimos años. De aquí entonces que las transformaciones estructurales —en la estructura de propiedad, en el sistema de incentivos, en el mecanismo de asignación de recursos, entre otros— resultan básicas para estimular el crecimiento de la oferta interna de bienes y servicios.

No obstante lo anterior, hay medidas y decisiones de política que pudieran ser implementadas en el más breve plazo, que ayudarían a modificar algunos de los «cuellos de botella» que impiden una mejoría coyuntural en la situación externa de la economía nacional. Dentro de ellas, pudieran considerarse:

- Redefinir prioridades de la política de inversiones del país, para apoyar el fomento productivo. Ello crearía condiciones para aumentar en el corto y mediano plazo las posibilidades de sustitución de importaciones —en particular productos alimenticios— y en el mediano y largo plazos aumentar exportaciones. Ello requeriría desplazar inversiones públicas que hoy se realizan en proporción muy significativa para el sector del turismo, hacia la agricultura y la manufactura, y en especial para la infraestructura energética.
- Flexibilizar normas y mecanismos vigentes que en la práctica constituyen un desincentivo a la exportación y la sustitución de importaciones tanto por las empresas estatales como por las formas de gestión no estatal (FGNE). Esto implicaría otorgar mayor autonomía —como parte de una reforma integral del sistema empresarial— a las empresas estatales, y reducir más los trámites burocráticos, la «permisología» y los consiguientes costos logísticos y normativos asociados a proyectos y

actividades de exportación y sustitución de importaciones, tanto para el sector no estatal como por las empresas del estado.

- En tal sentido, sería muy útil valorar la implementación de un conjunto de medidas e instrumentos utilizados con amplitud en varios países en desarrollo no solo para «fomentar» las exportaciones, sino para «facilitar» los múltiples procesos vinculados al comercio exterior. La Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), así como la Ventanilla Única para la Inversión Extranjera (VUIEX) son instrumentos de larga data utilizados en el mundo, pero en el caso de Cuba las mismas distan mucho de las condiciones de integración, de interoperatividad, de otorgamiento automático de licencias, certificaciones y autorizaciones, y tienen todavía limitaciones importantes a tres niveles: i) respecto a la arquitectura técnica de la ventanilla; ii) en relación a su arquitectura informática y iii) el nivel de gobernanza de dichos mecanismos.
- Modificar «radicalmente» y en el corto plazo la concepción vigente sobre política cambiaria; lo que debiera implicar la transformación de la estructura y tipo del mercado cambiario, de la tasa de cambio y del régimen cambiario. Sin esto, es muy poco probable que se estimulen las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones. Asimismo, estos cambios resultan componentes de la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales; lo que en todo caso coadyuvaría también al necesario proceso de «desdolarización», sin el cual es muy difícil garantizar los niveles mínimos de credibilidad en la política económica nacional que resultan esenciales tanto para la estabilización como para el reimpulso económico.
- Aprobar e instrumentar la largamente postergada normativa que permita de manera transparente el establecimiento de negocios con capital extranjero por las formas de gestión no estatal (FGNE) y al mismo tiempo someter a revisión el marco regulatorio y las políticas vigentes para la atracción del capital extranjero en el país, que todavía contienen disposiciones restrictivas y que no consideran

el alto riesgo que asumen los inversionistas foráneos cuando apuestan por hacer negocios en Cuba.

- Favorecer, a partir del establecimiento de principios y medidas flexibles y de respeto absoluto a su naturaleza eminentemente privada, los flujos de remesas a cubanos residentes en el país, sobre todo aquellas que pudieran vincularse —directa o indirectamente— al desarrollo de emprendimientos productivos. Para esto resulta necesaria la aprobación de la normativa sobre los negocios con capital extranjero de las FGNE.
- Definir una estrategia integral para la renegociación de las obligaciones financieras con el exterior que ha acumulado Cuba en estos últimos años, en que el país se encuentra de nuevo en situación de impago. Ello debe comprender los diferentes componentes que se incluyen dentro del concepto de «deuda con contrapartes externas», a saber: i) deudas con los acreedores oficiales (Club de París); ii) con los acreedores privados (Club de Londres); iii) la deuda de corto plazo con suministradores y iv) de manera importante en el caso cubano, con los inversionistas extranjeros. Por la trascendencia que tiene esto último para lograr mayores flujos de inversión extranjera directa, debería adoptarse un mecanismo financiero consensuado, sobre la base de un menú de opciones, para «honrar deudas acumuladas» con los inversionistas extranjeros.
- Por supuesto, la credibilidad necesaria para avanzar en una negociación seria y compleja con nuestros acreedores pasa necesariamente porque las autoridades nacionales muestren avances perceptibles tanto en la estabilización macroeconómica como en las reformas estructurales. Sin lo anterior —sin un horizonte creíble y consensuado de modificaciones radicales en la estructura económica nacional— se repetirá el ciclo perverso de renegociación, en el mejor de los casos con ciertos niveles de condonación y de nuevo en pocos años, se volverá a entrar en crisis de liquidez externa, e incumplimiento de los pagos pactados.

---

## Bibliografía

ALADI. *Evolución del Comercio Negociado, 1993-2015*. ALADI/SEC/Estudio 221: Montevideo, 2016.

EIU. *Cuba 2023. Economic Intelligence Unit. Country Report*: London, 2023.

ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba 2022*. Oficina Nacional de Estadísticas e Información: La Habana, 2023.

Romero, Antonio. «Relaciones económicas entre Cuba y el Caribe Insular. Desafíos y perspectivas en tiempos post-covid». *Caribes*, n.º 9, Grupo de Trabajo: Crisis, respuesta y alternativas en el Gran Caribe, CLACSO: Buenos Aires, julio/diciembre de 2023; págs. 40-55.

Romero, Antonio. «*Economic crisis, foreign investment, and the challenges of structural transformation*». En *Contemporary Cuba. The post-Castro era*. Rowman & Littlefield: Lanham, 2023, págs. 153-160, disponible en: <https://rowman.com/ISBN/9781538177143/Contemporary-Cuba-The-Post-Castro-Era-Third-Edition>.

---

### *El sistema empresarial en Cuba. Una visión necesaria y una transformación impostergable*

ILEANA DÍAZ FERNÁNDEZ  
HUMBERTO BLANCO ROSALES

---

#### **Introducción**

El sistema empresarial cubano —conformado por un mosaico de formas de propiedad— incluye como hecho más significativo de los últimos tres años la aparición y crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas privadas, que coexisten con un sector cooperativo —al que se incorporaron en 2013 las llamadas cooperativas no agropecuarias—, así como asociaciones de diversa índole con el capital extranjero y el sector empresarial estatal, actor económico fundamental de la economía cubana.

Dicho entramado, refrendado desde 2017 en *la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista* y en sus versiones posteriores, muestra una dinámica y características que lo diferencian sustancialmente del existente en los años iniciales de la reforma iniciada en 2011, y que aún con sus problemas y las difíciles circunstancias externas, posee un alto potencial para contribuir a la salida de la crisis actual y enrumbar al país hacia el necesario crecimiento y desarrollo, si se convierte en eje central de las transformaciones en el modelo económico y se sabe fomentar, regular e incentivar de manera adecuada.

Se han producido no pocas declaraciones, llamamientos y decisiones del gobierno para mejorar los resultados de las empresas estatales, y en los últimos tiempos, visitas a entidades empresariales de diversa índole para conocer experiencias positivas y exhortar

a su posible generalización. Al mismo tiempo se aprecian contradicciones en el tratamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, que oscilan entre demonizarlas o resaltar algún que otro beneficio.

En definitiva, no se aprecia una visión clara y holística del todo empresarial como un sistema, ni siquiera del lugar y papel que dentro de ese sistema deberían jugar las empresas estatales, por lo que muchas de las acciones que se han emprendido —por demás aisladas y parciales— han resultado estériles y no se producen avances sustantivos.

El presente capítulo tiene como objetivo proponer un enfoque transformador para el desarrollo del sistema empresarial en Cuba, cuyo eje central sean las empresas estatales direccionadas, hacia el rumbo de la eficiencia y eficacia. Para ello, con la intención de analizar el fenómeno de manera integral, se abordará el tema desde la perspectiva del modelo de funcionamiento de la economía, el impacto en los diferentes actores y las necesarias modificaciones para lograr los propósitos de un tejido empresarial robusto y dinámico que aporte realmente al crecimiento económico del país.

Tal propósito conlleva en primer término a la presentación de un diagnóstico del modelo y cómo se manifiesta para actores estatales y no estatales. En segundo lugar, una breve sistematización de las propuestas de cambio realizadas por diversos autores, para entonces aproximarnos a una propuesta que beba de ellas y de la experiencia internacional. Por último, unas reflexiones finales.

## Situación actual del sistema empresarial (a modo de diagnóstico)

Como se decía al inicio, la empresa estatal detenta el papel protagónico del modelo económico cubano como parte de un tejido empresarial —dígase un «reparto de actores»— diferente al de hace más de una década. Al respecto, baste señalar algunos ejemplos:

- El Estado detenta aproximadamente 80 % de la superficie agrícola del país, pero apenas gestiona alrededor del 30 % de dicha superficie.
- Según cifras divulgadas en las sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en julio de 2023, había 327 negocios con capital extranjero en actividades como el turismo, la minería, la producción y comercialización de ron, productos de aseo, higiene y la industria alimentaria, entre otros. Si bien no trascendieron detalles en cuanto a sus aportes a

los principales indicadores económicos del país, es presumible suponer que sean relevantes.

- Los actores privados y cooperativos son predominantes en cultivos como la caña de azúcar, frijoles, viandas y hortalizas.
- El surgimiento de entidades de interfaz entre el sector productivo y del conocimiento, más los proyectos de desarrollo local, constituyen espacios donde hoy se despliegan iniciativas empresariales no estatales en diversos sectores, incluyendo empresas de base tecnológica.
- La presencia de la actividad privada en el sector turístico con ofertas de alojamiento, restauración y recreativas.
- El cambio de enfoque respecto a las actividades autorizadas a ejercer en el Trabajo por Cuenta Propia (TCP) y la posterior aprobación de las mipymes, han diversificado la participación del actor económico privado en sectores donde la hegemonía de la empresa estatal era casi absoluta.

Según datos oficiales, la evolución del tejido empresarial en los últimos tres años, a partir de la creación de las mipymes, se ha comportado como se observa en la tabla n.º 1.

**Tabla n.º 1. Entidades empresariales estatales y no estatales por formas de propiedad y organización (2021 y marzo de 2024)**

	2021	2024 (mar)	Crec.
Sector estatal	2 131	2 573	1,2
Empresas estatales	1 867	1 971	1,05
Soc. Mercantiles	258	279	1,08
Empresas filiales	4	188	47,0
Mipymes estatales (*)	2	135	67,5
Sector no estatal	5 572	13 819	2,7
Cooperativas	5 310	5 133	0,96
De ellas, no agropecuarias	426	482	1,13
Mipymes privadas (*)	262	8 686	33,15

(\*) Las mipymes se registran en la Oficina Nacional de Estadísticas e Información una vez inscritas en el Registro Mercantil y la Oficina Nacional de Administración Tributaria, procesos posteriores a su aprobación por el Ministerio de Economía y Planificación. Su creación comenzó a partir de septiembre de 2021.

Fuente: ONEI. *Organización Institucional. Principales entidades*. Edición abril 2024.

Las cifras del período muestran un incremento muy superior del sector empresarial no estatal respecto al estatal, determinado por la explosión de las micro, pequeñas y medianas empresas privadas, las que han crecido en cantidad más de 33 veces. Las cooperativas, en cambio, decrecen en cuatro puntos porcentuales, producto de la disminución de estas entidades en el sector agropecuario, que no es compensada por el incremento de las cooperativas en otras ramas. En total,

el sector no estatal duplica el número de entidades estatales, aspecto que ilustra el peso creciente que van ganando estos actores y sus impactos sobre el producto y el empleo.

En el tejido empresarial estatal, durante el último cuatrimestre de 2021, se incorporaron dos nuevas figuras jurídicas: las mipymes y las empresas filiales, que si bien en términos cuantitativos no muestran grandes cifras en comparación con los restantes componentes (empresas y sociedades mercantiles), acusan crecimientos importantes en relativamente poco tiempo. En el caso particular de las filiales, han surgido como una alternativa para mitigar las consecuencias de la conversión masiva e inadecuada de varias empresas a Unidades Empresariales de Base (UEB), la que tuvo impactos desfavorables sobre su autonomía operacional, incentivos, personalidad jurídica y capacidad ejecutiva.

Las figuras «tradicionales», léase empresas y sociedades mercantiles, acusaron crecimientos de un 5 y 8 %, respectivamente.

A todo este panorama habría que agregar a los trabajadores por cuenta propia (TCP) quienes, si bien son personas naturales, muchos de ellos (se desconoce la cantidad) funcionan como empresas familiares y con hasta 3 empleados (ONEI, 2024).

El modelo económico de funcionamiento predominante que regula el accionar del sistema empresarial y sus vínculos se caracteriza por:

- Asignación centralizada de recursos bajo un enfoque discrecional y administrativo.
- Ineficacia e inexistencia de mercados, en principio cambiario y de insumos.
- Mecanismo deformado de precios, con precios administrados y poca flexibilidad (tasa de cambio, tasa de interés, salarios, insumos de combustible, agua, etc.).
- Restricciones financieras blandas que implican subsidios y subvenciones no justificadas y estimulan la ineficiencia y el inmovilismo en las empresas que los reciben sistemáticamente.
- Las empresas estatales no quiebran, por las razones descritas en el punto anterior.
- Limitada competencia entre todos los actores, incluso entre actores estatales y la existencia de monopolios artificiales.
- Altas barreras para la entrada de nuevas empresas (sobre todo estatales y algunas actividades prohibidas para las no estatales).
- Una empresa estatal sometida a muchas entidades gubernamentales que ejercen por separado

funciones de dueños, y con ello decisiones de naturaleza empresarial son tomadas fuera de la empresa, lo que afecta su reproducción y funcionamiento. Así, una buena parte de los resultados finales de nuestras empresas estatales, en última instancia, no dependen de la efectividad en su gestión.

Las empresas estatales en Cuba no han escapado a la misma lógica que se manifestó en otras economías centralmente planificadas con este tipo de empresas. Tres aspectos caracterizan dicha lógica y sus efectos negativos sobre el desempeño de las mismas: restricciones financieras blandas, los problemas de agencia y principal y el efecto trinquete.

El término Restricciones Presupuestarias Blandas (RPB) se refiere a un conjunto de fenómenos que fueron identificados por el economista húngaro János Kornai hacia la década de los años setenta. Como norma, las empresas enfrentan una restricción presupuestaria que se origina a partir de que deben cubrir todos sus gastos con sus ingresos y patrimonio inicial. Esta restricción es «blanda» si existen otras organizaciones (externas a la empresa) que están dispuestas a cubrir todo o parte del déficit que aquellas pueden generar.

En cuanto a la teoría de Agencia; en el socialismo, las empresas tienen un dueño, todos los ciudadanos (el principal original), que delegan las decisiones sobre la administración de aquellas en el Estado (el agente intermedio), quien a su vez encarga a otras personas —empresario / directivo— para que las dirijan (los agentes últimos). Por tanto, el fenómeno de la separación está presente, ya que la propiedad social se materializa, a través del Estado como un representante de la ciudadanía. Pero sucede que existen muchas instituciones que operan como dueños interviniendo de un modo u otro en el accionar de las empresas, con independencia de que no media un contrato entre gerente y dueño.

El llamado efecto «trinquete» que viene dado porque: «la práctica histórica ha implantado un proceder a través del cual las unidades de base informan capacidades subestimadas y necesidades sobrestimadas, mientras los niveles centrales asignan recursos por debajo de lo solicitado y exigen metas superiores a las planificadas por la base. Los principales argumentos para la discusión provienen básicamente del desempeño durante el año anterior, el cual se exige sea perennemente superado y con un menor empleo de recursos. Cada parte es consciente de la filosofía de la otra, con lo cual el proceso se convierte, en realidad, en un acto de negociación, cuyo resultado final es

determinado centralmente de forma administrativa» (Fernández, 2012, pág. 54).

Tales características impiden que las empresas estatales se encuentren motivadas para mejorar los niveles de producción y rendimiento, más bien generan zonas de confort no exentas de presiones sobre los directivos por las urgencias que genera el no cumplimiento de las metas propuestas en el plan. Y se enraíza una suerte de cultura de la espera y de no asumir riesgos, esperando que se les diga qué deben hacer y cómo hacerlo.

Estos tres aspectos no han sido abordados de forma resuelta en el devenir de las empresas estatales cubanas. Y mientras no lo sean, se continuará transitando por una suerte de péndulo con etapas de mayor o menor flexibilidad de la autonomía empresarial y con medidas aisladas de mayor o menor calado, en dependencia de situaciones coyunturales. Pero sin contar de forma sostenible con un actor económico que en la práctica justifique su carácter de fundamental.

El mecanismo anteriormente descrito sobre el funcionamiento de la economía no impacta de igual forma a estatales y no estatales. Así, pueden mencionarse diferencias como las que siguen:

- Una limitada oferta —volumen, surtido, tiempos de entrega— de las empresas estatales, que no presentan competencia a las no estatales, las que sí compiten entre ellas y con el sector estatal.
- Ningún acceso a mercados por las empresas estatales —ya que se asigna lo más importante—, mientras que, en cambio, las empresas no estatales acceden al mercado informal de divisas —no existe otro—, al mercado de insumos y al laboral.
- Precios en las empresas estatales que, dado su mecanismo de formación, no expresan la realidad económica, por su parte, en el caso de las no estatales, precios basados en oferta y demanda.
- Los salarios estancados en las empresas estatales y altos en las no estatales.
- Las empresas estatales no quiebran y las no estatales, sí.
- La empresa estatal no posee autonomía real, a diferencia de la no estatal.
- Los ministerios, globales y ramales, actúan como dueños: en el sector no estatal, ya sean cooperativas, mipymes o TCP se tiene muy claro quién manda.

Todo lo anterior (unido a otros factores estructurales) provoca:

- Fuertes limitaciones para lograr alianzas estratégicas y encadenamientos virtuosos y sostenibles entre ambas formas de propiedad.
- Un reducido número de empresas concentra los ingresos y las exportaciones en el sector estatal, las que, salvo las del sector de la biotecnología, son de bajo valor agregado y no muestran crecimientos a la altura de lo que se requiere.
- Sectores claves para el crecimiento y el bienestar de la población como la industria y la agricultura acusan un deterioro notable en sus volúmenes físicos de producción.
- El turismo, que sigue absorbiendo una parte importante de las inversiones del Estado, no logra mostrar una mejora de sus indicadores de eficiencia desde antes de la pandemia de la covid-19: ocupación, repitencia e ingresos por visitantes.
- El 40 % de las empresas estatales son vulnerables —entre pérdidas, subsidiados y baja rentabilidad—. Si a esto se añaden los altos niveles de endeudamiento de no pocas empresas estatales con proveedores e instituciones financieras, la situación es aún más grave, en tanto apunta a quiebras o riesgos de quiebra.
- Prevalece en los bienes de consumo la oferta proveniente del sector no estatal con altos precios —sin competencia y acceso solamente al mercado informal de divisas—.

### Propuesta de transformación del sistema empresarial

Muchos académicos en sus estudios han incursionado en la caracterización de las empresas estatales o no estatales, sin embargo, existe un conjunto de ellos que de modo sistemático han estudiado el tema del cambio, fundamentalmente, en las empresas estatales y cooperativas, y más recientemente se ha incluido el trabajo por cuenta propia y las micro, pequeñas y medianas empresas privadas.

El heterogéneo conjunto de actores y sus diferencias en cuanto a formas de propiedad, origen, tiempo de existencia e importancia para la economía —en términos de aporte al PIB, al empleo, las exportaciones, etc.—, ha ocasionado que las empresas estatales acumulasen el mayor peso de los estudios y en un segundo plano las cooperativas, sobre todo las agropecuarias. En los últimos tiempos, obviamente, los estudios y publicaciones relativas a las mipymes se han incrementado.

Durante mucho tiempo, las investigaciones estuvieron centradas en las mejoras de la gestión, pero sin

modificar las condiciones del microentorno, a tono con las propuestas de modificación que realizaba el gobierno. Así, se realizaron estudios por los mismos autores de este capítulo, Luis del Castillo, Luis Marcelo y muchos otros profesores e investigadores en el Centro de Estudios de Técnicas de Dirección y otras universidades, escuelas ramales, centros de investigación y entidades consultoras en todo el país. Estas temáticas, en toda su diversidad, mantienen plena vigencia en la actualidad. Una gestión eficaz sigue siendo un factor decisivo en el desempeño de cualquier organización, empresarial o no.

Sin embargo, a partir de la década de los años noventa comienza a observarse un cambio entre diversos autores en cuanto a las propuestas, en tanto centran su atención en el sistema de dirección económica y la necesidad de su transformación para lograr un mejor desempeño de las empresas cubanas, incluyendo las críticas y propuestas relativas al llamado Perfeccionamiento Empresarial de las empresas estatales, cuya generalización a todo el país se inició a fines de esa propia década.

Así aparece el trabajo de Julio Carranza, Pedro Monreal y Luis Gutiérrez, con una propuesta de reforma en su libro *Cuba: la reestructuración de la economía: una propuesta para el debate* (1995), el de Julio Díaz Vázquez *Cuba: Gestión y Dirección de la Economía* (2012) y otros trabajos de los autores ya mencionados, orientados en esta misma dirección.

Si centramos la atención en los trabajos desde el año 2010 hasta la fecha que abordan el sistema de dirección, se pueden observar algunas particularidades:

- Estudian un aspecto del entorno como pueden ser las juntas de gobierno, la separación de funciones estatales y empresariales, etc., a partir de los cuales se adentran en la funcionalidad del sistema (Del Castillo, 2012, 2017; Fernández, 2011; Marcelo, 2013; Marcelo, García y Echevarría, s/a). También debe mencionarse un documento elaborado por la ANEC en 2020 sobre las trabas del sistema empresarial, que fuera sometido a la dirección del país.
- Revelan las distorsiones que deben ser resueltas y sugieren acciones desde el ámbito microeconómico (González, 2021 y González y Zipitriá, 2020 y 2023).
- Abordan el sector no estatal en algunas de sus formas (Piñeiro, 2011; Moreno y Fajardo, s/a; Díaz y Pastori, 2020 y Díaz, 2024). Así como los dossiers de las revistas *Economía y Desarrollo* (2019 y 2023), *Revista UH* (2020), *Confín* (2021), etc., que recogen

trabajos de los integrantes de la Red de Emprendimiento e Innovación de la Universidad de La Habana.

- Incluyen, con diferentes grados de profundidad, propuestas integradoras para las transformaciones necesarias (Fernández y Torres, 2020; Carranza y Gutiérrez, 2022 y Pérez, *et al.*, 2020).
- Por último, aparecen los trabajos presentados al grupo temporal del Ministerio de Economía y Planificación, en el macroprograma Gobierno, Institucionalidad y Macroeconomía y en el programa de Regulación económica.

A los trabajos anteriores habría que apuntar los de Luis Marcelo que, enfocados desde la economía política, refuerzan la necesidad de una mirada holística al sistema empresarial de Cuba. Otros economistas, desde la macroeconomía o el estudio de la economía cubana en general, también han abordado aspectos del sistema empresarial, como José Luis Rodríguez, Juan Triana, Francisco Borrás, Omar Everleny Pérez, entre otros.

La sistematización de tales estudios, unida a la experiencia y resultados de las reformas de China y Vietnam, permite realizar una propuesta de reforma al sistema empresarial del país, que tenga en cuenta las siguientes premisas:

- Cualquier reforma que abarque el modelo de funcionamiento no se restringe solo al sistema empresarial, sino que debe abordar un conjunto de aspectos necesarios a transformar para lograr la integralidad y resultados deseados. En tal sentido, el resto de los capítulos del libro ofrece respuesta a esta afirmación al abordar temas macroeconómicos, de transformación productiva, institucionales, etc., así como los cambios en sectores de vital importancia como la agricultura.
- Las transformaciones que se proponen deberán ir acompañadas de transformaciones internas en la gestión de las empresas que les permitan —en esas nuevas condiciones— desarrollarse y ser más competitivas y resilientes, en el contexto del ecosistema de su sector de negocios y con sus propias particularidades.

La propuesta que a continuación se expone posee dos aspectos centrales, a saber: las modificaciones de las condiciones micro económicas y papel de los actores, y las instituciones para empresas estatales y no estatales.

## Modificaciones de las condiciones microeconómicas y papel de los actores

El propósito de este primer aspecto es el ir cambiando de modo paulatino el entorno microeconómico, y comienza por definirlo de modo diferenciado, de forma tal que propicie un nuevo entorno institucional (nuevas reglas de juego) que caracterice cada grupo. La clasificación de las empresas, propuesta por varios autores es una vía para ello.

En este trabajo se proponen dos tipos de empresas: mercantiles y monopolio

**Empresas mercantiles:** son empresas productoras de bienes y servicios que operan en régimen de competencia, con cualquier forma de propiedad. Estas empresas deben poseer autonomía para obtener financiamiento, realizar inversiones con capital nacional y extranjero y actividades de comercio exterior, decidir sus clientes, proveedores, volúmenes de producción y modelo de negocio y gestionar sus recursos financieros, materiales y laborales. Incluyen la mayoría de las empresas estatales y todas las no estatales.

**Empresas monopolio:** son empresas estatales productoras de bienes y prestadoras de servicios en actividades relacionadas con los medios fundamentales de producción (servicios públicos, extracción de recursos naturales, etc.), las que en su mayoría son esenciales e impactan tanto en la población, como en el desempeño de todo el sistema empresarial y de la actividad presupuestada.

Estas empresas asumen decisiones de gestión económica, organización de la producción y el trabajo, gestión de proveedores y clientes, perfeccionamiento de sus estructuras, diseñan e implementan mejoras para la reducción de costos y aumento de la calidad, deciden sobre inversiones no nominalizadas.

Esta clasificación de empresas posibilitaría la implementación de un proceso de tránsito gradual, que implicará:

- Regular las empresas de modo diferenciado —establecer políticas o medidas específicas en el orden financiero, crediticio, fiscal y salarial, entre otros—.
- Ir hacia un sistema de precios que refleje el resultado económico empresarial y sirva para definir incentivos.
- Avanzar hacia la eliminación de los mecanismos administrativos de asignación de recursos, con la creación de mercados de insumos, financiero y laboral.

- Operar bajo un régimen fiscal riguroso.<sup>1</sup>
- Contar con planes indicativos y estratégicos, en correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.
- Poseer autonomía real, fiscalizada por el Estado, para la toma de decisiones.
- Establecer la posibilidad de quiebra por pérdidas y deudas que no se puedan solventar.
- Fomentar la creación de nuevas empresas.
- Propiciar el desarrollo de la gestión innovadora de las empresas.
- Restructurar y redimensionar el sistema empresarial estatal: evaluar la transferencia de empresas nacionales a los territorios, transformar y cerrar empresas, evaluar la conveniencia de mantener la estructura OSDE-Empresa-UEB para la totalidad del sistema.

El tránsito gradual de una asignación centralizada de recursos a otras vías de mercado para las empresas estatales, sería mediante un mecanismo de precios duales, el que operaría del modo siguiente:

- En lugar de permitir que los precios estatales converjan rápidamente a los precios de mercado, eliminando así las distorsiones, hacer coexistir los precios administrativos y los de mercado durante un período de transición. Mantener un plan de la economía —donde se transe a los precios establecidos por el Estado—; pero otorgarles a las empresas autonomía para fijarlos libremente en los mercados a toda la producción por encima del cumplimiento del plan. En otras palabras, crear un vector de precios promedios compuesto por precios administrativos y de mercado. Los precios administrativos evitarán que el ajuste se exprese rápidamente. Los precios de mercado permitirían reestablecer el sistema de señales y facilitar la articulación con el sector privado, activando así la respuesta productiva del sector estatal.
- Las empresas elegidas continuarían con el mecanismo actual de asignación y precios. Deberán cumplir el plan —el plan está en función no de la demanda sino de los recursos que se asignan— y después vender a precios de mercado cualquier cantidad de producción por encima, cuyos ingresos serían en su totalidad para la empresa. Este fue el mecanismo que se intentó cuando se introdujo

<sup>1</sup> Régimen que, como norma, opera sin exoneraciones especiales.

el encargo estatal y las ventas a precios por acuerdo, pero no prosperó dada la falta de la necesaria autonomía y de mercados para abastecerse.

- Para que este mecanismo funcione es necesario crear mercados, de insumos, divisas, etc., que será la forma de asignar los recursos, así como la de otorgar la autonomía necesaria.
- De igual forma pudieran existir entidades financieras no bancarias que operaran financieramente a estas empresas, además de aquellos bancos que tengan las capacidades para hacerlo.

Un modelo de funcionamiento basado en mercados y precios, planificado estratégicamente y dirigido mediante políticas e incentivos, permite una plataforma de actuación común para todos los actores. No obstante, también sería necesario realizar otras acciones:

- Desarrollar el ecosistema emprendedor, para todas las formas de propiedad, expresado en la existencia de políticas de fomento, capacitación, innovación, responsabilidad social, instituciones de apoyo, etc..
- Reestructurar el régimen fiscal para todos los actores.
- Ampliar el sistema financiero para todos los actores, incluyendo hacer más eficiente el actual.
- Crear empresas mixtas y otras formas de asociación entre las más diversas formas de propiedad y de capital.
- Transitar hacia un régimen jurídico general, válido para todos los actores.
- Establecer normas jurídicas de competencia, de quiebra y de protección al consumidor.

Lo anterior pasa por reducir las prohibiciones de actividades que puedan desarrollar los no estatales. Vale la pena aquí recordar a Ernesto *Che* Guevara, quien proponía la concentración exclusiva como propiedad del Estado en unos pocos sectores, mientras el resto podría ser bien del Estado y particulares, (en asociación o no) y otras solo de particulares.<sup>2</sup> Este enfoque es el que en definitiva privilegia la Constitución de la República, cuando expresa que la propiedad sobre los medios fundamentales de producción es de todo el pueblo y el Estado actúa en representación de este.

La ampliación del sector no estatal y las transformaciones de la empresa estatal, debe propiciar un régimen de competencia que deberá promover la

calidad por encima de los precios, al mismo tiempo que dicha ampliación posibilitaría ofrecer puestos de trabajo para los empleados que se desocupen en el proceso de reestructuración de las empresas estatales.

### Instituciones para empresas estatales y no estatales

Los cambios hasta aquí propuestos resolverían dos de los tres problemas de las empresas estatales, pero no lo relativo a los múltiples dueños, ni tampoco la institución que dictaría normas y políticas respecto a los actores no estatales.

La propiedad principal de nuestra sociedad es la de todo el pueblo, siendo la Asamblea Nacional del Poder Popular la representación de ese pueblo en el poder y el Estado quien lo representa, por lo que se propone una «entidad de propiedad del pueblo», subordinada al Consejo de Estado y que rinda cuentas periódicamente a la Asamblea Nacional del Poder Popular. La existencia de la misma permitiría que los ministerios ramales y globales se dediquen a las funciones estatales de regulación y que dicha entidad establezca las pautas para el sector empresarial estatal de común acuerdo con los objetivos estratégicos del país.

Este tipo de organizaciones existen en todos aquellos países que poseen propiedad pública, adoptando diversas modalidades organizativas.

De igual manera es necesario constituir instituciones que fomenten y regulen las cooperativas y las micro, pequeñas y medianas empresas privadas —de conjunto con una red de agencias, si es necesario—. Cada una debe tener su propia institución ya que la gestión de mipymes y cooperativas son diferentes, aunque en ambos casos operen como una empresa: en la primera existe un dueño que decide con su equipo y se apropia de parte del beneficio; en tanto en las cooperativas todos los socios, que son todos los ocupados de la cooperativa, deciden y las utilidades se distribuyen como anticipos.

La función de una cooperativa tiene un carácter más social, por su forma de gestionarse y los valores que la caracterizan, y se relaciona por su naturaleza con los enfoques propios de la economía social y solidaria.

No es posible cerrar este punto sin enfatizar en la necesidad de reestructurar las unidades presupuestadas que posee el país —hasta marzo de 2024, según la ONEI, ascendían a 2679, superando en más de 100 al total de entidades empresariales estatales en igual período—, como modo de reducir el aparato burocrático de la administración pública —organismos de la Administración Central del Estado, el sistema de

<sup>2</sup> Guevara, Ernesto. «Rumbos de la industrialización». *Che en la Revolución Cubana*, Editorial José Martí: La Habana, 2013.

instituciones del Poder Popular y otras entidades— y reorganizar sus procesos mediante los avances en la transformación digital, en el logro de rapidez y eficacia en la solución de los problemas y necesidades de la población y los negocios. Esta reestructuración, además, constituye una de las opciones para reducir, por la vía de los gastos, el insostenible déficit fiscal que exhibe hoy la economía cubana.

### **A modo de conclusión**

Las premisas y componentes de la transformación aquí expuestos sintetizan el quehacer de muchos economistas cubanos que han estudiado sistemáticamente el sistema empresarial cubano desde diferentes

ángulos, aportando no solo evaluaciones críticas de su desempeño y de las causas que las originan, sino también propuestas para su solución, como parte integrante de la reforma que requiere el modelo de funcionamiento de la economía nacional, reforma tan compleja como necesaria e ineludible.

Y aunque resulte obvio, también es necesario reiterar que no será posible la sostenibilidad y prosperidad proclamadas en la visión de país que aparece en el *Plan Nacional de Desarrollo Económico Social hasta el 2030*, si no contamos con un sistema empresarial robusto, competitivo, socialmente responsable y con aportes crecientes al crecimiento y el desarrollo del país. Un sistema empresarial donde todos sus actores cuenten e interactúen. Esa es la visión compartida de los autores de este trabajo.

---

## Bibliografía

- Carranza, Julio y Luis Gutiérrez. «La reforma de la empresa estatal en Cuba, componente principal de la reestructuración de la economía». *Revista Cubana de Ciencias Económicas EKOTEMAS*, vol. 8, n.º 2 (2022).
- Carranza, Julio, Pedro Monreal y Luis Gutiérrez. *Cuba; la reestructuración de la economía: una propuesta para el debate*. Editorial Ciencias Sociales: La Habana, 1995.
- Del Castillo, Luis. «Las formas alternativas de gestión de la empresa estatal y su combinación con otras formas de propiedad». *Revista Economía y desarrollo*, vol. 148, n.º 2 (2012), págs. 78 -93.
- Del Castillo, Luis. «El Marco Institucional en la Transición Socialista y el Sistema de Dirección y Gestión de las Empresas de Propiedad Social». *International Journal of Cuban Studies*, vol. 9, n.º 1 (2017), págs. 37-62.
- Díaz, Ileana y Pastori H. *Emprendimientos privados en Cuba. Recomendaciones de política*. Casa Ruth Editorial: La Habana, 2020.
- Díaz, Ileana. *Fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas en Cuba. Apuntes de política*. Editorial Económica: La Habana, 2024.
- Díaz, Julio: «Cuba: actualización del modelo económico-social». *Revista Análisis Internacional*, n.º 6, 2012, págs. 123-144, disponible en: <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/849/860>
- Fernández, Oscar. «En torno a la noción de modelo económico: ideas preliminares». *Revista Universidad de La Habana*, n.º 972 (2011), págs. 6-19.
- Fernández, Oscar. «Rasgos esenciales del modelo de funcionamiento económico en Cuba. Limitaciones y retos de las transformaciones en marcha». *Revista Economía y Desarrollo*, vol. 147, n.º 1 (2012), págs. 38-63.
- Fernández, Oscar y R. Torres. «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).
- Guevara, Ernesto. «Rumbos de la industrialización». *Che en la Revolución Cubana*, Editorial José Martí: La Habana, 2013.
- González, Ricardo y L. Zipitría. «¿Pueden las empresas estatales cubanas pagar mayores salarios?». *International Journal of Cuban Studies*. vol. 12, n.º 2 (2020).
- González, Ricardo. «Hacia una nueva estrategia de desarrollo de las manufacturas en Cuba. Reflexiones iniciales». *Miradas a la economía Cubana. Elementos claves para la sostenibilidad*. Casa Ruth Editorial: La Habana, 2021
- González, Ricardo y L. Zipitría «La Conceptualización y los incentivos: lo que queda por hacer». *Miradas a la Economía Cubana. De la Conceptualización a la práctica*. Casa Ruth Editorial: La Habana, 2023.
- Gutiérrez, Luis; P. Monreal y J. Carranza. «La pequeña y mediana empresa en Cuba. Aportes para un debate actual». *Problemas del desarrollo*, vol. 28, n.º 111 (2011).
- Marcelo, Luis. «Una acertada separación de funciones estatales y empresariales». *Cuba: Investigación económica*, La Habana, 1999.
- Marcelo, Luis; A. García y O. Echevarría. «Reflexiones sobre la empresa estatal cubana». *NODO50*, (s/f), disponible en: [https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/economia/marcelo\\_300906.pdf](https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/economia/marcelo_300906.pdf)
- Moreno, Marta y G. Fajardo. *El cooperativismo en Cuba. Situación actual y propuestas para su regulación y fomento*. CIRIEC-España, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa. España, 2011.
- ONEI. *Organización Institucional enero-marzo*. Oficina Nacional de Estadísticas e Información: La Habana, 2024.
- Pérez, Héctor; F. Vascos; J. Carranza; P. Monreal y J. Benavides. «Propuesta de programa para recuperar y fortalecer la economía cubana». Documento de trabajo: La Habana, 2024.
- Piñero, Camila. «Empresas no estatales en la economía cubana». *Revista Universidad de La Habana*, n.º 272 (2011), págs. 45-65.
-



# *La banca comercial: avances y caminos por recorrer en la bancarización y el financiamiento*

FRANCISCO FIDEL BORRÁS ATIÉNZAR  
LÁZARO RAIDEL GARCÍA RIGAL

---

### **Introducción**

El papel de la banca en la construcción y desarrollo del modelo económico y social cubano ha sido claramente reflejado en los documentos rectores del Partido Comunista de Cuba y el gobierno. Asimismo, han sido muy diversas y continuadas en el tiempo las propuestas de los economistas y académicos cubanos, basadas en estudios científicos y de innovación práctica, para fortalecer el impacto de la banca en el desarrollo sostenible del país (Marrero, 2017; Delgado, Montero, 2022; Borrás, 2022, 2024; García, 2023; Tamayo, 2023 y Zayas, 2024).

El presente capítulo apenas se limita al análisis de dos aspectos de la actividad de los bancos comerciales, la bancarización y el financiamiento, cuyo perfeccionamiento puede tener un impacto social importante y ayudaría en gran medida a corregir algunas de las distorsiones de la economía cubana. Su objetivo es mostrar los principales avances, brechas y propuestas de mejora en los procesos de bancarización de las operaciones y del financiamiento bancario a los actores económicos.

### **La bancarización de las operaciones**

Muchos académicos, con entera razón, enfatizan en que la bancarización y la inclusión financiera son procesos

diferentes (Delgado, Montero, 2022 y Zayas, 2024). La bancarización alude al hecho de que los flujos financieros se realicen a través de las instituciones bancarias. La inclusión financiera es un concepto más amplio pues se trata de canalizar los flujos monetarios no solo a través de los bancos, sino de otras instituciones e iniciativas financieras no bancarias.

Una de las características de la inclusión financiera es que pone el foco en los llamados sectores subatendidos, o sea, aquellos más excluidos del sistema financiero: pequeños emprendimientos, mujeres, campesinos, jóvenes, personas de bajos ingresos, trabajadores informales, discapacitados, minorías, comunidades socioeconómicamente vulnerables, etc. Es decir, no parte de un criterio de incluir a todos por igual, sino esencialmente a los más excluidos del sistema con el objetivo de cerrar brechas entre los diferentes segmentos que necesitan de los servicios y productos financieros.

Tanto la bancarización como la inclusión financiera, se sostienen en cinco pilares fundamentales: acceso (ofertas), uso (utilización efectiva en la práctica de las ofertas por parte de los clientes actuales o potenciales), calidad de los servicios, protección al consumidor y educación financiera. No se puede hablar de bancarización sin que se logren avances en todos esos pilares.

Es evidente la necesidad de la bancarización y su impacto en la economía y la sociedad. Implica reducir el uso del efectivo, abaratar las transacciones monetarias, modernizar el sistema bancario y desarrollar su capacidad para una asignación más eficiente de recursos. Puede ser un proceso que impacte positivamente en la equidad social, en el control de los recursos públicos y en los equilibrios monetarios. No obstante, se reitera la necesidad de enfocar la bancarización desde la integralidad de sus cinco pilares y considerando su principal función: la inclusión financiera de los actores económicos y la población, la cual, por cierto, no se ha logrado hasta el momento en el caso de Cuba.

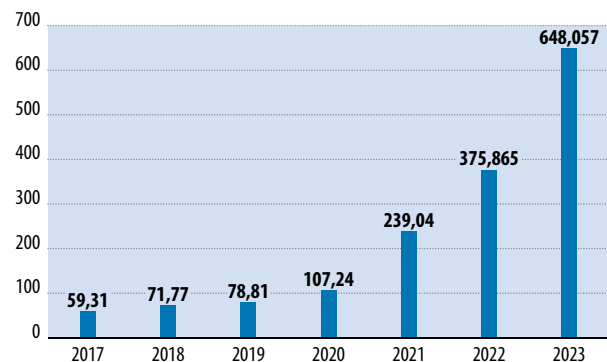
La bancarización debe ser un mecanismo atractivo para los sujetos que participan en las transacciones financieras. La bancarización debe basar su atractivo en atributos tales como: la efectiva satisfacción de las necesidades de los clientes, la rapidez, la comodidad, la calidad de los servicios, la seguridad y la estabilidad de «las reglas del juego». En cualidades que incentiven a la canalización de las operaciones a través del banco. Nada de esto excluye la gradual obligatoriedad de bancarizar las operaciones de especial interés para los objetivos estratégicos del país.

Un hito importante de la bancarización en Cuba ocurrió en 1995 cuando se implementó el «Plan emergente de automatización de la banca», que sentó las bases para el establecimiento de los canales digitales, el aumento de los puntos de acceso y el desarrollo de la banca digital. En años posteriores hubo grandes avances en este proceso, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: bonificaciones de los pagos con tarjetas magnéticas (uso de canales electrónicos), desarrollo de plataformas de pago digitales, implementación de servicios a través de teléfonos móviles, pagos de salarios / jubilaciones a través tarjetas magnéticas, etc. Sin embargo, es a partir de agosto de 2023, con la Resolución 111/2023 del Banco Central de Cuba (BCC) que se intensifica la implementación de la bancarización de las operaciones, enfocada a las siguientes metas: i) disminuir el uso del dinero efectivo; ii) fortalecer la capacidad del país para enfrentar futuras evaluaciones sobre las actividades ilícitas, de lavado de activo y prevención del delito y iii) favorecer la restitución de la reserva de dinero efectivo e ir disminuyendo la impresión de billetes con el consiguiente ahorro de divisas para el país.

La bancarización ha tenido avances, lo que se evidencia en la mejoría de algunos indicadores. La cantidad de transacciones por canales de pago digitales de las personas naturales creció de 59 310 millones de pesos (MM) en 2017 a 64 8057 MM en 2023 (ver ilustración n.º 1). Del total de dichas transacciones el 70 % se realizan a través de Transfermóvil; el 16 % por cajeros automáticos (ATM) y el 8 % por terminales en puntos de venta (TPV).

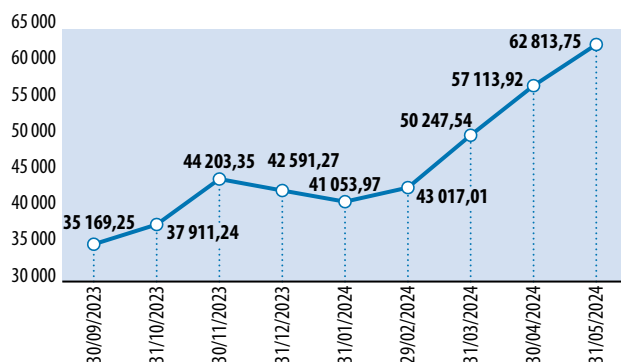
El crecimiento de los montos de las transacciones mediante canales de pago TPV, Enzona y Transfermóvil en el período septiembre 2023 a mayo 2024 se muestra en la ilustración n.º 2.

**Ilustración n.º 1. Cantidad de transacciones por canales de pago de la población (2017-2023; miles de millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del BCC.

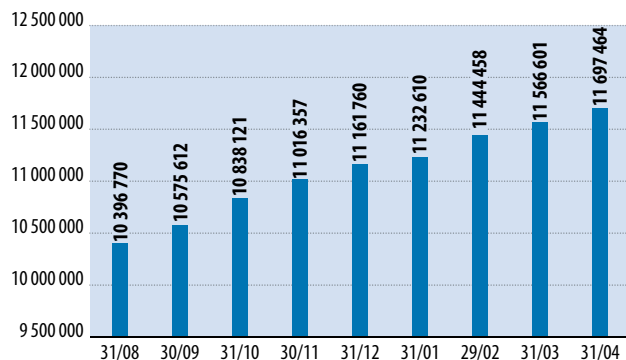
**Ilustración n.º 2. Montos de las transacciones en CUP por canales de pago TPVs, Enzona y Transfermóvil (septiembre de 2023 a mayo de 2024; miles de millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del BCC.

Los servicios de caja extra se incrementan en más del doble: de 418 187 MM pesos en septiembre de 2023 crecen a 102 270 MM pesos en mayo de 2024. El crecimiento de las tarjetas magnéticas se muestra en la ilustración n.º3.

**Ilustración n.º 3. Crecimiento del número de tarjetas bancarias (agosto de 2023 a abril de 2024)**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del BCC.

La matriz de pagos en CUP (balance entre las transacciones con efectivo y sin efectivo) también muestra resultados muy favorables (ver tabla n.º 1). En la actualidad, más del 70% del monto de las transacciones en CUP y más del 80% del total de transacciones se realizan sin efectivo.

Los indicadores mostrados pueden inducir a pensar que el proceso de bancarización ha sido plenamente exitoso. Sin embargo, existen importantes brechas y, por lo tanto, desafíos que enfrentar para poder alcanzar una bancarización efectiva y con el impacto económico y social deseado. La realidad es que la rápida dinamización de la bancarización llevada a cabo de forma acelerada ha sido acompañada por no pocas

insatisfacciones de la población y los actores económicos, que lejos de contribuir a su inclusión financiera, con los preceptos y pilares que la misma requiere, ha ocasionado efectos negativos que deben ser corregidos lo antes posible.

**Tabla n.º 1. Matriz de pagos en CUP (2020 a abril de 2024)**

Año	Montos de las operaciones		Cantidad de operaciones	
	Con efectivo	Sin efectivo	Con efectivo	Sin efectivo
2020	69,97 %	30,03 %	57,79 %	42,21 %
2021	43,30 %	56,70 %	27,84 %	72,16 %
2022	36,64 %	63,36 %	21,41 %	78,59 %
2023	31,70 %	68,30 %	21,35 %	78,65 %
abr-24	28,91 %	71,09 %	15,24 %	84,76 %

Fuente: Elaboración propia a partir de información del BCC.

La ampliación, modernización y mayor presencia de la tecnología necesaria para la digitalización de las operaciones financieras es uno de los caminos por los que debe avanzar la bancarización. Esto incluye el acceso de los clientes a la tecnología, así como la conectividad efectiva y sostenible para garantizar la bancarización. Además, la continuidad de la implementación de la «Estrategia Nacional de Educación Financiera» es de vital importancia para que los sujetos económicos y la población en general puedan seleccionar conscientemente y hacer uso eficiente de los productos y servicios que le ofrecen los bancos.

Hay otros desafíos importantes. Es esencial orientar el enfoque hacia las necesidades del cliente. La bancarización no puede mirarse solo desde las necesidades del país y del sistema bancario, o sea, desde los objetivos vinculados a la reducción del uso de efectivo, al abaratamiento de los costos de las transacciones, al fortalecimiento del control, a la reducción de la evasión fiscal, sino que debe dirigirse, sobre todo, a la satisfacción de las necesidades de los clientes. Es necesario estudiar y considerar con mayor intencionalidad los intereses y requerimientos de las personas que se desea bancarizar. Y en base a ello, establecer estrategias y acciones de mejoras.

El hecho de que el banco no tenga la liquidez necesaria para que el depositante pueda hacer uso de su dinero en efectivo (en CUP y MLC); la imposibilidad de que las cuentas en MLC puedan ser utilizadas por actores económicos para realizar transacciones de comercio exterior por causa de no disponibilidad de divisas; las penosas colas en los bancos sin las condiciones necesarias para la espera; la ausencia, precariedad o desabastecimiento de cajeros automáticos en muchos territorios; el difícil acceso de los más vulnerables a las tecnologías requeridas; las continuas insatisfacciones

con el banco expresadas tanto en las áreas de atención al cliente como en medios de comunicación; la insuficiente transparencia y los cambios inesperados de las «reglas del juego»; los escasos mecanismos de protección al cliente; la baja calidad de muchos de los servicios que se ofrecen; la poca preparación y alta fluctuación del personal bancario; son algunas de las múltiples variables que hacen que la bancarización, lejos de promover la inclusión financiera, logre el efecto contrario. A pesar de las limitaciones económicas actuales del país y de las medidas ya tomadas para atenuar estos efectos, la banca cubana debe enfrentar con mayor efectividad estos desafíos. Estas limitaciones hacen que los «proveedores» de pasivos del banco deseen actualmente alejarse de las instituciones financieras formales.

La protección a los clientes del banco es primordial y no puede limitarse a la recepción de quejas y satisfacciones, sino que debe enfatizar en la respuesta y solución efectiva a los problemas que aquejan a los consumidores.

A los factores que dependen del sistema bancario, se unen aquellos que son atribuibles a causas externas, pero que también deben tomarse en cuenta en la definición de políticas y medidas vinculadas a la bancarización. Por ejemplo, la inestabilidad del entorno macroeconómico, el aumento de los índices de inflación, la variabilidad de las tasas de cambio de las monedas en el mercado informal y la baja disponibilidad de divisas para responder a la demanda de la población y los actores económicos, devalúan el peso cubano, impiden la bancarización de las transacciones en monedas extranjeras, disminuyen el incentivo de los intereses y descuentos bancarios por depósitos y operaciones bancarizadas, entre otros efectos negativos a considerar.

Entre las brechas externas se encuentra el hecho de que, por las condiciones actuales del país, la bancarización ha operado solo en el sentido de los depósitos de dinero y no de la oferta de divisas a los clientes con la intervención de un mercado cambiario oficial, siendo una de las necesidades financieras tanto de las empresas como de la población. Las operaciones cambiarias apenas se han limitado a la compra de divisas, a la vez que el tipo de cambio existente se encuentra sobrevaluado. Ello ha conducido a una expansión del mercado informal de divisas y a una reducción de la entrada de flujos monetarios al sistema financiero.

Por otro lado, no se debe perder de vista que la bancarización en Cuba ha estado acompañada de muchas medidas de carácter forzoso. A nivel internacional, por

lo general, la bancarización y la inclusión financiera han sido procesos de mediano plazo, con políticas de fomento para desestimular el uso de efectivo, donde se diversifican los medios de pago y se generan incentivos hacia los canales electrónicos (distintos del efectivo). En los países en que se ha llegado a la obligatoriedad como norma es porque el uso del efectivo es relativamente minoritario —y es demasiado «sospechoso» utilizarlo con frecuencia por representar vías para la evasión de la trazabilidad de las operaciones financieras— o porque las alternativas para el uso de canales digitales son muy amplias, efectivas y accesibles. Pero ese no es el caso de Cuba, donde existe una cultura arraigada de utilización de efectivo en las transacciones cotidianas de las personas naturales y la tecnología que sirve de soporte a los canales digitales no es suficiente y efectiva.

Llevar a cabo una bancarización forzosa, al menos en muchas de sus medidas, sin las suficientes alternativas en términos de capacidad de respuestas de las sucursales, existencia de un mercado cambiario oficial sostenible o cajeros automáticos disponibles, por solo mencionar algunas limitaciones, conlleva a afectar a los clientes y a la economía en última instancia.

Al analizar el proceso de bancarización en Cuba es necesario considerar los siguientes dos factores: por una parte, se ha vinculado una crisis de déficit de efectivo con una estrategia de bancarización cuando son objetivos muy diferentes; por otra parte, la necesidad de la bancarización en Cuba es indiscutible, pero lo cuestionable es que sea en muchos aspectos forzosa, sin tener en cuenta, al menos con suficiente efectividad, que muchas medidas van en contra de la inclusión financiera.

Aquellos aspectos de la bancarización de las operaciones en Cuba que la convierten en un proceso no amigable para los clientes, causante de malestares justificados y que conduce a la exclusión financiera y la pérdida de confianza en las instituciones bancarias, pueden traer efectos contrarios a los objetivos gubernamentales que se desean, entre ellos la canalización de los recursos monetarios a través de los bancos y el mayor uso de los productos y servicios financieros.

Con el fin de que el proceso de bancarización tenga el éxito esperado se realizan las siguientes recomendaciones:

- Actualizar la estrategia general y las políticas que rigen en la actualidad el proceso de bancarización, considerando con un enfoque integrador los cinco pilares de la inclusión financiera: acceso, uso,

calidad del servicio, protección del consumidor y educación financiera.

- Cambiar el enfoque de la bancarización, de uno basado en la obligatoriedad (bancarización forzosa) a otro basado en los incentivos y el fomento, que logre diversificar los medios de pago y generar incentivos hacia aquellos que no utilizan efectivo (ello no quiere decir que algunas operaciones no sean obligatorias porque su naturaleza lo requiere, como las relacionadas con las cuentas fiscales, pero no debería ser la norma).
- Lograr una real orientación al cliente, con un mejor estudio de las necesidades y expectativas de los diferentes segmentos.
- Mejorar y ampliar la infraestructura tecnológica que sirve de soporte a la bancarización, incluyendo el equipamiento y la conectividad.
- Elaborar e implementar normas legales que garanticen la protección real de los consumidores de servicios bancarios.
- Reestablecer el mercado cambiario formal.
- Reducir las restricciones financieras blandas que gozan las empresas estatales.
- Garantizar el cono monetario necesario para la satisfacción de las necesidades de los clientes, con una mayor oferta de billetes de alta denominación, teniendo en cuenta los altos niveles de inflación.

Es cierto que algunas de estas recomendaciones de mejora exigen recursos materiales, financieros y humanos que actualmente son deficitarios para el país. Sin embargo, es importante avanzar de manera paulatina en la implementación de cada una de ellas en aras del éxito de la propia bancarización.

## El financiamiento bancario a los actores económicos

El crédito bancario es una fuente importante de financiamiento para cualquier empresa por las siguientes razones, no siempre comprendidas, desafortunadamente, por bancarios y empresarios cubanos:

- Es una fuente de financiamiento más barata que los recursos que aportan los dueños. El «apalancamiento financiero» se expresa en que a mayor endeudamiento se crean mejores condiciones para obtener mayores rendimientos.
- Otro efecto del endeudamiento con el banco es el ahorro fiscal. Como los intereses bancarios son deducibles de la base imponible para el cálculo del

impuesto sobre utilidades, mientras mayor es el endeudamiento, mayores los intereses, menor la cuantía del impuesto sobre utilidades que debe soportar la empresa y mayor rentabilidad financiera.

- Hacer uso del crédito bancario permite que la empresa acceda, de forma gratuita, al acompañamiento económico y financiero del personal bancario.
- La creación y desarrollo de un historial crediticio abre muchas «puertas» a la empresa, sobre todo en las negociaciones económicas, comerciales y financieras con proveedores, inversores, dueños, instancias gubernamentales, entre otros grupos de interés.

En los últimos años han existido avances en el financiamiento crediticio a los actores económicos. Si observamos la dinámica de los saldos de la cartera de créditos en CUP de los tres bancos con mayores redes de oficinas en el país: Banco de Crédito y Comercio (BANDEC), Banco Popular de Ahorro (BPA) y Banco Metropolitano (BANMET) se evidencia un incremento sustancial y continuado de los saldos de financiamiento crediticio a los actores económicos (ver ilustración n.º 4). Es indudable que los bancos comerciales han jugado un papel importante en el financiamiento a la economía en períodos de extrema complejidad.

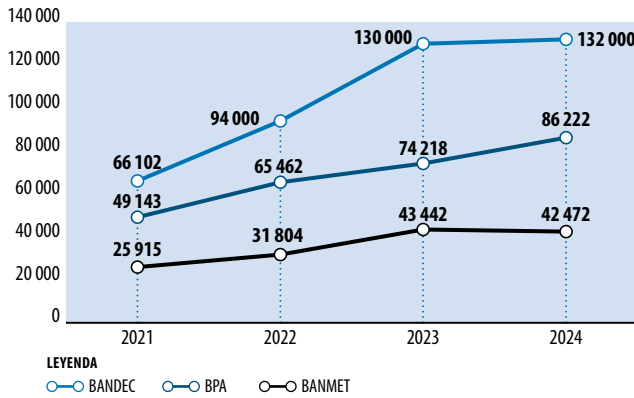
Debe considerarse que en el período 2021-2024 ocurrieron eventos que complejizaron la situación financiera de los actores económicos. Aun en esas circunstancias, el saldo de la cartera de financiamiento en CUP, solamente en los tres bancos mencionados, se incrementó de diciembre de 2021 a abril de 2024 en el doble de su cuantía. Por supuesto, este incremento está dado no solo por la acción de las instituciones bancarias, sino también, y en gran medida, por la inflación sostenida.

La estructura del destino de los financiamientos ha cambiado en los últimos años. En diciembre de 2021 el 73 % de la suma de los saldos de las carteras de financiamiento de dichos bancos era destinado a capital de trabajo y a inversiones el 27 %. En abril de 2024 la situación es otra: el 56 % fue destinado a capital de trabajo y el 44 % a inversiones. Este cambio es favorable en cuanto al impacto del banco sobre los actores económicos, ya que debería fortalecer su influencia sobre el financiamiento al desarrollo a mediano y largo plazo.

El incremento del financiamiento bancario a los actores económicos no solo se ha producido en el segmento de las empresas estatales, sino también en otras formas de gestión no estatal. En la ilustración n.º 5 se muestra el crecimiento continuado de los

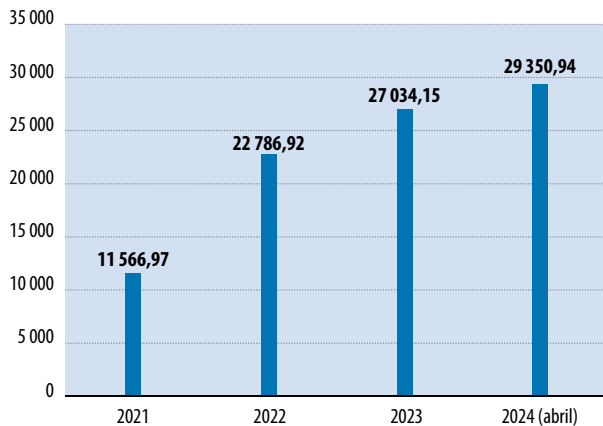
saldos totales de la cartera de financiamiento en CUP a las otras formas de gestión no estatal de BANDEC, BPA y BANMET.

**Ilustración n.º 4. Saldo total de la cartera de financiamiento de BANDEC, BPA y BANMET (2021 a abril 2024; miles de millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del BANDEC, BPA y BANMET.

**Ilustración n.º 5. Saldo total de la cartera de financiamiento a las otras formas de gestión no estatal en BANDEC, BPA y BANMET (2021 a abril 2024; miles de millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del BANDEC, BPA y BANMET.

Es importante destacar que en la estructura del financiamiento por segmentos de clientes aún es insuficiente el impacto sobre las otras formas de gestión no estatal, sobre todo en el caso de las mipymes. Esto se evidencia en el análisis de la estructura por segmentos, considerando la suma total de las carteras de financiamiento de los tres bancos analizados: BANDEC, BPA y BANMET. En diciembre de 2021 el saldo total del financiamiento a las empresas estatales representaba el 91 % del total de dicha cartera; y en abril de 2024

significaba el 88,7 %. El saldo de financiamiento al resto de las formas de gestión no estatal, excluyendo a las mipymes, representaba el 8,2 % del total de la cartera en 2021 y en abril de 2024 llegó a ser el 10,2 %. Sin embargo, el saldo de créditos a las mipymes sumando los saldos de las carteras de esos bancos, representó solamente: el 0,53 % en diciembre de 2022; el 0,99 % en igual fecha de 2023; y el 1,02 % en abril de 2024.

A pesar del fortalecimiento de la presencia de los bancos en el financiamiento de los actores económicos aún existen serias brechas y desafíos que enfrentar para lograr el impacto que deberían tener las instituciones bancarias sobre el desarrollo sostenible de los actores económicos. La compleja situación de la economía del país, producto de factores tanto externos como internos, hace que las limitaciones del financiamiento a los actores económicos no pueden encontrar su plena y satisfactoria solución en el ámbito del Sistema Bancario Nacional, que se rige por las políticas como país.

Investigaciones basadas en estudios de campo (García, 2023; Tamayo, 2023; Urra, 2023 y Palmero, 2023) demuestran que hay un tratamiento más permisivo para las empresas estatales que para las mipymes en el proceso de otorgamiento de créditos. Por ejemplo: casi 100 % de las empresas estatales reciben financiamiento con garantías no efectivas, cuando las mipymes se enfrentan a exigencias mucho más rigurosas. Algo similar ocurre con criterios tales como la situación financiera de la empresa.

Por ello, en este trabajo se hará énfasis en aquellos aspectos en que las instituciones bancarias cubanas pueden influenciar, de manera directa o indirecta, sobre la efectividad del financiamiento a los actores económicos. Dentro de ellos: las políticas bancarias; las capacidades de los bancos para la atención a este sector; y el desarrollo de la innovación financiera. A continuación, se mencionan algunos de los principales desafíos de la banca cubana:

- Fortalecer y hacer más explícitas las políticas bancarias vinculadas al financiamiento de los actores económicos:
  - Debe acentuarse el enfoque hacia las necesidades financieras de los clientes, a partir de estudios del mercado. Los productos, servicios y procesos bancarios deben corresponder a las necesidades de los clientes y no ser vistos solo desde la mirada de la oferta. El reto está en que, a todos los niveles de sus redes bancarias,

el personal esté incentivado y capacitado para desarrollar este enfoque.

- Es necesario diseñar políticas claras de segmentación de clientes e identificación no solo de sectores priorizados sino de clientes priorizados. Para lograr este objetivo los bancos deben establecer estrategias, criterios de segmentación y desarrollar capacidades en el personal.
  - Es imprescindible implementar estrategias proactivas en la inclusión de clientes y abandonar la actitud reactiva, que se expresa en la espera pasiva a que los clientes soliciten financiamiento. En las circunstancias actuales, la mayoría de los clientes busca crédito bancario cuando está en una situación económica desfavorable, lo que hace que el financiamiento no sea suficientemente efectivo para ninguna de las dos partes. El banco pudiera acompañar a los actores económicos desde sus «buenos tiempos» y convertirse en un aliado que los ayude a minimizar los riesgos de caer en una indeseada situación financiera y apoyarlos en su desarrollo sostenible.
  - Las políticas deben garantizar que los productos y condiciones de financiamiento sean diferenciados por las particularidades de la actividad, tamaño, nivel de consolidación de las empresas, entre otros criterios. Es inconveniente ofrecer similar tratamiento a empresas estatales que a mipymes y otros actores no estatales; a negocios comerciales y a industriales o agrícolas; a microempresas que a pequeñas y medianas; etc.
  - Deben establecerse políticas de incentivo a la eficiencia y desarrollo de los clientes. Deben priorizarse los criterios de impacto económico de los financiamientos. En un estudio de casos de 2024, a una muestra de 40 empresas estatales y no estatales, se evidenció que a más de 6 meses de otorgado los financiamientos: el 50 % de los clientes mantenían una mala liquidez; el 48 % una rentabilidad menor al 5 %; el 40 % un endeudamiento mayor al 80 %; el 40 % había incrementado sus ciclos de cobros y pagos.
2. Mejorar las capacidades de los bancos para la atención a los actores económicos:
- Es imprescindible disminuir las restricciones en el financiamiento en divisas. Un estudio de la demanda de servicios financieros realizado durante el segundo semestre de 2023, que incluyó entrevistas a 49 empresas; encuestas a 222 empresas;

y grupos focales que involucraron a 368 actores económicos, mostró como una de las primeras y recurrentes insatisfacciones es el difícil acceso a créditos en divisas y las bajas posibilidades reales de transacciones financieras en moneda extranjera, necesarias para la actividad del negocio.

- Es necesario disminuir las brechas e insuficiencias en el proceso de solicitud, otorgamiento y seguimiento de los financiamientos bancarios. El estudio de casos mencionado anteriormente mostró que el 80 % de los clientes presenta flujos de caja proyectados sin fundamentación; en el 78 % de dichos casos no se visita regularmente al cliente; en el 68 % hubo demoras de más de 30 días en dar respuesta al cliente. Además, las investigaciones demuestran (Tamayo, 2023 y García, 2023) que existen serias insuficiencias en el análisis de los riesgos económicos y financieros; en la revisión de los estudios de factibilidad de inversiones; en la prevalencia de criterios administrativos ante los económicos para el otorgamiento de los financiamientos; en la reestructuración de créditos sin estrategias claras de mejoras, entre otros.
  - En el estudio de demanda realizado a los actores económicos la principal insatisfacción fue la limitada posibilidad de acceder a las garantías exigidas actualmente. El marco legal existente en el país restringe el uso de garantías prendarias e hipotecarias; la tasación de los activos es costosa y compleja para los clientes que residen fuera de La Habana; bienes como automóviles y ganado presentan barreras para su utilización como garantías. Se debiera repensar el sistema de garantías, incorporando nuevas formas y perfeccionando las existentes, como los mecanismos para la utilización de la prenda sin desposesión de bienes sobre activos fijos tangibles e inventarios.
  - Un reto esencial es desarrollar la capacidad del personal bancario para garantizar el alto rigor que exige la atención, la asesoría y el acompañamiento a los actores económicos e implementar acciones efectivas para aumentar la retención del personal bancario.
3. Desarrollar la innovación financiera:
- Crear y fortalecer las áreas de innovación y desarrollo para que conduzcan con efectividad este

importante proceso, que involucra a todas las demás áreas de las instituciones bancarias.

- Diseñar mecanismos de fomento al desarrollo, más allá del sector agropecuario, que apoye a sectores priorizados para canalizar fondos nacionales e internacionales.
- Creación de fondos de inversión que incentiven las inversiones financieras.
- Impulsar alianzas con *fintechs* —empresas de tecnologías financieras— que fortalezcan la actividad bancaria, como parte de las alianzas público-privadas.
- Desarrollar formas novedosas de financiamiento: *crowdfunding*, *leasing*, etc.
- Intensificar la implementación de la banca verde y la banca sostenible.
- Preparar condiciones para apoyar desde la banca instrumentos financieros novedosos como cambio de deudas por naturaleza, emisión de bonos temáticos y verdes, venta de carbono, etc.

Por supuesto, el contexto actual de crisis generalizada, puede complejizar la implementación de estas recomendaciones, por mucha conciencia que haya de su importancia. Los bancos presentan las mismas limitaciones que el resto de las empresas y actores económicos en general en términos de restricciones de recursos, acceso a divisas e inestabilidad laboral.

Sin embargo, hay dos acciones generales que pueden ser contribuciones de muy corto plazo:

- Flexibilizar aún más los mecanismos de pago de manera que los salarios del sistema financiero sean más competitivos, especialmente en áreas claves para el funcionamiento del banco según los resultados y que el incentivo monetario no descansa fundamentalmente en la distribución de utilidades. Esta medida pudiera detener la pérdida de capital humano de los bancos, que por demás necesita de una alta y compleja capacidad técnica. Debe

considerarse que un acompañamiento a los clientes de alta calificación, efectivo y personalizado por parte del banco a los actores económicos puede impactar significativamente en el desarrollo de las fuerzas productivas y las metas inmediatas del país.

2. Priorizar actividades, operaciones y segmentos hacia los cuales se enfoquen los pocos recursos disponibles (no es posible hacerlo todo al mismo tiempo). Se trata de segmentar el mercado, focalizar esfuerzos y posponer algunos desafíos mayores para otro momento.

## Conclusiones

La banca cubana ha mostrado importantes logros en muchas de sus áreas de actuación, dentro de ellas en la bancarización de las operaciones y el financiamiento a los actores económicos.

La bancarización es un proceso imprescindible para el desarrollo de la banca cubana y para la economía del país. En los últimos años, y sobre todo a partir de septiembre de 2023, se han incrementado las transacciones en CUP por los canales de pago y el uso de tarjetas. Sin embargo, quedan retos esenciales que enfrentar para que dicho proceso sea exitoso y contribuya a una verdadera inclusión financiera de la población y los actores económicos.

Por su parte, la financiación bancaria a los actores económicos ha ido en aumento, siendo un soporte fundamental para la continuidad de las operaciones corrientes y de muchas inversiones. No obstante, es necesario robustecer y transparentar más las políticas bancarias, mejorar las capacidades de los bancos y dinamizar la innovación financiera.

La corrección inmediata de distorsiones y el fortalecimiento de los aciertos en los procesos de bancarización y financiamiento crediticio pueden tener un impacto significativo en la dinamización y desarrollo sostenible de la economía cubana.

---

## Bibliografía

- Borrás, Francisco. *Estudios sobre la banca cubana*. Ciencias Económicas: La Habana, 2022.
- Borrás, Francisco. *Políticas y mecanismos de la banca cubana. Análisis y propuestas*. Ciencias Económicas: La Habana, 2022.
- Delgado Corrons, Lourdes Aintzane y Roxana Teresita Montero Beltrán. «Modernización tecnológica de la banca: tendencias internacionales y enfoque para su implementación en Cuba». *Estudios sobre la banca cubana*, págs. 14-25. Ciencias Económicas: La Habana, 2022.
- García, Lázaro Raidel. «Brechas y desafíos de la evaluación cualitativa en el proceso de otorgamiento y seguimiento de los créditos a las empresas en Banmetro». *Revista Cubana de Ciencias Económicas Ekotemas*, vol. 9, n.º 1 (2023), págs. 40-51.
- Marrero, Antonio. *Diagnóstico preliminar de la inclusión financiera en Cuba*. Tesis de Diploma de Licenciatura en Economía, Universidad de La Habana: La Habana, 2017.
- Palmero, Mario. *Necesidades financieras de las mipymes e impacto del crédito. Diagnóstico y propuestas de mejoras. Evaluación y propuestas*. Tesis de Diploma de Licenciatura en Economía, Universidad de La Habana: La Habana, 2023.
- Tamayo, Yasmin. «El impacto del crédito del Banco Metropolitano en los resultados económicos de las empresas: insuficiencias y propuestas de mejoras», *Revista Cubana de Ciencias Económicas Ekotemas*, vol. 9, n.º 1 (2023), págs. 52-62.
- Urra, Antonio. *Productos y servicios financieros de la banca comercial a las mipymes*. Tesis de Diploma de Licenciatura en Economía, Universidad de La Habana: La Habana, 2023.
- Zayas, Katia. *Estrategia de inclusión financiera desde las instituciones bancarias para la población cubana. Caso Ciego de Ávila*. Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Contables y Financieras, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Ciego de Ávila Máximo Gómez Báez: Ciego de Ávila, 2024.
-



## *Sector agropecuario en Cuba: reformas pendientes*

ANICIA GARCÍA ÁLVAREZ

BETSY ANAYA CRUZ

---

### **Introducción**

El sector agropecuario tiene cinco funciones básicas en el proceso de desarrollo de cualquier país:<sup>1</sup> incrementar la oferta de alimentos para el consumo doméstico; liberar fuerza de trabajo para ser empleada en el sector secundario [y también en el sector terciario de la economía];<sup>2</sup> ampliar el tamaño del mercado para el producto de la industria [e igualmente para los servicios]; incrementar la oferta de ahorro doméstico para la financiación de inversiones y obtener divisas.<sup>3</sup>

Dada su importancia para el proceso de desarrollo y las dificultades recurrentes en su desenvolvimiento en el contexto cubano, este ha sido probablemente uno de los sectores de la actividad económica del país más intervenidos a través de medidas específicas. Fue el pionero del proceso de Actualización de la economía cubana, pues desde el discurso del general de Ejército Raúl Castro el 26 de julio de 2007 ha sido objeto de transformaciones sistemáticas.<sup>4</sup>

---

1 Ver Johnston y Mellor (1961), comentados por Timmer (2002, pág. 1513).

2 El sector secundario comprende las actividades de la industria y la construcción, y el terciario, los servicios.

3 Entre corchetes aparecen comentarios agregados por las autoras, para actualizar las apreciaciones de Johnston y Mellor sobre las funciones del sector.

4 En Anaya y García (2022) se encuentra un recuento de las principales medidas y políticas implementadas para dinamizar la producción agropecuaria a partir de ahí y hasta época reciente.

Es en la primera función de las mencionadas que vamos a concentrar las reflexiones que se comparten en este trabajo, ya que está intrínsecamente ligada con la seguridad alimentaria de la población. La alimentación es una necesidad humana imposible de postergar. Por demás, en Cuba el gasto en alimentos constituye el componente de mayor peso en el gasto de consumo de las familias, por lo que los alimentos devienen en el bien-salario fundamental. Sus precios determinan en gran medida la capacidad adquisitiva de los salarios, pensiones y otros ingresos. En la actualidad, entre los problemas más graves que enfrenta la población están precisamente la escasez de alimentos y sus altos precios.

En este capítulo examinaremos algunos indicadores relevantes para caracterizar el desempeño del sector en los años más recientes, así como las consecuencias que ello tiene en la seguridad alimentaria. Igualmente, se abordan los que constituyen, a juicio de las autoras, los principales desafíos a enfrentar para conseguir un mejor desenvolvimiento y el consecuente alivio de la población en la búsqueda de solventar una necesidad básica como es la alimentación.

## Desempeño

El sector agropecuario cubano representó apenas 2,4% del PIB cubano en 2022, proporción que ha venido mermando desde 2018, cuando pesaba 3,9%. Esta escasa participación del agro en el PIB se amplía si se tiene en cuenta el efecto multiplicador del sector a través de su aporte de materia prima a industrias tales como la azucarera, la alimentaria, la tabacalera, la de bebidas y licores, la de productos del cuero y de la madera. Se estima que el producto conjunto del sector agropecuario y estas actividades conexas llega a representar alrededor del 9% del producto de la nación.

Otros indicadores de interés para evaluar la significación de esta actividad revelan que en 2022 aportó el 56% de la disponibilidad de alimentos en términos de energía y 35% en términos de proteína,<sup>5</sup> el 31% de las exportaciones de bienes y el 18% de la ocupación.

Una mirada a las estadísticas de producción de sus principales rubros (ver tabla n.º 1) permite afirmar que las medidas adoptadas para su dinamismo surtieron un impacto favorable en gran parte de esos renglones hasta 2018. Tomamos el año 2006 como punto de partida y de referencia del período hasta 2018, ya que

5 Consideramos también en este estimado el aporte de la producción de azúcar al consumo doméstico.

fue el año previo al aludido discurso de Raúl Castro y 2018 constituye el punto de inflexión de los últimos años porque, a partir de ahí, se aprecia una significativa caída en prácticamente todas sus producciones.

**Tabla n.º 1. Producciones seleccionadas del sector agropecuario (unidad de medida: miles de toneladas, siempre que no se indique otra cosa)**

Productos				Var. abs. por período	
	2006	2018	2023	2018-2006	2023-2018
Viandas	2 202	2 762	1 254	560	-1 509
Hortalizas	2 672	2 454	1 109	-218	-1 345
Maíz	305	346	150	41	-196
Frijoles	71	162	49	91	-113
Arroz cáscara húmedo	434	461	59	27	-402
Otras frutas	747	861	865	115	4
Leche	415	577	231	162	-346
Carne de res, peso vivo	111	178	140	67	-38
Carne de cerdo, peso vivo	151	352	17	201	-335
Carne de aves, peso vivo	40	37	2	-3	-35
Huevos (MMU)	2 341	2 779	1 223	438	-1556
Caña de azúcar (MM)	11	13	7	1	-6
Tabaco	30	30	12	0	-18
Cítricos	373	72	12	-302	-59

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2023a), series estadísticas.

Esta contracción productiva, se ha acompañado también de una caída de algunas importaciones de alimentos en términos físicos (ver tabla n.º 2), que viene condicionada por la pérdida sistemática de disponibilidad de divisas por el país para hacer frente a estas necesidades.<sup>6</sup> Cuatro rubros muestran crecimiento en sus importaciones físicas: carne de aves, sémola y harina de trigo, legumbres secas o peladas y aceite vegetal refinado.

**Tabla n.º 2. Importaciones seleccionadas de alimentos (unidad de medida: miles de toneladas)**

Productos				Var. abs. por período	
	2006	2018	2023	2018-2006	2023-2018
Carne de aves	165	280	345	115	65
Leche en polvo	61	49	35	-12	-15
Pescado y marisco	19	8	2	-10	-6
Trigo sin moler	511	667	401	156	-266
Arroz consumo	532	496	465	-36	-31
Maíz sin moler	600	812	342	212	-470
Sémola y harina de trigo	217	30	45	-187	15
Legumbres secas o peladas	209	96	113	-113	17
Aceite refinado	51	64	96	13	32

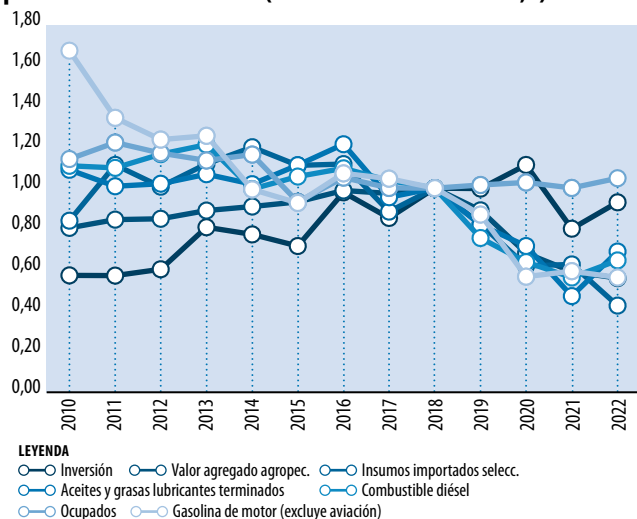
Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2023a), series estadísticas.

Para indagar sobre las posibles causas de la contracción productiva, se ha contrastado la información para

6 El inicio de esta pérdida sistemática puede fecharse en el año 2011. Son justamente las exportaciones las que garantizan la capacidad de compras en divisas del país. Entre 2011 y 2019 las exportaciones cubanas de bienes se contrajeron un 65% y las de servicios en 14% (calculado a partir de ONEI, 2023a, series estadísticas).

la producción agropecuaria (medida a partir del valor agregado agropecuario, denotado con VA) con la disponibilidad de factores de producción y de la inversión con destino al sector (ver ilustración n.º 1).

**Ilustración n.º 1. Dinámica del valor agregado agropecuario, de la inversión destinada al sector agropecuario y de factores de producción seleccionados (índices con año 2018 = 1,0)**



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2023a), series estadísticas y ONEI (2024).

Este contraste permite apreciar que la actual caída del VA-agropecuario puede atribuirse a la conjunción de un modelo de gestión disfuncional con la disminución de los insumos de origen importado del sector, así como de los combustibles y lubricantes que se utilizan en el mismo. En cuanto a los insumos de origen importado, se trata de una selección de aquellos 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. Otros importantes insumos de ese origen son los cereales que se utilizan para la alimentación animal. Sin embargo, la información pública disponible no permite discernir para la importación de esos rubros ese destino, por lo que no se han tomado en consideración.

La inversión con destino al sector agropecuario, si bien ha mostrado una tendencia creciente en el período, se ha vuelto inestable en los últimos años y, si comparamos su nivel con el correspondiente al del año 1989 y con el monto total de la inversión total del país en 2022, este representaba menos de la mitad y apenas un 3 %, respectivamente (ver tabla n.º 3).

**Tabla n.º 3. Inversión en el sector agropecuario**

	vs. nivel de 1989	vs. inversión total
1989	100 %	22 %
2006	26 %	7 %
2018	51 %	5 %
2022	47 %	3 %

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2023a), series estadísticas.

¿Cómo impacta la situación del sector agropecuario hasta aquí fundamentada en la seguridad alimentaria de la población?

Según FAO (2019), la seguridad alimentaria se compone de cuatro dimensiones fundamentales: la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización, y la estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones previas.

El sector agropecuario contribuye de forma directa a la seguridad alimentaria, ya que aporta uno de los componentes de la disponibilidad de alimentos, que es precisamente la producción doméstica. La disponibilidad incorpora, además, los alimentos importados, sus existencias en almacenes y la ayuda alimentaria que recibe el país a través de donaciones. Para estimarla, deben deducirse las pérdidas poscosecha y las exportaciones.

El acceso puede ser físico y económico. En términos físicos, el acceso tiene dos aristas: una que tiene que ver con los consumidores de los alimentos y otra relacionada con quienes los producen. Desde el punto de vista de los consumidores, la falta de acceso físico se refiere a la no disponibilidad de alimentos en cantidad suficiente allí donde se necesita consumirlos. Desde la óptica de los productores, se trata del acceso que estos tengan a tierra, agua, insumos, tecnología y conocimientos que puedan ser gestionados en función de la producción.

El acceso económico se vincula con la disponibilidad de ingresos de las personas para alimentarse con regularidad, calidad y dignidad, acorde al nivel de precios de los alimentos. Asimismo, esta dimensión debería incluir la capacidad de los productores de adquirir los insumos y bienes de capital disponibles.

El análisis de las políticas dirigidas al sector agropecuario y el entorno en que se desenvuelve en los años más recientes arroja que el mismo y, muy particularmente la producción de alimentos, cuentan con una elevada prioridad que se manifiesta a través de las múltiples medidas implementadas desde 2008 para reactivar su producción. Esta prioridad se expresa asimismo en la Constitución de la

República de Cuba (2019), en el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional (2020) y en la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria (2022).

Sin embargo, existen factores externos de mucho peso que inciden de manera negativa en el desenvolvimiento del sector, entre ellos: el recrudecimiento de las acciones de bloqueo a Cuba por parte de Estados Unidos, exacerbadas durante la administración de Donald Trump y mantenidas por la de Joseph Biden; la pandemia de covid-19; el incremento concurrente de los precios de las importaciones de alimentos e insumos y la disrupción de las cadenas internacionales de suministro; el ordenamiento monetario implementado en Cuba a partir de 2021, que sacó a flote los problemas de falta de eficiencia del sector productor de alimentos y la necesidad de implementar medidas específicas para contrarrestarlos;<sup>7</sup> así como las más recientes medidas que se introducen para corregir distorsiones, algunas de las cuales pueden tener un efecto adverso para el sector.<sup>8</sup>

El resultado de la confluencia de factores a favor y contrarios, conduce a una situación en que:

- Se contrae la disponibilidad y se dificulta el acceso, debido a la incesante inflación comandada por los precios de alimentos y bebidas no alcohólicas;
- Ocurre una mayor segmentación en los mercados de alimentos: desde la escasamente abastecida red de mercados estatales, hasta los mercados donde el acceso se limita por la disponibilidad de divisas de la familia, pasando por los mercados agropecuarios y los expendios de alimentos a través de las mipymes. En el caso de los mercados en divisas, se van diversificando en la misma medida en que se agota su capacidad de reabastecimiento a partir de las fuentes que los nutrieron.
- Salarios y pensiones se muestran cada vez más insuficientes para cubrir los gastos en alimentos. Al tomar como referencia el nivel de precios de 2023 estimábamos que, para costear una canasta de consumo de alimentos equivalente a 2300

7 Se trata de un conjunto de medidas para potenciar la producción de alimentos en implementación a partir de abril de 2021, conocidas como las llamadas «63 medidas».

8 Por ejemplo, el incremento de precios del combustible, que incide en los costos de los productos agropecuarios y se propaga a través de las cadenas de producción de alimentos, desde el campo hasta la mesa del consumidor.

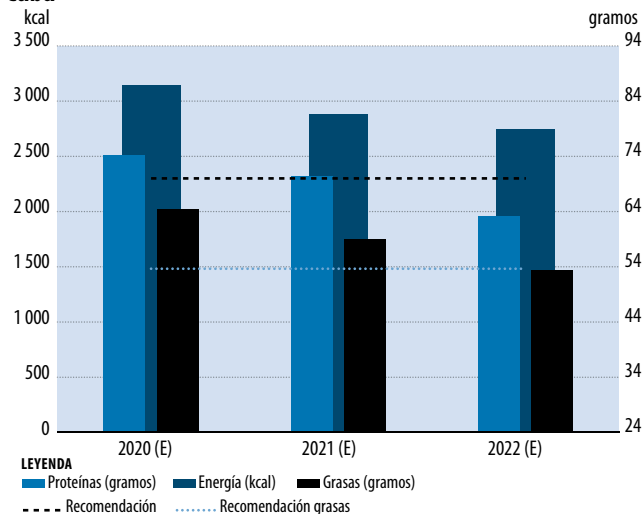
kcal diarias per cápita —consumo medio recomendado para una población como la cubana por el Instituto Nacional de Higiene de los Alimentos (INHA), 2008—, se requerían por hogar de tres personas entre diez y once salarios mínimos en dependencia de la composición del hogar.<sup>9</sup> Para completar lo aportado por el consumo normado, se consideraron alimentos como el arroz, los frijoles, la carne de cerdo y de pollo, y viandas (papa, boniato y plátano). Si se mejoraba la composición de ese consumo de alimentos a partir de incorporar vegetales, frutas, aceite vegetal y leche, el costo de esa canasta de alimentos llegaba a entre doce y catorce salarios mínimos.

- Se contraen el consumo normado y otras garantías de alimentación a menores precios. A esto se suma que la distribución de productos normados se ha vuelto muy inestable. De manera reciente, se han enfrentado dificultades hasta para el abastecimiento del equivalente a un litro de leche diario a niños entre 3 y 7 años de edad. Dejar de distribuir ese litro de leche diario (o su equivalente) a ese grupo etario significa que el consumo normado dejará de cubrir las recomendaciones nutricionales de esos niños, algo inédito pues su cobertura había sido habitual en nuestro país.
- Por demás, no se dispone de información estadística que revele la situación real de inseguridad alimentaria que enfrenta el país. En particular desde el año 2008 no se publican cifras oficiales sobre el consumo aparente de alimentos en Cuba.

Por esta última razón, se ha estimado una disponibilidad a partir de la información referida a la producción doméstica y las importaciones, como se ha comentado anteriormente. Se han deducido las mermas correspondientes a distribución, porción no comestible y cocción, según los índices utilizados en la planificación nacional. También se descuentan las exportaciones (incluido un estimado de lo destinado al turismo). Los resultados se muestran en la ilustración n.º 2.

9 Se han considerado los precios del consumo normado y los precios mínimos para La Habana publicados por ONEI (2023).

**Ilustración n.º 2. Consumo aparente estimado de alimentos en Cuba**



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2023a), series estadísticas e INHA (2008).

Se observa cómo, a consecuencia de la disminución de la producción nacional y de las importaciones, la disponibilidad de alimentos en términos de energía, proteínas y grasas va cayendo a niveles que no alcanzan a satisfacer los requerimientos nutricionales en términos de proteínas y se acercan a ese nivel en el caso de las grasas.

A pesar de todas las definiciones de prioridad del sector y de las medidas adoptadas, no se consigue contener la tendencia al decrecimiento de la producción de alimentos, con su consecuente impacto desfavorable en la seguridad y la soberanía alimentarias del país.

Por muchos esfuerzos que el país ha realizado 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.

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

## Apreciaciones y desafíos

La situación que atraviesa Cuba hoy en cuanto a la producción de alimentos agropecuarios es compleja

y apremia su solución. Existe una evidente distancia entre los propósitos plasmados en la Conceptualización y el resto de los documentos rectores de la transformación del modelo económico y social cubano y la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población.

En el inventario de distorsiones a mitigar o resolver en corto plazo (Marrero, 2024), se abordan cuestiones relacionadas con esta producción en la sección denominada «incentivar la producción nacional». En el análisis realizado se aborda la «contradicción» de que la propiedad de la tierra es mayoritariamente estatal, pero en la producción, el 80 % está en diferentes manos y formas productivas no estatales. Además, se persiste en la idea de producir sin insumos importados.

Ya antes habíamos referido que el sector agropecuario cubano aporta entre 2 y 3 % del PIB e involucra alrededor del 18 % de los ocupados del país. Tal asimetría en estas participaciones es indicativa de la baja productividad de este sector en Cuba. Difícilmente pueda lograrse mayor autosuficiencia alimentaria con tan escasa productividad. Una comparación de la productividad agropecuaria de Cuba con la de países con similar cantidad de ocupados por hectárea agrícola, arroja que las productividades de estos últimos son mayores que la cubana. Pero también es mayor la cantidad de recursos por hectárea agrícola puestos en función de esta producción. Los recursos que comparamos fueron: fertilizantes (NPK), plaguicidas y *stock* de capital neto.<sup>10</sup>

Asimismo, la participación mayoritaria del sector no estatal en la gestión de la tierra agrícola merece un comentario particular. Ella ha sido el resultado de las medidas adoptadas a partir de 1993, iniciando con la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) (Decreto Ley 142 de 1993), pasando por la posterior aplicación de los decretos-leyes 259 (2008) y 300 (2012), que ampliaron la participación de otros usufructuarios en la producción agropecuaria a partir de recibir tierra ociosa. Por demás, cuando se actualiza el balance de tierra en 2007, el resultado de esta revisión fue que existían 1,2 millones de hectáreas ociosas, el 51 % de ellas por el sector estatal y 38 % por las UBPC (ver ONEI, 2008). El último balance de tierra disponible, para el año 2017 (ver ONEI, 2018), reporta aún 0,9 millones de hectáreas ociosas, 63 % correspondientes al sector estatal y 18 % a las UBPC. Así, son el Estado y las cooperativas devenidas de empresas estatales

<sup>10</sup> Los países objeto de comparación fueron Venezuela, Irlanda, Fiji y Malta (ver Anaya y García, 2022, gráfico 5, pág. 133).

quienes presentan un menor aprovechamiento de la superficie agrícola.

Cuando surgen las UBPC a partir de las sobredimensionadas empresas estatales de finales de los 80, la empresa estatal de las que estas se desprendieron se mantuvo como empresa proveedora de servicios a las UBPC y otras bases productivas. Estas empresas lo que en realidad hacen es fiscalizar cómo se cumple por esas unidades la contratación en correspondencia con el plan de la economía, una función que claramente no debe corresponder a una empresa. Además de asignar los pocos recursos que se destinan al sector y cobrar precios elevados por insumos que adolecen de calidad y hasta de oportunidad.

En realidad, que el gobierno tenga «la responsabilidad de alimentar a la población» no significa necesariamente que sean las empresas estatales las que tengan que producir todos los alimentos. De lo que se trata es de que el gobierno garantice las condiciones para que los alimentos se produzcan en el país. Y eso es precisamente lo que no está haciendo, cuando apenas dedica recursos para importar insumos para el sector, reduce la asignación de combustibles y lubricantes, y la inversión es escasamente 3 % de la inversión nacional, en contraste con más del 30 % dedicado a la actividad inmobiliaria.<sup>11</sup>

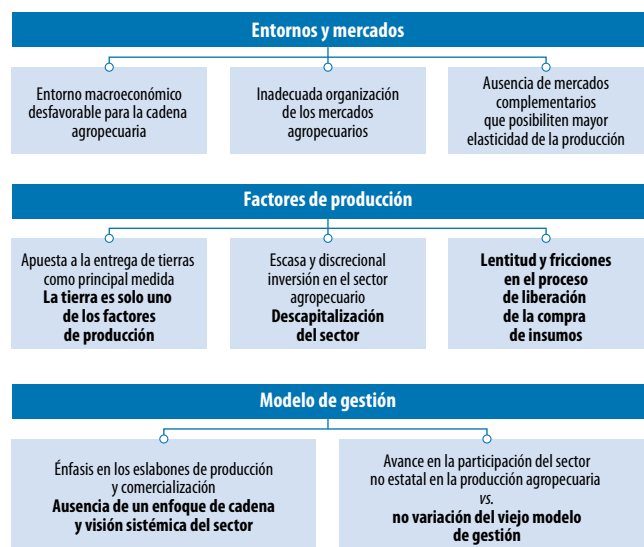
Por estas razones, es que calificamos la transformación o reforma del sector agropecuario en Cuba como incompleta o inconclusa. Ha adolecido de enfoque en sistema, de poner la seguridad alimentaria en la mira y, sobre todo, de verdadera prioridad, expresada a través de una mayor asignación de recursos y de transformaciones radicales en el modelo de producción agropecuaria.

Para afrontar las dificultades del sector agropecuario para cumplir su función básica de incrementar la oferta de alimentos y que sus actores logren un mayor aporte al desarrollo del sector y del país, estos deberán encontrar condiciones propicias para desenvolverse. Lograrlo requerirá la introducción de diversas transformaciones, tanto en el entorno como en el propio

sector, con un potencial impacto en su desempeño.<sup>12</sup> Esas transformaciones, para tener algún chance de éxito, deberían apuntar a las causas de la actual situación (ver ilustración n.º 3).

La experiencia internacional —y es obvio que también la cubana—, reconoce que un entorno macroeconómico sano es una condición de similar o igual importancia que las políticas y medidas de tipo específicas que puedan adoptarse para dinamizar el sector. Incentivar la actividad agropecuaria únicamente a través de un incremento de los precios de estos productos no resulta suficiente. Es importante también que los costos de producción estén controlados y que las expectativas sobre el futuro del sector sean claras. Se necesita generar condiciones para una rentabilidad adecuada de la actividad, no solo presente sino también futura. En medio de una inflación incontrolada, estas condiciones no se garantizan.

### Ilustración n.º 3. Posibles causas del insuficiente dinamismo del sector agropecuario cubano



Asimismo, se precisa un marco institucional que promueva la eficiencia en el uso de la tierra agrícola del país. Como parte de tal marco institucional cuenta la existencia de un mecanismo de reasignación de tierras que permita hacer más eficiente la actividad en el agro. En otras economías esa reasignación la propicia el funcionamiento de un mercado de tierras. En Cuba está proscrito ese mercado, por lo que habría que

<sup>11</sup> Esta inversión en actividad inmobiliaria comprende fundamentalmente la construcción de hoteles de lujo, en momentos donde el turismo internacional que arribó a nuestro país en 2022 representó el 37,8 % en comparación con 2019 (medido a partir de la cantidad de turistas). Por demás, los niveles de ocupación lineal anual tampoco justifican esta concentración de recursos. Antes de la pandemia (año 2019), los niveles de ocupación de hoteles 5 estrellas eran de 55,7 %, como promedio anual, en 2022, solo se alcanzó el 29,2 % (calculado a partir de ONEI, 2023c).

<sup>12</sup> Muchos han sido los trabajos antecedentes sobre la necesaria e inconclusa transformación de este sector. Entre ellos reiteramos y suscribimos los siguientes: González (1997), González y otros (2002), González y otros (2004), Nova (2014), Anaya y García (2015, 2017), Bu y otros (2017) y García (2020).

estructurar un mecanismo alternativo que garantice idéntico propósito. En la situación actual, no resulta políticamente conveniente ni moralmente aceptable que el Estado disponga de tierras ociosas y se dé el lujo de demorar e incluso no responder a quienes solicitan tierras en condición de usufructo para ampliar sus producciones. Se supone que el Estado, propietario del 79% de la tierra agrícola, esté haciendo lo posible —y hasta lo imposible— para lograr su uso eficiente y propiciar la ampliación de la oferta agropecuaria. Con restricciones burocráticas al acceso de tierras eso no se garantiza.

La transformación del sector ha privilegiado la creación de espacios de mercado para los productos agropecuarios. Sin embargo, se requiere de la ampliación de espacios de mercado en toda la cadena de producción, porque de lo contrario, los incentivos que ofrecen los precios en los mercados de bienes agropecuarios para consumo, no podrán ser aprovechados ya que los productores no tendrán la posibilidad de ampliar la oferta por falta de insumos y servicios complementarios. De modo que la extensión de mercados de suministro de insumos, equipos e implementos a precios asequibles por los actores y que se correspondan con su calidad, es una condición necesaria para el despegue de la producción agropecuaria. Su escasez o ausencia alienta su trasiego en el mercado informal, tiene un efecto inflacionario en los precios al consumidor y limita el proceso de producción primaria. Pero también resulta imprescindible la existencia de un mercado financiero que garantice la disponibilidad de moneda nacional para el fomento de la actividad, y de un mercado cambiario donde estos productores puedan adquirir las divisas que precisan para la compra de suministros en esa moneda.

La mejor articulación de las cadenas productivas agropecuarias y ampliación del enfoque hacia el de cadenas de valor es otra de las transformaciones pretendidas y no logradas. La actividad agropecuaria hay que concebirla y enfocarla como un sistema. La cadena de valor agroalimentaria comprende, además de los eslabones de producción, transformación y comercialización, el abasto de insumos y equipos relevantes, así como todos los servicios que afectan de manera significativa a dichas actividades: investigación, extensión, capacitación, asistencia técnica, entre otros.

En la actual organización, los eslabones que conforman las cadenas se encuentran subordinados a diferentes instituciones (Ministerio de Agricultura, Ministerio de la Industria Alimentaria, Ministerio de Comercio Interior, entre otros), por lo que sería necesario

crear mecanismos de coordinación interinstitucional que tributen a una organización en cadenas de valor. Una posibilidad sería transformar el actual sistema de planificación sectorial (que se enfoca más bien en organismos) en uno por cadenas.

El sector estatal debería concentrar sus esfuerzos en áreas claves de apoyo a la producción agropecuaria que hoy se encuentran deprimidas, como son la producción de semillas, el mejoramiento de la calidad de los suelos y el aprovechamiento del agua, la investigación aplicada, el control de la calidad en todo el proceso, la financiación, la provisión de otros servicios, apoyo a lo largo de la cadena y la creación de infraestructuras (carreteras, electrificación y comunicaciones).

Por último, pero no menos importante, están los aspectos referidos al medioambiente y su deterioro, que tienen consecuencias adversas también para la dinámica del sector agropecuario. Entre ellas se reconoce el acortamiento de la duración de los ciclos de cultivo y la disminución de los rendimientos potenciales. Esto ocurre en un contexto en que las inversiones para la protección de medioambiente en el sector decrecen y con casi inexistentes insumos que permitan recuperar las condiciones de fertilidad de los suelos.

En resumen, las transformaciones para impulsar el sector agropecuario y la producción de alimentos deberán enfocarse en:

- Lograr un entorno macroeconómico sano, que garantice condiciones adecuadas para el desenvolvimiento del sector.
- Modificar la estructura de la inversión, con una prioridad real en la dirigida al sector.
- Desarrollar y completar los mercados asociados: de insumos, equipos e implementos, servicios, cambiario.
- Simplificar el procedimiento burocrático y agilizar la entrega efectiva de tierras en usufructo, en particular, permitir a todos los actores económicos el acceso a tierras, entre ellos también las mipymes.
- Redefinir el rol de la empresa estatal en la producción de alimentos.
- Instaurar un sistema de gestión que propicie el flujo de recursos de todo tipo hacia quienes sean capaces de obtener resultados eficientes.
- Facilitar la inversión extranjera, así como cooperativa y privada nacional, en el sector.
- Evaluar los impactos climáticos actuales y perspectivas —en la productividad, reubicación de actividades agrícolas, riesgos sanitarios y de mercado,

cambios en recursos productivos como suelo y agua—, la descapitalización por desastres y otros factores; igualmente, las oportunidades de acceso a nuevas variedades y mercados.

- Promover cadenas sostenibles y resilientes de suministro de alimentos, lo cual va mucho más allá del sector agropecuario.
- Propiciar el uso de fuentes renovables de energía, como calentadores solares, paneles fotovoltaicos, eólica, calderas de biomasa y biogás para generar energía térmica y eléctrica para la producción de alimentos.
- Propiciar el uso de bioproductos y otros insumos basados en recursos nacionales para la producción de alimentos, entre ellos Biobras, productos Nerea, Azofert, Ecomic, Quitomax.
- Estudiar opciones de aseguramiento de cultivos, así como otros mecanismos financieros como son,

por ejemplo, los seguros paramétricos, créditos verdes, mercado de carbono.

- Fortalecer la capacidad institucional y la infraestructura pública para coleccionar datos confiables, realizar análisis de calidad y relevantes, y monitorear el cambio climático y la seguridad alimentaria.

En definitiva, el desafío que tenemos por delante consiste en alcanzar consenso sobre las distorsiones presentes en el sistema de producción de alimentos y realizar las transformaciones necesarias para erradicarlas en una secuencia tal que minimice los efectos negativos sobre la disponibilidad de alimentos para la población, sobre sus precios y, por lo tanto, sobre la seguridad alimentaria y nutricional de la población cubana. No puede perderse de vista que se trata de un sector incluido entre los estratégicos del *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030*.

---

## Bibliografía

- Anaya, Betsy y Anicia García. «Agroalimentos, ¿estratégicos más allá de la pandemia?». *La economía cubana pospandemia de covid-19*, Editorial UH: La Habana, 2022.
- Anaya, Betsy y Anicia García. «El sector agropecuario cubano en la actualización». *Miradas a la economía cubana. Un acercamiento a la «actualización» seis años después*, págs. 69-77. Ruth Casa Editorial: La Habana, 2017.
- Anaya, Betsy y Anicia García: «Dinamismo del sector agropecuario: condición necesaria para el desarrollo cubano». *Economía y Desarrollo*, año XLVI, vol. 153, número especial (2015), págs. 159-177.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Ley 148. Ley de Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria y nutricional». *Gaceta Oficial de la República*, año CXX, n.º 77 ordinaria, 28 de julio de 2022, págs. 2097-2128.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Constitución de la República de Cuba». *Gaceta Oficial de la República*, año CXVII, n.º 5 extraordinaria, 10 de abril de 2019, págs. 69-116.
- Bu, Ángel, Lisset Robaina y Guillermo Betancourt. «Las transformaciones en el sector agroalimentario cubano. La planificación e institucionalidad». *Economía cubana: desafíos para su desarrollo*, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, La Habana, 2017, págs. 208-238.
- FAO. «Conceptos Básicos. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) Centroamérica». *Organización para la Agricultura y la Alimentación*, 2020, disponible en: <http://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es>.
- García, Anicia. «El sector agropecuario y el desarrollo económico: el caso cubano». *Economía y Desarrollo*, vol. 164, n.º 2, (edición especial de 2020), págs. 71-90.
- González, Alfredo, Pablo Fernández, Ángel Bu, Carmen Polanco, Renato Aguilar, Jorge Dresdner y Rubén Tansini. *La ganadería en Cuba: desempeño y desafíos*, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas: Montevideo, 2004.
- González, Alfredo; Renato Aguilar, Pablo Fernández, Anicia García Jorge Dresdner y T. Tristán. *Cuba: el sector agropecuario y las políticas agrícolas ante los nuevos retos*, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas: Montevideo, 2002.
- González, Alfredo. «Economía y sociedad: los retos del modelo económico». *Cuba: Investigación Económica*, n.º 3-4 (julio-diciembre de 1997), La Habana, págs. 1-55.
- Instituto Nacional de Higiene de los Alimentos (INHA). *Recomendaciones nutricionales para la población cubana, versión resumida*. La Habana, 2008.
- Johnston, B. F. y J. W. Mellor. «The role of agriculture in economic development». *American Economic Review*, vol. 5, n.º 4 (1961), págs. 566-593.
- Marrero, Manuel. «Proyecciones de gobierno para corregir distorsiones y reimpulsar la economía durante el año 2024». *Granma*, 24 de enero de 2024, disponible en: <https://www.granma.cu/cuba/2024-01-24/>
- Ministerio de la Agricultura. *Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba*. La Habana, 2020.
- Nova, Armando. *El modelo agrícola cubano y los lineamientos de la política económica y social en Cuba*. Editorial de Ciencias Sociales: La Habana, 2014, págs. 54-70.
- ONEI. *Serie estadísticas*. Oficina Nacional de Estadística e Información: La Habana, 2023.
- ONEI. *Anexos índice de precios al consumidor base diciembre 2010, junio 2023*. Oficina Nacional de Estadística e Información: La Habana, 2023.
- ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba 2022*. Oficina Nacional de Estadística e Información: La Habana, 2023
- ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba 2023*. Oficina Nacional de Estadística e Información: La Habana, 2024
- ONEI. *Panorama uso de la tierra, Cuba 2017*. Centro de Gestión de la Información Económica Medioambiental y Social: La Habana, 2018.
- ONE. *Uso y tenencia de la tierra en Cuba, diciembre de 2007*. Oficina Nacional de Estadísticas. Dirección de Agropecuaria: La Habana, 2008.
- Timmer, C. Peter. «Agriculture and economic development». *Handbook of Agricultural Economics*, págs. 1487-1546, Elsevier: North-Holland, 2008.
-



### *Reformas al turismo en Cuba, viejos y nuevos desafíos*

MIGUEL ALEJANDRO FIGUERAS PÉREZ

NIURKA CRUZ SOSA

---

«El turismo en Cuba no debe recuperarse, debe renacer».

JOSÉ LUIS PERELLÓ

#### **Introducción**

El turismo representa una de las actividades económicas de mayor crecimiento a nivel mundial. Según la Organización de la Naciones Unidas para el Turismo (ONU Turismo, antiguamente OMT), el año 2019 fue el décimo año consecutivo de crecimiento de las llegadas internacionales. Justo antes de la pandemia de la covid-19, año cuando representó el 7% de las exportaciones mundiales y el 29% de los servicios, con ingresos de más de 1,7 billones de USD.

En Cuba, el turismo tiene sus antecedentes en los comienzos del siglo XIX, asociado a la prosperidad de La Habana: tres siglos después de la invasión europea, la mayor parte de la actividad económica y social y el vínculo con el exterior se realizaba en la otrora Villa de San Cristóbal de La Habana. Al finalizar los años treinta, ya en el siglo XX, los ingresos por turismo se habían convertido en la tercera fuente de divisas del país, después del azúcar y el tabaco. En los años cincuenta, como resultado de las políticas para el desarrollo del sector, un conjunto de decretos y leyes incentivaron la inversión privada extranjera, principalmente estadounidense.

Tras el triunfo de la Revolución, en 1959, hubo una gran depresión del turismo internacional, que

afectó notablemente la contribución de la actividad a la economía cubana: el conflicto entre Estados Unidos y Cuba, que escaló con el establecimiento de un bloqueo económico, comercial y financiero a la Isla que perdura hasta la fecha, han generado medidas que afectan el desempeño de la actividad turística. Treinta años se requirieron para lentamente regresar a los niveles de visitantes extranjeros que se recibían a mediados del siglo xx. En los años noventa se abrió una nueva etapa de la historia del turismo en Cuba: se potenció el turismo internacional y se declaró a dicho sector el motor impulsor de la economía nacional.

En la actualidad, el turismo se reconoce como un sector estratégico para el desarrollo de la nación. En correspondencia con ese reconocimiento, desde 2011 y en sus posteriores actualizaciones, los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, para el Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*, establece una política específica para esta actividad económica.

En el año 2020, se inicia la mayor y más prolongada crisis en la historia del turismo mundial: con la llegada de la pandemia de la covid-19 los arribos de turismo internacional en el mundo descendieron más de un 70% respecto al año anterior y quedó demostrada la vulnerabilidad del sector y además, se avivaron los cuestionamientos sobre su contribución al desarrollo sostenible.

El presente capítulo recorre aspectos que permiten entender la necesidad de una nueva política turística en Cuba, que dote de integralidad las transformaciones necesarias en este sector estratégico, dadas sus múltiples interacciones y el rol que se le ha otorgado en el desarrollo de la nación. En tal sentido, se trata brevemente el desempeño desde los años noventa hasta la actualidad; los principales desafíos y propuestas de actuaciones, algunas más perentorias, profundizando en dos ámbitos claves: la estrategia de desarrollo y el modelo de gestión del sector.

## Más de tres décadas de turismo en Cuba

En los años noventa, el turismo en Cuba se promovía con puntos débiles: la infraestructura turística y de apoyo era deficiente e insuficiente —operaban solo 17 hoteles de cuatro y cinco estrellas—; la calificación del capital humano no era adecuada y no existía experiencia en la operación hotelera con estándares internacionales. Además, la producción nacional satisfacía solo el 12% de la demanda del turismo: los productores nacionales tenían el reto de elevar la calidad, diversificar

y mantener la estabilidad de sus producciones. El turismo debía contribuir a recuperar las ramas productivas deprimidas tras la desaparición de la Unión Soviética y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME).

A pesar de ello, en la década de los años noventa los arribos de turismo internacional mostraron un crecimiento acelerado, con una tasa del 18% anual. La estrategia turística se sustentó en el turismo internacional y los atractivos de las playas y el clima. Se construyeron nuevos hoteles y suscribieron contratos de administración hotelera con compañías extranjeras, para atraer a turoperadores y líneas aéreas internacionales, y se priorizó el hospedaje «todo incluido» y el desarrollo de Varadero y nuevas regiones con potencial, como los archipiélagos de cayos adyacentes a la isla grande. También se promovió la inversión extranjera directa (IED), aunque esta financió solo el 2% del desarrollo turístico de esta etapa. La economía experimentó una dependencia del sector: el turismo representó el 45% de los ingresos en divisas en el año 2002.

Desde 1990 hasta 2023, han arribado a Cuba aproximadamente 70 millones de visitantes internacionales. La Isla pasó del puesto 23 en el Hemisferio Occidental, por este concepto, al diez en el año 2000, y a la octava posición antes de la pandemia de covid-19, después de Estados Unidos, México, Canadá, Argentina, Brasil, República Dominicana y Chile. Alrededor del 90% de los visitantes llegan por motivos de ocio, mayoritariamente «sol y playa», donde se concentra el 75% de la planta hotelera.<sup>1</sup> Entre 1990 y 2019, el turismo alcanzó ingresos<sup>2</sup> en divisas por aproximadamente 55 000 millones de USD. Sin embargo, estos y otros indicadores del desempeño turístico no han tenido un comportamiento homogéneo en todo el período.

En el decenio 2000-2010, los arribos a Cuba crecen a menor ritmo que en períodos anteriores, aunque

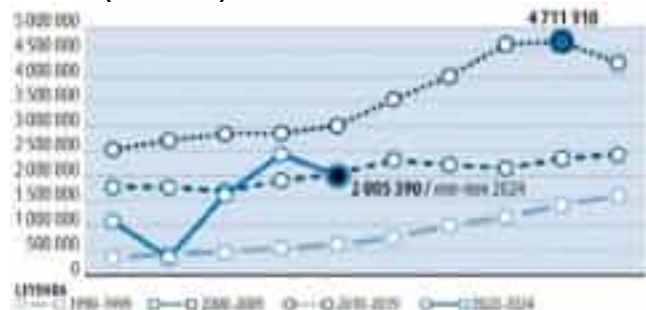
1 El destino cuenta con más de 80 000 habitaciones hoteleras, de las cuales aproximadamente el 60% corresponde a categorías de 4 y 5 estrellas, y el 54% es gestionado por cadenas extranjeras. Se estima que en el sector privado habrían más de 22 000 habitaciones. Además, se cuenta con 10 marinas y 10 aeropuertos internacionales.

2 Ingresos en divisas asociados al turismo: gastos efectuados en el país de acogida por los visitantes internacionales, incluido el pago a las compañías nacionales de transporte. Comprende las ventas de materias primas, el monto de los ingresos por ventas mayoristas, entre otros. Ingresos turísticos: total de ingresos por la venta de bienes y servicios por concepto de alojamiento, comercio minorista, gastronomía, transporte y recreación, cuyo pago proviene directamente del turista (ONEI, 2024).

superan la media del Caribe.<sup>3</sup> En el período 2010-2019,<sup>4</sup> hay un comportamiento más dinámico pues se incrementan los arribos de cruceristas, cubanos residentes en el exterior (CRE), estadounidenses y europeos.<sup>5</sup> En el comportamiento de los tres primeros mercados, influyó el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos (diciembre 2014) en el segundo mandato de Barack Obama.<sup>6</sup>

A pesar de las alertas de académicos y expertos en turismo sobre los desafíos del crecimiento del mercado estadounidense, a partir de 2015 se elevaron los precios de las habitaciones hoteleras, para promover mayores gastos de este mercado. Cuba se convirtió en un destino costoso para canadienses y europeos, lo cual se agravó con la devaluación del dólar canadiense y el euro con respecto al dólar estadounidense. Cuando los arribos de estadounidenses disminuyeron, los precios se mantuvieron altos y algunos turoperadores desviaron flujos hacia otros destinos con mejor relación calidad-precio.

### Ilustración n.º 1. Arribos de turismo internacional a Cuba por decenios (1990-2024)



Fuente: Elaboración propia con datos de reportes de diversos años de la ONEI.

- 3 La región caribeña estuvo afectada por los efectos geopolíticos de los atentados contra las Torres Gemelas y el Pentágono (2001) y las subsiguientes invasiones militares a Afganistán e Irak (2001 y 2003); eventos climatológicos (huracanes Katrina y Rita); crisis en la aviación mundial por precios de combustibles; crisis financiera (2008). La turoperación reorientó viajeros de Europa Occidental, del Caribe hacia Turquía, Egipto, Túnez, Marruecos (Perelló, 2022a).
- 4 En 2015 hubo el mayor crecimiento del período (17,5 %), en el 2016 se alcanzaron los 4 millones de visitantes y en el 2017 una cuota del 18,6 % de los arribos al Caribe.
- 5 Los turoperadores reorientaron el mercado europeo hacia el Caribe ante el descenso del precio del *jet fuel* y la inestabilidad política en la región del Medio Oriente («Primavera Árabe», conflictos en Egipto y Túnez, guerra civil en Libia, atentados en Turquía, Estado Islámico en Siria e Irak) (Perelló, 2022a).
- 6 Líneas aéreas y compañías de cruceros estadounidenses son autorizadas a operar con Cuba (año 2016); los estadounidenses podían hacer viajes individuales, además de viajes grupales «pueblo a pueblo»; se eliminó el límite de gastos y se permitió el uso del dólar en transacciones.

Respecto a los ingresos turísticos, los años noventa también mostraron los mejores resultados: el ingreso promedio por visitantes llegó a alcanzar 1475 dólares en 1995. En los años siguientes este indicador mostró una tendencia decreciente, en lo cual influyó la contracción de los arribos de los europeos y su compensación con visitantes canadienses. Ello redujo la tasa de ocupación, pues los primeros promediaban entre 10 y 14 días de estancia, mientras que los segundos suelen hacer estancias más cortas y gastar menos en actividades extrahoteleras.

Tabla n.º 1. Ingreso promedio por visitante (1990-2019, USD)

1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2017	2018-2019
1156	1289	933	880	812	690	600

Fuente: Elaboración propia con datos de la ONEI.

También se debe tener en cuenta la valoración del dólar con respecto a otras monedas, pues en Cuba los ingresos se recalculan en dólares. Además, es probable la existencia de distorsiones en el cálculo de este indicador, pues no existe certeza de que se contabilicen apropiadamente los gastos de los CRE, los turistas en alojamientos privados y el turismo de cruceros. No obstante, corrigiendo estas distorsiones, el ingreso por visitantes promedia 1000 dólares aproximadamente, inferior al promedio por visitante del trienio 1994-1996, cuando ascendió a 1400 dólares.

El decrecimiento de los ingresos por visitante, la contracción de los arribos desde Estados Unidos y el desplome del 24 % en 14 mercados europeos y del 15 % en el canadiense, en tres años (2016-2018), anunciaban inquietantes pronósticos. Por otro lado, se constató la ausencia de condiciones para gestionar el incremento de visitantes. Por ejemplo, en La Habana Vieja, el crecimiento súbito de cruceristas y estadounidenses durante el breve intervalo tras la reanudación de relaciones diplomáticas con EE.UU. (2015-2017), produjo aglomeración de visitantes en espacios públicos, atascos por flujo vehicular y colapso de servicios como bancos, casas de cambio y comercios. En 2019, continúa el decrecimiento de los arribos, de Estados Unidos,<sup>7</sup> y de los cinco principales mercados

- 7 Desde el año 2017 se prohíben los viajes individuales y en 2019 (junio) se prohíbe a los cruceros estadounidenses tocar puertos cubanos, se elimina el intercambio «pueblo a pueblo» y los vuelos se limitan a la capital cubana. Además, se intensifican restricciones y campaña mediática contra el Grupo de Administración Empresarial (GAESA), incluyendo la prohibición a los visitantes estadounidenses de alojarse en hoteles de Gaviota (41, 6 % de las habitaciones hoteleras de Cuba en 2022). En 2019, también son multados varios operadores turísticos

emisores europeos (Alemania, Francia, España, Italia e Inglaterra).<sup>8</sup> Todo ello aconsejaba una revisión de la estrategia y del modelo de gestión del turismo en Cuba.

**Tabla n.º 2. Comparativa de turismo internacional, Cuba, Caribe y Mundo (2019)**

Año 2019	Mundo	Caribe (% del Mundo)	Cuba (% del Caribe)
Llegadas internacionales (millones)	1 464	26,3 (1,8)	4,3 (16,3)
Ingresos (miles de millones)	1 468	35,3 (2,4)	2,6 (7,3)

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos tomados de ONEI y Onu Turismo.

La pandemia de la covid-19 agravó este escenario: Cuba tuvo un decrecimiento de arribos en 2020 (-74,6%) similar al del mundo (-72,6%) y superior al del Caribe (-60,8%).<sup>9</sup> Al cierre de 2023, Cuba solo recuperó el 57% de los arribos de 2019 (Mundo al 88% y Caribe supera en 23%). La Isla pasó del tradicional segundo lugar en el Caribe, por arribos, al 21 en el cierre de 2023. En la actualidad, el sector enfrenta la etapa más desafiante de su historia: mientras se le continúa exigiendo ser la locomotora de la economía cubana,<sup>10</sup> y colocan en ella los escasos recursos nacionales, entre enero y noviembre del año 2024, se recibieron 2 005 390 visitantes internacionales, el 52% y el 92%, respetivamente, en iguales períodos de 2019 y 2023.

Durante todo este período, indudablemente el bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por Estados Unidos ha influido en el desempeño del turismo en Cuba, al que se han sumado atentados en instalaciones turísticas, en 1997 y la guerra mediática para desacreditar el turismo, como la trama de los llamados «ataques acústicos», en 2017 y la imposición de la alerta nivel 3 en viajes a Cuba, en 2018.

Además de las agresiones específicamente concebidas contra Cuba, existen factores del panorama

internacionales (Expedia Group, Hotelbeds USA y Cubasphere) y cesan contratos de arrendamiento con Cubana de Aviación.

8 En 2019, el turismo mundial creció (4,8%) más lento que en años anteriores, debido a la ralentización de la economía mundial, las tensiones geopolíticas, la incertidumbre generada por el Brexit y la quiebra del turoperador Tomas Cook (Onu Turismo, 2020). Ello afectó los desplazamientos internacionales de los europeos, particularmente al Caribe.

9 En 2021, el Caribe (45,6%) y el mundo (4,5%) remontaban el crecimiento, pero los arribos a Cuba descendieron (-67,2%), acercándose a los inicios de los años noventa (356470 visitantes). El Caribe elevó a 3,6% su participación en los arribos, mientras que Cuba desciende a 2,4% su participación en la región.

10 García Granda, ministro de Turismo: «el turismo es la locomotora y para arrastrar los vagones, se necesitan no 3,5 millones de visitantes, sino hasta 5 millones... no estamos con los brazos cruzados, pero con lo alcanzado no se satisfacen las exportaciones que necesita la economía cubana» (Táboas, 2023).

internacional, de índole económica, medioambiental, política, que han afectado el turismo: eventos climáticos; epidemias (SARS-CoV-1, 2003; H1N1, 2009; covid-19, 2020); conflictos bélicos (Afganistán, 2001; Iraq 2003; Rusia-Ucrania 2022); inestabilidad económica (1991, 2007); aspectos que condicionan la capacidad de compra y la forma de hacer turismo (motivos, frecuencia, compañía, destinos). El incremento de los precios del petróleo en particular, encarece el boleto aéreo y afecta a destinos que, como Cuba, dependen de los viajes de larga distancia.

La pandemia de la covid-19, marcó un antes y un después en la gestión del turismo y confirmó la importancia para la competitividad de los destinos de aspectos como: la diferenciación de ofertas por mercados y segmentos; las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs); las políticas públicas en el rol regulador pero también de incentivo; el protagonismo de actores económicos locales y el mercado interno, y especialmente, de la innovación en toda la cadena de valor del turismo. A pesar de tener la Isla fortalezas para diseñar una hoja de ruta integral y eficaz, como ocurrió para el desarrollo de las vacunas cubanas contra la covid-19, el turismo no logra alcanzar aun los propósitos previstos, por el contrario muestra evidencias de agotamiento y pérdida de competitividad.

**Tabla n.º 3. Resumen de medidas y efectos sobre el turismo en Cuba del bloqueo de Estados Unidos**

Mandatos	Medidas	Efectos
1953-1961	Embargo parcial.	Obstáculos a transacciones comerciales, relaciones financieras y bancarias.
D.D. Eisenhower	Ruptura de relaciones diplomáticas.	Limitaciones de suministros y pérdida de proveedores internacionales.
J.F. Kennedy	Recomendación de no viajar.	Incremento de costos de las importaciones y dificultad para la entrega de mercancías.
1963-1969	Inhabilitación de pasaporte.	Restricción/ acceso limitado/ pérdida de mercados.
L.B. Johnson	Prohibición de gastos, transacciones, alimentos y medicinas.	Dificultad para la negociación y aumento de riesgos y costos de inversiones extranjeras.
1969-1974	R. Nixon	Restricciones/ suspensión de líneas aéreas comerciales/ <i>chateadoras</i> .
1974-1977	G. Ford	Restricciones/suspensión de operadores turísticos.
1977-1981	J. Carter	Proscripción de los viajes de cruceros.
1981-1989	R. Reagan	
1989-1993	G.H.W. Bush	
1993-2001	B. Clinton	
2001-2009	G.W. Bush	
2009-2017	B. Obama	
2017-2021	D. Trump	
2021-2025	J. Biden	

**Fuente:** Elaboración propia.

No obstante, se puede reconocer que después de más de tres décadas, Cuba se ha posicionado como un destino de «sol y playa» del Caribe, tiene cierta experticia en la gestión hotelera, ha logrado cualificar su capital humano, y aunque falta mucho por hacer en tal sentido, hay mayor presencia del sector privado y las producciones nacionales en el sector.<sup>11</sup> También distingue a Cuba su comunidad académica, con experiencia en la investigación y la formación, aunque aún no hay total correspondencia entre los notables resultados de la ciencia y el desempeño del sector. Por otro lado, se dispone de diversidad de recursos naturales y culturales, y de ciertas normas técnicas y jurídicas que permiten conducir la gestión responsable del turismo y promover su contribución al desarrollo de la nación cubana.

### Desafíos del turismo como sector estratégico para el desarrollo de la nación cubana

La *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista* refiere que para avanzar, Cuba cuenta con «extraordinarias capacidades creadas para la inserción internacional competitiva», basadas, entre otras, en «las posibilidades de continuar la ampliación y crecimiento de servicios internacionales de salud, turismo, educación y preparación deportiva, entre otros» (pág. 15). En las diversas versiones de la Conceptualización y los Lineamientos, no se aprecian cambios significativos acerca de cómo conducir la gestión de este sector estratégico, a pesar de que se reconoce que es este un proceso que debe adecuarse de forma continua a las nuevas circunstancias y que existen condiciones objetivas que influyen en ello, como «la agresividad de los enemigos de la Revolución; los efectos del cambio climático, la crisis sistémica internacional y la pandemia de la covid-19» (PCC, 2021, pág. 53).

Los *Lineamientos de la Política Económica y Social de la nación cubana para el Período 2021-2026*, en la política para el turismo (IX), refieren la necesidad de perfeccionar la comercialización; elevar la cifra de visitantes y turistas-días internacionales; maximizar el ingreso medio por visitante; diversificar y elevar la calidad de los servicios turísticos; garantizar una adecuada relación calidad-precio e incrementar las utilidades.

Respecto al mercado interno, se hace hincapié en su consolidación, a partir de crear ofertas.

Se reconoce, además, la importancia de la transformación digital para hacer más eficientes y competitivos la gestión turística; la participación de la industria nacional y las formas de gestión no estatales en la operación e inversión turística, y la reparación, renovación y mantenimiento de la infraestructura turística y de apoyo (Lineamientos del 154 al 160).

Aunque con diversos sesgos, otras tres políticas hacen alusión directa al turismo: la Política económica externa (III, L57 y 58), la Política Agroindustrial (VII, L123) y la Política para el Transporte (X, L167). El turismo se considera relevante para incentivar y diversificar las exportaciones de servicios y una oportunidad para el desarrollo de los servicios médicos, la inversión extranjera y el turismo de «bienestar, salud y calidad de vida». Respecto a la agroindustria se insiste en la necesidad de encadenamiento con el sector, una vieja tarea. En tanto el transporte aéreo, se propone la recuperación y ampliación de la flota aérea y la modernización y extensión de la infraestructura aeroportuaria y aeronáutica.

En correspondencia, el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030* (PNDES 2030), reconoce al turismo como un Sector Estratégico y su potencial para generar ingresos en divisas; empleos en los territorios y efecto arrastre sobre otras actividades económicas, como la producción de alimentos y actividades industriales y de servicios. Insiste, además, en la necesidad de perfeccionar el turismo de «sol y playa» y el de ciudad, y diversificar la oferta, con énfasis en el turismo cultural y el de salud. También se hace hincapié en los requerimientos de los diversos mercados, y el fortalecimiento de la integración interna de la economía y la protección de los recursos naturales y el medioambiente.

Significativo resulta que el eje estratégico «Recursos naturales y medioambiente» se proponga priorizar la implementación en el turismo de modalidades de consumo y producción sostenibles y la eficiencia en el uso de recursos. Sin embargo, el eje estratégico «Infraestructura», si bien tiene entre sus objetivos maximizar la contribución de la infraestructura al proceso de desarrollo, no hace mención directa al turismo, cuyo desempeño está condicionado por este ámbito. En respuesta al eje estratégico «Potencial humano, ciencia, tecnología e innovación», que se propone «priorizar la ciencia, la tecnología y la innovación en los sectores que tengan mayor y más inmediato impacto en el desarrollo económico y social...», se aprobó el

11 Pilar Álvarez Azze, directora de Mercadotecnia Mintur, plantea que el 65,8 % de las compras del turismo son hechas a la industria nacional (Antón, 2024b).

«Programa Sectorial de Ciencia, Tecnología e Innovación para el período 2021 al 2026. Desarrollo competitivo y sostenible del producto turístico cubano».<sup>12</sup>

En resumen, los documentos programáticos precisan la relevancia del turismo para el desarrollo de la nación e invitan a reflexionar sobre la necesidad de transformaciones en su gestión. Sin embargo, los Lineamientos de la política del sector y el PNDES no consideran las interrelaciones del turismo y sus efectos económicos, medioambientales, sociales, culturales y políticos.

En el contexto actual, la industria turística cubana enfrenta una mezcla de nuevos y viejos desafíos, algunos asociados a problemáticas propias del sector, otros al contexto nacional, los que afectan la eficiencia, la rentabilidad, la resiliencia, la competitividad y la contribución del sector al desarrollo sostenible en Cuba, y sobre los cuales deben incidir las transformaciones. Los desafíos propios del sector se orientan fundamentalmente a superar:

- Débil marco jurídico.<sup>13</sup> Cuba posee normas que regulan actividades asociadas al turismo pero no posee ley de turismo, que garantice coherencia del sector con otras normas, como las de inversión extranjera, migración, comunicación, patrimonios cultural y natural, y la tan necesaria ley de empresas.
- Alto nivel de centralización de la gestión turística, en particular en la planificación, las importaciones y las finanzas, que dificulta la integralidad y el necesario diálogo sectorial y multinivel. Las actuaciones turísticas están débilmente articuladas a los planes sectoriales y de desarrollo local de los territorios con vocación turística.
- Sistema empresarial con poca autonomía, muchas restricciones financieras y limitada participación de actores económicos privados, lo que dificulta eficiencia de la gestión y la capacidad de respuesta ante eventualidades. La participación del sector privado nacional es escasa y el ejercicio de ciertas

actividades aún no le es autorizado, como por ejemplo, el guiado turístico y las agencias de viajes.

- Estrategia de desarrollo orientada, durante muchos años, al crecimiento de las cifras de visitantes, el turismo internacional y el «sol y playa», con actuaciones poco efectivas para la segmentación de mercados, la diversificación de productos y el mercado interno.
- Oferta turística envejecida. El turismo de «sol y playa» es y debe ser la modalidad básica del destino Cuba, pero se aprovecha poco el potencial de otros recursos para el diseño de nuevos productos y agregar valor a los existentes. Las ofertas extrahoteleras son repetitivas y las categorías de las instalaciones no siempre corresponden con sus servicios.
- Estrategia inversionista centrada mayoritariamente en la infraestructura hotelera de nueva planta, en detrimento de la mejora de la oferta extrahotelera y el mantenimiento de las instalaciones existentes.
- Falta de transparencia acerca de la gestión del sector y su contribución al desarrollo. La información pública sobre planes de desarrollo turístico, nacional y territorial, el desempeño de la actividad y sus impactos es escasa e irregular.

Además, existen problemáticas nacionales que aunque no son propias del turismo, inciden en su desempeño, como la baja disponibilidad de divisas y por consiguiente los bajos niveles de importación; la existencia de varias tasas de cambio; la imposibilidad de realizar pagos en divisas a actores económicos privados; las deudas e impagos a proveedores; la insuficiencia e inestabilidad en la conectividad aérea internacional; la deficiencia e insuficiencia de infraestructuras y servicios de apoyo, asociados a los suministros (agroindustria, bebidas, higiene y limpieza), las redes técnicas (agua, gas, electricidad, comunicación), la conectividad nacional (viales, transporte nacional), los comercios, bancos y casas de cambio, etcétera. A este contexto se suma la vulnerabilidad medioambiental, pues si bien los eventos climatológicos tienen efectos en todo el Caribe, en el caso de Cuba estos son cada vez más dañinos y prolongados.

La actual situación económica de la nación agrava las problemáticas antes comentadas, pues tiene, como nunca antes, una marcada expresión en los ámbitos social, cultural y medioambiental, y por consiguiente en la calidad de los servicios turísticos y la capacidad de acogida del destino, dañando significativamente la experiencia del visitante. La paralización de servicios básicos por falta de combustible o fluido eléctrico

12 El Programa tiene entre sus objetivos: diseñar productos que propicien el aumento del gasto turístico y la estancia media, la generación de encadenamientos productivos y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y antrópicos; estudiar las oportunidades para el desarrollo del turismo de salud y bienestar, naturaleza, cultura, eventos e incentivos, entre otras. En curso hasta la fecha están los proyectos: Observatorio tecnológico del turismo en Cuba; Desarrollo y competitividad del producto turístico cubano y Estudio de mercados emisores.

13 El 8 de agosto de 1911 fue aprobada en Cuba una Ley de Turismo, cuyo Reglamento fue publicado en *Gaceta Oficial* el 10 de junio de 1931.

(transporte, recogida de desechos, bancos, etcétera), la suspensión de eventos, el desabastecimiento de comercios, o el aumento de los hechos delictivos, por solo mencionar algunas, son limitantes para cualquier destino turístico, pero especialmente para aquellos que se emplazan en zonas habitadas sean urbanas o rurales, y están llamados a diversificar la oferta y contribuir al incremento de los ingresos. Tampoco se puede obviar la tendencia a la pérdida de capital humano, que golpea a bienes y servicios, directa e indirectamente vinculados al turismo. El impacto desfavorable en la imagen y elección del destino es inevitable, y exigirá mejores y mayores acciones para reposicionar a Cuba como un destino atractivo, incluso en los mercados tradicionales.

Todo ello, y los efectos del bloqueo de Estados Unidos que se prolonga por más de seis décadas, es indudable que coloca a Cuba en condiciones desventajosas e influye en su elección como destino turístico y para la inversión, lo cual afecta su competitividad y sostenibilidad. Entonces, ¿cómo actuar ante la urgencia actual?, ¿cómo recuperar la confianza y convencer, incluso a los mercados tradicionales, que elijan a Cuba en sus próximos viajes?, ¿cómo alcanzar una gestión más eficiente? Y a su vez, ¿cómo promover un turismo que contribuya al desarrollo sostenible de la nación cubana, sin comprometer su futuro y el bienestar de sus ciudadanos?, ¿qué es necesario cambiar?

Cuba requiere una nueva política que paute la actividad turística y promueva su articulación con los objetivos del desarrollo y las actuaciones de los actores, en todas las escalas territoriales. Política turística que debe concebir transformaciones en dos ámbitos fundamentales: la estrategia de desarrollo del turismo y su modelo de gestión. De forma ineludible, ello requiere ajustes en el marco jurídico e institucional del sector, la gestión de la información, la comunicación, las líneas de investigación y los programas de formación y creación de capacidades.

La formulación de una Ley de Turismo en Cuba, acorde a los criterios jurídicos internacionales y en observancia de los documentos programáticos de la nación, permitiría regular y velar por el desarrollo del sector, su organización e institucionalidad; los roles y el debido diálogo entre la diversidad de actores que interaccionan en torno a la actividad; el aprovechamiento y conservación de los recursos, y su contribución al desarrollo de la nación cubana.

Es necesario un sistema integral de información y el diseño de indicadores, que permitan proyectar, monitorear y evaluar las potencialidades e impactos

de la actividad turística en el desarrollo de la nación y la escala local.

Ello también contribuye a la transparencia del sector y es útil para elevar la cultura turística de la ciudadanía, sobre todo si se articula a una campaña de comunicación pública para visibilizar el sector. La comunicación del turismo en Cuba, demanda una estrategia integral, hacia la población y el mercado, atemperada con los tiempos. En observancia de la misma, las instalaciones y los destinos turísticos deben fortalecer sus acciones de publicidad y *marketing*, haciendo hincapié en los valores identitarios.

Urge consolidar un proceso de investigación multidisciplinario y sistemático, anclado a las necesidades del sistema empresarial y los decisores. En ese propósito podría ser útil una red nacional de estudios turísticos, que agrupe a la comunidad científica cubana, que sistematice la vasta obra científica y oriente las nuevas líneas de investigación. Se percibe la necesidad de investigaciones para: determinar la eficiencia de la gestión y los impactos del turismo, particularmente la rentabilidad de las inversiones; establecer umbrales para el crecimiento de la actividad, considerando aspectos físico-espaciales pero también sociales, culturales, económicos y medioambientales; evaluar los productos turísticos, haciendo énfasis en sus ciclos de vida y necesidades de mejoras; estudiar las potencialidades por territorios, los mercados por segmentos, la competencia, la satisfacción de visitantes y la efectividad de la publicidad.

Se debe renovar la formación de pregrado y posgrado, incluyendo en la malla curricular más actividades prácticas en instituciones públicas y del sistema empresarial, y el conocimiento y aplicación de herramientas para la gestión sostenible del turismo. Además, se debe sensibilizar sobre las potencialidades y riesgos del turismo, la gestión integral del desarrollo, la participación y corresponsabilidad, y crear nuevas capacidades, en hacedores de políticas, decisores y funcionarios en diversas escalas político-administrativas, actores económicos estatales y privados, turísticos y no turísticos, y con roles claves en la experiencia del visitante, como el personal de aeropuertos, inmigración, salud y sistema de la cultura. La participación de la academia es fundamental en el acompañamiento y la creación de capacidades.

En general, se debe dotar el sector de mayor capacidad de innovación. Innovar para ofrecer un producto singular que responda a la demanda, optimizar la operación turística y generar valor añadido. En correspondencia, la transformación digital se ha convertido

en un indicador de competitividad de los destinos: las TICs están jugando un rol clave en la publicidad; la administración, procesamiento y análisis de datos, y la gestión de reservas e incluso el diseño de experiencias, en lo cual la inteligencia artificial (IA) gana cada vez más terreno.<sup>14</sup> Innovar significa también implementar nuevas estructuras organizativas y nuevos instrumentos de planificación, modelos de negocios y prácticas responsables con el medioambiente (gestión de riesgos, economía circular, fuentes renovables de energía). En tal sentido, el Programa Sectorial de Ciencia, Técnica e Innovación del Turismo debe fortalecer su rol y contar con mayor apoyo financiero para la ejecución de los proyectos.

La innovación demanda integralidad en las políticas y estrategias de ciencia, técnica e innovación de la nación, sinergias y fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados en el proceso de desarrollo, particularmente en la escala local y el sistema empresarial.

«Las empresas y destinos que logran la integración de innovación y sostenibilidad están mejor posicionadas para enfrentar los desafíos del mercado actual y asegurar su viabilidad a largo plazo» (Crozby, 2024).

## Transformar la estrategia de desarrollo del turismo y su modelo de gestión

### La estrategia de desarrollo

La estrategia de desarrollo del turismo en Cuba debe contribuir a recuperar y superar desempeños pretéritos, en el corto plazo, pero especialmente, mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad del sector a largo plazo. Por tanto, se requieren estrategias innovadoras, para detener con urgencia el declive del destino y promover su desarrollo competitivo y sostenible. Ello implica engranar de manera coherente las actuaciones desde el diseño de productos hasta la comercialización, pasando por el proceso inversionista, para lo cual se debería incidir en aspectos que han sido recomendados históricamente por diversos autores (Perelló, 2022a, 2021; Alfonso Nichar, 2011;

14 En la 42 edición de la Feria Internacional del Turismo (FITCuba 2024) se anunció que Cuba implementaría un sistema de visado electrónico, que sustituirá a la actual tarjeta de turista.

Figueras, 2018, 2009; Quintana *et al.*, 2004) y sobre algunos de los cuales se aprecian ciertas actuaciones:<sup>15</sup>

- Consolidar el producto «sol y playa», renovando y agregando valor a los paquetes de estancia y al régimen de alojamiento «todo incluido», para conservar mercados tradicionales y captar nuevos.
- Diversificar la oferta turística, aprovechando potencialidades de recursos culturales, naturales y humanos, para el diseño de nuevos programas de estancia y opciones turísticas, acceder a nuevos mercados y segmentos de los mercados tradicionales y elevar los ingresos por visitantes.
- Reevaluar los planes de inversión e incentivar la inversión extranjera, repensando los objetivos y lineamientos de inversión, integrando nuevos actores y valorando las iniciativas de los actores económicos privados, para acceder a nuevas fuentes y establecer prioridades atemperadas con los planes de desarrollo territoriales y de la nación.
- Fortalecer las alianzas entre actores económicos nacionales y con organismos regionales e internacionales de turismo, particularmente con las organizaciones del Caribe, para promover sinergias con los países de la región.
- Fortalecer la imagen del destino Cuba, elevando la calidad de su oferta y destacando los valores diferenciadores según percepción por mercados.

De manera indiscutible, Cuba debe consolidar su posición como destino de «sol y playa» y rescatar los tradicionales mercados emisores como Canadá y los europeos, pero es indispensable promover nuevos segmentos de mercados y desarrollar productos en correspondencia. Para dotar de singularidad la oferta

15 Pilar Álvarez Azze, directora de Mercadotecnia Mintur plantea que se refuerzan operaciones de temporada baja y alta (2024-2025); diversifican mercados (Europa, América Latina, Asia y Medio Oriente); establecen acuerdos para operaciones aéreas; captan nuevos turoperadores y amplían vínculos con agencias online; potencian productos náuticos, de naturaleza, educacional, culturales, circuitos y salud; amplían servicios de bienestar y calidad de vida; incrementan facilidades para CRE (Antón, 2024a).

García Granda, ministro de Turismo expone que los destinos de sol y playa continúan siendo la prioridad para el turismo internacional, aunque se debe trabajar por diversificar la oferta turística cubana, para «posicionar a Cuba como un destino cultural, de naturaleza, de eventos y reuniones y de salud, bienestar y calidad de vida». Se están desplegando acciones para captar más visitantes de Rusia, China, Brasil, Argentina y Turquía. A favor de los mercados ruso y chino, por ejemplo, se restablecieron rutas aéreas y se estableció la exención de visado para los turistas chinos (Táboas, 2023).

y diferenciar el destino en la región caribeña, se debe consolidar la tan enunciada estrategia de diversificación de la oferta y también renovar el producto de «sol y playa», incorporando por ejemplo, nuevos servicios al alojamiento «todo incluido», mejorando los espectáculos culturales y ampliando las actividades náuticas.

A corto plazo, los productos de naturaleza, los productos de naturaleza, náutico y de eventos e incentivo, sin olvidar que requieren adecuaciones que demandan inversiones y canales de comercialización especializados, podrían generar los mayores beneficios, dado la existencia de atracciones y ciertas infraestructuras para su desarrollo. Además, podrían contribuir a atenuar la estacionalidad turística, al dispersar los flujos de visitantes a lo largo del año, particularmente en los meses de las clásicas temporadas bajas y media.

El turismo de «salud y bienestar», en auge después de la pandemia de la covid-19, debe reorientar sus productos según las tendencias por segmentos de demanda, y a corto plazo, potenciar los servicios asociados como masajes, meditación, acupuntura, podología, dermocosmética, entre otros. Estos ofrecen oportunidades para agregar valor a otros productos, como por ejemplo el alojamiento en destinos de «sol y playa», «ciudad» y «naturaleza», lo que contribuiría a elevar los gastos por visitante y la calidad de la experiencia en el destino.

A pesar de las limitaciones económicas actuales se debe consolidar el rol de la cultura en el turismo. Es necesario mejorar la divulgación de la programación cultural y se debe otorgar más protagonismo a los bienes y servicios de las industrias culturales y creativas, insertando lo más auténtico de las expresiones culturales de la nación en las ofertas turísticas. Ello además de contribuir a elevar los gastos por visitantes puede favorecer el vínculo entre el turismo y el desarrollo local. En tal sentido, se debería aprovechar la existencia de una Red de Ciudades Patrimoniales de Cuba conformada por conjuntos urbanos y otros sitios de alto valor patrimonial y la distinción de tres ciudades cubanas con la condición de Ciudad Creativa de la Unesco: La Habana (Música), Trinidad (Artesanía y arte populares) y Santiago de Cuba (Música).

En materia de demanda, es necesario fortalecer el diseño de ofertas diferenciadas por mercados y segmentos (tercera edad, jóvenes, tripulación de cruceros, etcétera). De particular atención deben ser los CRE y el mercado interno, los que han demostrado ser claves en la recuperación en situaciones de crisis y contribuyen

a la atenuación de la estacionalidad y en la actualidad se desplazan hacia otros destinos del Caribe.

Elevar la categoría hotelera es tendencia en todo el mundo y la región del Caribe tiene un intenso proceso inversionista de habitaciones de alto estándar. No obstante, Cuba debe ordenar las prioridades de inversión turística, ponderando otros productos turísticos que también determinan la calidad de la experiencia del viajero y sus gastos en el destino, como por ejemplo las atracciones náuticas o el transporte turístico.<sup>16</sup> En tal sentido, es necesario alinear los procesos inversionistas del turismo y otros sectores, para evitar los impactos negativos de desarrollos turísticos sin respaldo adecuado de infraestructuras y redes técnicas, en detrimento de un servicio de calidad y estable, y del bienestar de las comunidades. Además, desde el diseño de productos se deben considerar la incorporación de parámetros relacionados con la accesibilidad física y el cumplimiento de estándares asociados al consumo responsable de recursos, como el agua y la energía eléctrica. Se debería promover también la inversión privada nacional: las experiencias de servicios de transporte, comercios, ocio nocturno, sugieren que estos actores pueden cubrir servicios deficitarios y contribuir a diversificar la oferta.

Urge fortalecer las alianzas entre actores económicos nacionales, estatales y privados, para el diseño de ofertas más atractivas. En tal sentido, son importantes los vínculos con la agroindustria y el sistema de la cultura. También se debe valorar la cooperación en materia de publicidad del destino, para visibilizar la diversidad de atracciones y oferentes de servicios, independientemente de su propiedad o forma de gestión.

Consolidar las relaciones con organismos regionales e internacionales de turismo es necesario para la competitividad y sostenibilidad del destino Cuba (Perelló, 2024; Salgado, 2023), en particular, con organismos como la Organización del Turismo del Caribe - Caribbean Tourism Organization (CTO en inglés), la Asociación de Turismo y Hotelaría del Caribe-Caribbean Hotel & Tourism Association (CHTA en inglés) y la Secretaría Centroamericana de Integración Turística (SITCA). Perelló, resalta la necesidad de una estrategia

<sup>16</sup> García Granda, ministro de Turismo: «Cuba tenía un plan de desarrollo tanto en inversiones extranjeras como nacionales que se ralentizó por la pandemia de la covid-19. Había instalaciones en desarrollo, principalmente en La Habana, que para tener otros segmentos de mercado de mayor poder adquisitivo y ofertas de mayor calidad, requerían infraestructura hotelera y tecnológica superior... Cuando se tengan los ingresos suficientes se modernizarían las instalaciones existentes» (Táboas, 2023).

e integración,<sup>17</sup> real y efectiva, que ayudaría, entre otros beneficios, a insertar a la Isla en programas turísticos multidestino, fortalecer el transporte intra e interregional y las cadenas de suministros.<sup>18</sup>

Renovar la imagen del destino Cuba implica dotarlo de experiencias turísticas únicas y de calidad y también de una acertada estrategia de *marketing*. En materia de publicidad es importante tener en cuenta la correspondencia entre lo vendido y ofrecido y especialmente la relación calidad-precio percibida por el turista. En tal sentido, se debe reevaluar la categorización de los establecimientos turísticos, particularmente el alojamiento, aspecto este que debe extenderse a las ofertas privadas. De igual manera, se debe fortalecer el control de la calidad en todo el sistema del turismo y equiparlo a los estándares internacionales.

### El modelo de gestión

La coherencia y efectividad de la estrategia del turismo depende de la integralidad con que se conduce el desarrollo de la actividad. Se trata de evolucionar hacia un modelo de gestión que conciba al turismo como una actividad económica plena de sinergias y objetivos compartidos, lo cual le concede un rol estratégico al territorio objeto de actividad turística: pasar del alto nivel de centralización a una gestión que involucre y conceda autonomía a los actores económicos y del desarrollo local, manteniendo la observancia de las políticas nacionales. La escala local debe formar parte activa, desde la planificación hasta el control de los impactos del turismo, incluyendo los beneficios generados por la actividad.

Por tanto, el turismo se debe concebir como un subsistema del desarrollo, en el que tienen lugar interacciones entre actores de diversos sectores y escalas político-administrativas, lo cual genera impactos en todos los órdenes: social, medioambiental, económico, cultural y político.

17 La *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo socialista* refrenda: «...respaldada la integración latinoamericana y caribeña, el cumplimiento de los compromisos internacionales y la participación del país en los distintos escenarios de cooperación e integración» (PCC, 2021, pág. 53).

18 En 2023, una delegación del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana visitó Cuba para identificar proyectos de cooperación bilateral. En el marco de la 69 reunión de la Comisión Regional para las Américas, el ministro de turismo de esa nación, abogó por el trabajo conjunto de las naciones caribeñas, mientras el ministro de turismo de Cuba, entregó una propuesta de turismo multidestino e intercambio de experiencias en capacitación de personal (Méndez, 2024).

Asimismo, dotar de un enfoque sistémico a la gestión turística contribuiría a democratizar este proceso y a fortalecer el diálogo multinivel (horizontal y vertical), para planificar integralmente y actuar con coherencia, y por tanto, reducir los niveles de incertidumbre y preservar la estabilidad social, cultural, medioambiental y económica del destino, con los correspondientes beneficios para el turismo y el tan proclamado desarrollo sostenible. Como resultado, ello se reflejaría en:

- Planes del desarrollo turístico de la nación y los destinos, alineados con los planes de desarrollo territorial, sectoriales, de ordenamiento urbano y los presupuestos en todas las escalas territoriales.
- Inversiones turísticas previstas según la disponibilidad de recursos, nacionales y locales, articuladas con planes sectoriales (redes técnicas, movilidad, servicios, etcétera).
- Productos turísticos atractivos, diversos y renovados, atendiendo a las demandas de los visitantes, internacionales y nacionales; el potencial turístico territorial y las capacidades de los actores locales, públicos y privados.
- Actividades turísticas, en inmuebles y espacios públicos, armónicas con el medioambiente y la diversidad de funciones del territorio.
- Gestión turística eficiente, eficaz y efectiva, que genera beneficios económicos estables para actores económicos, estatales y privados, y el desarrollo local.

El proceso de descentralización que vive la nación, permite visualizar ciertas oportunidades para transitar hacia este enfoque y el mayor involucramiento de la escala local en la gestión turística. Lo local, visto como el espacio donde confluyen los intereses territoriales y de nación; donde se encuentran recursos que sustentan la actividad turística y donde tiene lugar la experiencia turística, el intercambio visitante-comunidad, el consumo y el gasto turístico.

La Constitución de la República de Cuba (2019), regula el desarrollo con un enfoque multidimensional e integral y el Decreto Presidencial 261 (2021), reconoce que la expresión de la planificación del desarrollo en la escala territorial son la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) y la Estrategia de Desarrollo Provincial (EDP). Por su parte, el Decreto 33 (2021), referido a la gestión estratégica del desarrollo local, establece en su artículo 24 la posibilidad de desarrollar proyectos locales para «fomentar la gestión del turismo local sostenible al aprovechar

los recursos y atractivos turísticos de los municipios y generar encadenamientos productivos».

Aunque la norma no esclarece el alcance del turismo local sostenible, esta podría suponer una oportunidad para incidir desde lo local en la planificación del turismo, especialmente en territorios declarados zonas de alta significación para el turismo y de preferente uso turístico (DL 331/2015, *Gaceta Oficial*, 2015). Por su parte, la Resolución n.º 129/2021 del Ministerio de Economía y Planificación, regula los principios de la articulación interactoral, interterritorial y multinivel y refiere que los gobiernos locales se deben fortalecer con un sistema de gestión que articule los intereses nacionales y territoriales.

Sin embargo, a pesar del discurso en los documentos programáticos, la gestión del turismo en Cuba aún tiene poco diálogo en la escala local. La escasa articulación entre los instrumentos de gestión del turismo y del desarrollo, en las diversas escalas políticas administrativas, se refleja en la falta de coherencia y sincronía de las actuaciones sectoriales y los presupuestos para su implementación, en ocasiones ajenos a la realidad de los territorios.

Para transformar el modelo de gestión del turismo en Cuba es necesario, por un lado, reanalizar el rol del sector en el desarrollo sostenible y su articulación en las políticas públicas, y por otro, reconsiderar, desde la planificación, el balance entre centralización y autonomía, el rol de los actores y la articulación de los objetivos sectoriales y territoriales. Urge, además, consolidar el rol de la escala local en la gestión del desarrollo en Cuba, independientemente del nivel estratégico del sector objeto de gestión.<sup>19</sup> Se requiere desterrar prácticas verticalistas, lograr un mayor enfoque de lo territorial en la política del turismo y una mayor articulación en el territorio de las actuaciones que de ellas se derivan.

Para alcanzar estos propósitos y conducir el turismo por un proceso de gestión dinámico, integral, participativo y transparente, que tenga en cuenta la diversidad de interacciones e impactos que se generan en un territorio que constituye destino turístico (Ricardo, Velázquez, Batista, Triana, J., 2024; Cruz, 2023;

Hernández, Torres y Bulnes, 2023; Perelló, 2022b; Be-tancourt *et al.*, 2021, 2018; Ramírez, Pérez, Rodríguez y Miranda, 2020; Robert, 2019), podrían valorarse las siguientes actuaciones:

- Rediseñar la institucionalidad del sistema turístico nacional y el alcance de los territorios turísticos (destinos, polos), considerando roles, competencias y plataformas de relación entre actores de gobierno y sectoriales en las diversas escalas político-administrativas.
- Establecer una autoridad pública, como las denominadas organizaciones de gestión de destinos (OGD), que conduzcan el proceso y garanticen el debido diálogo entre los actores de los territorios que conforman el destino y el resto de las escalas.
- Definir límites de crecimiento, objetivos y lineamientos de inversión para el turismo en los instrumentos de planificación del desarrollo (EDM, EDP, PEDI),<sup>20</sup> en los territorios con potencial o en desarrollo turístico.
- Elaborar planes de desarrollo turístico por destinos, en observancia de las políticas y planes del sector, y los objetivos y lineamientos de inversión para el turismo definidos en planes del desarrollo de los territorios involucrados.
- Consolidar las plataformas de participación existentes, nacionales y locales, y establecer nuevos mecanismos, que promuevan los diálogos multiactorales, la concertación y la rendición de cuentas sobre la gestión del turismo.
- Crear grupos / mesas de trabajo sobre turismo en la escala local para consensuar intereses y objetivos, con la participación activa de la comunidad y actores económicos, independientemente de su tamaño, forma de gestión o ámbito de actividad.
- Robustecer el sistema empresarial del turismo, reevaluando estructuras y roles de actores estatales y privados, fortaleciendo sus articulaciones internas y con otros actores, concediendo mayor autonomía y poder de decisión a los gestores de establecimientos turísticos, como por ejemplo, en la capacidad de contratación y pago de servicios.
- Fomentar la participación de nuevos actores económicos (cooperativas, mipymes, trabajadores por cuenta propia) en actividades directas y de apoyo,

19 «La gestión 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» (Pérez, Díaz y Cruz, 2023).

20 El Plan Especial de Desarrollo Integral (PEDI) es el instrumento de planificación del desarrollo de las ciudades patrimoniales cubanas, y es conducido por las oficinas del historiador o el conservador.

como alojamiento, gastronomía, comercio, recreación, transporte, lavandería, mantenimiento, suministros agrícolas, entre otras. La participación de los actores económicos privados locales no solo beneficiaría el empleo y los ingresos locales, sino también ayudaría a dotar de autenticidad al producto turístico. En tal sentido, sería pertinente revisar las actividades turísticas cuyo ejercicio está prohibido para los actores privados, particularmente el guiado turístico, debidamente cualificado y certificado.

- Valorar nuevos esquemas salariales y beneficios para los trabajadores del sector, el que tiene un rol protagónico en la calidad percibida del producto turístico y cuya profesionalidad y calidez destacó tradicionalmente entre las ventajas competitivas del destino cubano.
- Establecer instrumentos para la captación y distribución de los beneficios económicos del turismo entre las diferentes escalas territoriales. Una contribución directa del turismo al desarrollo territorial permitiría percibir los beneficios del sector en la escala local y promover el compromiso de autoridades, gestores y comunidad con su gestión sostenible.

Experiencias como el modelo para la gestión integral del desarrollo en las ciudades patrimoniales de Cuba, aunque perfectible, ha demostrado la pertinencia y efectividad de la alineación de las estrategias de desarrollo del turismo en los instrumentos de gestión del desarrollo en la escala territorial para su sostenibilidad y contribución al desarrollo.

## Conclusiones

¿Se puede catalogar de una epopeya el desarrollo del turismo en Cuba? Sí, ha sido una epopeya, enfrentando obstáculos, cometiendo errores y obteniendo resultados. El hecho de que más de setenta millones de personas hayan decidido visitar Cuba en más de treinta años, y conocer sus valores naturales y culturales, representa una demostración de la capacidad de la nación para hacer turismo en situaciones adversas, muchas de ellas, especialmente diseñadas para hacer fracasar este empeño. Ningún otro país ha debido enfrentar una agresión de tal magnitud orientada a lesionar su economía.

A pesar de ello, el turismo ha realizado contribuciones al desarrollo de la nación cubana: en uno de los períodos de crisis económica y social más marcada, los años noventa, el turismo impulsó el crecimiento

económico de la nación, generó ingresos y empleos; consolidó infraestructuras y saberes, y posicionó a Cuba como destino turístico internacional.

En la actualidad, el turismo se reconoce como un sector estratégico para el desarrollo, y así se refrenda en los documentos programáticos y el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Cuba hasta el 2030*. Sin embargo, el destino muestra signos de agotamiento, reflejados en los bajos niveles de ingresos, la decadencia de infraestructuras y el mal desempeño pospandemia covid-19.

El turismo, en el mundo, enfrenta quizás la etapa más compleja de su historia, por la profundidad y durabilidad de los impactos de la pandemia de la covid-19 y otros sucesos de índole económica y política, que han generado aprendizajes, en particular sobre el paradigma de la competitividad turística. Los destinos turísticos que mejor se recuperan han sido aquellos que han promovido flujos de viajeros e ingresos estables, al reaccionar rápidamente a las motivaciones de la demanda con ofertas atractivas, pero ello no significa que serán los más sostenibles. La competitividad está relacionada también con la contribución del turismo al desarrollo, para lo que es necesario un enfoque sistémico en su gestión, que promueva la articulación de las políticas públicas y el diálogo entre los actores del sistema turístico y de estos con otros actores del desarrollo; la incorporación de prácticas responsables, y la innovación en toda la cadena de valor, desde el diseño de producto hasta el consumo.

En circunstancias donde se impone el tradicional modelo hegemónico del mercado, el turismo en Cuba tiene el reto de ser competitivo; establecer una mejor distribución de los beneficios de la actividad, y contribuir al desarrollo sostenible de la nación: el turismo debe generar ingresos continuos, manteniendo un balance entre crecimiento y consumo de recursos, y controlando impactos negativos como la especulación del suelo, el daño a los patrimonios cultural y natural, y el efecto catalizador sobre la pobreza, la marginalidad o la decadencia de sistemas productivos locales, para así garantizar la estabilidad del ecosistema que lo sostiene.

Cuba tiene fortalezas para enfrentar los desafíos, dada la existencia de un modelo de desarrollo socioeconómico que presupone conducir, desde la gestión pública, la contribución del turismo. Pero Cuba necesita hacer efectiva la letra de los documentos programáticos y consolidar el rol de turismo como un factor de desarrollo, lo cual implica alinear los objetivos del sector a las prioridades de la nación y promover una

gestión integral, multinivel y participativa, que permita proyectar el crecimiento del sector vinculando coherentemente los recursos disponibles, el comportamiento de la demanda y los intereses y capacidades de los actores involucrados, que incluye a sus habitantes.

Para ello es necesaria una nueva política turística que permita actualizar el modelo de gestión y las estrategias de desarrollo del turismo en Cuba, de forma tal que se pueda responder con celeridad y certeza ante los diversos factores que vulneran su progreso, sin poner en riesgo el futuro. Sin obviar, que el desempeño del turismo está condicionado por factores de índole económica, social, cultural, medioambiental, política, por lo que cualquier reforma del sector será poco efectiva si no se realiza una transformación integral de la gestión del desarrollo, que promueva el enfoque sistémico de este proceso y fortalezca la cultura organizacional, la alineación de objetivos, la articulación de actores, la coherencia y sincronía de sus actuaciones y la transparencia de la gestión, para que ello se traduzca en prosperidad y bienestar para la nación cubana.

---

## Bibliografía

- Alfonso, Gladis. «El reto de la competitividad del turismo para Cuba». Convención Internacional de Estudios Turísticos, La Habana, 2011.
- Antón, Susana. «Muchos más productos nacionales pueden tributar a la sostenibilidad del turismo». *Granma*, 25 de junio de 2024, pág. 4.
- Antón, Susana. «Diversificar mercados y crecer en arribos son metas para el turismo». *Granma*, 25 de junio de 2024, pág. 5.
- 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 abril de 2019.
- Betancourt, María Elena; Perera, Geiser; Lorenzo, Hermys; Gascón, Daimés y Falcón, María Caridad. «Modelo para la Gestión Integrada de Destinos Turísticos, como factor de desarrollo a escala local en Cuba». En *Diversas miradas al Desarrollo Local en Cuba*, págs. 167-184, La Habana, 2021.
- Betancourt, María Elena; Chaos, Mabel Teresa; Lorenzo, Hermys; Gascón, Daimés; Perera, Geiser; Herrera, Gerson; Ramírez, Ethel y Falcón, María Caridad. «Contribución a la gestión integrada del desarrollo turístico sostenible en los territorios desde un enfoque multidisciplinario». *Revista Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, vol. 8, n.º 1 (2018).
- Consejo de Ministros. «Decreto n.º 33. Para la gestión estratégica del Desarrollo Territorial». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, año CXIX, n.º 40 ordinaria, 16 abril de 2021.
- Crosby, Arturo. «Dos claves para el éxito en empresas y destinos turísticos competitivos: innovación y sostenibilidad». *Forum Natura*, 20 de mayo de 2024, disponible en: <https://forumnatura.org/2024/05/20/dos-claves-para-el-exito-en-empre-sas-y-destinos-turisticos-competitivos-innovacion-y-sostenibilidad/>.
- Cruz, Niurka. *La capacidad de carga turística en la planificación integral del desarrollo de destinos urbanos patrimoniales. Procedimiento para ciudades patrimoniales de Cuba*. Tesis Doctoral. Facultad de Turismo. Universidad de La Habana: La Habana, 2023.
- Figueras, Miguel Alejandro. *Apuntes y reflexiones sobre lo que ocurre en el turismo internacional en Cuba*. Facultad de Turismo, Universidad de La Habana: La Habana, 2018
- Figueras, Miguel Alejandro. «Efecto del turismo en los ingresos del país en las últimas dos décadas». III Taller Internacional Administración Financiera 2009, versión conferencia, CIDTUR: La Habana, 2009.
- Hernández, Yirmara; Torres, L. y Bulnes, D. «Gestión de destinos turísticos en Cuba. Un acercamiento a su situación actual». *Retos Turísticos*, vol. 22, n.º 1: e-5864, (enero-diciembre de 2023).
- Martín, Rosario. *El comercio internacional del turismo en condiciones de oligopolio. El caso de Cuba*. Tesis doctoral, Universidad de La Habana: La Habana, 2005.
- Méndez, Mario. «¿Nos llevará la cercanía RD-Cuba al multidestino?». *Hoy*, 3 de mayo de 2024, disponible en: <https://hoy.com.do/nos-llevara-la-cercania-rd-cuba-al-multidestino/>.
- 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.
- ONEI, Oficina Nacional de Estadísticas e Información. «Arribo de viajeros. Visitantes internacionales. Información preliminar». *Oficina Nacional de Estadísticas e Información*: La Habana, 2024.
- ONU-Turismo. *El turismo internacional sigue adelantando a la economía global. Informe*. ONU-Turismo, 2020.
- 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, período 2021-2026*. Editora Política: La Habana, 2021.
- Perelló, José Luis. «El reto del multidestino y la diversidad como un nuevo producto turístico en el Caribe». *XVII Seminario Internacional de Periodismo y Turismo*, 19 junio 2024.
- Perelló, José Luis. «Los eventos coyunturales determinan el desempeño del turismo en Cuba». *Progreso semanal*, 30 de marzo de 2022.
- Perelló, José Luis. «Los desafíos del sector turístico ante los enigmas de una nueva época». *Temas*, 26 de julio de 2021.
- Perelló, José Luis. «Turismo de pequeña escala: el gobierno como organismo regulador». *El Economista de Cuba*, 13 de mayo de 2022.
- Pérez, Lissette, Díaz O. J. y Cruz, N. «Autonomía municipal y gobernanza multinivel: dos desafíos para el desarrollo en Cuba». *Miradas a la Economía Cubana*, Ruth Casa Editorial: La Habana, 2023.
- Quintana, Rogelio et al. *Efectos y futuro del turismo en la Economía Cubana*. La Habana, 2004.
- Ramírez, José Francisco.; Pérez, I.; Rodríguez, M.; Miranda, H. «Turismo local sostenible: contribución al desarrollo territorial en Cuba». *COODES*, vol. 8, n.º 3 (2020), págs. 425-447.
- Ricardo, Ignacio; Velázquez, R.; Batista, C. R.; Triana, J. «Modelo y procedimiento para la gestión integrada de la actividad turística como contribución al desarrollo local». *Ing. Ind.* vol. 44, n.º 3. (sept.-dic. 2024).
- Robert, Miguel. *Diseño de un procedimiento para la evaluación de la sostenibilidad de la gestión de los destinos turísticos a un enfoque a procesos*. Tesis Doctoral. Facultad de Turismo. Universidad de La Habana: La Habana, 2019.
- Salgado, Jorge Enrique. «Factores claves para Turismo Multidestino en el Caribe Post-Pandemia». *TTC* n.º 292 (2023).
- Táboas, Eliane. «Turismo en Cuba: recuperación y estrategias de desarrollo. Intercambio con la prensa». *TV Yumurí*, 17 julio 2023.
-

### *Infraestructura física en Cuba: estado actual y perspectivas*

RICARDO TORRES PÉREZ

---

#### **Introducción**

Un reconocido estudio sobre regularidades del crecimiento económico publicado por el Banco Mundial en 2008 destaca que la acumulación de capital físico es un ingrediente imprescindible para el progreso a largo plazo. El reporte ofrece reglas sencillas para identificar las necesidades. De acuerdo con la evidencia empírica recolectada en 13 diferentes economías de alto crecimiento de todos los continentes, los recursos invertidos deben ubicarse por encima del equivalente al 25 por ciento del PIB como promedio anual (World Bank, 2008). De estos, el 7% aproximadamente debe destinarse a la infraestructura física que incluye carreteras, vías férreas, puertos y aeropuertos, y en el siglo XXI, redes de comunicación e intercambio de datos.

Cuba atraviesa una crisis económica muy grave que tiene consecuencias políticas y sociales significativas. Este difícil entorno tiene efectos inmediatos sobre el acceso de los ciudadanos a servicios básicos como electricidad, agua, o transporte. Las afectaciones inciden sobre la producción y la calidad de vida de la población. Parece obvio que la solución a estos problemas depende de una estrategia que permita retomar el crecimiento económico. También es cierto que la infraestructura desempeña un papel, acompañando este esfuerzo. Este capítulo analiza el estado de la infraestructura física en Cuba, los obstáculos para

conseguir nuevos avances y propuestas generales para garantizar un aporte positivo de la infraestructura al desarrollo del país.

El capítulo se compone de seis secciones. Luego de la introducción se discute la definición de infraestructura y su importancia para el desarrollo económico y social. En el tercer epígrafe se muestran algunas tendencias recientes en el mundo y la región latinoamericana, para dar paso a un diagnóstico del estado de la infraestructura en Cuba. En la quinta sección se analizan algunas barreras que limitan el desarrollo en esta área. Por último, se discuten algunas propuestas para conseguir mayores progresos en el futuro cercano.

### Infraestructura: definición, importancia y tendencias recientes

La infraestructura física<sup>1</sup> se refiere al conjunto de instalaciones, estructuras y redes fundamentales que permiten el funcionamiento eficiente de una economía y el bienestar de una sociedad. Este concepto abarca una variedad de sectores esenciales que incluyen:

- Transporte: carreteras, puentes, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y redes de transporte público, que facilitan la movilidad de personas y mercancías.
- Energía: centrales eléctricas, redes de transmisión y distribución de electricidad, instalaciones de gas y petróleo, y fuentes de energía renovable, las cuales suministran energía necesaria para la producción y el consumo.
- Agua y saneamiento: sistemas de suministro de agua potable, redes de alcantarillado, plantas de tratamiento de aguas residuales y sistemas de drenaje, que garantizan el acceso a agua limpia y la gestión de residuos líquidos.
- Telecomunicaciones: redes de comunicación, incluyendo infraestructura de internet, telefonía fija y móvil, y sistemas de transmisión de datos, que permiten la conectividad y la transmisión de información.

La infraestructura física es un pilar fundamental para el desarrollo económico de los países, dado que proporciona las bases necesarias para el funcionamiento

<sup>1</sup> Algunas definiciones abarcan lo que se denomina infraestructura social, que incluiría edificios y equipamientos destinados a la educación (escuelas, universidades), salud (hospitales, centros de salud) y vivienda pública, que son fundamentales para el bienestar social. A los fines de este capítulo, este último sector no será objeto de análisis.

eficiente de las economías modernas. Una infraestructura adecuada, que incluye carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, redes de energía, agua y telecomunicaciones, facilita la movilidad de bienes, personas y servicios, lo que es esencial para el tejido productivo, el comercio, y la integración económica. Diversos estudios han demostrado que la calidad de la infraestructura tiene un impacto directo en la productividad y la competitividad de las naciones, ya que reduce los costos de producción y transacción (Calderón y Servén, 2004). Además, una infraestructura robusta es clave para atraer inversiones extranjeras directas (IED), ya que los inversores buscan entornos con soporte adecuado para sus operaciones, lo que a su vez genera empleo y promueve el crecimiento económico (Aschauer, 1989). La infraestructura no solo impulsa la actividad económica interna, sino que también contribuye a fortalecer la posición de un país en el escenario global.

Otros estudios han demostrado que un aumento en la inversión en infraestructura está asociado con un aumento en el PIB, ya que mejora la conectividad entre regiones y permite un acceso más fácil a mercados tanto nacionales como internacionales (Calderón y Servén, 2010).

Además, la inversión en infraestructura tiene efectos multiplicadores en la economía al crear empleo durante la construcción y el mantenimiento de proyectos de infraestructura, y al estimular la actividad económica en sectores relacionados, como la construcción, el transporte y la energía. Este proceso no solo genera empleo directo, sino que también puede impulsar el florecimiento de pequeñas y medianas empresas que suministran bienes y servicios a los proyectos de infraestructura. Esto es relevante de manera especial en países en desarrollo, donde el desempleo y el subempleo son problemas persistentes.

Más allá de los beneficios directos en términos de crecimiento económico, la infraestructura también juega un papel crucial en la promoción de un desarrollo económico equilibrado. Una red de transporte eficiente, por ejemplo, facilita el acceso a mercados, reduce el tiempo de viaje y el deterioro de productos perecederos, lo que es esencial para el crecimiento de sectores como la agricultura y la manufactura en regiones menos desarrolladas (Estache y Fay, 2007). Asimismo, la infraestructura energética confiable permite la continuidad en la producción industrial. La interconexión y la integración de diferentes regiones a través de infraestructuras modernas pueden, por tanto, reducir las disparidades entre zonas urbanas y rurales, o entre regiones geográficas de un país.

En cuanto a la equidad y la inclusión social, la infraestructura bien planificada tiene un impacto notable en la calidad de vida de las personas, de manera especial en las regiones más desfavorecidas. El acceso a servicios básicos como agua potable, electricidad y transporte público es esencial para mejorar las condiciones de vida y reducir las desigualdades socioeconómicas. Conviene apuntar que la provisión de infraestructura *per se* no resuelve el atraso económico y la distribución regresiva de los ingresos, más bien es una habilitadora de círculos virtuosos,<sup>2</sup> que se desencadenan a partir de la política pública y su compromiso con la mejora social.

La falta de infraestructura adecuada en áreas rurales o marginalizadas a menudo perpetúa ciclos de pobreza y exclusión social, al limitar el acceso de sus habitantes a servicios esenciales y oportunidades económicas. Según estudios, la mejora en la infraestructura puede tener un efecto redistributivo, al conectar comunidades aisladas con mercados y servicios, lo que ayuda a reducir las brechas de desarrollo y promueve la inclusión social (Barnes, Samad y Banerjee, 2014).

En este sentido, la inversión en infraestructura debe considerarse no solo desde la perspectiva del crecimiento económico, sino también como una herramienta indispensable para la justicia social y la equidad, asegurando que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera más equitativa entre toda la población (Graham y Marvin, 2001).

La inversión en infraestructura en países en desarrollo enfrenta una serie de obstáculos que limitan su capacidad para impulsar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida. Uno de los principales desafíos es la falta de financiamiento adecuado. Muchos países en desarrollo tienen acceso limitado a recursos financieros tanto internos como externos, lo que

dificulta la financiación de proyectos de infraestructura de gran escala. La alta deuda pública y el limitado espacio fiscal restringen la capacidad de los gobiernos para destinar fondos significativos a la infraestructura, y la percepción de riesgo elevado disuade a los inversionistas privados y extranjeros de comprometer capital en estos entornos (Estache, 2006). Además, los altos costos de los préstamos, junto con la volatilidad económica y política, agravan este problema, haciendo que la financiación de infraestructura sea aún más desafiante. En este sentido, las instituciones financieras multilaterales de desarrollo desempeñan un papel crucial en etapas tempranas e intermedias, ofreciendo préstamos con condiciones concesionales.

Otro obstáculo importante es la falta de capacidad institucional y de gobernanza. La debilidad de las instituciones en muchos países en desarrollo conduce a una planificación y ejecución ineficaz de los proyectos de infraestructura. Esto puede manifestarse en forma de corrupción, falta de transparencia, burocracia excesiva y una planificación deficiente, que no solo retrasan los proyectos, sino que también incrementan sus costos y reducen su calidad. La ausencia de marcos regulatorios sólidos y la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y el sector privado también dificultan la implementación eficiente de proyectos de infraestructura (Kenny, 2007). Además, la falta de marcos regulatorios claros y estables puede disuadir a los inversores privados nacionales y extranjeros, quienes requieren certeza jurídica y protección contra cambios abruptos en las políticas que puedan afectar sus inversiones (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2011). Esto es especialmente cierto considerando que los períodos de recuperación de la inversión son muy largos en los proyectos de este tipo, debido a que generalmente tienen costos fijos muy elevados. Además, la capacidad técnica limitada en términos de diseño, construcción y mantenimiento de infraestructuras modernas y resilientes es un desafío persistente, que a menudo resulta en proyectos de baja calidad que no cumplen con los estándares internacionales ni con las necesidades locales.

## Tendencias globales y regionales en la infraestructura física

En las últimas décadas, la infraestructura física ha experimentado un crecimiento significativo a nivel global, impulsado por la urbanización acelerada, el aumento de la población y la creciente demanda de servicios básicos y conectividad. Según un estimado

2 El Plan nacional de Infraestructura, debería ser el resultado de objetivos públicos — con criterio social y sostenibilidad económica —, basados en consensos de discusiones multiactorales — que incluyen gobierno a todos los niveles, sector privado, ONGs, comunidades —, lo cual produciría la movilización de recursos (privados y públicos vía presupuesto) para proyectos diseñados y ejecutados con arreglo a mejores prácticas identificadas en contextos similares. Esto redundaría en la reducción paulatina de costos de transacción de la actividad productiva, que se traduce en aumento de inversión privada, y favorece la generación de empleos en zonas de menor desarrollo relativo. Todo ello estimula el aumento del ingreso regional y de los hogares, y promueve un incremento de la recaudación de impuestos para el presupuesto público, que permitiría un mayor financiamiento de servicios sociales y la mejora del capital humano por la calificación de la mano de obra, que estimularía a su vez la inversión privada. De esta forma se retroalimentan tanto la actividad productiva como el desarrollo social.

del *Global Infrastructure Outlook*, se necesitan aproximadamente 94 billones de dólares en inversiones en infraestructura hasta 2040 para mantener el ritmo del crecimiento económico y abordar las brechas existentes (Global Infrastructure Outlook, 2024), de forma especial en los países en desarrollo. Este contexto ha llevado a un mayor enfoque en la sostenibilidad y la resiliencia de la infraestructura, con un énfasis creciente en proyectos que no solo impulsen el crecimiento económico, sino que también mitiguen el impacto del cambio climático y promuevan un desarrollo inclusivo. El ritmo actual predice que solo se alcanzarán 79 billones de dólares.

En América Latina, la inversión en este sector ha sido históricamente insuficiente en comparación con otras regiones en desarrollo, lo que ha resultado en una infraestructura deficiente y desigual. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), América Latina invierte en promedio solo el 2,8% de su PIB, por debajo del 3,2% recomendado para mantener un crecimiento sostenible y cerrar las brechas existentes (Brichetti y otros, 2021). Esta subinversión ha llevado a desafíos significativos en términos de conectividad, acceso a servicios básicos y competitividad. Sin embargo, en los últimos años, la región ha visto un renovado interés en la mejora de su infraestructura, con proyectos significativos en transporte, energía, telecomunicaciones y redes de datos, aunque aún enfrenta desafíos importantes en términos de financiamiento, gobernanza y planificación a largo plazo.

En el sector del transporte, tanto a nivel global como en América Latina, se observa una tendencia hacia la modernización y expansión de redes de transporte multimodal, que integran carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos. A nivel mundial, los países están invirtiendo en infraestructura de transporte sostenible, con un enfoque en la reducción de emisiones y la promoción de medios de transporte más ecológicos. En América Latina, los proyectos de transporte han estado dirigidos principalmente a mejorar la conectividad entre zonas urbanas y rurales, así como a facilitar el comercio regional e internacional. Sin embargo, la calidad de las infraestructuras de transporte en la región sigue siendo heterogénea, con grandes disparidades entre países y regiones dentro de los países, lo que afecta negativamente la productividad y la integración económica (Perrotti y Sánchez, 2011).

En cuanto a la infraestructura energética, el mundo se desplaza hacia fuentes de energía renovable, impulsado por la necesidad de reducir las emisiones de

gases de efecto invernadero y mejorar la sostenibilidad ambiental. La capacidad instalada de energías renovables ha crecido significativamente en los últimos años, alcanzando los 473 GW a nivel mundial en 2023 (IRENA, 2024). América Latina, en particular, se ha destacado por su alto potencial en energías renovables, especialmente en energía hidroeléctrica, eólica y solar. Brasil, México y Chile han liderado la región en la adopción de estas tecnologías, aunque aún existen desafíos relacionados con la integración de estas fuentes en las redes eléctricas y la necesidad de mejorar la infraestructura de transmisión para maximizar el potencial de las energías renovables en la región (IEA, 2023).

El sector de las telecomunicaciones y las redes de datos también ha experimentado transformaciones significativas a nivel global y regional, y es el componente de la infraestructura que más rápido ha crecido en décadas recientes. A nivel mundial, la expansión de la infraestructura digital se ha acelerado, impulsada por el crecimiento del internet de alta velocidad, la conectividad móvil y el despliegue de redes 5G. Para 2023, la penetración de la red 5G alcanza aproximadamente el 59% de los dispositivos móviles, transformando la manera en que las economías se conectan y operan (Statista, 2024). En América Latina, aunque ha habido un progreso significativo en la expansión del acceso a internet y la penetración de teléfonos móviles, persisten brechas digitales importantes, particularmente entre las zonas urbanas y rurales. La falta de infraestructura adecuada en áreas remotas y la desigualdad en el acceso a la tecnología continúan siendo desafíos críticos para la región. Algunos países como Brasil, México y Colombia han avanzado en la implementación de estrategias para expandir la conectividad digital, lo que es crucial para impulsar la inclusión social y el desarrollo económico en la era digital (Galperin, 2017).

## El estado de la infraestructura en Cuba

Para la realización de un diagnóstico del estado de la infraestructura en Cuba y su evolución en las últimas décadas, la tabla n.º 1 resume una serie de indicadores referidos a los sectores fundamentales en años seleccionados. El análisis de las tendencias se intercala con otras cifras que ofrecen una visión de la calidad de la infraestructura y se establece una comparación con la región de América Latina, a fin de poner estos resultados en perspectiva internacional.

En el sector del transporte, Cuba tiene indicadores de *stock* que se consideran adecuados para su extensión territorial, por lo que los esfuerzos principales deben dirigirse hacia la reposición y el completamiento de la base existente (García, Dávila y Alba, 2021). Por el contrario, los indicadores de resultados acusan una caída sustancial desde 1990. En gran medida, esto tiene que ver con la falta de mantenimiento y la obsolescencia tecnológica del parque automotor y ferroviario. Datos oficiales refieren que aproximadamente el 76 % de las carreteras en Cuba están en estado regular o malo (*Granma*, 2019), lo que afecta negativamente la movilidad interna y el comercio. Las inversiones limitadas y la dependencia de tecnología obsoleta han provocado que el transporte público y la red ferroviaria operen a baja capacidad y con alta ineficiencia. A pesar de algunas mejoras menores, como la adquisición de nuevos trenes, estos esfuerzos han sido insuficientes para abordar los problemas estructurales del sector, que requiere una inversión masiva y sostenida para su modernización.

**Tabla n.º 1 Indicadores de infraestructura, Cuba (1990 y 2023)**

Indicadores de infraestructura	1990	2023
<i>Stock</i>		
Carreteras pavimentadas (km/1000 km <sup>2</sup> )	137	159
Red de ferrocarril (km/1000 km <sup>2</sup> )	112	75
Potencia instalada (kwh/1000 trabajadores)	932	1 223
Líneas telefónicas (por 100 habitantes)	3,2	92
Líneas móviles (por 100 habitantes)	0	77,4
Extensión de la red de acueductos (km)	16 022	24 706
<i>Output</i>		
Pasajeros transportados (millones)	2 721	1 007
Carga transportada (millones de toneladas)	97	30,1
Generación bruta per cápita (kw per cápita)	1 409	1 525
Conexión domiciliar de agua (% población total)	-	61,2
Acceso a fuentes de agua de manera segura (% población total)	70,9 (1996)	76,8

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos tomados de: ONEI varios años; J. A. Díaz, 1997; García, Dávila y Alba 2021.

En las últimas décadas, la infraestructura aeroportuaria en Cuba ha experimentado varios desarrollos, aunque sigue enfrentando desafíos significativos en términos de modernización, capacidad y eficiencia operativa. El número de aeropuertos internacionales pasó de seis a diez, y se construyeron instalaciones nuevas en los cayos del norte de Villa Clara y Ciego Ávila. El aeropuerto internacional José Martí en La Habana, el principal *hub* aéreo del país, ha sido el foco de algunos proyectos de expansión y mejora, impulsados por el aumento del turismo y la apertura gradual de la economía cubana en la última década. A pesar de estas inversiones, la infraestructura aeroportuaria cubana sigue enfrentando

problemas como el envejecimiento de las instalaciones y la falta de tecnología avanzada. Además, la calidad de los servicios aeroportuarios en Cuba ha sido objeto de críticas tanto por los usuarios como por los operadores internacionales. Trabajos más recientes, como los de Feinberg (2016), subrayan que, aunque ha habido algunos avances, la infraestructura sigue rezagada en comparación con los estándares internacionales. Según datos recientes de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), en 2021, Cuba manejó aproximadamente 4,2 millones de pasajeros, una cifra que, aunque significativa, es menor en comparación con otros países de la región con economías y poblaciones comparables. Por ejemplo, República Dominicana, un país con una población y economía similares (aunque esta última ya no tanto), gestionó en 2021 alrededor de 10,6 millones de pasajeros, casi el triple que Cuba.

En la última década, la infraestructura portuaria en Cuba ha estado en el centro de varias iniciativas de modernización, aunque estos esfuerzos han sido insuficientes para superar las barreras económicas y tecnológicas que limitan su desarrollo. El puerto de Mariel, inaugurado en 2014, es el proyecto más destacado, concebido como un centro logístico de clase mundial destinado a posicionar a Cuba como un *hub* regional para el comercio en el Caribe. Este proyecto, desarrollado con apoyo brasileño, incluye una Zona Especial de Desarrollo que busca atraer inversión extranjera y modernizar las capacidades logísticas de Cuba. Sin embargo, estudios recientes señalan que, a pesar de estas inversiones, el puerto de Mariel ha enfrentado desafíos significativos (Haiping, 2023), como la falta de integración con otras infraestructuras nacionales, la dependencia de tecnologías extranjeras y las restricciones impuestas por el conjunto de sanciones de los Estados Unidos contra Cuba, que limitan su capacidad para atraer comercio internacional en la medida prevista. Este proyecto tampoco ha estado acompañado por la mejoría del entorno regulatorio para la inversión privada y extranjera, lo que ha limitado la atracción de capital para la ampliación y desarrollo de redes conexas, así como proyectos productivos que permitan obtener los retornos necesarios de la inversión realizada. La evidencia anecdótica proporcionada por expertos revela que, en 2021, la terminal de contenedores de ese puerto se estaba usando al 39% de su capacidad de diseño.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> En 2019 se completó la modernización del puerto de Santiago de Cuba a partir de un crédito chino de 120 millones de dólares (Carrero, 2022).

En comparación con otros países similares en América Latina, la infraestructura portuaria cubana sigue rezagada. Por ejemplo, República Dominicana y Jamaica han realizado inversiones significativas en la modernización y expansión de sus puertos, lo que ha permitido que manejen volúmenes de carga mucho mayores y atraigan una mayor cantidad de líneas navieras internacionales. Según datos recientes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en 2022 las terminales cubanas de contenedores manejaron aproximadamente 261 000 TEU (unidades equivalentes a veinte pies), una cifra modesta en comparación con los 2 millones de TEU manejados por las instalaciones de Jamaica y República Dominicana (UNCTAD, 2024). Estas cifras reflejan tanto las limitaciones estructurales de los puertos cubanos como la competencia regional, donde otros países han logrado consolidarse como centros logísticos claves debido a sus mejores condiciones de infraestructura, marcos regulatorios más atractivos y una mayor conectividad con las principales rutas comerciales internacionales.

El sector energético enfrenta desafíos similares debido a la obsolescencia de sus plantas de generación y la alta dependencia de los combustibles fósiles. Tanto la capacidad instalada como la generación per cápita solo han mejorado marginalmente, aunque estas cifras no alcanzan a mostrar los enormes desafíos de esta rama clave. La mayoría de las plantas de generación eléctrica en Cuba son antiguas y operan con tecnología obsoleta, resultando en un suministro ineficiente y frecuentes apagones (Benjamin-Alvarado, 2010). Aunque Cuba ha comenzado a diversificar su matriz energética con inversiones en energía solar y eólica, las fuentes renovables aún representan menos del 5 % de la generación eléctrica anual (OLADE, 2023), un número que apenas ha variado en los últimos diez años (ver ilustración n.º 1). Los informes diarios de la Unión Eléctrica (UNE) indican que el país enfrenta un déficit sostenido en la generación de energía. Este déficit se traduce en apagones programados para equilibrar la oferta y la demanda. La UNE suele reportar déficits de generación que oscilan entre el 10 % y el 50 %, <sup>4</sup> de la demanda en los días más críticos. Aunque una parte de este problema tiene que ver con la escasez de combustible, las autoridades del sector reconocen la incidencia del elevado deterioro de las plantas

4 Cálculos propios sobre la base de la compilación de los reportes diarios de la Unión Eléctrica.

generadoras.<sup>5</sup> Algunos trabajos recientes estiman que la mitad de la capacidad instalada para la generación térmica no está operativa (Piñón y Torres, 2023). Como una solución emergente, desde 2019 se ha recurrido a plantas eléctricas flotantes de procedencia turca para suplir los déficits, que ya en 2023 llegaron a entregar casi el 25 % de la electricidad total consumida (ONEI, varios años).

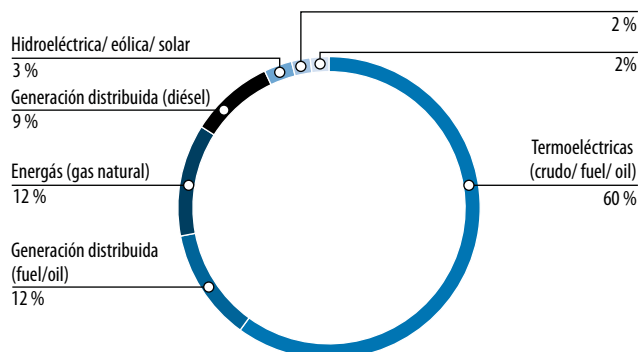
En comparación con otros países similares en América Latina, Cuba se encuentra rezagada en la adopción de tecnologías energéticas sostenibles y en la modernización de su infraestructura energética (ver ilustración n.º 1). Por ejemplo, en 2021, República Dominicana había logrado que aproximadamente el 23 % de su electricidad proviniera de fuentes renovables, mientras que Uruguay había alcanzado un impresionante 98 % de generación eléctrica a partir de fuentes renovables (OLADE, 2023). Estos países han logrado atraer inversión extranjera directa y han implementado políticas energéticas más agresivas para fomentar el desarrollo de energías limpias, lo que ha resultado en una infraestructura más moderna. Se ha estimado que Cuba necesitaría entre 8 y 10 000 millones de dólares en una década para recapitalizar el sector electroenergético y llevar hasta 37 % la participación de las energías renovables en la matriz eléctrica (Piñón y Torres, 2023).

Los indicadores refieren un incremento en las redes de acueducto que contrasta con el escaso progreso en el acceso seguro al agua por parte de la población. El sector del agua y saneamiento también enfrenta desafíos críticos. Estudios recientes como los de J. A. Díaz (2018) resaltan que las redes de distribución de agua y las plantas de tratamiento de aguas residuales están envejecidas y mal mantenidas, lo que resulta en pérdidas significativas de agua potable que sobrepasan el 50 % del total bombeado, y en un tratamiento ineficaz de las aguas residuales urbanas que solo alcanza el 24 % del total (Saravia y otros, 2023). Las restricciones financieras y tecnológicas han impedido la implementación de sistemas más modernos de gestión del agua, exacerbando problemas de escasez y contaminación. La situación actual no ha mejorado, lo que refuerza la tesis obtenida de estudios previos

5 La restricción energética es tan severa que las autoridades adoptaron nuevas regulaciones para maximizar el ahorro tanto en el sector público como privado. Las normas establecen metas de autosuficiencia basada en fuentes renovables (50 % en un período de 3 años) para las nuevas inversiones y el sector privado.

referida a que la gestión de los recursos hídricos no es sostenible.

**Ilustración n.º 1. Cuba: estructura de la generación eléctrica (2022)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a cálculos tomados de: ONEI varios años; OLADE, 2023 y Piñón, *Cuba's energy sector: challenges and opportunities*, 2022.

En cuanto a las telecomunicaciones y redes de datos, Cuba ha realizado avances en la expansión del acceso a internet y la telefonía móvil, que la han acercado a los promedios regionales y mundiales, estando muy concentrado este progreso en la última década. Este es el sector donde ha tenido lugar el mayor progreso. Sin embargo, siguen siendo insuficientes para cerrar la brecha digital en el contexto internacional. Aunque la penetración de internet ha aumentado, alcanzando el 67 % de la población en 2023 (84 % a través de redes móviles) (ONEI, varios años), la velocidad de conexión y la cobertura siguen siendo deficientes, lo que se acentúa en áreas rurales. Como referencia, no ha comenzado la instalación de las redes móviles de quinta generación (5G), mientras que 12 países de la región ya cuentan con la tecnología, y otros tantos están en la etapa de planeación del despliegue (CEPAL, 2024). La infraestructura de fibra óptica es limitada, lo que impide el despliegue de redes de alta velocidad necesarias para soportar aplicaciones modernas y el desarrollo de una economía digital robusta. Como consecuencia, la velocidad de descarga de banda ancha móvil es de las más bajas en su entorno, solo 5,6 Mbps, frente a 20,4 Mbps como promedio regional en 2022 (CEPAL, 2024).

En resumen, el panorama general muestra oportunidades perdidas en el aprovechamiento de una red vial y ferroviaria densa, y un deterioro y retraso de la infraestructura física. Incluso en el sector que más ha avanzado, las telecomunicaciones, la brecha respecto a los estándares regionales y mundiales se mantiene. La subinversión explica una parte de este problema. Al mismo tiempo, el comportamiento de varios

indicadores de resultados en el transporte refleja un menor nivel de actividad económica, en particular durante la crisis actual, junto a un cambio en la estructura económica. Una parte notable del transporte de carga en los años ochenta tenía que ver con zafras azucareras en las cuales se producían 8 millones de toneladas anuales, frente a las apenas 300 000 toneladas en la actualidad. Este ejemplo invita a considerar una planeación estratégica de inversión en infraestructura que sea coherente con la nueva vocación productiva del país. Se puede afirmar que la infraestructura física ha acompañado medianamente el desarrollo de algunos sectores como el turismo, pero no ha sido así para el conjunto de la economía.

### **Análisis de las barreras principales para la mejoría de la infraestructura física**

El análisis de las cifras refleja claramente que la brecha de infraestructura en Cuba es sustancial en la mayoría de los sectores. Y esta situación no parece haber mejorado en las últimas dos décadas. La ampliación y modernización de la infraestructura en Cuba enfrenta varias barreras significativas, que van desde limitaciones económicas y tecnológicas hasta desafíos políticos y sociales.

En primer lugar, la escasez de financiamiento interno y externo ha restringido la capacidad del país para realizar inversiones a gran escala en infraestructura. La economía cubana, que opera bajo un modelo centralizado con recursos limitados, enfrenta serias restricciones que limitan la capacidad del gobierno para financiar proyectos de infraestructura a largo plazo. Además, la falta de acceso a créditos internacionales, debido tanto a las medidas del bloqueo económico de Estados Unidos, como a la baja calificación crediticia del país, ha dificultado la atracción de IED para modernizar infraestructuras obsoletas. Según un estudio del Banco Mundial (2008), se estima que un país como Cuba necesitaría invertir más del 7 % de su PIB anual en infraestructura durante una década para cerrar las brechas existentes, una cifra que está muy por encima de las capacidades actuales del país.

Diversos autores se han aproximado a la medición del *stock* de capital físico en Cuba, usando diferentes metodologías, períodos, moneda de referencia y datos primarios. En general todos están de acuerdo en que entre la década de los años setenta y fines de los años ochenta, los volúmenes de inversión fueron elevados

y ello resultó en un aumento sostenido del acervo de capital físico y de infraestructura (J. A. Díaz, 1997).

Con la profunda crisis económica de los años noventa se revirtió esta tendencia, identificándose contracciones notables para los estándares internacionales. Los datos sugieren que el *stock* de capital comienza a crecer levemente a principios de la década de los años dos mil. Sin embargo, la velocidad de esa recuperación diverge notablemente de acuerdo con los distintos estimados. Si se tiene en cuenta que el número de ocupados creció en el mismo período, la conclusión es que la dotación de capital físico por empleado quedaría por debajo de los niveles de la década de los años ochenta, ya en la segunda década del siglo XXI.

En Palacios (2021) se realiza una estimación que incluye una tasa de depreciación mayor para el *stock* construido entre 1959 y 1989, dado que este estaría sometido a baja disponibilidad por escasez de repuestos y una alta obsolescencia moral.<sup>6</sup> De acuerdo con este cálculo, la dotación de capital físico apenas se habría incrementado un 5,7 % entre 1989 y 2014. La tabla n.º 2 incluye dos estimaciones para Cuba y una comparación con países seleccionados.

**Tabla n.º 2. Inversión y *stock* de capital físico, países seleccionados**

	Tasa de crecimiento del <i>stock</i> de capital físico (% promedio anual 1990-2014)	Tasa de inversión promedio (en % del PIB, 2010-2019)
Vietnam	10,9	19,7
China	10,1	43,2
Chile	6,6	24,4
Costa Rica	5,2	15,4
Panamá	5,1	29,2
República Dominicana	4,9	21,1
Guatemala	3,0	14,9
Ecuador	2,4	25,9
Uruguay	2,4	18,8
Cuba (Palacios, 2021)	0,2	
Cuba (Vidal, 2020)	0,9	10,0

**Fuente:** (IMF *Investment and Capital Stock Dataset*, 1960-2019 2021). Para Cuba: (ONEI varios años; Palacios, 2021 y Vidal, 2020). Nota: Los datos de Cuba fueron calculados con una metodología diferente, y el capital está computado a precios constantes en pesos. En dólares corrientes a una tasa de paridad de poder adquisitivo, Vidal (2020) estimaba que el *stock* de capital en 2014 era 37 % inferior a 1989. La estimación de Palacios (2021) no incluye a los sectores sociales, aunque no afecta la tendencia fundamental.

Lo que se puede apreciar en estas cifras, es lo que se constata visualmente cuando se recorre la Isla: un significativo retraso en acumulación de capital físico

y el deterioro de la infraestructura física. Ello se comprueba en la baja fiabilidad del sistema eléctrico, la depauperación del *stock* residencial, o el estado de las vías de transporte.

Sin embargo, no solo se trata de la cantidad de recursos disponibles, sino de sus destinos. A partir de 2015, las inversiones han sido el componente más dinámico del PIB, consiguiendo tasas de incrementos anuales promedio de dos dígitos a pesar de la desaceleración económica y la crisis que se desata a partir de 2019. Esto marca una diferencia notable respecto a períodos anteriores, en los que, en sintonía con la experiencia internacional, la inversión se comporta de manera procíclica y tiende a ser el componente más volátil de la demanda.

Sin embargo, a pesar de que ha transcurrido una década, los efectos de esa gigantesca movilización de recursos (mayormente domésticos) han sido casi inexistentes. En lugar de que esa creación de capacidad productiva impulse el crecimiento, la economía se ha adentrado en una crisis con escasos precedentes por el alcance y consecuencias. Una parte de la explicación se halla en los destinos de esa inversión. A pesar de la escasa competitividad y los problemas de acceso a mercados claves, la inversión en obras —hoteles principalmente— vinculadas al turismo internacional pasó del 16 % del total en 2015 al 48 % en 2020.<sup>7</sup> En años recientes se ha mantenido por encima de la tercera parte. En contraposición, la inversión en infraestructura,<sup>8</sup> se redujo del 23 % en 2015, al 15 % en 2020,<sup>9</sup> y se ha movido alrededor de ese valor desde entonces. Los retornos sobre esa inversión (en obras relacionadas con turismo) han sido muy bajos y a todas luces injustificables frente a otros destinos más urgentes, como por ejemplo la infraestructura electroenergética.

La obsolescencia tecnológica es otra barrera crítica. Gran parte de la infraestructura en Cuba, especialmente en los sectores energético y de transporte, fue construida hace varias décadas y ha recibido mantenimiento mínimo debido a la escasez de recursos. La falta de acceso a tecnología moderna y a piezas de repuesto ha llevado a un deterioro acelerado de estas infraestructuras, resultando en una mayor frecuencia de fallos y en un rendimiento ineficiente. Por ejemplo, la mayoría de las plantas de generación eléctrica en Cuba son antiguas, operan con tecnología obsoleta, y utilizan combustible fósil en su mayor parte, lo que contribuye

6 La obsolescencia moral es la pérdida de valor o utilidad de un bien, activo o tecnología, más que por desgaste físico o avances tecnológicos; debido a cambios en las normas sociales, éticas o regulatorias.

7 Cálculos propios sobre la base de ONEI varios años.

8 Incluye los recursos invertidos en los sectores Energía, Gas y Agua, junto a Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones.

9 Cálculos propios sobre la base de ONEI varios años.

a la baja eficiencia energética y a la vulnerabilidad del sistema eléctrico ante desastres naturales (Benjamin-Alvarado (ed.), 2010; Piñón y Torres, 2023).

Por último, la falta de capital humano capacitado es una barrera adicional. Aunque Cuba cuenta con un sistema educativo de amplia cobertura, el éxodo de profesionales altamente capacitados debido a las limitadas oportunidades económicas en el país ha creado un déficit en la fuerza laboral necesaria para llevar a cabo proyectos de infraestructura complejos. Este déficit limita la capacidad del país para implementar y gestionar tecnologías avanzadas y para planificar y ejecutar proyectos de infraestructura de manera eficiente. Además, la burocracia y la centralización excesiva en la toma de decisiones han ralentizado la implementación de reformas y la consiguiente modernización de infraestructuras claves, lo que contribuye a la persistencia de ineficiencias y a la falta de progreso en este ámbito.

A esto habría que añadir el conjunto de medidas parte de las sanciones de Estados Unidos contra Cuba que han sido implementadas en los últimos años. La dificultad para acceder a mercados internacionales ha obligado a Cuba a depender de proveedores limitados, lo que ha incrementado los costos y reducido las opciones tecnológicas disponibles (Feinberg, 2016).

## ¿Qué hacer?

De cierta forma, el estado actual de la infraestructura física es causa y consecuencia del estancamiento, el bajo crecimiento y la deficiente transformación estructural de la economía cubana. La infraestructura puede contribuir a acelerar el crecimiento y el cambio estructural, reduciendo los costos de transacción, unificando los mercados y ofreciendo viabilidad a nuevos sectores. Por ejemplo, la conectividad de alta calidad es indispensable para el despegue de servicios digitales, desarrollo de *software*, modernización del sistema financiero, desarrollo del comercio electrónico, y en general todas las redes y procesos modernos dependen de esta tecnología. Las redes de transporte y almacenamiento permitirían que los productores agrícolas explotaran al máximo la especialización llegando a todos los clientes en tiempo, mientras que se reducirían las pérdidas de las cosechas.

Al mismo tiempo, es razonable pensar que el crecimiento económico genera los excedentes necesarios para pagar las cuantiosas inversiones en infraestructura moderna que se requieren. No solo el aumento del PIB en sentido general, sino particularmente un mayor

dinamismo de los sectores transables, para mejorar el balance financiero externo con el que mejorar las calificaciones de riesgo y recuperar el acceso al ahorro externo. Parece improbable que se puedan movilizar los montos requeridos sin garantizar los pagos a acreedores e inversores, y lograr a medio plazo el ingreso a instituciones financieras internacionales. La atracción de capital extranjero es indispensable, tanto por la atracción de recursos como para garantizar el acceso a tecnologías y conocimientos técnicos. Nada de esto parece posible en medio de la actual crisis económica y el modelo económico vigente.

Las autoridades se refieren una y otra vez a su intención de aumentar las capacidades productivas, construir más viviendas y otras infraestructuras, pero que está limitada por la escasez de recursos. ¿Por qué no hay recursos? Hay que considerar cómo se usan los recursos que sí existen, los rendimientos obtenidos de las inversiones pasadas y la movilización del ahorro interno. Todo esto requiere un marco que ofrezca garantías para la inversión a largo plazo y proteja frente a los cambios constantes de política económica.

En cierto sentido, no es tan sorprendente que la inversión sea tan baja en un modelo que rehúsa la legitimidad de la obtención de beneficios en el mecanismo económico. Sin este, no existen verdaderos incentivos para acumular factores y hacer un uso adecuado de ellos. Supuestamente, la planificación central debería prestar esa función, pero se sabe que esto no ha funcionado.

En términos prácticos, el marco legal y regulatorio no provee garantías para posibles inversionistas, ni nacionales ni extranjeros. Los potenciales inversores no pueden establecer expectativas razonables respecto a la evolución de la rentabilidad de sus recursos, por lo que no sorprende que el ahorro que se movilice sea insuficiente. Luego el mecanismo económico, actuando a través de decisiones arbitrarias y precios distorsionados, «garantiza» que la asignación sea ineficiente y los retornos poco atractivos, lo que deja menos recursos para la inversión futura. A raíz del colapso de varias edificaciones en la Habana Vieja y su costo en vidas humanas, un reconocido profesional cubano resaltó en las redes sociales las contradicciones de una «reforma urbana» que benefició a corto plazo a sectores de bajos ingresos, pero que privó a los dueños de los incentivos adecuados para el mantenimiento del fondo habitacional (Tablada, 2023). Quitar a la vivienda su carácter de mercancía puede generar simpatías, pero tiene enormes costos a largo plazo.

En este contexto, se proponen tres premisas para comenzar a reducir la brecha de infraestructura que incide negativamente en el desempeño económico y en la calidad de vida de los ciudadanos: reforma económica real con objetivos y plazos claros, estrategia para lograr el ingreso en organismos financieros internacionales, y programa para la consecución de asistencia técnica y formación de capacidades en preparación, así como el manejo de proyectos de infraestructura al nivel de la política pública.

La reforma económica es la premisa para el éxito del resto de los componentes. Esta debe consagrar sin ambigüedades el papel del sector privado nacional y foráneo en el desarrollo del país, incluyendo la construcción y administración de proyectos de infraestructura (Triana y Galeano, 2020), y cambiar el mecanismo de toma de decisiones relacionado con el manejo de los recursos públicos. La reforma microeconómica es esencial para visibilizar las fuentes de potenciales ventajas competitivas, que permita orientar las prioridades en los programas de desarrollo económico. La transformación de la estructura productiva indicaría el peso específico de los distintos subsectores de la infraestructura, para asegurar que no se generen cuellos de botella.

Una transformación real puede contribuir a cambiar las expectativas de acreedores e inversionistas nacionales y extranjeros. Esto es imprescindible para renegociar adeudos, conseguir financiamiento fresco y aminorar el éxodo de fuerza de trabajo y personal calificado. Si se obtienen resultados positivos iniciales, se puede acelerar este círculo vicioso, mejorar la posibilidad de ingresar en instituciones multilaterales de crédito y obtener retornos positivos de la asistencia técnica y el entrenamiento, a partir de la retención de trabajadores calificados.

Sin perjuicio de los cambios necesarios en otras esferas, las autoridades cubanas pueden tratar de comprender lo que ocurrió en China y Vietnam. En lugar de mantener un modelo de igualdad «hacia abajo», o sea, repartir lo poco que se produce, se reconoció que, si bien la desigualdad relativa puede aumentar,

la inmensa mayoría de los habitantes puede conseguir mejoras sustanciales en sus niveles de vida si se aceptan como válidos la obtención de ganancias y las garantías para proteger las inversiones de capital privado. No es una coincidencia que ambos estados hayan mantenido algunas de las más elevadas tasas de inversión en todo el mundo por más de tres décadas. Y las mejoras económicas no tardaron en manifestarse en mejoras sociales, incluyendo la formación y mejor aprovechamiento de capital humano.

La Cuba actual no es totalmente ajena a estos mecanismos. A pesar de que se mantuvieron muchas restricciones y el manejo de la política económica siguió permeado de incertidumbre, una vez que se adoptó un marco legal más flexible para los negocios privados en 2010, el número de cuentapropistas aumentó exponencialmente, con escaso financiamiento del sistema bancario. Es decir, los incentivos correctos consiguen movilizar ahorro en condiciones de escasez de recursos. Un proceso similar se ha vivido desde 2021, cuando se formalizó la incorporación de las empresas privadas nacionales. Otros investigadores resaltan que los cambios en la normativa relativas a la vivienda desde 2012, favorecieron la inversión en el mercado inmobiliario residencial, de forma complementaria al dinamismo de la actividad productiva privada. Por ejemplo, expertos calcularon en 7000 millones de pesos convertibles (equivalentes a dólares en ese momento) los flujos que recibió el sector residencial entre 2012 y 2017 (García-Pleyán, 2019). De repente, tenía sentido invertir en la vivienda, porque se podía valorizar y monetizar en un mercado relativamente abierto con garantías mínimas.

La reflexión precedente enfatiza que el desarrollo de la infraestructura física requiere sostenibilidad económica, que solo puede originarse en una economía productiva y dinámica, abierta al mundo. Este objetivo no se alcanzará sin una reforma profunda del modelo económico. Un país en crecimiento será siempre un destino atractivo como para conseguir suficiente ahorro externo para financiar el despliegue necesario.

## Bibliografía

- Aschauer, David Alan. «*Is Public Expenditure Productive?*». *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, n.º 2 (1989).
- Barnes, Douglas, Hussain Samad, y Sudesha Banerjee. «*The Development Impact of Energy Access*». *Energy Poverty: Global Challenges and Local Solutions*, págs. 54-76. Oxford University Press: Oxford, 2014.
- Benjamin-Alvarado, Jonathan. *Cuba's energy future. Strategic approaches to cooperation*. Brookings Institution Press: Washington DC, 2010.
- Brichetti, Juan Pablo, Leonardo Mastronardi, María Eugenia Rivas, Tomás Serebrisky y Ben Solís. *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2021.
- Calderón, César y Luis Servén. *Infrastructure in Latin America. Policy Research Working Paper 5317 (The World Bank)*. Washington: Banco Mundial, 2010.
- Calderón, César y Luis Servén. *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution. Working papers series 3400*. Washington: Banco Mundial, 2004.
- Carrero, Yosley. «Inversión china mejora operaciones de carga en puerto de Santiago de Cuba». *Xinhua*, 30 de mayo de 2022.
- CEPAL. *Países que cuentan con red 5G instalada, América Latina y el Caribe, 2023*. CEPAL: Santiago de Chile, 2024, disponible en: <https://desarrollodigital.cepal.org/es/indicadores?id=431>.
- CEPAL. *Velocidad de descarga banda ancha móvil, países América Latina y el Caribe, 2021 a 2023*. CEPAL: Santiago de Chile, 2024, disponible en: <https://desarrollodigital.cepal.org/es/indicadores?id=430>.
- Díaz, José Antonio. «El agua en Cuba: un desafío a la sostenibilidad». *Ingeniería Hidráulica y Ambiental*, vol. XXXIX, n.º 2 (2018), págs. 46-59.
- Díaz, Julio A. «Cuba: medio físico e infraestructura económica». *Revista de sociología*, n.º 52 (1997), págs. 11-31.
- Estache, Antonio. «PPI divorces vs. PPI partnerships in Infrastructure». *ULB Institutional Repository (Universite Libre de Bruxelles)*, n.º 2013/43914 (2006).
- Estache, Antonio, y Marianne Fay. «*Current Debates on Infrastructure Policy*». *Policy Research working paper (The World Bank)*, n.º 4410 (2007).
- Feinberg, Richard. *Open for Business. Building the new Cuban economy*. Brookings Institution Press: Washington DC, 2016.
- Galperin, Hernán. *Digital society: gaps and challenges for digital inclusion in Latin America and the Caribbean*. UNESCO Office Montevideo and Regional Bureau for Science in Latin America and the Caribbean: Montevideo, 2017.
- García, René A., Laura Dávila y José Eduardo Alba. «Indicaciones sobre la evaluación de la infraestructura de carreteras para Cuba». *Revista de Arquitectura e Ingeniería*, n.º 3 (2021).
- García-Pleyán, Carlos. «¿Languidece el mercado inmobiliario en La Habana?». *OnCuba*, 28 de octubre de 2019.
- Global Infrastructure Outlook. *Forecasting infrastructure investment needs and gaps*. 2 de septiembre de 2024.
- Graham, Stephen y Simon Marvin. *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. Routledge: New York, 2001.
- Granma. «¿Cómo el país se propone impedir el deterioro de las vías?». *Granma*, 6 de agosto de 2019.
- Haiping, Luo. «*Report on the Construction and Development of Cuba's Special Economic Zone*». *Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones (2020)*, Social Sciences Academic Press: Beijing, 2023.
- IEA. *Latin America to play an essential role in the global transition to a more secure and sustainable energy system*. International Energy Agency, 2023.
- IMF. *Investment and Capital Stock Dataset, 1960-2019*. IMF: Washington, 2021.
- IRENA. *Tracking COP28 outcomes: Tripling renewable power capacity by 2030*. International Renewable Energy Agency, 2024.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, y Massimo Mastruzzi. «*The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*». *Hague Journal on the Rule of Law (Springer)*, n.º 3 (2011), págs. 220-246.
- Kenny, Charles. «Infrastructure governance and corruption : where next?». *Policy Research Working Paper (The World Bank)*, n.º 4331 (2007).
- OLADE. *Panorama Energético de América Latina y el Caribe 2023*. Organización Latinoamericana de Energía: Quito, 2023.
- ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba*. Oficina Nacional de Estadísticas e Información: La Habana, [varios años].
- Palacios, Juan Carlos. «*Internal and external constraints of the Cuban Productive Sector*». *Growth and Change*, n.º 52 (2021), págs. 492-517.
- Perrotti, Daniel y Ricardo Sánchez. «La Brecha de Infraestructura en América Latina y el Caribe». *Serie Recursos naturales e infraestructura*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, n.º 153 (2011).
- Piñón, Jorge. *Cuba's energy sector: challenges and opportunities*. Conference of the Association for the Study of the Cuban Economy: Miami, 2022.
- Piñón, Jorge y Ricardo Torres. «*The National Electric Grid and the Future of the Cuban Economy*». *Cuban Horizon*, 17 de mayo de 2023.
- Saravia, Silvia, Diego Fernández, Alfredo Montañez, Santiago López, Lisbeth Naranjo y Alba Llavona. «Necesidades de inversión en agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe. Efectos en el empleo verde y el valor agregado bruto». *Serie Recursos Naturales y Desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, n.º 218 (2023).

Statista. «*Penetration rate of 5G smartphones worldwide from 2020 to 2027*». Statista, 2024.

Triana, Juan y Laura Galeano. «Infraestructura en Cuba: retos para el desarrollo futuro». *Economía y Desarrollo*, vol. 164, n.º 2 (2020).

UNCTAD. *Container port throughput, annual*. Ginebra, 2024.

UNCTAD. *UNCTADSTAT*, 2 de mayo de 2023, disponible en: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=86>.

Vidal, Pavel. «*Where the Cuban economy stands in Latin America*». *Cuban Studies*, n.º 49 (2020), págs. 97-118.

World Bank. *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. The World Bank: Washington, 2008.

## *Una mirada a los recursos naturales y al medioambiente en el modelo de desarrollo de Cuba*

ORLANDO REY SANTOS

---

### Introducción

#### Recursos naturales y medioambiente en las políticas públicas

La atención en las políticas públicas de Cuba a la protección del medioambiente es de larga data y ha sido incluso objeto de reconocimiento internacional. La Constitución de 1976,<sup>1</sup> introdujo la temática, y las reformas constitucionales posteriores han mantenido y ampliado ese enfoque.<sup>2</sup> Un organismo de la administración central —el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente— fue creado desde 1994,<sup>3</sup> para llevar adelante estas políticas y puso de forma rápida en marcha una Estrategia Ambiental Nacional (1997) y una nueva Ley Ambiental (1997).<sup>4</sup>

Desde entonces los principales documentos de política, han reflejado de forma sistemática estos

1 El artículo 27 de la Constitución de 1976 dispuso que «El Estado protege el medioambiente y los recursos naturales del país» (ANPP, 1976). Cuatro años después era aprobada una de las primeras leyes ambientales de América Latina y el Caribe (Ley 33 de 10 de enero de 1981).

2 La Constitución de la República de Cuba adoptada en 2019, en su artículo 75, reconoce el derecho de todas las personas «a disfrutar de un medioambiente sano y equilibrado» (ANPP, 2019).

3 Decreto Ley n.º 147 de 1994 del Consejo de Estado.

4 Ley n.º 81 de 1997 de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

temas. La *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*, reconoce como «... decisivos para la sostenibilidad y prosperidad de la nación», «... el uso racional y la protección de los recursos y el medioambiente», entre otros factores, y añade que «la sostenibilidad en lo económico, social y medioambiental está asociada al desarrollo, y requiere ritmos y estructuras de crecimiento de la economía que aseguren: la prosperidad con justicia y equidad sociales en armonía con el medioambiente, el uso racional y la preservación de los recursos naturales» (PCC, 2017, pág. 13).

El medioambiente, de conjunto con el cambio climático y la gestión de riesgos, es abordado en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026, que convocan a «perfeccionar y desarrollar el sistema ambiental a partir de una gestión preventiva, de información y capacitación, que garantice el uso racional de los recursos naturales, la conservación de los ecosistemas, la mejora de la calidad ambiental y la disminución de la vulnerabilidad del país ante los efectos del cambio climático» (PCC, 2021, Lineamiento 80).

Instrumentos recientes han profundizado el tratamiento de la problemática ambiental nacional. Ejemplos de ello son el Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático Tarea Vida (2017), y la Estrategia para la Transición a una Economía Circular (2021). El caso más actual de abordaje de las políticas públicas sobre medioambiente es el de la Ley «Del Sistema de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente» y su legislación complementaria, que introducen elementos novedosos en las relaciones de la economía con el medioambiente, muchos de ellos aún por desarrollar.

Todos los enfoques citados en políticas públicas y normativas claves son correctos y necesarios para la gestión ambiental nacional, pero se centran de manera predominante en una cara de la moneda, donde las políticas ambientales son vistas sobre todo desde la protección del ambiente y la racionalidad en el uso de los recursos naturales. Los mismos no consideran de manera suficiente el papel de los recursos naturales y los servicios del medioambiente como base del desarrollo, lo cual es vital para todos los países y muy relevante para Cuba, cuyo futuro (ejemplos obvios son el turismo y la agricultura), está íntimamente ligado al estado y el empleo efectivo de los recursos naturales y el medioambiente.

El modo en que se aprecia el medioambiente ya sea como: algo que se protege y conserva, o que se

gestiona para su uso; siempre ha sido objeto de debate a nivel global. Si bien estos enfoques no son necesariamente contradictorios, los que suelen estar a cargo de las políticas ambientales tienden a ver amenazas para el estado del medioambiente en ciertas acciones de desarrollo. Por su parte, los responsables de impulsar las inversiones y la economía pueden considerar que determinadas políticas ambientales constituyen barreras a las necesidades de ese desarrollo.

Cada parte puede citar ejemplos en apoyo a sus tesis y no les faltará razón, pues argumentos de ambos lados existen. Por una parte, una acción de impulso a la economía que no considere de manera debida las condiciones ambientales, puede dañar de forma significativa el medioambiente y, por ende, a la propia economía. Por otra parte, las políticas ambientales pueden actuar como barreras si no consideran de modo apropiado la interacción que de manera forzosa se requiere con el medioambiente en los procesos económicos.

De hecho, un excesivo proteccionismo priva a la economía y a la sociedad de recursos que pueden destinarse a impulsar su desarrollo. La tensión entre medioambiente y economía es percibida en el texto del *Plan de Desarrollo Económico y Social de Cuba hasta el 2030*, que en su introducción al eje estratégico «recursos naturales y medioambiente» señala que «se demandan políticas y soluciones más efectivas para minimizar el dilema existente entre naturaleza y desarrollo, capaces de propiciar el desarrollo económico y social próspero y sostenible al que aspiramos y que garanticen plenamente el derecho a un medioambiente sano para toda la población» (PCC, 2017, pág. 20).

Diversos pasos se han emprendido para abordar las complejidades de esa relación y en general podemos afirmar que las tendencias actuales son positivas, sin embargo, estas tensiones entre medioambiente y desarrollo no están debidamente canalizadas y mucho menos resueltas.

### **El eje estratégico «recursos naturales y medioambiente» en el PNDES**

El eje estratégico «Recursos Naturales y Medio Ambiente» del PNDES 2030 se sostiene en tres objetivos generales, el primero referido a la protección y uso racional de los recursos naturales, el segundo a elevar la calidad ambiental, y el tercero a la reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático.

Antes de enunciar esos objetivos, en su preámbulo, el eje contiene una serie de elementos relevantes a lo que aquí tratamos. En particular, el primer párrafo resalta la importancia del medioambiente para el desarrollo y dice que: «Cuba posee y protege recursos naturales que proporcionan un importante potencial para el bienestar de la sociedad y un desarrollo económico y social sostenible» (PCC, 2017).

En su redacción original y casi hasta la última versión de las Bases del PNDES, el término «protege» no aparecía en este párrafo y en realidad no era necesario. No porque la protección no fuera relevante, que obviamente lo es, sino porque rompía con el sentido de lo que se quería expresar aquí.

El preámbulo también hace una síntesis apretada de logros y desaciertos en la gestión ambiental nacional y advierte que los recursos naturales están afectados en diversas magnitudes y que lidiar con la agenda ambiental será más complejo a futuro, producto del cambio climático. Lo que pasa con estos y otros mensajes es que sus destinatarios principales debieran ser los sectores de la economía y los responsables de las proyecciones del desarrollo, sin embargo, tendemos a verlo como proyecciones que tienen que ser tomadas en cuenta en la gestión de la agenda ambiental y no necesariamente las vemos dirigidas a la implementación de la agenda económica.

A continuación dos ejemplos a partir de recursos naturales claves: el suelo y el agua.

Lo primero a considerar respecto a los suelos, es que, aun sin intervención humana, una parte importante del fondo del país corresponde a suelos medianamente o poco productivos, mientras que solo el 23 % puede catalogarse como muy productivos (ONEI, 2023).

Si a ello se suma una serie de impactos en los que la actividad humana ha tenido un peso importante, encontramos que los procesos erosivos afectan más de 4 millones de hectáreas; el alto grado de acidez alcanza a 1,7 millones; la elevada salinidad y sodicidad influye sobre alrededor de 1 millón de hectáreas; la compactación en unos 2 millones de hectáreas y los problemas de drenaje se contabiliza en 2,7 millones de hectáreas; de modo que cerca del 60 % de la superficie del país se encuentra afectada por estos y otros factores que pueden conducir a los procesos de desertificación (FAO, 2011).

Respecto a las aguas también encontramos problemas actuales vinculados a su calidad y disponibilidad, pero es más útil, en este corto espacio enfocarnos

desde las perspectivas futuras, para así traer aquí el tema del cambio climático.

En Cuba se estima que ya hay hoy una reducción significativa del potencial hídrico a escala nacional, regional y local. El régimen de lluvias —único proveedor de agua— está variando. La frecuencia y extensión de las sequías se ha incrementado de modo significativo desde 1960 con daños mayores en la región oriental. Las investigaciones realizadas demuestran que hacia finales de siglo los recursos hídricos aprovechables podrían ser el 60 % de los existentes hoy en día, acrecentándose la competencia existente entre la disponibilidad de agua, la creciente demanda humana y la necesidad de mantener el equilibrio de los ecosistemas (CNMUCC, 2020).

Más aun, los estudios de la ciencia cubana indican que el clima cubano transita de su condición de tropical húmedo a tropical seco, con temperaturas promedio superiores a los 30 °C, aproximadamente 1000 mm de lluvia promedio anual y 70 días con lluvia (CNMUCC, 2020).

Cuando las políticas ambientales actuales abordan los temas del suelo y el agua, lo suelen hacer desde la protección de estos recursos respecto a impactos negativos de la actividad humana, pero no necesariamente los consideran desde una evaluación de su disponibilidad que garantice, en cantidad y calidad, los insumos requeridos de estos y otros recursos en los proyectos y acciones de desarrollo económico y social, que suelen tratar al ambiente como un elemento externo, tampoco suelen considerar el impacto a futuro de los cambios del clima.

Y no se trata de que las condiciones ambientales complejas o el agravamiento en las condiciones climáticas, representen necesariamente impedimentos al bienestar del país, de hecho, muchas naciones alcanzan o planean niveles satisfactorios de desarrollo en un ambiente adverso y condiciones climáticas similares a las que enfrentamos y se avizoran en el futuro.

El punto es que el cambio climático crea amenazas, pero también oportunidades, a través de políticas de respuesta que promueven la diversificación económica, las inversiones en infraestructura verde y un mayor empleo de la innovación y la tecnología, entre otras muchas vías que permiten congeniar la atención a los problemas ambientales y climáticos, con una tendencia positiva del desarrollo. Existe una amplia literatura internacional que muestra cómo pueden adoptarse decisiones «ganar-ganar», para la economía y el medioambiente, a través de diversos factores que

incluyen:<sup>5</sup> i) cadenas de suministro más resistentes; ii) nuevas oportunidades de inversión; iii) mayor demanda de consumo de bienes y servicios sostenibles; iv) formación y creación de empleo; v) reducción de la dependencia de los recursos naturales y vi) mitigación del riesgo financiero a que están sometidas las inversiones, producto del impacto ambiental y climático.

## Relaciones economía / medioambiente: limitaciones del enfoque actual

El enfoque actual para el medioambiente puede considerarse razonablemente sólido desde la perspectiva de su conservación y protección, pero no lo es de igual manera en lo que respecta a una construcción armónica de las relaciones de la agenda ambiental con la economía.

Para una caracterización sintética, vamos a referirnos aquí a las dos principales cuestiones que a nuestro juicio lastran el enfoque actual.

### Escasa consideración de los recursos naturales y el medioambiente en la macroeconomía, los procesos de planeamiento y las inversiones

La escasa consideración del estado y disponibilidad actual de los recursos naturales y el medioambiente —en la macroeconomía, los procesos de planeamiento y las inversiones—, bajo los escenarios climáticos proyectados para el país ha resultado en una limitada integración entre las decisiones del desarrollo y las correspondientes a los recursos naturales y el medioambiente.

A nuestro juicio este es el problema principal. La adopción de decisiones de desarrollo (puede tratarse de inversiones, planes o programas), no suelen tomar en cuenta —o no lo hacen debidamente— el estado de los recursos naturales y sus posibles condiciones a

futuro, o lo enfocan, sobre todo, acerca de cómo pueden ser conservados o protegidos, ante la acción que se pretende acometer y no desde el reconocimiento de que el éxito de esa propuesta de acción económica está ligada inexorablemente al estado del medioambiente y la disponibilidad con calidad y el uso efectivo de los recursos naturales.

Así muchas inversiones se consideran desde la perspectiva del capital, las tecnologías, medios y los recursos humanos de que se dispone, pero es frecuente que no entren en esas consideraciones, las condiciones ambientales actuales y futuras en las que ese proyecto debe alcanzar los resultados esperados.

No hay tampoco una atención muy pormenorizada a la eficiencia y la productividad de los recursos de la naturaleza que entren en el proceso económico, lo cual implicaría mantener ese valor mediante un uso más prolongado, durante más tiempo extendiendo el ciclo de vida de los recursos desde su extracción hasta su descarte, mediante procesos que hoy califican como economía circular, entre otras terminologías.

Así, por ejemplo, si una inversión cuenta con un sistema de tratamiento que garantiza que no se dispongan residuales al medioambiente, ya estaría en cumplimiento de la legislación ambiental, aun si emplea un volumen desmedido de agua y no tiene introducidas prácticas que aseguren la eficacia del uso de ese recurso. De hecho, muy posiblemente esa inversión esté sobredimensionada en términos económicos, porque necesita tratar en su sistema un volumen de residuos líquidos que no se justifica, o descarta como residuos recursos que pudiera reingresar al ciclo de producción, o que pudieran ser materias primas de otros procesos económicos.

Insistimos en que esta falta de atención con profundidad a las condiciones ambientales no implica necesariamente un incumplimiento de las regulaciones legales actuales. Por ejemplo, la «evaluación de impacto ambiental» (artículo 122.1, Ley n.º 150) se define como un proceso para «evitar, mitigar y compensar la generación de efectos ambientales indeseables, como consecuencia de proyectos de obras o actividades, mediante la estimación previa de las modificaciones del ambiente que traerían consigo tales obras o actividades y, según proceda, conceder la licencia condicionada o denegarla». No es y no implica un análisis de cómo las condiciones ambientales pueden afectar el desempeño del proyecto, incluyendo el cambio en esas condiciones a futuro a consecuencia del cambio climático y tampoco incluye

5 Este es un enfoque largamente desarrollado por la CEPAL. Ver, por ejemplo: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2023, financing needs and policy tools for the transition to low-carbon and climate-resilient economies* (LC/TS.2023/154), Santiago, 2023. Ver, también, IPCC 2022. «*Climate Resilient Development Pathways*», en: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/chapter/chapter-18/>. Este reporte, fruto de una amplia revisión internacional, asevera que «la acción climática y el desarrollo sostenible son procesos interdependientes y es posible lograr un desarrollo resiliente al clima cuando se aprovecha esta interdependencia. La búsqueda de estos objetivos de manera integrada aumenta su eficacia para mejorar el bienestar humano y ecológico».

consideraciones sobre la eficiencia en el uso de los recursos naturales. Además, y en general para el momento en que interviene esta evaluación, ya los elementos principales de la inversión están decididos, al menos en rasgos generales, y lo que se hace es, sobre todo, actuar correctivamente para paliar impactos ambientales de decisiones que ya están tomadas *a priori*.

La nueva ley ambiental introduce algunas mejoras al respecto a través de la llamada «evaluación ambiental estratégica» (Artículo 129, Ley 150), pero el foco de esta, una vez más, se centra en «evaluar los impactos ambientales de una política, plan o programa, así como sus alternativas» y no implica una consideración acerca de cómo influyen las condiciones ambientales y la disponibilidad en cantidad y calidad de los recursos naturales, en el logro de los objetivos de la política, plan o programa.

### Falta de valoración de los recursos naturales

Un problema, para la consideración del medioambiente y los recursos naturales en la macroeconomía, es que no contamos con su valoración económica o, cuando hay algunos resultados en ese sentido, se limitan a la academia y no son tomados en consideración en las decisiones de desarrollo que involucran a esos recursos.

La valoración económica del medioambiente y los recursos busca asignar un valor monetario a los bienes y servicios ambientales, como vía para una mejor integración de las consideraciones ambientales en la toma de decisiones económicas y políticas. En la literatura internacional ha sido un tema muy debatido, y un sector de la doctrina ha criticado lo que considera una «perspectiva utilitarista» y sostenido con diversas variaciones que tanto el medioambiente como los recursos naturales en general son «invaluables» y no deben ser objeto de estimaciones de su valor económico, entre otras razones porque puede reducir su valor intrínseco y promover su explotación.

Este enfoque acaba conduciendo al resultado contrario, al producir que el medioambiente y los recursos naturales acaban careciendo de valor cuando forman partes de decisiones económicas.

El problema ha sido, al menos en parte, superado en el país, sobre todo desde que se introdujo en las políticas y normativas nacionales, el concepto de los bienes y servicios ambientales.<sup>6</sup> Sin embargo, su empleo está

<sup>6</sup> La nueva ley trata en diversos puntos de estos bienes y servicios, concentrándose sobre todo en su reconocimiento y protección.

en lo esencial constreñido a lo «ambiental» y estas valoraciones no son empleadas en los planes y programas de desarrollo, lo cual de hecho podría acrecentar el valor de muchas inversiones que mejoran o amplían esos servicios.

El resultado es que el medioambiente y los recursos naturales no se internalizan en los procesos económicos, en los cuales entonces entran sin valor o con un valor sesgado: por ejemplo, se contabiliza el valor de la madera, pero no de los servicios ecosistémicos que provee el bosque.

Las consecuencias negativas de esta falta de consideración son diversas. Aunque a corto plazo puede parecer rentable ignorar los costos ambientales, a largo plazo los resultados de esa omisión pueden resultar en costos económicos significativos. Eso puede ocurrir de manera directa —por la degradación del bosque al reducir su valor a la madera— o de manera indirecta, expresada en el aumento de los gastos en salud pública por el deterioro del ambiente y el daño a sectores como la agricultura y el turismo, por la pérdida de servicios ecosistémicos. Hay también una pérdida de oportunidades económicas, pues la destrucción de recursos naturales puede cerrar oportunidades que pueden estos ofrecer bajo condiciones de uso más sostenibles.

### Ideas para continuar

De 2017 a la fecha se ha adoptado toda una hornada de nuevos instrumentos públicos que se refieren directamente al medioambiente y los recursos naturales o lo tratan en el entorno más general del modelo y marco de desarrollo del país. Como son instrumentos recientes y muchos de ellos en buena parte por implementar (como la nueva Ley Ambiental), no es de esperar que sean modificados en breve, por tanto, para avanzar en las cuestiones que aquí se apuntan, más que reformar los instrumentos existentes, habrá que considerar dos líneas de oportunidad.

### En una actualización del modelo de desarrollo o de los Lineamientos

- Imperativo de considerar en la macroeconomía y los procesos de planeamiento, los recursos naturales y el medioambiente, tanto en su estado y disponibilidad actual, como bajo los escenarios climáticos proyectados para el país.

- Integración en las políticas de desarrollo de elementos vinculados a la resiliencia, el desarrollo bajo en emisiones y la promoción de la economía circular.
- Reconocimiento de que en los recursos naturales y en la forma en la que son administrados yace la clave para nuestro futuro. Entender el desarrollo económico y la gestión del medioambiente como categorías que se integran y complementan en una estrategia nacional para un desarrollo sostenible; cuyo propósito esencial es la satisfacción con calidad de las necesidades de la población. Ello implica el reconocimiento de que la prosperidad económica y social está ligada inexorablemente a la calidad del ambiente.
- Afirmación del desarrollo de la nación como un proceso donde se procuran los mayores beneficios económicos y sociales, al tiempo que se minimiza el costo ambiental y sobre los recursos naturales. Se trata de tener un enfoque ecosistémico y reconocimiento del papel de los bienes y servicios ambientales para la economía y la sociedad.
- Existencia de un potencial para abordar de manera integrada las interrelaciones entre economía, sociedad y medioambiente, a través de una mayor eficiencia y productividad en el empleo de los recursos naturales. Esto implica añadir más valor a estos recursos, mantener ese valor mediante la conservación en uso durante más tiempo y reducir los impactos ambientales asociados al ciclo de vida completo, desde su extracción hasta su incorporación a otros procesos productivos o de generación de servicios hasta su adecuada disposición final.
- Promoción del desacoplamiento del crecimiento respecto al uso de recursos, materiales y energía, y las emisiones y otras formas de contaminación. Construir una visión nacional de los patrones de producción y consumo sostenibles.
- Un enfoque de atención y solución de los problemas ambientales que sea integral y al propio tiempo favorezca a la economía y a la sociedad. Es también intergeneracional y reconoce y considera tanto las necesidades de las actuales como de las futuras generaciones.

### En la formulación del PNDES para un nuevo ciclo (2035 o 2040)

Una cuestión para considerar sería si mantener al medioambiente y los recursos naturales como un «eje estratégico» o darle una visión más transversal para resaltar su visión en todas las áreas (ejes), o mantener ambas opciones. En uno u otro formato, podrían considerarse algunas líneas de acción, incluyendo:

- Introducir la contabilidad del capital natural, integrando el valor de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos en las cuentas nacionales, proporcionando una visión más completa del bienestar económico.<sup>7</sup>
- A partir de la integración en las cuentas nacionales de factores ambientales asociados al crecimiento económico, ir más allá de la visión tradicional del PIB, para considerar una especie de «PIB verde» y sobre esa base incentivar la implementación de políticas que promuevan el desarrollo sostenible.
- Desarrollar y aplicar taxonomías de «inversiones verdes».
- Instrumentar, de manera efectiva, un enfoque de economía circular. La estrategia adoptada al efecto es un comienzo adecuado, pero no alcanza la capacidad operacional en la búsqueda de optimizar la eficiencia de los materiales y la energía y generar la menor cantidad posible de residuos materiales.
- Muchas de estas cuestiones van a requerir una intervención más activa de la academia, de manera que se promuevan estudios encaminados a:
- Resolver bajo las circunstancias nacionales, los ya complejos desafíos de la determinación de un «PIB verde».
- Abordar las exigencias metodológicas del desarrollo de cuentas ambientales asociadas al capital natural, incluyendo las complejidades en la recopilación de datos y la necesidad de metodologías estandarizadas.
- Mejorar la capacidad para lidiar con los desafíos en la valoración económica del medioambiente y

<sup>7</sup> La nueva ley ambiental (artículos 167 y 168), introduce un llamado «balance de los Recursos Naturales», aún por implementar, como «mecanismo de valoración, en términos económicos, sociales y ecológicos, de los recursos naturales, los ecosistemas y los bienes y servicios que estos brindan, y el cómputo del valor de dicho patrimonio, como complementario a las cuentas nacionales».

el cambio climático, considerando las incertidumbres que a largo plazo ofrecen los escenarios climáticos, la complejidad de la valoración de impactos no monetarios y las desigualdades locales y los retos asociados a la tasa de descuentos y la valoración Intergeneracional.

Por último, se requiere profundizar en los estudios sobre los amenazas y oportunidades de la creciente tendencia en el comercio internacional, de medidas ambientales y climáticas que pueden actuar como barreras de acceso a mercado, restricciones comerciales o aranceles adicionales, pero también oportunidades para la certificación de productos y servicios y el acceso a determinados mercados.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> A solicitud del CITMA, la Academia de Ciencias de Cuba desarrolló un estudio al respecto en 2023, bajo el título «Tendencias globales hacia la descarbonización. Eventuales impactos para las inversiones y los mercados. Oportunidades para la transición energética en Cuba». Estos estudios no han tenido continuidad.

---

## Bibliografía

- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Constitución de la República de Cuba-1976». *Asamblea Nacional del Poder Popular*, 2022, disponible en: <https://www.parlamentocubano.gob.cu/sites/default/files/documento/2022-06/Constituci%C3%B3n-de-la-Rep%C3%BAblica-de-Cuba-1976.pdf>.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Constitución de la República de Cuba». *Gaceta Oficial de la República*, año CXVII, n.º 5 extraordinaria, 10 de abril de 2019, págs. 69-116.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Ley 150. Del Sistema de los recursos naturales y el medio ambiente». *Gaceta Oficial de la República*, año CXXI, n.º 87 ordinaria, 13 de septiembre de 2023, págs. 2091-2140.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. «Ley 81. Del medio ambiente». *Gaceta Oficial de la República*, año XCV, n.º 7 extraordinaria, 11 de julio de 1997, págs. 47-68.
- CEPAL. «Decreto Ley No. 147-1994 de Cuba». Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, (s/a), disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/decreto-ley-no-147-1994-de-cuba>.
- CITMA. «Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático en la República de Cuba». *REDCIEN*, 2017, disponible en: <http://redciencia.cu/paginas/tarea-vida>.
- CITMA. «Proyecciones para la implementación del Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático en el período 2021-2025». *CITMA*, 2021, disponible en: <https://www.citma.gob.cu/download/proyecciones-tarea-vida-2021-2025>.
- FAO. «Estrategia Ambiental Nacional 2011/2015». *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*, 2011, disponible en: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/cub180739.pdf>.
- ONEI. *Panorama Ambiental*, 2022. Edición 2023. La Habana, 2023, disponible en: <https://www.onei.gob.cu/sites/default/files/publicaciones/2023-12/panorama-ambiental-2022-edicion-2023.pdf>.
- ONU. «Cuba-Primera Contribución Nacionalmente Determinada Actualizada». *Seguimiento a las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional en América Latina y el Caribe*, 2020, disponible en: <https://ndc-lac.org/es/ndc/cuba-primera-contribucion-nacionalmente-determinada-actualizada>.
- 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*. Editora Política: La Habana, 2017.
-

## *El sistema cubano de ciencia, tecnología e innovación: apuntes para una reforma*

GUILLERMO ANDRÉS ALPÍZAR

---

### **Introducción**

Este capítulo se centra en describir el estado actual del sistema nacional de innovación (SNI, en lo adelante), analizar sus principales problemas y proponer recomendaciones de política. Aunque el análisis no se limita a las organizaciones que realizan Innovación+Desarrollo (I+D, en lo adelante), el foco principal del texto se mantiene en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI, en lo adelante), en consonancia con los objetivos del *Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social de Cuba hasta el 2030* (PNDES 2030). De este modo, se adopta un enfoque amplio del SNI, más adecuado para el estudio de economías en desarrollo (Lundvall, 2010).

El análisis realizado se fundamenta en el estudio de fuentes estadísticas y las contribuciones de diversos autores que han diagnosticado previamente los desafíos que enfrenta el SNI cubano. Entre estos, Núñez y Montalvo (2013) analizaron los problemas relacionados con el diseño de políticas de innovación en el marco de los cambios del modelo económico. García Capote (2015) exploró las raíces históricas y la creación de las principales instituciones del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, además de señalar algunos problemas en su funcionamiento. Cabal y Rodríguez (2015) evaluaron la situación del sector científico a través de un análisis FODA. Díaz (2018) investigó el proceso de innovación a nivel empresarial,

destacando las dificultades y las posibles soluciones desde la perspectiva de los directivos. Rodríguez y Núñez (2021) realizaron una evaluación integral de los cambios en las políticas de CTI, mientras que Zamora (2022) examinó la situación del personal vinculado a las actividades de ciencia, tecnología e innovación.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se explican los principales cambios en las políticas de CTI ocurridos en años recientes. Posteriormente, se evalúan algunos indicadores claves de insumos y resultados del SNI cubano. A continuación, se presentan las propuestas principales para una reforma de las políticas de CTI. Algunas breves consideraciones concluyen el trabajo.

### Cambios recientes en las políticas de CTI

A diferencia de otros países latinoamericanos y caribeños, Cuba ha disfrutado de una continuidad política poco común en los últimos sesenta años. Esto ha permitido consolidar la institucionalidad del sistema de ciencia, tecnología e innovación. A pesar del sesgo hacia su funcionamiento burocrático, estas instituciones han promovido el uso de la ciencia y el conocimiento para la solución de problemas nacionales. La organización institucional y el potencial humano acumulado se consideran como las principales fortalezas del sistema nacional de innovación (Cabal y Rodríguez, 2015; Rodríguez y Núñez, 2021).

Por otro lado, el sistema de CTI enfrenta diversas debilidades y limitaciones. Entre las más importantes se encuentran la dificultad para coordinar eficazmente las políticas de innovación (Rodríguez Batista y Núñez, 2021), la escasez de recursos para la investigación y desarrollo (I+D), especialmente en divisas (Andrés, 2017; Cabal y Rodríguez, 2015; Castellacci y Pons, 2015; Núñez y Montalvo, 2013; Rodríguez y Núñez, 2021), y la baja integración con el sistema empresarial nacional (Andrés, 2017; Castellacci y Pons, 2015; Díaz, 2018; Núñez y Montalvo, 2013). Además, se identifica la rigidez de la planificación centralizada (Díaz, 2018, 2019), las limitaciones en el acceso a fuentes de información y bases de datos internacionales (Núñez y Montalvo, 2013), problemas relacionados con la infraestructura de investigación (Mulet, 2022; Rodríguez y Núñez, 2021), y la emigración de mano de obra calificada (Andrés, 2017; Mulet, 2022; Rodríguez y Núñez, 2021).

Durante la «Actualización» del modelo económico, los cambios ocurridos en la esfera de la CTI intentaron,

al menos formalmente, resolver varios de los problemas antes mencionados. Para ello se implementaron diversas normas jurídicas que pueden apreciarse en la tabla n.º 1. No obstante, la mayor parte de estas se enfocaron en la reorganización del sistema y el surgimiento de nuevas figuras jurídicas.

**Tabla n.º 1. Nuevas normas jurídicas relevantes para el sistema de CTI cubano**

Norma	Emisor	Año	Alcance
Decreto-Ley n.º 323 «De las Entidades de Ciencia, Tecnología e Innovación»	Consejo de Estado	2014	Reorganización del sistema
Decreto n.º 363 «De los Parques Científicos y Tecnológicos y de las Empresas de Ciencia y Tecnología»	Consejo de Ministros	2019	Nuevas figuras jurídicas
Decreto-Ley n.º 7 «Del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación»	Consejo de Estado	2020	Reorganización del sistema
Decreto n.º 2 «De las Empresas de Alta Tecnología»	Consejo de Ministros	2020	Nuevas figuras jurídicas
Acuerdo n.º 156 «Creación del Consejo Nacional de Innovación»	Consejo de Estado	2021	Nueva estructura asesora

**Fuente:** Elaboración propia basada en Rodríguez y Batista (2021).

Dentro del SNI cubano, varios componentes de la política de CTI merecen ser resaltados. Como se mencionó, una de las seis áreas estratégicas del PNDES 2030 está enfocada en la CTI. De esta área estratégica surge un «macroprograma», que incluye un sistema de programas y proyectos diseñados para fortalecer la política de CTI e implementar diversas reformas en el sistema.

Entre los temas que se han abordado se destacan los mecanismos de financiamiento, las instituciones y el marco regulatorio de CTI, así como la gestión del capital humano. Además, se ha trabajado en una estrategia nacional de desarrollo tecnológico, con especial atención a la infraestructura tecnológica, el rol de las universidades y las estructuras organizacionales que promueven la innovación, como los parques tecnológicos (CITMA, 2024).

El Fondo Financiero de Ciencia e Innovación (FONCI, en lo adelante) ha sido uno de los instrumentos de política más relevantes en el ámbito de la CTI (Andrés, 2019). Este fondo desempeñó un papel crucial durante la reciente pandemia, canalizando recursos financieros adicionales hacia la investigación para el desarrollo de nuevas vacunas.

Además, se han implementado cambios en el sistema de incentivos empresariales y se han creado nuevas figuras jurídicas, como las Empresas de Alta Tecnología y los Parques Científicos y Tecnológicos

con la finalidad de facilitar las interacciones dentro del sistema de innovación (Rodríguez y Núñez, 2021).

En fechas más recientes, el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación ha estado frecuentemente en el centro del debate político. La actual dirección del país ha promovido un enfoque de «gobierno basado en la ciencia y la innovación», con el objetivo de integrar el conocimiento científico en el proceso de toma de decisiones gubernamentales (Díaz-Canel, 2021). Sin embargo, en la práctica, se ha priorizado el uso de aportes provenientes de las ciencias naturales y técnicas —como los modelos de difusión de la pandemia de la covid-19— por encima de los resultados de investigaciones en ciencias sociales.

Un avance significativo en la formulación de políticas y la gobernanza del sistema fue la creación del Consejo Nacional de Innovación (CNI, en lo adelante) en 2021. Su finalidad es ejercer como órgano asesor de las máximas autoridades del país en materia de CTI. El consejo emula algunas características de los más reconocidos consejos de innovación a nivel mundial, como el de Suecia (Edquist, 2019). Entre sus particularidades destacan la celebración de reuniones periódicas con la participación del jefe de Estado, el debate sobre temas de alto impacto económico y social, y la promoción de vínculos directos entre el gobierno, la industria y la academia. La transparencia en su funcionamiento, evidenciada en la publicación de sus actas en el sitio web de la presidencia de la República, es un ejemplo de buenas prácticas que no se observa en otras estructuras del sistema de innovación.

Aunque la «Actualización» del modelo económico se ha detenido en la práctica, las mejoras en el sistema de CTI aún están en curso. Entre los próximos pasos destaca la promulgación de una ley de CTI en un futuro cercano. Sin embargo, los cambios en el marco regulatorio no se han extendido a otras áreas claves del sistema nacional de innovación. Entre los problemas que se han pospuesto se encuentran las reformas de la planificación centralizada (Díaz, 2019), el aumento del ingreso real de los trabajadores altamente calificados (Cabal y Rodríguez, 2015; Mulet, 2022), las mejoras en las capacidades de gobernanza (Cabal y Rodríguez, 2015; García, 2015) y la efectiva incorporación de las mipymes al sistema nacional de CTI (Castellacci y Pons, 2015).

## Una evaluación de resultados

Para comprender la evolución del sistema nacional de innovación cubano, no basta con evaluar los cambios

en sus principales indicadores a nivel doméstico; también es necesario hacer una comparación con otros países. América Latina, aunque presenta resultados modestos en términos de CTI en comparación con otras regiones del mundo, especialmente con los países desarrollados, es un punto de referencia adecuado para Cuba. Esto se debe a que, además de compartir proximidad geográfica y lengua, los países de la región presentan un nivel de desarrollo económico similar. Por supuesto, cada nación sigue una trayectoria distinta y cuenta con un sistema institucional único.

El primer aspecto para evaluar es el gasto nacional en investigación y desarrollo (I+D). El gasto bruto en investigación y desarrollo (GBID) como porcentaje del PIB está influenciado por diversos factores, como el crecimiento económico anual, la política científica, la política fiscal y las decisiones del sector empresarial. La ilustración n.º 1 muestra la gran variabilidad de este indicador a nivel internacional, y Cuba no es una excepción. No obstante, a diferencia de la tendencia regional, en Cuba el peso del GBID sobre el PIB ha estado disminuyendo. El presupuesto cubano destinado a la investigación también se ve afectado por la forma en que se asignan las divisas internacionales. En este contexto, la distribución de recursos en el sector impacta de manera más significativa a los científicos que dependen únicamente del presupuesto estatal, mientras que el personal investigador que trabaja en empresas de sectores con capacidad exportadora, como la biotecnología, se encuentra en una situación relativamente más favorable.

Quizás el componente más problemático del gasto cubano en ciencia y tecnología sea el salario del personal científico. Estos salarios no son competitivos a nivel internacional y, dentro de Cuba, tampoco lo son en comparación con otras actividades menos intensivas en conocimiento, pero más rentables, como los servicios turísticos. Como resultado, la fuga de cerebros no solo es externa, sino también interna (Cabal y Rodríguez, 2015; Mulet, 2022). Para las entidades de ciencia, tecnología e innovación (ECTI) se ha vuelto cada vez más difícil atraer y retener talento joven (Mulet, 2022). Los recientes procesos inflacionarios que atraviesa el país han agravado esta situación, y los esfuerzos por incrementar los ingresos de los trabajadores científicos mediante el pago por proyectos y otras transferencias se han visto erosionados por el aumento de los precios.

Los resultados de las Encuestas Nacionales de Innovación (ENI) evidencian la desconexión entre las empresas y los centros generadores de conocimiento,

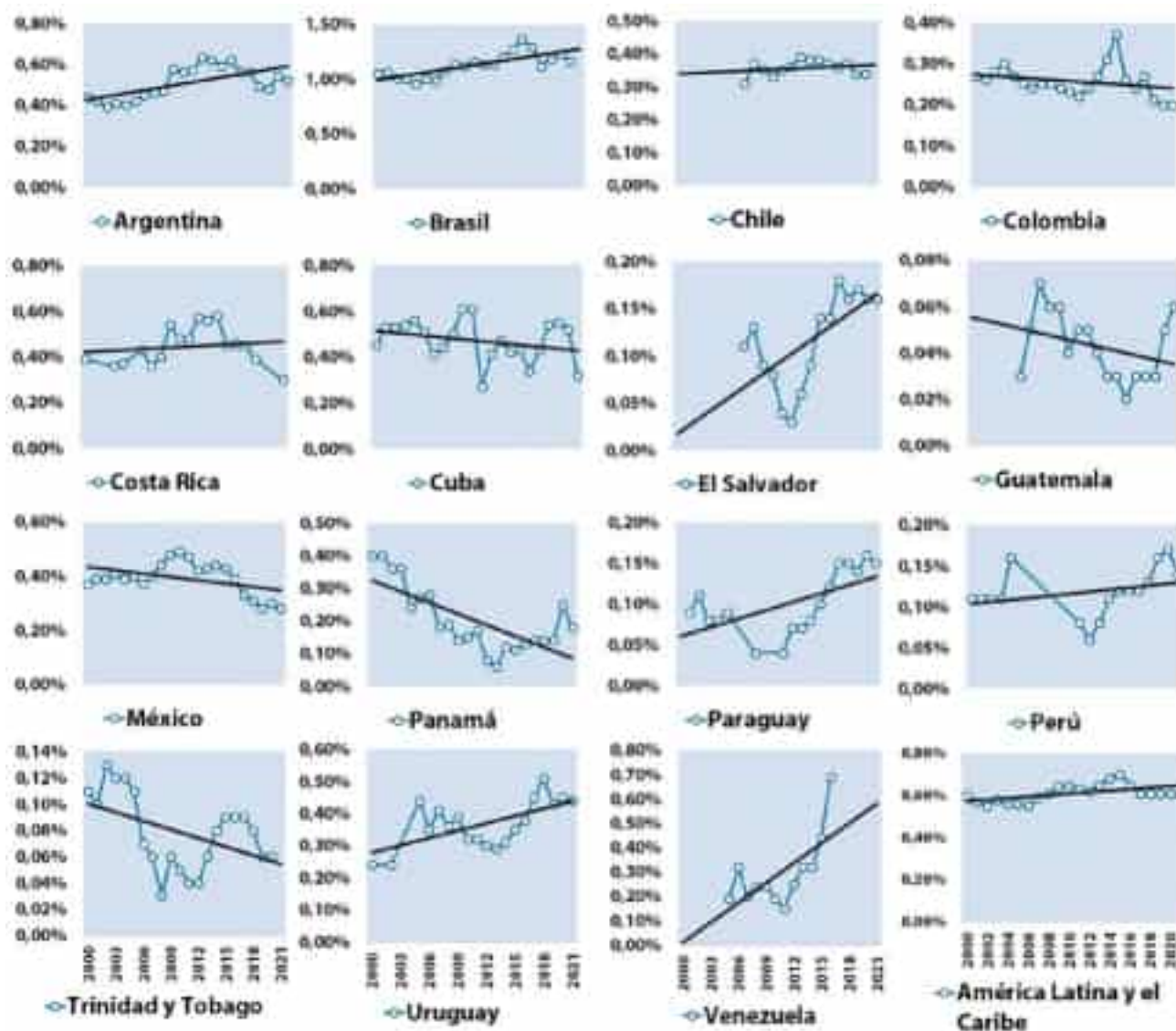
como las universidades y los centros de investigación. Según los datos de la última ENI, el 78,4% de las innovaciones se originaron dentro de las propias empresas, mientras que las ECTI desempeñaron un papel significativo solo en el 14% de las innovaciones, y las universidades en el 9% (Rodríguez *et al.*, 2022). Entre las principales barreras a la innovación identificadas por las organizaciones productivas cubanas se destacan las limitaciones en el acceso a financiamiento en condiciones favorables, el escaso uso de la vigilancia tecnológica y la prospectiva, y la falta de una cultura de innovación entre los directivos (Rodríguez *et al.*, 2022). Además, las encuestas revelan que la innovación no ha sido un factor clave en el desempeño del sistema

empresarial cubano, reflejado en los pocos cambios observados en la conducta innovadora de las empresas estudiadas (Rodríguez *et al.*, 2022).

En cuanto a la invención, se ha observado un deterioro progresivo en el número de solicitudes de patentes, como se muestra en la tabla n.º 2.

Aunque es difícil establecer una relación directa entre el número de patentes y las capacidades innovadoras, existe una correlación positiva entre la capacidad de crear nuevas tecnologías y el registro de propiedad intelectual. A diferencia de los años en que Cuba formaba parte de la órbita soviética, el país ahora enfrenta los desafíos de la inserción en el mercado mundial, incluyendo la protección del conocimiento.

**Ilustración n.º 1. Países seleccionados. Gasto Bruto en I+D como porcentaje del PIB**

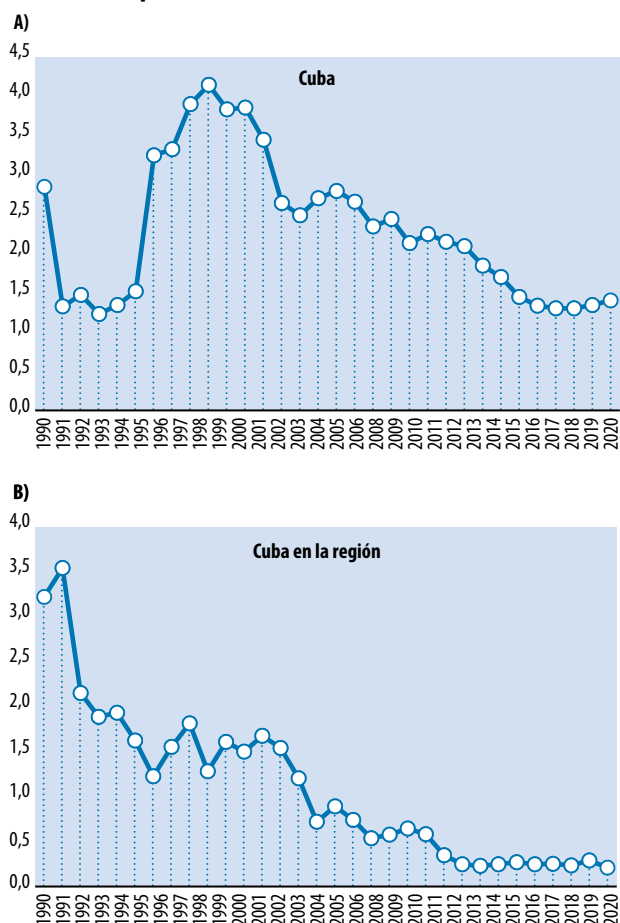


Fuente: Elaboración propia con datos de RICYT.

Los avances tecnológicos deben patentarse; de lo contrario, este conocimiento puede ser utilizado por terceros sin beneficio alguno para los inventores.

La tabla n.º 2 (páginas 118-119) también revela los patrones de innovación por sectores. Un aspecto preocupante es el debilitamiento de las solicitudes de patentes en la industria biofarmacéutica, que constituye el núcleo de las actividades nacionales de alta tecnología.

**Ilustración n.º 2. Participación de Cuba en solicitudes de patentes y publicaciones científicas en América Latina y el Caribe (1990-2021). En porcentajes. A) Artículos científicos B) Solicitudes de patentes**



Fuente: Elaboración propia con datos de RICYT.

Nota: Artículos indexados en base de datos Scopus. Los datos de América Latina y el Caribe son estimaciones realizadas por RICYT.

Aunque el reciente desarrollo de las vacunas contra el SARS-CoV-2 fue un éxito que demostró las capacidades innovadoras de la industria biotecnológica cubana, la reducción en el número de patentes podría afectar la competitividad futura del sector (Andrés, 2024).

Los datos sectoriales también evidencian el limitado desarrollo de capacidades tecnológicas en sectores claves para el progreso económico actual, como las tecnologías digitales y las tecnologías verdes.

Si bien Cuba tiene una sólida política ambiental y es considerada un país avanzado en la lucha contra el cambio climático, con un plan estatal de largo plazo («Tarea Vida»), el país debería estar generando conocimientos y tecnologías para implementar una estrategia de mitigación y adaptación basada en ciencia e innovación con características endógenas.

La falta de innovaciones y de políticas que promuevan la generación de conocimiento orientado a la transición verde es una señal de oportunidades perdidas. Finalmente, la ilustración n.º 2 muestra el posicionamiento de Cuba en términos de patentes y producción de conocimiento científico en América Latina y el Caribe. Los datos son claros: el país está en declive en comparación con otras naciones de la región. La disminución en el número de patentes es una manifestación evidente de este problema, pero incluso el aumento de las publicaciones científicas está quedando rezagado en términos relativos.

Este retroceso no implica la ausencia de un esfuerzo nacional por ampliar las actividades de ciencia y tecnología; de hecho, es encomiable que los programas de desarrollo del sector se hayan mantenido a pesar de la profunda crisis que enfrenta el país. No obstante, las políticas implementadas no han sido lo suficientemente efectivas.

Las estadísticas indican que los cambios en el ámbito organizacional del sistema nacional de CTI no han permeado el sistema nacional de innovación «real». La evidencia sugiere la necesidad de avanzar hacia una reforma integral y profunda, que contemple un rediseño de la política de CTI y una transformación de las relaciones sociales que sustentan la producción de conocimiento en Cuba. La pregunta clave, entonces, es: ¿qué se puede hacer?

## Oportunidades de reforma

Varios de los capítulos presentes en este libro arrojan luz sobre dimensiones esenciales del sistema nacional de CTI, y sin duda muchas de las propuestas formuladas complementan el presente análisis. Sin una comprensión profunda de los problemas económicos y los desafíos que enfrenta la formulación de políticas, es imposible concebir una transformación con la amplitud necesaria. Para los responsables de políticas, el

reto radica en navegar el complejo abanico de decisiones para encontrar el camino más equilibrado.

A pesar de las limitaciones de espacio, nos centraremos finalmente en algunas oportunidades para la reforma del sistema nacional de CTI, con un énfasis particular en las actividades claves de producción de conocimiento. Como mencionamos en la introducción, las recomendaciones se alinean con los ejes temáticos del PNDES 2030. Esta sección se basa en la revisión de la literatura realizada, a partir de la cual se elaboró un inventario de los problemas del sistema nacional de innovación y sus correspondientes propuestas de solución. En todos los casos, se han realizado modificaciones, actualizaciones y adiciones desde la perspectiva del autor. Los elementos para la reforma consideran tres elementos críticos que requieren atención urgente. El primero de ellos se refiere al pilar fundamental del sistema de innovación: las personas encargadas de la producción del conocimiento. El segundo está relacionado con los actores, es decir, las organizaciones involucradas. Finalmente, el tercero se asocia al diseño de las políticas de CTI. Para facilitar

la exposición, se han agrupado estas áreas en los siguientes conjuntos de propuestas: rediseño del sistema de incentivos a nivel individual, transformación del modelo de producción y uso del conocimiento, y mejora de las capacidades de gobernanza.

#### Rediseñar el esquema de incentivos a nivel individual

La transformación del SNI debe comenzar por priorizar el rediseño del esquema de incentivos. Este cambio, aunque gradual, debe ser integral. El primer paso debería centrarse en actualizar la actitud hacia los recursos humanos. Aprobar nuevas leyes es insuficiente si no se produce un cambio de paradigma en el tratamiento a los científicos y al personal de apoyo a la ciencia. Exploremos estos elementos con más detalle:

- El cambio de paradigma debería comenzar por el reconocimiento social del trabajo de los empleados en actividades intensivas en conocimiento, reflejado en sus salarios. Existen varias opciones de política para lograrlo: los salarios pueden indexarse a

la inflación, con el fin de proteger el poder adquisitivo, o pueden implementarse mecanismos paralelos de estímulo, como la creación de un Sistema Nacional de Investigadores (Zamora, 2022). En América Latina ya existen prácticas internacionales al respecto que podrían estudiarse para aprovechar las mejores experiencias (Zamora, 2022).

- Los proyectos de investigación deben apoyarse con recursos «reales», respaldados en moneda extranjera. Esto no solo es importante para elevar la calidad de la investigación, sino que es esencial para apoyar el desarrollo profesional y la realización personal del personal científico. Canalizar dichos recursos dependerá de dos elementos: emplear recursos existentes a partir de los mecanismos establecidos (presupuesto del Estado, FONCI, etc.) y diseñar —o aplicar, dado que muchas propuestas ya están disponibles— nuevos mecanismos de financiamiento (ver: Andrés 2019; Díaz, 2018; Castellacci y Pons, 2015).
- Se podrían valorar acciones complementarias que, sin requerir financiamiento, contribuyan a

expandir las oportunidades profesionales, tal como es común en el ámbito internacional. Un ejemplo de ello sería otorgar a profesores e investigadores el derecho a un período sabático tras ciertos años de servicio.

- Los procesos de categorización del personal académico podrían simplificarse y flexibilizarse, con el fin de facilitar el acceso a las carreras de investigación y docencia, sin comprometer los altos estándares de calidad. Un paso hacia este objetivo sería reconocer la equivalencia plena de las categorías entre profesores e investigadores, permitiendo así una mayor movilidad de trabajadores altamente calificados entre universidades y centros de investigación. Una posible forma de simplificación consistiría en mantener únicamente dos categorías superiores: investigador titular e investigador auxiliar y sus equivalentes de profesor titular y auxiliar. Los nuevos profesores o investigadores contratados recibirían automáticamente una categoría de ingreso «junior», otorgada por la dirección del centro que hace el contrato, lo que aceleraría su incorporación

**Ilustración n.º 2. Cuba. Solicitudes de patentes de residentes por campo tecnológico («mapa de calor», en número de solicitudes)**

Campo tecnológico	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
Desconocido					1			3		1				2	13	3	21	25	11	18	6	3	6	7	4	1				1					
Maquinaria eléctrica y aparatos											1									1	1		1	1											
Telecomunicaciones																												1							
Tecnología informática					1																														
Óptica																																			
Medición															1	4														1					
Análisis de materiales biológicos			1	1		1			1		1	2	1	2	1	3	1																		
Control																																			
Tecnología médica	3	3	1	4	4				1			1		1	1	14	1			2	1	2		3	4	2	1	2	2	3	3	2	1		
Química fina orgánica					1	1	2	4	2	2	1	2	1	4	6	22	3	1	1	2	3	2	2	4	6	4	7	8	6		1	16	4		
Biotechnología		1		3	6	3	1	7	7	9	4	9	9	16	21	46	44	50	39	42	39	35	52	60	58	58	57	46	42	37	24	37	24		
Productos farmacéuticos		1		2	4	3	1	7	7	9	5	9	12	18	33	22	42	28	28	37	24	29	27	32	26	33	22	32	27	17	18	11	11		
Química macromolecular																46	44	50	39	42	39	35	52	60	58	58	57	46	42	37	24	37	24		
Química alimentaria				1	1					1				1					3	2	1	1	2	2			1	1				2	2		
Química de materiales básicos								1	1			2	1	2	3	3	3	1					2	2	3	5	5	4	5	1	1	5	3		
Materiales, metalurgia				1								2		1									2		1	2	1	3	1	1	2		1		
Tecnología de superficies																								1		1									
Microestructura y nanotec																																		1	
Ingeniería química																																			
Tecnología ambiental																										1		1			1			1	
Manipulación																												1							
Motores y turbinas													1																						
Otras máquinas especiales		1			1	2	1					4	1	1	2	2	1			1		2	1	1	2								1		
Procesos térmicos y aparatos													1																						
Elementos mecánicos	1			1															1				1												
Transporte																																			
Mobiliario, juegos																																			
Otros bienes de consumo	1	1	1	1	3												1		1							1									
Ingeniería civil								1	1	1		1		1	1											1	1								1

Fuente: Elaboración propia con datos de la OMPI.

al sistema. Para un análisis de varias experiencias internacionales sobre este aspecto véase el texto de Zamora (2022).

- Es necesario replantear la carrera científica en el país. En la actualidad, no existe un sistema formal de becas para estudios de doctorado, aunque es técnicamente posible acceder a ellos (Rodríguez y Núñez, 2021; Zamora, 2022), y tampoco se ha implementado la figura del investigador posdoctoral. Además, faltan incentivos efectivos que promuevan la productividad, ya que no se ofrecen compensaciones adecuadas para los trabajadores que se esfuerzan más en la generación de conocimiento. Aunque el actual sistema de pagos por proyectos apunta en la dirección correcta, la insuficiente transferencia de recursos hacia la investigación ha limitado sus resultados.
- También se podría ampliar el uso de contratos vinculados a los «servicios de conocimiento». Estos contratos podrían aplicarse en actividades de consultoría, incluidas aquellas dirigidas a asesorar al gobierno. Esto representa una excelente oportunidad para implementar un sistema de remuneración que esté basado en la complejidad y relevancia de las tareas de asesoramiento realizadas.

### Transformación del modelo de producción y uso del conocimiento

Una vez abordado el nivel «individual», es igualmente importante centrarse en las organizaciones. La transformación del modelo de producción y uso del conocimiento impulsa la creación de oportunidades para el aprendizaje interactivo y la innovación.

Estos cambios pueden generar efectos sistémicos favorables que refuercen las capacidades de los actores involucrados.

- Es necesario un cambio profundo en el sistema empresarial que trascienda las transformaciones meramente superficiales. La empresa estatal debe desarrollar capacidades en planificación estratégica y contar con la flexibilidad necesaria para realizar las inversiones en innovación que su desarrollo requiere. Este cambio debe estar respaldado por la promoción de una cultura de innovación, en la que el riesgo, los conflictos y el fracaso sean aceptados como componentes normales del proceso de innovación (Díaz, 2019; Rodríguez *et al.*, 2022).

- Por igual, se requiere mejorar la comprensión del rol que juegan los actores privados en la economía. Las mipymes privadas han estado excluidas durante mucho tiempo de los sistemas de producción del conocimiento, al punto de que la I+D sigue siendo una actividad prohibida para los empresarios privados. Si se autorizara en ciertos sectores, la investigación privada, en especial aquella capaz de atraer financiamiento externo, podría generar efectos de derrame aún mayores en la economía.
- De manera similar, es importante fomentar los servicios profesionales intensivos en conocimiento, incluidas mipymes privadas, como una vía para aumentar la intensidad tecnológica de la producción nacional. Esta sería también una de las plataformas para sostener futuros avances en la productividad de las grandes empresas, principalmente estatales.
- En el trabajo de Castellacci y Pons (2015) se describe una propuesta para crear un programa de incentivo fiscal con enfoque en el estímulo a la I+D, promoviendo vínculos e interacciones dentro del sistema nacional de innovación, incluyendo a las pymes y promoviendo la creación de infraestructura y el desarrollo de capacidades de absorción. Este es un ejemplo del tipo de mecanismo que debe promover la política de innovación dada su amplitud e integralidad.
- En cuanto al desarrollo tecnológico, las políticas adoptadas deben orientarse hacia la promoción de actividades de tecnología media-alta y alta en la producción de bienes y servicios. Estas políticas deben ser transversales y encontrar la combinación adecuada para lograr los mejores resultados. Aún existen oportunidades, ya que, por ejemplo, la actual ley de IED no contempla mecanismos para fomentar la inversión en sectores de alta tecnología.

### Mejora de las capacidades de gobernanza

Otra dimensión crucial es la transformación de las instituciones y del marco regulatorio, orientándolos hacia un modelo de gobernanza más flexible e integrado. La política de CTI debe ser holística, moderna y orientada a misiones (Mazzucato, 2018). La experiencia reciente ha demostrado que, aunque el sistema de CTI ha sido prolífico en la emisión de nuevas normas jurídicas, esto no ha logrado estimular la innovación de manera efectiva. Es necesario simplificar la burocracia en el marco de políticas de innovación que permitan superar la actual situación del SNI.

- En este campo, es fundamental utilizar las ciencias sociales como herramienta para guiar los cambios. Por ejemplo, el CITMA es uno de los pocos ministerios del país sin un centro de investigación especializado en su misión. Un centro de investigaciones especializado en Políticas de CTI podría brindar asesoramiento sistemático a los formuladores de políticas y facilitar la difusión de ideas avanzadas en esta área.
- Si bien algunos trabajos anteriores mencionaron la ausencia de estrategias nacionales en CTI (Caballero y Rodríguez, 2015; Núñez y Montalvo, 2013), el intenso trabajo realizado en el contexto del PNDES 2030 revela avances notables en esta dirección. La relevancia de estos temas subraya la necesidad de continuar perfeccionando la planeación estratégica del desarrollo científico-tecnológico del país.
- La comunicación entre los responsables de la formulación de políticas y el público sigue siendo un desafío. Si bien se han logrado algunos avances, la falta de transparencia, como la ausencia de publicación de estadísticas, sigue siendo un obstáculo para que la academia evalúe las políticas implementadas.
- En un sentido más amplio, es necesario fortalecer las capacidades internas del gobierno para evaluar las políticas públicas de CTI. Una opción sería la creación de una organización independiente encargada de la evaluación sistemática y la elaboración de informes sobre la efectividad de las políticas y el uso de los recursos.
- Finalmente, es crucial desarrollar capacidades para aprovechar las oportunidades científicas y tecnológicas. Las prioridades nacionales actuales, como la producción de alimentos, deben combinarse con una orientación estratégica hacia las nuevas oportunidades que surgen en el entorno global. Algunas de las áreas más prometedoras para futuros desarrollos están relacionadas con las llamadas transiciones gemelas: la transición verde y la transición digital.

Si bien estos elementos no agotan las múltiples opciones de política disponibles, destacan algunas oportunidades claves para reformar el actual sistema de ciencia, tecnología e innovación.

## Consideraciones finales

Cuba cuenta con una sólida trayectoria en el desarrollo de capacidades científicas y posee un sistema articulado de ciencia, tecnología e innovación, lo cual se considera una de sus principales fortalezas (Caballero y Rodríguez Castellanos, 2015; Rodríguez Batista y Núñez, 2021). Sin embargo, en años recientes los indicadores reflejan un debilitamiento de la posición del país en el contexto regional. El deterioro de las capacidades para la generación y uso del conocimiento tiene repercusiones negativas sobre las perspectivas de desarrollo de la nación, por lo que es imperativo revertir esta tendencia.

La propuesta formulada en este texto se estructura en torno a tres componentes: un rediseño del sistema de incentivos a nivel individual; la transformación del modelo de producción y uso del conocimiento; y la mejora de las capacidades de gobernanza. El objetivo es rediseñar el sistema en su conjunto, abarcando tanto el proceso de creación de ciencia como el entorno institucional y las estructuras de formulación de políticas. Como se ha mencionado, las ideas contenidas en este trabajo se han desarrollado a partir de los debates y aportaciones de científicos y expertos a lo largo de los años. No obstante, es fundamental que estas se amplíen y enriquezcan con contribuciones adicionales de otros colegas. El sector de la CTI es un campo fértil para el debate, donde se requiere articular consensos (Núñez y Montalvo, 2013).

Por último, es comprensible que en el contexto de la crisis que atraviesa el país algunos lectores consideren controvertido hablar de la necesidad de incrementar la inversión o los salarios en la ciencia. No obstante, muchas de las propuestas aquí expuestas llevan años sobre la mesa, incluso desde antes de que el país llegara a la situación en que se encuentra. Quizás, si se hubieran implementado en el momento adecuado, se habrían evitado varios de los problemas que enfrentamos. A pesar de ello, siguen siendo pertinentes y, por tanto, hemos decidido volver a ponerlas en consideración. Su implementación en el contexto actual debe ser cuidadosa, evaluando sus implicaciones sistémicas. No cabe duda de que avanzar en la dirección de reformas efectivas en el ámbito de la producción de conocimiento puede ser complejo, pero también contribuir significativamente a sacar a la nación de su situación actual.

---

## Bibliografía

- Andrés Alpízar, Guillermo L. «Condicionantes macroeconómicos de la ciencia, la tecnología y la innovación en Cuba». *Economía y Desarrollo*, vol. 158, n.º especial (2017), disponible en: <https://revistas.uh.cu/econdesarrollo/article/view/2159>.
- Andrés Alpízar, Guillermo L. «El financiamiento a la innovación en Cuba: la experiencia del fondo financiero de ciencia e innovación (FONCI)». *Economía y Desarrollo*, vol. 162, n.º 2 (2019), disponible en: <https://revistas.uh.cu/econdesarrollo/article/view/1780>.
- Andrés Alpízar, Guillermo L. *The Long Road of Cuban Biotechnology. Knowledge, Innovation and Building Systems*. Tesis doctoral, Scuola Superiore Sant'Anna: Pisa, 2024.
- Cabal Mirabal, Carlos y Rodríguez Castellanos, Carlos. «Una visión de la ciencia en Cuba. Pasos y caminos». *Revista Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, vol. 5, n.º 2, págs. 1-11.
- Castellacci, Fulvio y Saira Pons. «Towards a new innovation policy in Cuba: Proposal for the introduction of a R&D fiscal incentive program». *Science and Public Policy*, vol. 43, n.º 5 (2015), págs. 680-689.
- CITMA. «Macroprograma de ciencia, tecnología e innovación». *CITMA*, disponible en: <https://www.citma.gob.cu/macroprogramas>.
- Díaz-Canel, Miguel. «¿Por qué necesitamos un sistema de gestión del gobierno basado en ciencia e innovación?». *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, vol. 11, n.º 1 (enero-abril de 2021).
- Díaz Fernández, Ileana. «La innovación en empresas estatales cubanas: análisis para un debate». *Economía y Desarrollo*, vol. 159, n.º 1 (2018), págs. 166-184.
- Díaz Fernández, Ileana. «La innovación en Cuba: una valoración crítica (*The innovation in Cuba: A critical valuation*)». *Apuntes Contables*, n.º 24 (2024), págs. 165-178.
- Edquist, Charles. «Towards a holistic innovation policy: Can the Swedish National Innovation Council (NIC) be a role model?». *Research Policy*, vol. 48, n.º 4 (2019), págs. 869-879.
- García Capote, Emilio. «La idea de un sistema de ciencia, tecnología e innovación en Cuba: Orígenes, vicisitudes, futuros». *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, vol. 5, n.º 1 (2015), págs. 1-38.
- Lundvall, Bengt-Åke (compilador). *National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Anthem Press, 2010, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1gxp7cs>.
- Mazzucato, Mariana. «Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities». *Industrial and Corporate Change*, vol. 27, n.º 5 (2018), págs. 803-815.
- Mulet, Roberto. «Cuba y las dificultades de la ciencia». *Juventud Técnica*, 1 de noviembre de 2022, disponible en: <https://www.juventudtecnica.cu/articulos/cuba-y-las-dificultades-de-la-ciencia/>.
- Núñez Jover, Jorge y Luis Felipe Montalvo Arriete. «La política de ciencia, tecnología e innovación en la actualización del modelo económico cubano: evaluación y propuestas». *Economía y Desarrollo*, vol. 150, n.º 2, (julio-diciembre de 2013), págs. 40-53.
- ONEI. «Series estadísticas». *ONEI*, 2024, disponible en: <https://www.onei.gob.cu/>.
- RICYT. «Comparative indicators». *RICYT*, 2024, disponible en: <https://www.ricyt.org/en/category/indicators/>.
- Rodríguez, Armando; Garzón, Jesús Chía; Martín, Héctor Arias y Zamora Rodríguez, María Luisa. «Cuba y las Encuestas Nacionales de Innovación: la conducta innovadora de las empresas cubanas». *Gecontec: Revista Internacional de Gestión del Conocimiento y la Tecnología*, vol. 10, n.º 2 (2022), págs. 1-16.
- Rodríguez, Armando y Núñez, Jorge. «El sistema de ciencia, tecnología e innovación y la actualización del modelo de desarrollo económico de Cuba». *Revista Universidad y Sociedad*, vol. 13, n.º 4 (2021), págs 7-19.
- Zamora Rodríguez, María Luisa. «Dinámica del potencial humano en el sistema de ciencia, tecnología e innovación en Cuba». *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, vol. 12, n.º 1 (2022).
-

## *Políticas sociales en Cuba 2019-2024: apuntes para una reforma*

MARÍA DEL CARMEN ZABALA  
DAYMA ECHEVARRÍA LEÓN

---

### **Introducción**

La política social ha sido uno de los referentes del proyecto emancipador cubano desde los inicios del período revolucionario. Se ha caracterizado principalmente por su centralidad en el modelo de desarrollo, el rol del Estado como su principal gestor, la universalidad y gratuidad de los servicios sociales, la igualdad de derechos y oportunidades, y el aseguramiento de servicios sociales básicos (Álvarez y Mattar, 2004).

En décadas más recientes, los documentos rectores del proceso de «Actualización»<sup>1</sup> muestran la continuidad de elementos cardinales de la política social cubana. Sin embargo, como resultado de la reforma, se han experimentado diferentes transformaciones entre las que se encuentran: mayor énfasis en la sostenibilidad económica, eliminación del trato igualitarista, ampliación del sistema tributario como aporte a los fondos para la seguridad social, mayor peso del mercado para garantizar servicios que antes brindaban las políticas sociales y mayor responsabilidad de las familias y las

---

1 El proceso de reformas económicas y sociales conocido como «Actualización del modelo económico y social» explicita propósitos y alcances en los siguientes documentos: *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* (2011 y 2016); *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano del Desarrollo Socialista*; *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos*.

comunidades en la provisión de bienestar, mayor focalización en la atención a personas y hogares, incremento de la descentralización local, entre otras.

El énfasis en la sostenibilidad económica entraña un potencial riesgo para el logro de los objetivos de política social propuestos, identificados por las autoras con anterioridad (Zabala y Echevarría, 2021): reducción de los recursos necesarios para el consumo de la población y la satisfacción de sus necesidades prioritarias; ampliación de las brechas entre familias y entre territorios con condiciones y puntos de partida inferiores para aprovechar las oportunidades existentes; barreras para el acceso a servicios de educación y salud que fueron compactados y regionalizados.

Según estudios realizados en Cuba entre 2008 y 2018 (Colectivo de Autoras y Autores, 2020), este proceso no ha logrado revertir desigualdades e inequidades sociales existentes entre grupos sociales —género, color de la piel, etarios, socioclasista, discapacidad, territorio, ruralidad— y ámbitos —económico, vivienda / hábitat, participación social y cultural—.

Se observa, además, su reforzamiento a partir de las intersecciones entre diferentes dimensiones, el incremento de las situaciones de desventaja social, pobreza y vulnerabilidad, lo que constata los efectos de estas políticas en las desigualdades.

En la actualidad, los efectos de la pandemia de la covid-19, del ordenamiento monetario y la inflación, superpuestos a la situación anterior y al recrudecimiento del bloqueo estadounidense y otras coyunturas externas desfavorables, han configurado un escenario de aguda crisis, que se manifiesta en todos los ámbitos, en especial en el incremento de la desigualdad social y el deterioro de las condiciones de vida de la población.

A su vez, se han erosionado los *espacios de igualdad*,<sup>2</sup> (Espina 2008) —en cuanto a acceso y calidad— y en paralelo, el avance de la mercantilización de algunos servicios y su correlato: el acceso diferenciado a ellos.

Estas condiciones tienen como efecto inmediato mayores gastos de las familias para cubrir sus necesidades, en primer lugar, la alimentación, así como aquellos servicios relacionados con los procesos educativos, salud-enfermedad y cuidados.

2 Mecanismo de distribución a través de los fondos sociales de consumo, caracterizado por la universalidad, masividad, garantía de derecho, gratuidad o facilidad de acceso, carácter social, homogeneidad, calidad creciente, igualdad de condiciones para todos los sectores sociales, independientemente de sus ingresos.

Desde 2019, se han aprobado un conjunto de políticas y programas sociales con el propósito de fortalecer la equidad, atender grupos de población y solucionar problemáticas sociales.<sup>3</sup> Entre ellos se observan puntos en común relativos a la promoción de la equidad y la justicia e inclusión social que podrían favorecer una implementación integral de políticas sociales.

El presente capítulo se propone examinar los cambios ocurridos en las políticas sociales entre 2019-2024 y sus efectos en la equidad social, para valorar hasta qué punto estas políticas logran cumplir con los compromisos del modelo social enunciados en los documentos del proceso de «Actualización».

Dando continuidad a un artículo anterior (Zabala y Echevarría, 2021), se examinan los cambios ocurridos en las políticas sociales de salud, educación, empleo y asistencia social.<sup>4</sup> Para concluir se propone un conjunto de elementos que podrían fortalecer el papel de las políticas sociales en la construcción del desarrollo socialista cubano.

## Políticas sociales 2019-2024

Las políticas sociales representan un conjunto de estrategias políticas que buscan contribuir al bienestar de la población y atender a grupos humanos específicos desde la gestión institucional. En este artículo se abordan las políticas de salud y educación por su contribución directa al bienestar de la población y por representar ámbitos donde el país ha exhibido desempeños significativos respecto a la región. Además, se examinan las políticas de empleo y asistencia

3 Programa Nacional contra el racismo y la discriminación racial (2019), Plan de Acción Nacional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana (2019), Plan Nacional de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional (2019), Política para Impulsar el Desarrollo Territorial (2020), Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres (2020), Macroprograma Desarrollo Humano, equidad y justicia social (2021), Actualización de la Política para la Atención a la Dinámica Demográfica (2022), Comisión Nacional para el seguimiento y monitoreo de la aplicación de disposiciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2021), Política para la atención a personas, familias, hogares en situación de vulnerabilidad social (2021), Estrategia integral de prevención y atención a la violencia de género y en el escenario familiar (2021), Código de las familias (2022), Ley de soberanía alimentaria y seguridad alimentaria y nutricional (2022), Política integral para la Atención a la Niñez y las Juventudes (2023), Programa para la revitalización de la ruralidad (2023).

4 En el trabajo anterior se incluyeron, además, seguridad social y viviendas; por razones de extensión no son aquí analizados.

social por representar espacios vitales para alcanzar el bienestar.

## Salud

La salud ha sido un ámbito priorizado en el país. El gasto en salud entre 2008 y 2022 ha representado alrededor de la tercera parte del consumo del gobierno, proporción que se incrementó en 2021 (41 %) y decreció en 2022 (34 %) (ONEI, 2023).

Como resultado del proceso de reorganización, compactación y regionalización de los servicios de salud iniciado en 2010 —en el marco de la Actualización del modelo económico y social—, se redujeron las prestaciones de los servicios comunitarios de salud, así como el número de hospitales, clínicas estomatológicas y hogares maternos; en las zonas rurales la medida implicó el cierre de hospitales y hogares maternos. Este proceso tuvo efectos negativos en cuanto a la accesibilidad geográfica —distancias y tiempos— de los servicios y su equidad distributiva, en particular en los asentamientos rurales, dispersos, montañosos o con afectaciones en los servicios de transporte (Íñiguez 2012); asimismo, amplió las brechas existentes, en particular las de género y territorio (zonas montañosas) (Fundora, 2020).<sup>5</sup>

Entre 2018 y 2021 se observa un ligero incremento de indicadores del sistema de salud —unidades de asistencia médica, dotación de camas, ingresos hospitalarios, consultas médicas, consultas estomatológicas, actividad quirúrgica—, excepto los dos últimos, probablemente asociado a las medidas para afrontar la pandemia de la covid-19. En 2022 se reducen la cantidad de consultas médicas, de ingresos hospitalarios y el promedio de camas reales, vinculado al control de la situación pandémica (ONEI, 2023).

La cobertura de médicos y estomatólogos mejoró sostenidamente desde 2010 hasta 2021, sin embargo, en 2022 se registra un incremento del número de habitantes por médicos y estomatólogos, más acentuado en el caso de los médicos,<sup>6</sup> posiblemente relacionado con la salida de profesionales del sector hacia otros sectores de la economía o hacia el exterior.

5 Según una sistematización realizada por esta autora, la mayoría de las investigaciones fundamentan la ampliación de brechas que ya existían previas a la etapa, pero que se agudizan con medidas introducidas en el período. Las desigualdades por género y por territorio son las más agravadas.

6 Este comportamiento hace referencia al total de médicos y estomatólogos del país, sin considerar la cantidad de estos que se encuentra prestando servicios en otros países, dato que podría modificar la cobertura real.

Como se comentará más adelante, en enero de 2024 se incrementaron los ingresos de profesionales y técnicos vinculados directamente con la asistencia médica,<sup>7</sup> medida que pretende contener el éxodo de profesionales del sector y mejorar la cobertura. La tasa por 10000 habitantes en el caso de los médicos es de 84,9 y la de estomatólogos de 15,9 (MINSAP, 2023), ligeramente inferior a la de 2021 cuando existían 94,9 y 18,7, respectivamente, por cada 10000 habitantes (MINSAP, 2023).

A continuación, se presentan algunos indicadores de resultados en salud entre 2017-2022.

**Tabla n.º 1. Indicadores de salud seleccionados (2017-2022)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tasa de mortalidad infantil	4	4	5	4,9	7,6	7,5
Índice de bajo peso al nacer	5,1	5,3	5,4	5,6	6,6	7,2
Tasa de mortalidad de menores de 5 años	5,5	5,3	6,6	6,2	9,2	9,5
Tasa de mortalidad materna por 100 000 habitantes	39,1	43,8	37,4	40	176,6	40,9
Tasa de mortalidad (Bruta) por 1000 habitantes	9,5	9,4	9,7	10	15	10,8

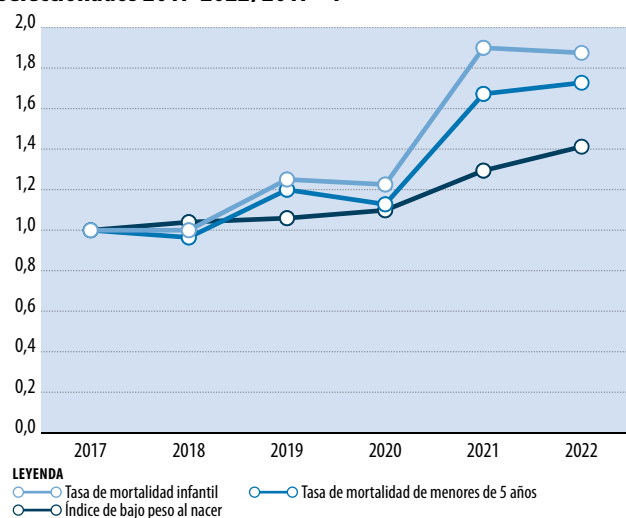
Fuente: MINSAP (2023 y 2022). *Anuario Estadístico de Salud*.

El deterioro de estos indicadores en 2021 y 2022 se asocia a los efectos de la epidemia provocada por la covid-19, a pesar de su manejo adecuado en el país.<sup>8</sup> Sin embargo, ha de notarse que, aún antes de la pandemia (2017-2019), algunos indicadores comentados con anterioridad habían comenzado a deteriorarse y empeoraron su comportamiento a raíz de esta, como se muestra en el siguiente gráfico, en el que se toma los indicadores de 2017 como año base.

7 Incluye: pago adicional mensual por años de servicios, incremento de tarifa horaria, pago adicional por condiciones especiales de trabajo, pago por el máximo esfuerzo en la carga asistencial, docente, investigativa y de otros servicios (Sitio oficial de gobierno del MINSAP, 28 de diciembre de 2023).

8 En el país se diagnosticaron 1 115 251 pacientes con la enfermedad y 8530 fallecidos hasta abril de 2024 (Sitio oficial de gobierno del MINSAP, 16 de mayo de 2024). El plan para la prevención y enfrentamiento a la covid-19 se caracterizó por la intersectorialidad, dinamismo, adecuación a las etapas de la epidemia en el país y en los territorios, prevención, colaboración gubernamental, científica y ciudadana. Las políticas de salud —asistencia médica, investigación, capacitación, higiene, etc.— se sustentaron en la universalidad del sistema, la participación de la industria biotecnológica y farmacéutica nacional en la producción de medicamentos y vacunas, y las contribuciones de otras ciencias (Zabala y Fundora, 2020).

**Ilustración n.º 1. Dinámica del comportamiento de indicadores seleccionados 2017-2022, 2017=1**



**Fuente:** Elaboración propia en base a MINSAP (2023 y 2022).  
*Anuario Estadístico de Salud.*

Entre los factores que pueden explicar este comportamiento se encuentran: insuficiente disponibilidad de medicamentos, insumos, equipamiento y servicios especializados, deterioro constructivo e higiénico-sanitario de las unidades de servicios, asociados al reforzamiento del bloqueo del gobierno estadounidense y a la aguda crisis económica del país, que han limitado notablemente la disponibilidad de ingresos en divisas para, entre otros insumos, adquirir medicamentos y materias primas para producirlos.<sup>9</sup> También existen factores internos del sistema de salud, como la inestabilidad del personal y la deficiente organización de los servicios, entre otros elementos. Asimismo, en determinantes sociales de salud, como alimentación, condiciones socioeconómicas, acceso a agua potable y saneamiento, vivienda y hábitat saludable, se presentan en general afectaciones importantes en el país y existen brechas de equidad, según territorios, espacios, género, color de la piel, otras características y su reforzamiento interseccional.<sup>10</sup> Además, las situaciones de vulnerabilidad social afectan el acceso y aprovechamiento de los servicios de salud (Fuentes, 2016).

9 En otros artículos del libro se profundiza y argumenta al respecto.

10 Véanse los estudios de: Instituto Nacional de Higiene, Epidemiología y Microbiología (INHEM), Instituto de Medicina Tropical Pedro Kourí (IPK), Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano, Escuela Nacional de Salud Pública, FLACSO Cuba, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Centro de Estudios Demográficos y Departamento de Sociología de la UH.

Aunque se declara la prioridad de la salud dentro del modelo de desarrollo cubano y se han recuperado indicadores de cobertura respecto a la etapa 2010-2018, la calidad de los servicios, el aseguramiento de medicamentos e insumos y varios indicadores de resultados se han resentido, incluyendo la estabilidad de profesionales del sector (Cubadebate, 2023). En medio de fuertes restricciones financieras, junto a la necesaria inversión en el sector, debe también priorizarse la atención a aquellas condiciones extrínsecas al sistema que afectan el estado de salud y el acceso a los servicios médicos, como alimentación, agua, transporte y condiciones materiales de vida, desde una visión integral.

## Educación

Las políticas educativas continúan representando un ámbito priorizado a nivel de país, al que se le dedica como promedio el 32 % de los gastos sociales en el período 2011-2021, solo superado por los gastos en salud. Como fue comentado en el artículo que antecede a este, la principal característica de este período en la educación es la búsqueda de la eficiencia en el gasto, a través del aumento del retorno de la inversión en educación, así como una mayor relación con las demandas de cada territorio.

La principal contracción del número de instituciones educativas ocurrió en los cursos 2015-2016 y 2016-2017, este decrecimiento ocurrió principalmente en la enseñanza superior. En los siguientes dos cursos para los que se cuenta con información, se observa una ligera recuperación del número de instituciones disponibles (ONEI, varios años).

Entre 2021 y 2024 el principal cambio que afecta a todos los niveles educativos fue la readequación de los calendarios y programas docentes en función de las interrupciones provocadas por la pandemia de la covid-19. Desde mediados de 2020 y hasta 2022 la docencia tuvo una fuerte presencia virtual, ya fuera por la televisión para la educación primaria, secundaria y técnica-profesional o por plataformas virtuales para la educación superior. Desde 2022 se comenzó a retomar la presencialidad y a reajustar el calendario docente, este proceso ya fue concluido en la educación general y en la educación superior se espera que en septiembre del 2025 se retome el año docente tradicional de septiembre a julio.

En la educación general desde 2017 se aplica el III Proceso de perfeccionamiento, orientado a mejorar la calidad de la enseñanza a tono con el contexto actual

y ha favorecido la actualización de programas, planes, libros de texto y cuadernos; sus efectos están siendo monitoreados en la actualidad.

En la educación de la primera infancia, la novedad del último período consiste en la creación de casitas infantiles en centros laborales que tienen una demanda no satisfecha de cuidado de la primera infancia entre las personas empleadas y que cuentan con las condiciones materiales para mantenerlos (Mined, 2011). Esta modalidad pretende responder a la demanda de cuidados que no logra satisfacerse desde los círculos infantiles institucionales, a la vez que promueve la corresponsabilidad por el cuidado de hijas e hijos desde las instituciones empleadoras. Hasta abril de 2024 funcionaban 202 casitas infantiles en todo el país.

La enseñanza técnica profesional (ETP) cuenta en 2024 con 400 instituciones y una matrícula de más de 160 000 alumnos. Este tipo de enseñanza había sido promovida dentro de las principales opciones como continuidad de estudios al concluir tanto la enseñanza secundaria como la preuniversitaria, sin embargo, a partir del curso escolar 2018-2019 se observa una tendencia a priorizar la educación superior, en su modalidad de Educación Superior de Ciclo Corto, un nivel escolar intermedio entre el bachillerato y la licenciatura, orientado a responder a demandas formativas puntuales para determinados espacios económicos.<sup>11</sup>

Una de las mayores insatisfacciones en la educación general es el deterioro de la calidad del proceso educativo, así como el déficit e insuficiente preparación del personal docente (Cubadebate, 2023-2024).

Se observa un ligero incremento de la educación superior dentro de la matrícula y de sus graduados, especialmente en los últimos tres cursos de los que se tienen datos. La flexibilidad introducida en el período de la pandemia tanto para el acceso a la universidad como para la realización de los ejercicios finales de grado, puede haber favorecido este comportamiento. En la actualidad más de 270 000 personas están matriculadas en las carreras universitarias, de ellas 105 000 en el curso diurno y más de 158 000 en el curso por encuentros.

Los cambios en las modalidades de acceso a la educación superior, así como el proceso de ubicación anticipada representan los dos principales cambios ocurridos en la Educación superior en los últimos 5 años. En cuanto al acceso, la eliminación del requisito de aprobación de los exámenes de ingreso en el

curso 2021 (Albizu-Campos, Echevarría y Tejuca, 2023) y el incremento de plazas en el Técnico Superior ha ampliado el acceso a la educación superior.

Entre los riesgos de estas transformaciones se encuentran: la prioridad a los egresados de preuniversitario, aunque no se hayan presentado a los exámenes de ingreso, antes que a estudiantes de la ETP que estén interesados en continuar; la escasa eficiencia académica futura de quienes ingresen en la enseñanza superior sin aprobar los exámenes de ingreso —así como sus posibles implicaciones en cuanto a disponibilidad de fuerza de trabajo calificada—; y la posible reproducción de desigualdades, con el acceso a las carreras menos demandadas y el abandono temprano de quienes tienen mayores desventajas sociales, como ya se señala en uno de los estudios consultados (Tejuca, 2022). Para promover la inclusión educativa no es suficiente promover políticas que amplíen el acceso, se requiere apoyar la permanencia, especialmente del estudiantado que llega a la universidad en peores condiciones —económicas, de movilidad, de conocimientos previos— sin comprometer la calidad del proceso educativo.

La ubicación anticipada, introducida en el curso 2019-2020, inserta al estudiantado del último año de la carrera en los empleos que tendrán una vez que se gradúen, y donde deben realizar el ejercicio final de curso. Esta medida pretende responder a las insatisfacciones estudiantiles con los vínculos laborales que establecen en las prácticas pre profesionales, así como con los empleos asignados.

Procura, además, que las entidades empleadoras se comprometan en mayor medida con la preparación de sus futuros trabajadores/as. Como desafíos, además de mantenerse las razones que le dieron origen, se destacan la no cobertura de empleo, la incapacidad de realizar tutorías que acompañen la realización del ejercicio final de grado, así como la falta de motivación del estudiantado por la preubicación (País y Pacheco, 2024).

Es necesario que el peso de la pre-ubicación a través de las redes de estudiantes y sus familias, ante la ausencia de ofertas desde el empleo que motiven al estudiantado, no limite el propósito igualitario y meritocrático en que se basa la ubicación, según méritos acumulados durante la carrera y que se plasma en el escalafón (Granma, 2024).

11 En 2024 existen 64 técnicos superiores en varias ramas de las ciencias y una matrícula de 12 000 personas.

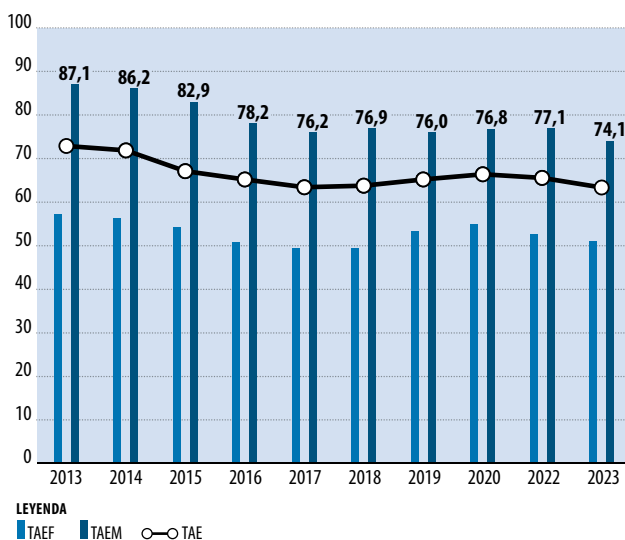
## Empleo y salarios

Los cambios en la política de empleo han representado un eje transversal del proceso de Actualización del modelo económico y social. Entre 2018-2024 los cambios más significativos tienen que ver con la implementación de la Tarea Ordenamiento, que modificó los ingresos de manera importante, así como la sostenida ampliación del sector no estatal que incluyó en 2021 la aprobación de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) privadas.

Algunos indicadores del empleo del período muestran una ligera mejoría de las tasas de actividad económica hasta 2022, que en 2023 vuelven a disminuir. Se mantiene la brecha entre mujeres y hombres en este indicador y en la ocupación total, como muestra la ilustración n.º 2.

Para la población económicamente activa se están desarrollando acciones como las ferias de empleo y el servicio de gestión local del empleo (MTSS, s/f). Sin embargo, estos procesos deben estar acompañados por la generación de empleos productivos, principalmente. Además, las condiciones para generarlos son complejas en la actualidad si se tiene en cuenta la contracción de la economía en los años precedentes y en la actualidad (Cubadebate, 2024), por lo que no se avizoran cambios en el corto plazo.

**Ilustración n.º 2. Tasas de actividad económica, por sexo (2013-2023, %)**



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (varios años). *Anuario Estadístico de Cuba*.

En términos sectoriales se mantiene una estructura que muestra como principales fuentes de empleo al sector de Agricultura, ganadería y silvicultura (16,8%),

Educación (10,5%) y Salud Pública y asistencia social (10,4%), seguidos por Comercio y reparación de efectos personales (9,7%). Se mantiene la brecha de género en la ocupación asociada a la división sexual del trabajo que asigna roles y actividades «tipificadas» para mujeres y hombres: ellas son solo mayoría en Educación y Salud, y superan ligeramente a los hombres en Ciencia e Innovación Tecnológica.

La sostenida ampliación del sector no estatal desde 2011, concebido como complemento del sector estatal y principalmente para fomentar la producción y aportar fuentes de empleo, ha tenido un efecto significativo en la estructura de empleo y en la cantidad de entidades, como se muestra en la siguiente tabla.

En los cuatro últimos años se observa un incremento de la ocupación y del número de entidades bajo formas privadas, si bien las formas estatales mantienen la mayoría de la ocupación. Nuevos desafíos traen estos cambios para las relaciones laborales y es una de las razones por las que se espera un nuevo Código de Trabajo para finales del 2024. Sin embargo, debe resaltarse que por lo general este sector ofrece mejores salarios para sus trabajadores y existe un creciente compromiso de muchas empresas y emprendimientos privados con la responsabilidad social. El encargo de garantizar los derechos laborales también en este sector continúa siendo un terreno de disputa según muestran algunas investigaciones (Rojas, 2024; Fajardo, 2017).

**Tabla n.º 2. Estructura de la ocupación según situación del empleo y principales entidades registradas (2020-2023, en % del total de ocupados y del total de entidades registradas)**

Ocupación (%)	2020	2021	2022	2023
Estatal	66,6	67,6	64,3	62,4
Cooperativas	11,5	10,6	12,0	11,4
Privado	21,9	21,9	23,7	26,2
Principales entidades registradas 12 (%)				
Unidades Presupuestadas	23,3	24,0	15,5	14,5
Empresas Estatales	18,8	18,7	14,1	10,5
Cooperativas	55,2	52,1	35,5	27,9
Mipyme privada	-	2,6	32,1	43,9

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2024).

En julio de 2024 se han propuesto un grupo de medidas relacionadas con el sector no estatal, para «reordenar el trabajo y perfeccionarlo, en aras de que todas las formas de gestión tributen al desarrollo económico

12 Por su pequeño peso porcentual en la estructura de entidades por formas de organización no se incluyen las sociedades mercantiles, mipymes estatales ni las empresas filiales. Ver capítulo Organización Institucional, ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba*.

y social del país» (Presidencia, 2024). Será necesario monitorear los efectos de este proceso también en el empleo, pues este sector ha sido el más dinámico en la creación de puestos de trabajo como se comentó con anterioridad, además del peso que tiene en la oferta de bienes y servicios, en un contexto marcado por la escasez de alimentos y otros rubros de primera necesidad.

La Tarea Ordenamiento Monetario, aplicada en 2021, incrementó en casi cinco veces el fondo de salario, y, entre otras medidas, fijó el salario mínimo a una canasta de bienes y servicios de referencia de 2100 pesos. Uno de sus resultados inmediatos, aunque poco sostenible, fue el incremento de personas que solicitaron empleos en las direcciones municipales de Trabajo (Albizu-Campos, Echevarría y Tejuca, 2023). Otra consecuencia ha sido el sostenido incremento del salario medio nominal mensual en las entidades estatales y mixtas. Para 2023 este indicador representó casi 6 veces el salario de 2018: 4648 CUP frente 777 CUP.

A tres años de su implementación, los efectos no deseados sobre la inflación y la significativa escasez de ofertas, costos elevados, espacios de mercado para bienes esenciales en moneda libremente convertible inestables y con altos precios, 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, anulan este sostenido incremento y el papel del salario como medio fundamental para satisfacer las necesidades de la vida diaria.

Como correlato diluye el efecto meritocrático de esta reforma salarial. A su vez, las diferencias en este indicador por provincias se mantienen —solo La Habana y Mayabeque superan el promedio nacional—, sin indicar necesariamente mayor aporte productivo.

A partir de 2024 se comenzaron a implementar incrementos salariales en el sector de educación y de salud principalmente, asociados al pago adicional mensual por años de servicio y pago por el máximo esfuerzo.

Además, para el sector de la salud ocurrieron otros incrementos que se comentan en el acápite Salud.<sup>13</sup> En junio de 2024 se amplió el alcance a otras personas en las categorías de operarios y trabajadores de

servicios de la Salud y personal docente de Educación (*Granma*, 2024).

El incremento de los salarios en estos sectores forma parte de un programa que se implementa para estabilizar la fuerza laboral especializada. En el caso de Salud Pública, forma parte de 22 medidas relativas a: la colaboración médica y de los servicios como parte de la exportación de servicios, el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, y el continuo incremento de la estimulación moral (ANPP, 2024).

La fluctuación de personal ha representado un desafío para garantizar la cobertura y la calidad del servicio que se brinda y que fue comentado en los epígrafes anteriores. Se deberá seguir monitoreando su efecto en la estabilización de la fuerza de trabajo, especialmente la calificada (*Granma*, 2024).

### Asistencia social

Con relación a la asistencia social, el cambio más significativo durante el período analizado ha sido el diseño e implementación de la Política para la atención a personas, familias-hogares, grupos o comunidades en situaciones de vulnerabilidad social,<sup>14</sup> que concreta lo referido a la inclusión entre las personas aptas para recibir subsidios, a aquellas que se encuentran en condiciones de riesgo o vulnerabilidad.<sup>15</sup> El objetivo de la política es prevenir, atender y transformar situaciones de vulnerabilidad, permanentes o transitorias, en personas, familias/hogares, grupos y comunidades, con enfoque de derechos y equidad social desde una visión de desarrollo integral. En ella se amplían los perfiles de vulnerabilidad identificados en los documentos programáticos —población vulnerable o de riesgo en la alimentación, adultos mayores y personas con discapacidad—, e incluye condiciones asociadas a: morbilidad, género, edad, discapacidad, color de la piel, situación económica, capital cultural, vivienda /

13 Fueron beneficiados con esta medida médicos, estomatólogos, personal de enfermería, psicólogos, tecnólogos, farmacéuticos y otros profesionales técnicos (ANPP, 2024).

14 Forma parte del programa «Prevención social y atención a las vulnerabilidades», del Macroprograma «Desarrollo humano, equidad y justicia social» (Acuerdo 9152). Otros instrumentos vinculados son: Política para el perfeccionamiento y los servicios que se prestan a las personas con discapacidad (Acuerdo 9040), Fortalecimiento de la actividad de Prevención y Trabajo Social en la comunidad (Acuerdo 9151) y el Acuerdo 9153, que amplía la gama de recursos a familias con situaciones sociales críticas, así como los proveedores con los que se puede comercializar los recursos.

15 Ver: *Conceptualización del modelo económico y social cubano* (292) y *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social* (210, 211 y 212). Período 2016-2021.

hábitat,<sup>16</sup> territorio, violencia, marginación, discriminación, inferiorización y participación política; por otra parte, contempla la superposición, persistencia e interseccionalidad de las situaciones o dimensiones presentes.

Los retos de esta política radican en su implementación integral, el balance adecuado entre prestaciones e instrumentos transformativos —empleo, dotación de activos para emprender, etc.—, la transparencia y justicia en cuanto a los criterios de elegibilidad para recibir los beneficios previstos, la identificación precisa de las personas beneficiarias y de sus necesidades para garantizar una correcta focalización, el fortalecimiento de la gestión local participativa para su implementación vinculada al trabajo social comunitario, la calidad de los servicios sociales comunitarios que se ofrecen, y un sistema de monitoreo y evaluación que informe sobre los efectos e impactos de la política.

Según la información disponible,<sup>17</sup> más de 189 169 familias y 350 472 personas son beneficiarias de los programas de asistencia social implementados. No obstante, queda aún pendiente la eliminación de subsidios generalizados a productos, que llegan a personas que realmente no los necesitan.

### **A modo de cierre: elementos claves para el diseño y la implementación de una política social integradora e inclusiva**

La transformación de la situación existente, en cuanto a política social, exige introducir elementos de cambio, enunciados en trabajos anteriores, que no se logran llevar a la práctica, si se quiere honrar el compromiso de elevar la calidad de vida y el bienestar de la población. En la actual situación del país urge transformar modelos de gestión que ya han demostrado su ineffectividad.

Una cuestión cardinal es la comprensión de la equidad y la justicia social, pilares de la política social cubana. Con relación a la equidad, aunque se sostiene la

igualdad de oportunidades —es este uno de los principios y valores del modelo— y el tratamiento imparcial para asegurar los derechos, preocupa la erosión de algunos espacios de igualdad; lo que explica resultados desiguales de los diferentes grupos sociales y la necesidad de construir consensos sociales en torno a estos temas.

Respecto a la justicia social, la apuesta por la *igualdad de oportunidades* —en la cual el mérito y la responsabilidad individual son esenciales— debe conjugarse con la *igualdad de posiciones* o lugares en la estructura social, en particular capital, ingresos y condiciones de vida (Dubet, 2011). Para el caso de Cuba, el incremento notable de la diferenciación socioeconómica se configura como un obstáculo para el aprovechamiento equitativo de las oportunidades existentes. En cuanto a políticas, esto supone la combinación adecuada de políticas sociales universales y políticas dirigidas a grupos y problemas específicos, un camino en el que ha avanzado la política social cubana, con fundamento en el universalismo sensible a las diferencias.

La transformación de la política social cubana en el contexto antes descrito requiere atender los siguientes elementos que se proponen a modo de cierre:

- Sostenibilidad económica de la política social. Uno de los principales retos es el déficit de presupuesto del gobierno central para asumir los costos de la cobertura de estas políticas y, por tanto, de mantener el principio de universalidad. En un escenario en el que no se modifique tal situación, la propuesta debe orientarse a: i) realizar ejercicio legislativo que permita establecer prioridades para reducir las brechas más significativas y cubrir los ámbitos más afectados, para dar respuesta a las problemáticas sociales más acuciantes; ii) restablecer la responsabilidad del Estado en la provisión de bienestar a las familias y iii) garantizar la eficiencia y efectividad en el uso de los presupuestos. A nivel local deben elaborarse presupuestos multiactorales y transparentes, que respondan a las prioridades, necesidades operativas y estratégicas de los territorios y su población, con participación colectiva en su construcción, ejecución y rendición de cuentas. Respecto a la sostenibilidad social, las metas deben enfocarse en la preservación del potencial humano mediante incentivos diversos.
- Diseño e implementación de acciones integrales de política social, con colaboración interinstitucional,

16 En 2018 se aprueba el Programa Nacional de la Vivienda, con vistas a mejorar la difícil situación habitacional existente, que establece prioridades para personas y familias con condiciones precarias, madres con tres o más hijos y comunidades vulnerables; sin embargo, no han sido cumplidos los planes de construcción y rehabilitación y existen dificultades en la terminación de las obras a partir de los subsidios otorgados, entre otros problemas.

17 Ver: Figueredo Reinaldo, Oscar y Edilberto Carmona Tamayo «Cuba en datos: Protección Social a los más vulnerables». *Cubadebate*, 6 marzo de 2024.

enfoque intersectorial e interseccional.<sup>18</sup> El diseño del macroprograma «Desarrollo humano, equidad y justicia social» transversaliza estos elementos en todos sus programas y proyectos —tanto los sectoriales ya existentes como los de nueva creación— y establece un sistema de trabajo afín a esos propósitos, mediante la labor de un Consejo Interinstitucional. Sin embargo, la persistencia de estilos y rutinas sectorializadas, la ausencia de presupuestos integrados y de una institución de gobierno integradora, han limitado el alcance de tales propósitos. A nivel local, las Estrategias de Desarrollo Municipal tampoco han logrado revertir el estilo sectorial de trabajo. Se propone la creación de una entidad coordinadora, con atribuciones, competencias y recursos que responda por mantener la integralidad de las políticas.

- El fortalecimiento de las capacidades de personas e instituciones que diseñan e implementan las políticas sociales debe ser también una prioridad. La fluctuación laboral de este personal junto con la utilización de métodos poco novedosos, sin cuestionamiento crítico de lo regulado por el nivel central y sin apuestas que respondan a las problemáticas específicas lastra la capacidad de actuación de este funcionariado. La revisión de herramientas contemporáneas de focalización y universalización que se han implementado en América Latina y el Caribe deberá constituir una guía de referencia para estas personas e instituciones. Del análisis de sus ventajas y desafíos pueden extraerse lecciones importantes para su implementación en el contexto cubano.
- Monitoreo y evaluación de las políticas. Resulta necesario diseñar tal sistema, que permita valorar los resultados e impactos de las intervenciones públicas, según indicadores y parámetros establecidos: eficacia, eficiencia, equidad, cobertura, pertinencia, suficiencia de las prestaciones, viabilidad, sostenibilidad, focalización, participación ciudadana, recursos, entre otros. Este sistema debe implementarse de forma sistemática, con participación de directivos, funcionarios, academia y población beneficiaria, sus resultados deben ser públicos y utilizados para la corrección de las acciones implementadas.

- Acceso a la información. Contar con registros públicos y estadísticos, que permitan dar seguimiento a los ejes estructurantes de las desigualdades como ingresos, nivel educativo, situación de salud y empleo, según grupos específicos (género, color de la piel, territorio, edad, situación de discapacidad) podría alimentar la propuesta anterior a la vez que favorecer análisis y propuestas a diferentes escalas: local, regional, nacional. A su vez, bases de datos actualizadas de esta índole permitirán realizar mejores diseños, perfeccionar la selección de personas a beneficiar y monitorear en relación con los procesos en curso.
- Fortalecimiento de la participación ciudadana en políticas sociales. Requiere el tránsito de posiciones pasivas como receptores de información y usuarios de servicios o prestaciones, a una implicación en los procesos de consulta, toma de decisiones, gestión y autogestión, colaboración, evaluación y control ciudadano, que contribuyan a una mayor pertinencia de los programas interventivos y a más satisfacción con sus resultados. El espacio local, como se presenta a continuación, constituye un lugar clave para fortalecer esa participación.
- Implementación local. Las políticas, programas y proyectos aprobados a nivel nacional solo pueden desarrollarse si logran articularse con las Estrategias de Desarrollo Municipal, espacio en el que deben concretarse y adecuarse, a partir de las condiciones y problemáticas de los territorios. La gestión local debe distanciarse de la implementación vertical, homogénea y descontextualizada, y orientarse hacia la autogestión, innovación, aprovechamiento de potencialidades locales y solución de los problemas allí existentes.

De mantenerse un contexto tan difícil como el actual, la identificación de prioridades a atender, sin perder la visión estratégica de cambio bajo los principios de equidad y justicia social, deberá responder a aquellos ámbitos y grupos que son claves para garantizar la equidad en el mediano plazo: alimentación y salud, así como niñez y juventudes estarían entre las prioridades.

<sup>18</sup> Aunque la estructura de este capítulo sigue una lógica sectorial, según las informaciones disponibles, en cada caso se ha insistido en la necesaria visión integral de la política social.

---

## Bibliografía

- Albizu-Campos, Juan Carlos; Dayma Echevarría y Mayra Tejuca. «Políticas sociales en Cuba: de la Conceptualización a la práctica. Principales desafíos». *Miradas a la Economía Cubana: De la Conceptualización a la práctica*, págs. 53-64. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES): Santo Domingo, 2023.
- Álvarez, Elena y Jorge Mattar. *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*. CEPAL / INIE / PNUD: La Habana, 2004.
- CLACSO. *Colección Tensión y complicidad entre desigualdades y políticas sociales. Análisis del contexto cubano 2008-2018*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Cuba)-Publicaciones Acuario: La Habana, 2020.
- Colina, Henry y Dayma Echevarría. «Seguridad Social para el Trabajo por Cuenta Propia y la informalidad en Cuba: luces y sombras desde un análisis en el contexto de la covid-19 y el ordenamiento monetario». *Empleo y Previsión Social: problemáticas en Argentina y en el mundo*, págs. 401-424. CLACSO: Buenos Aires, 2022.
- Consejo de Ministros. «Decreto 283/2009. "Reglamento de la Ley de Seguridad Social" (Anotada y Concordada)». *Gaceta Oficial de la República*, n.º 1, año CXXII, edición especial, págs. 1-51. MINJUS: La Habana, 16 de febrero de 2024.
- Dubet, Francois. *Repensar la justicia social contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Siglo XXI Editores: Buenos Aires, 2011.
- Echevarría, Dayma. «Género y covid-19 en Cuba: Aprendizajes y desafíos». *Enfrentando la covid-19 en el Caribe. Experiencias en República Dominicana y Cuba*, págs. 165-188. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES): Santo Domingo, 2023.
- Espina, Mayra. *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. Acuario: La Habana, 2008.
- Espina, Mayra. «Retos y cambios en la política social». *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*, págs. 157-172. Caminos: La Habana, 2012.
- Fajardo, Yuleysis. *¿Garantías laborales en el sector por cuenta propia? Un estudio de casos en el municipio Cerro*. La Habana. Tesis presentada para obtener el título de Máster en Sociología. Departamento de Sociología, Facultad Filosofía, Historia y Sociología, Universidad de La Habana: La Habana, 2017.
- Fuentes, Susset. *El acceso a los servicios de salud y la capacidad de enfrentamiento familiar ante situaciones de quebrantamiento de la salud. Un lugar desde el cual pensar la reproducción de desigualdades en la Cuba actual*. Tesis de Maestría en Desarrollo Social, FLACSO-Cuba: La Habana, 2016.
- Fundora, Geydis. «Gestión de empleo y seguridad social en contexto de pandemia: Las certezas y desasosiegos de la experiencia cubana». En: *Enfrentando la covid-19 en el Caribe: Experiencias en República Dominicana y Cuba*, págs. 79-118. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES): Santo Domingo, 2021.
- García, Jaime. «El problema agrario en la actualización del modelo cubano: la asalarización y el mercado de trabajo en el sector agropecuario». *Anuario Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, vol. 12 (2021).
- Íñiguez, 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.
- Leyva, Arisbel. «Cooperativas agropecuarias en Cuba: dinámicas socioestructurales entre dos siglos». *Cuba rural. Transformaciones agrarias, dinámicas sociales e innovación local*, págs. 135-186. Ciencias Sociales: La Habana, 2018.
- MINSAP. *Anuario Estadístico de Salud, 2021*. MINSAP: La Habana, 2022.
- MINSAP. *Anuario Estadístico de Salud, 2022*. MINSAP: La Habana, 2023.
- ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba, 2022*. Oficina Nacional de Estadísticas e Información: La Habana, 2023.
- País, Beatriz y Arlety Pacheco. «Desarrollo profesional de los egresados/as de la Universidad de La Habana». *Revista Cubana de Educación Superior*; vol. 43, n.º 2 (2024), págs. 67-82.
- PCC. *Documentos del 7mo Congreso del Partido aprobados por el Pleno del Comité Central el 18 de mayo del 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio del 2017*. UEB Gráfica Empresa de Periódico: La Habana, 2017.
- Peña, Angela. *Regímenes de bienestar y pobreza familiar en Cuba*. Ciencias Sociales: La Habana, 2017.
- Rojas, Mirlena. *Configuraciones del mercado de fuerza de trabajo en el contexto de la Actualización. Un estudio de caso en el sector agroalimentario del municipio San Antonio de los Baños, provincia Artemisa*. Tesis presentada a Predefensa para obtener el Título de Doctora en Sociología, Universidad de La Habana: La Habana, 2024.
- Tejuca, 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 (julio-diciembre 2022), disponible en: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1817-40782022000200167](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1817-40782022000200167).
- Zabala, María del Carmen y Geydis Fundora. «Políticas sociales para enfrentar la covid-19 en Cuba». En *Ciencia e innovación: desafíos a la multidisciplinariedad ante la covid 19. Gestión del conocimiento y alianzas estratégicas en la Universidad de La Habana*. Editorial UH: La Habana, 2020.
- Zabala, María del Carmen. «Equidad social y cambios económicos en Cuba: retos para la atención a la pobreza y las desigualdades». *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico*, págs. 32-49. Ciencias Sociales y Ruth Casa Editorial: La Habana, 2015.
- Zabala, María del Carmen y Dayma Echevarría. «Las políticas sociales para la Cuba del 2030: elementos para su diseño e implementación». *Revista Economía y Desarrollo*, vol. 164, n.º 2 (2021), disponible en: <http://scielo.sld.cu/scielo.php>.
-

## *Conmemorar el 35° aniversario es una muestra de que los imposibles aún no están perdidos*

JUAN A. TRIANA BARROS

---

Dra. Iselle Pascual Alonso, presidenta del Consejo Científico de nuestra Universidad.

Dra. Johana Odriozola Guitart, viceministra del Ministerio de Economía y Planificación.

Mis queridos colegas y amigos del Centro de Estudios de la Economía Cubana.

Distinguidos invitados e invitadas que nos acompañan.

Aunque no estoy acostumbrado a leer, he preferido organizar algunas ideas en el papel en respeto a su tiempo. Por cierto, se extraña a Delio [Carreras], a su arenga y su campana, aquí, donde prefería estar.

Es un gran privilegio pertenecer a nuestra casa de altos estudios, que hoy nos acoge mercedamente en su más solemne recinto, nuestra Aula Magna, que guarda todo el sacrificio y la dedicación de muchos y muchas que han hecho por nuestro país y por esta Universidad casi tricentenaria, que lo antecede y lo acompaña. Es tremendo este privilegio, por demás inmerecido, de poder dirigirme a ustedes desde este sitio donde los más excelsos representantes del pensamiento han hecho uso de la palabra.

Observo con cuidado a todos los presentes y al saber que, por diferentes razones, no están todos los que debieran, mucho menos todos los que quisiéramos; es imposible no percatarse de lo complejo y a la vez extraordinario que resulta reunir en un mismo sitio a tantas generaciones de un pensamiento rico y diverso,

y comprometidos con los destinos de la patria de una forma sincera, sin prejuicios y sin temores; como los que nos encontramos hoy aquí.

Cada vez es más difícil lograr tales objetivos, mas no por eso debemos renunciar a la necesaria unidad de los cubanos, los de adentro y los de afuera que se unen alrededor de un porvenir alentador para nuestra Cuba independiente. Poder hacerlo para conmemorar el 35° aniversario de la fundación de nuestro Centro de Estudios sobre Economía Cubana, es una muestra de que los imposibles aún no están perdidos. Gracias a nuestra Universidad por esa oportunidad.

La economía cubana, como la ha estudiado el CEEC, no se resume al análisis economicista, al movimiento de los flujos y variables que desde la frialdad de los números se muestran vacías e impersonales. Desde el comienzo de nuestro Centro, la impronta de las investigadoras e investigadores que han pasado por nuestra institución ha sido, entre otras cosas, añadirle el factor humano del análisis al sujeto principal de nuestro trabajo, a quienes nos debemos: la sociedad y el pueblo cubano.

Por eso decir lo que hemos pensado, desde la fundamentación objetiva y empática, «a tiempo y sonrientes» ha sido una máxima que nos ha acompañado desde el año 1989.

Aquel no fue un año sencillo para Cuba, un partearguas político, social y económico para la sociedad cubana y para la multipolaridad. En aquel momento, los evidentes errores cometidos en la estrategia de desarrollo socioeconómico del país y los deslices en la implementación de una política económica que ya no respondía a las necesidades claras de supervivencia y desarrollo, daban al traste con un modelo necesitado de profundas transformaciones. La agresión externa y el perfeccionamiento de las maniobras del gobierno de los Estados Unidos, para complejizar aún más nuestras insuficiencias internas, profundizaron en extremo aquellos tiempos.

La infancia del CEEC con Mirta Villanueva al frente, discurrió en medio de innumerables dificultades en todos los ámbitos. Explicarle a la comunidad académica, al primer nivel de dirección del país, al pueblo de Cuba —en aquellos tiempos donde aún no existían «comisiones mágicas» para la implementación de soluciones poco viables— no era asunto sencillo. El acompañamiento al grupo de apoyo del Comandante en Jefe,<sup>1</sup> y el traslado de sus ideas requirió de una se-

riedad y un coraje que sirvieron de base sólida para la conformación del Centro que hoy tenemos.

En esas transformaciones de los años noventa —quizás el paquete de transformación económica más eficiente que se ha aplicado y con mejores resultados en nuestro país— el CEEC tuvo una participación esencial desde la recomendación de políticas y el análisis situacional. Hoy deberíamos volver la vista atrás y aprender de esos tiempos con vergüenza y deseo.

Desde esas épocas tan tempranas aparecieron aportes serios sobre la necesidad del perfeccionamiento y restructuración del sector empresarial estatal, siempre como elemento fundamental para la construcción socialista, pero a la vez, acompañado de empresas privadas nacionales debidamente reguladas. No faltaron los detractores y perseguidores de tal nacimiento, directores como Alfonso [Casanova Montero] y Juan Triana [Cordoví] tuvieron la visión y pericia de navegar muchas de esas primeras amenazas y continuar aportando novedades científicas con responsabilidad y estilo.

De esos años surgieron también los primeros intentos, y luego la innegable consolidación del equipo de consultoría empresarial más distinguido de los años noventa. Silvia García, Humberto Blanco, Rosendo Morales y otros elevaron el nombre del CEEC en las instituciones empresariales más prestigiosas del país y alcanzaron premios nacionales e internacionales de excelencia y calidad empresarial. Ya no solo estaba el equipo de economía cubana, ya existía una complementación e interdisciplinariedad con otras áreas de la economía, siempre enfocados en las necesidades del país. El colectivo del CEEC crecía, se desarrollaba y trabajaba de manera cohesionada, en un ambiente universitario siempre complejo pero que los observaba avanzar con respeto y admiración.

Los procesos sustantivos del CEEC durante esos años progresaban a la par de la ciencia que se hacía. En medio de las complejidades energéticas, alimenticias y de transporte —todos elementos básicos para el desarrollo de la actividad laboral—, que recordemos estaban muy deterioradas en aquellos años de Período Especial; el CEEC aportó profesores en múltiples disciplinas, a varias facultades de nuestra Universidad de La Habana. De igual manera, la contribución a la formación de cuadros del Estado y el Gobierno fue una tarea priorizada por nuestro claustro. En guagua, en bicicleta y a pie, nunca fuimos ajenos a la realidad

---

<sup>1</sup> El grupo de coordinación y apoyo al Comandante en Jefe, fue un grupo de alrededor de 20 personas encargadas de

---

asesorarlo en diversos temas y dar seguimiento al cumplimiento de sus planes e ideas.

del cubano y eso nos fortaleció. La contribución a la formación de másteres y doctores en ciencias económicas, también estuvo marcada por la impronta de nuestro Centro con temas y enfoques novedosos sobre asuntos acuciantes y de interés para la economía nacional. Quizás si se hubiesen revisado y aplicados esas investigaciones, hoy la situación que viviéramos fuera un poco diferente.

Los años 2000 no fueron más que retos, retos de muchos tipos para nuestro Centro. El CEEC alcanzó resultados significativos, con proyecciones a largo plazo sobre temas de investigaciones que se insertaban entre los más modernos, alineados con universidades extranjeras y las tendencias del pensamiento económico contemporáneo. El primer libro sobre la economía del conocimiento, que vio la luz de una forma seria, es fruto del trabajo de investigadores e investigadoras del CEEC. Sin mucha pompa ni grandilocuencia, lejos de protagonismos innecesarios, el CEEC consolidó líneas y resultados de investigación significativos durante esos años. El liderazgo de Anicia [García], su capacidad técnica y visión para incluir otros enfoques y la profundidad del análisis sectorial y de la dinámica social, también ocupó el espacio necesario en nuestros debates e investigaciones. El estudio de los vulnerados y las vulnerabilidades con Dayma [Echevarría] completó un cuadro de análisis robusto desde todo ángulo.

La crítica responsable al curso y aplicación de la política económica del país en los años 2000, a los resultados que se obtenían y a las proyecciones futuras —muy evidentes para algunos, aunque no así para otros— fue parte de las obligaciones del Centro, obligaciones con la dignidad propia, con nuestro pueblo y con la verdad.

Tampoco faltaron en estos años los «delimitadores de las primaveras» —como diría el poeta—, pero la verdad, aunque amarga a veces como la cuasia y la retama, prevaleció por encima de todo y todos, y el apoyo a un objetivo común y sincero avanzó.

Tanto así, que durante uno de los momentos políticos y socioeconómicos más tensos de nuestro país en los últimos tiempos, por allá por el 2010 y 2011, impactados por una crisis financiera y productiva internacional, cuando se declara por primera vez de forma pública y oficial el agotamiento de nuestro modelo de desarrollo, los profesores del CEEC comenzamos a formar parte de la «milagrosa» Comisión de Implementación de los Lineamientos de la Política Social y Económica del Partido y de la Revolución.

Tan lejos de la verdad y el compromiso revolucionario no estábamos cuando fuimos convocados... pero

así son los gajes del oficio, quizás la profesión más común entre todos los cubanos... todos piensan que saben de economía y que saben hacer bien economía... aunque muchas veces solo nos recuerden cuando nos necesitan, bien en el fondo del pozo. Esa suerte de ser profesionales de lo inexplicable en un país donde desde el siglo XIX las leyes de la economía política ya no se cumplían a decir de Ramón de la Sagra.

Las tareas 11, tarea 13 y demás tareas devenidas de la «suprema» Comisión, ocuparon el tiempo y esfuerzos del CEEC. Y muy buenas, y revolucionarias ideas salieron de trabajos conjuntos con otros profesionales y colegas de múltiples áreas del conocimiento. El apoyo del CEEC a los documentos para la *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista* y el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030* fue instrumental e ingente el conocimiento brindado. El reconocimiento al talento y a la necesidad de contar con profesionales comprometidos fue evidente, quizás como nunca antes, y la realidad del aporte también se hizo evidente, no obstante, solo en lo formal y para las apariencias. Los resultados —no para debatir en este momento—, el tiempo de dos carreras universitarias estudiando la necesaria transformación y reestructuración de nuestra economía, sí no fue suficiente, la desatención y el desoído a lo estudiado y recomendado desembocó en lo que hoy aún no logramos recusar.

La bonanza lograda por la pericia política del general de Ejército Raúl Castro Ruz a partir de los años 2014 y hasta la primera temporada del señor Donald Trump, no fue del todo bien aprovechada para conducir a Cuba por una senda de desarrollo, sostenida por un crecimiento robusto de sus principales indicadores. Nos engolosinamos con el primer plato sin ocuparnos de los principales.

La conducción de Humberto [Blanco Rosales] y Betsy [Anaya], el apoyo y gestiones de Omar [Pérez Villanueva] y Ricardo Torres durante esos años de profundos cambios sociales, no fue sencilla. Asistían a una sociedad en plena transformación, visiblemente diferente a la de los veinte años anteriores, a una Universidad que también cambiaba de manera acelerada como reflejo de una buena parte de las juventudes contemporáneas.

Dirigir a nuestros investigadores en estos años donde no se perdonaba hablar sobre economía sin comenzar a abordar temas tan sensibles como las crecientes desigualdades sociales, la pobreza, la vulneración de derechos y el cuasi deshecho pacto social no fue tarea fácil. Hacerlo desde el compromiso revolucionario,

desde el estudio y la evidencia científica fue un gran triunfo para lograr trasladar y colocar ideas en el pensamiento de los hacedores de política, ideas que no deben ser postergadas ni aletargadas.

Nuevas ansiedades generaban tales consideraciones y otra temporada de deseos huérfanos voló sobre el CEEC, otra vez el apoyo no faltó. Y es que a la obra de tan sacrificados y consecuentes pensadores, por derecho propio y naturaleza les asiste el acompañamiento de los justos —«quien no comulga en el altar de los hombres, es justamente desnocado por ellos»— máxima del Apóstol que siempre nos ha guiado.<sup>2</sup>

Una obra que como Centro reúne más de una decena de premios de la Academia de Ciencias de Cuba —muy a pesar de que ninguno de nuestros profesores es miembro de número—, como mismo los importantísimos premios del MES y de nuestra Universidad de La Habana de los cuales estamos muy orgullosos. Aunque, de manera segura, el mayor de los premios sea la aceptación y la necesidad de nuestros estudiantes y el público en general por las consideraciones que salen de nuestros análisis, en esa serie de *Miradas a la Economía Cubana* y los muchos materiales escritos que sobre nuestra ciencia hemos publicado.

Este año 2024 en que celebramos el 35° aniversario, además con un Seminario Anual de lujo en su composición, la situación vuelve a ser tensa, en realidad nunca lo ha dejado de ser. Nuestra economía como al comienzo de los años noventa se debate en una situación crítica en extremo, y aunque conociendo las diferencias entre épocas, ya es muy seria la similitud y aún más la realidad de estar en una situación todavía más compleja en su diversidad. En medio de esta tensión, el CEEC no ha dejado de trabajar y de contribuir, primero con nuestra Universidad de La Habana con la que tenemos un eterno compromiso, y lógicamente con nuestro país.

En más de siete carreras distintas brindamos nuestros servicios docentes, con alegría y dedicación, e intentamos trasladar a nuestros estudiantes las realidades tan difíciles que vivimos con un desenfado característico. Más de 15 asignaturas se imparten por profesores del CEEC en pregrado y posgrado. La participación en los Grupos Temporales de Trabajo, en los Comités Técnicos Asesores, como asesores directos de los Grupos Empresariales, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros y otras instancias de la Administración Central del Estado y el Gobierno ha sido

constante en el bregar de profesoras y profesores con muchas otras responsabilidades, jóvenes y menos jóvenes, algunos con 50 años dedicados a la Universidad y al país.

El trabajo en la extensión universitaria a todo lo largo del territorio nacional, la participación en proyectos y preparaciones profesionales de cuadros, desde las aulas hasta el campo también ha sido parte constante del trabajo de hombres y mujeres, que han preferido buscar la verdad donde se vive y conocerla así de primera mano.

Como mismo de forma directa nos hemos dado a la tarea de atender y contribuir al mejor posible desempeño de los emprendedores de una Red de Emprendimientos adscrita al Centro,<sup>3</sup> y que Ileana [Díaz] como coordinadora ha logrado navegar para reunir a un mosaico de emprendimientos —que han aprendido y enseñado desde el respeto mutuo y el trabajo mancomunado.

Los últimos tres años también han llegado con algunas tristezas, ausencias muy sensibles de personas de una calidad humana y una capacidad de trabajo espectacular, ausencias incomparables que sentiremos de forma constante y aunque algunas han buscado la forma de continuar contribuyendo de manera semipresencial, siempre les echaremos de menos, que no lo dude nadie. Hemos logrado captaciones importantes, yo diría de las mejores con las que podemos soñar y así vamos creciendo o más bien manejando el momento. Economistas de una experiencia y fortaleza técnica considerable, jóvenes y menos jóvenes como Julio [Carranza], Karina [Cruz Simón], Niurka [Cruz], Carlos Enrique [González], Consuelo [Ameneiros], Paco [Francisco Borrás] y Ricardo [González], garantizan un nivel de calidad e integralidad en nuestros análisis que nos permiten transitar siempre con la frente en alto independientemente de la situación.

En este año del 35° aniversario nuevos retos nos propusimos y los hemos cumplido. Una nueva edición de *Miradas...* pronto verá la luz. El lanzamiento de *Reporte sobre Economía Cubana*,<sup>4</sup> ha sido un éxito y genera expectativas importantes para su segunda edición. El análisis crítico de la política económica del Estado cubano en los últimos años, desde los discursos oficiales que guían su decursar —en ausencia de

2 Martí, J. «La futura esclavitud». *Obras Completas*, tomo 15, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana 1975, págs 388-392.

3 Red de Emprendimiento e Innovación de la Universidad de La Habana (Nota de la Edición).

4 *Reporte sobre Economía cubana. Enero -julio 2024, primera edición*, Centro de Estudios de la Economía Cubana-Fundación Friedrich Ebert, septiembre 2024 (Nota de la Edición).

documentos oficiales como antaño— ha ocupado parte de nuestro tiempo y mucha preocupación.

En este año también «volvieron las oscuras golondrinas» sobre nuestro Centro, pero el CEEC prevaleció una vez más para contarlos y seguir enriqueciendo a la comunidad universitaria desde el lugar que nos corresponde. Y no puede ser de otra manera, cuando ha sido fruto del sacrificio y la inteligencia colectiva de un grupo de amigos que han empeñado sus esfuerzos en tal sentido. Qué error hubiera sido el habernos desaparecido cuando la economía y la sociedad más nos necesita.

Aún nos quedan muchas ideas en el tintero, aún nos quedan muchos deseos de hacer. Estamos convencidos que, a pesar de lo difícil que se nos dibuja el año 2025, mantendremos nuestro claustro y creceremos. Contamos con el apoyo de la dirección universitaria para al menos añadir a un joven economista adiestrado. Otros y otras con más experiencia también manifiestan su interés de unírseles y con muchos deseos de hacer. Propuestas tenemos, incluso para contribuir a nuestra Universidad y liberarla de cargas que bien pudiéramos asumir de manera responsable y eficiente —como hace años ya hizo el CEEC—. Hasta una pyme estatal hemos propuesto, y seguiremos en su defensa en la medida de lo pertinente. Es que se deben aprovechar todas las opciones que han sido creadas para avanzar, y si contribuyen a fortalecernos, pues más aún. Un crimen sería someternos al dogmatismo y al fundamentalismo que frena los nuevos bríos y nobles empeños. Distrarnos en esa cobardía no nos lo perdonarán, no nos lo perdonaríamos nosotros mismos; sería traicionar tantos años de buena ciencia y trascendencia, y en el CEEC no somos así, no traicionamos.

La voluntad de hacer, de enfrentar nuevos retos, de mantenernos revolucionarios y anteponer el análisis lógico, situado, con sentido común, desde la empatía y racionalidad socioeconómica, al oportunismo y los intereses políticos, han llevado a nuestro Centro a ser la referencia nacional sobre los estudios de economía cubana. No nos menospreciemos, también llegamos a ser la referencia internacional en cuanto al aporte e investigación sobre la economía nacional.

Economistas cubanos prestigiosos existen en muchas instituciones de nuestro país y también fuera de Cuba. De los mejores los tenemos en el CIEI (Centro de Investigaciones de Economía Internacional), en el CIEM (Centro de Investigaciones de la Economía Mundial), en el INIE (Instituto Nacional de Investigaciones Económicas), en la ANEC (Asociación Nacional de

Economistas y Contadores de Cuba), en el CEAP (Centro de Estudios de Administración Pública), en nuestra querida y sacrificada Facultad de Economía, a la cual siempre tributaremos orgullosos. Todos con aportes a sus ámbitos y enfoques, enriquecemos el acervo común en una estrecha unidad, pero desde nuestros respectivos lugares. A veces con más o menos autonomía o independencia, con aportes a la competencia científica que es al final factor clave y fundamental para la innovación científica.

Me ha tocado, luego de un corto tiempo al frente del CEEC, organizar esta conmemoración y Seminario Anual. Debo decir de manera sincera, que ha sido un gran reto, no solo la organización (esa ha sido la parte sencilla); colegas, no es fácil sentarse frente a ustedes, a su experiencia y a lo que han vivido y no hubiese sido posible sin su sincera colaboración y deseos de avanzar. El CEEC no lo dirige una persona, lo dirige un colectivo con objetivos comunes, ahí radica nuestra más importante fortaleza. Ha sido un privilegio en este tiempo pertenecer a un distinguidísimo Consejo Universitario, donde he podido constatar que se les admira y se les escucha, eso es inconmensurable. Ha sido un inmenso orgullo pertenecer a nuestro Centro acompañado de todos ustedes y continuar «desempeñando estrellas»,<sup>5</sup> a su lado.

No me atrevo a pedirles más, solo me resta convidarlos a continuar todos juntos por 35 años más como Centro de Estudios de la Economía Cubana, independientes y universitarios, comprometidos hasta la médula con la verdad y con formar parte de la conciencia crítica de nuestra sociedad.

Muchas gracias a todos.

---

5 Martínez Villena, R. «Mensaje lírico civil», 1923.





## *Seguiremos haciendo lo que nos corresponde, acorde con nuestra misión, sin flaquear*

HUMBERTO BLANCO ROSALES

---

Dra. Iselle Pascual, presidenta del Consejo Científico de la Universidad de La Habana.

Dra. Johana Odriozola, viceministra del Ministerio de Economía y Planificación.

Invitados y colegas del Centro.

Tengo el privilegio de ser el único fundador en activo del Centro. Nunca pude imaginar que 35 años después de ese 29 de mayo de 1989, tendría el honor de decir unas palabras por este motivo. E intentar hacerlo, como me pidiera mi director, desde los sentimientos. Y añadido, desde la reflexión y el recuento. Y hacerlo, además, desde este recinto emblemático de la nación, el Aula Magna. En mi caso, después de tanto tiempo, este lugar aún me conmueve por su belleza y simbolismo.

Mis primeras palabras son entonces para la Universidad de La Habana, nuestra casi tricentenaria Alma Mater, a la que orgullosamente pertenecemos como Centro de Estudios y de cuya alma, saber y entrega nos sentimos parte.

Quiero también hoy rendir tributo de recordación a quienes ya partieron físicamente, pero permanecen con nosotros, porque son parte de esa obra colectiva que es el CEEC y que hoy celebramos. Laredo, Santiago, Márquez y Armando también asisten hoy a este acto, como también nos acompañan hoy quienes en diferentes etapas estuvieron y ya no laboran en el Centro, pero están en nuestra historia. Nombrarles me llevaría mucho tiempo y probablemente indeseadas omisiones.

Hoy nos acompañan, además, directores de otras etapas del Centro, encabezados por Mirta Villanueva, su directora fundadora. Aquí me citaré a mí mismo cuando me tocó serlo: solo quien se sienta en esa silla (la de director) sabe lo que significa dirigir el Centro de Estudios de la Economía Cubana.

Quiero distinguir ahora la impronta de cuatro personas sin las cuales el Centro no sería lo que es hoy. Uno de nuestros más brillantes economistas, el Dr. Carlos Rafael Rodríguez, que convocara en discurso conmemorativo por un aniversario de los estudios de Economía a incorporar la dimensión de la estructura económica productiva a la docencia y la investigación en las Facultades y centros de Economía.

Al Dr. Miguel Alejandro Figueras, Premio Nacional de Economía, con una hermosa trayectoria en la dirección de la economía nacional, desde el Ministerio de Industrias con el Che, hasta el Mintur en su creación y despegue. Precursor del desarrollo de esos estudios sobre estructura económica y formador de profesores y estudiantes en esa temática. Integrante de nuestro claustro que nos honra con su presencia.

Al Dr. José Luis García, defensor en momentos difíciles desde su posición en el MES de la existencia de un Centro como el nuestro, ávido lector de nuestros libros de *Miradas a la Economía Cubana*, quien año por año, buscaba personalmente sus distintas entregas para divulgarlas en el Consejo de Dirección del Ministerio de Educación Superior.

La cuarta persona es parte indisoluble del Centro, del cual fue decidida impulsora, y de todas las áreas de Ciencias Económicas de la Universidad de La Habana. Profesora de varios de quienes estamos acá, nos honró con su presencia en varios Seminarios Científicos del Centro. Nunca nos faltó su consejo y apoyo en diversas y complejas circunstancias de la vida del CEEC. Su indiscutible liderazgo, magisterio, talento y autoridad moral, capacidad de aglutinar colectivos, y sus excepcionales cualidades como ser humano, incluida su valentía a toda prueba, hacen que sea obligada mención y agradecer un día como hoy el haber trabajado y contado con la Dra. Oneida Álvarez Figueroa. Se te extraña y mucho, Oneida. Tratamos de seguir tu ejemplo.

Sirva también este recuento como un reconocimiento del Centro a nuestra familia de las Ciencias Económicas en la Universidad de La Habana, centros y facultades, y a la ANEC. El pasado 26 de noviembre celebramos el Día de los economistas y contadores cubanos. Ese día, en 1959, Ernesto Che Guevara fue nombrado presidente del BNC. No ha sido fácil el camino transitado en todos estos años por quienes abrazamos

esta profesión, en sus diferentes ámbitos de actuación (empresas, instituciones del gobierno, la docencia y la investigación...) habida cuenta de los problemas acumulados en el funcionamiento de la economía, se debía continuar la ruta hacia el desarrollo y el logro de un mayor bienestar de la población.

A estudiar, diagnosticar, explicar, publicar, proponer y formar nuevas generaciones, a eso nos hemos dedicado en el Centro estos 35 años, junto con esa familia. Nosotros, en particular, hemos sido tildados de polémicos, pero ¿acaso es posible hacer ciencia social en Cuba sin debate y sin polémica?

Algunos de nuestros problemas, se sabe, están asociados a coyunturas y circunstancias externas adversas, incluida la hostilidad incrementada del vecino del norte. Otros (y también se sabe) son propios, de naturaleza estructural, de más difícil erradicación y requieren que sigamos en la pelea.

En este camino los economistas y contadores hemos tenido tropiezos y vivido incomprendimientos, descalificaciones, etiquetas de ciencia parcial, e incluso afirmaciones como las que aparecieron recientemente en un medio de prensa nacional donde se desconoce olímpicamente todo el trabajo realizado sobre las empresas estatales cubanas originado desde nuestras universidades y entidades de investigación, en toda Cuba.

Sería imposible relacionar acá todos nuestros aportes, por su cantidad y diversidad: informes de investigación, asesorías a entidades empresariales, tesis, artículos, ponencias en eventos, presencia en grupos de trabajo sobre temas cruciales de la economía y la sociedad cubanas, con diagnósticos y propuestas.

Sobre tal desatino, de quienes lo escribieron y de quienes lo publicaron, solo diré, más claramente, que no es precisamente la carencia de estudios sobre la empresa estatal cubana la que condiciona que el actor principal de nuestra economía no obtenga los resultados que de dicho actor se esperan y necesitan. Y eso se extiende a los demás ámbitos de las Ciencias Económicas en que nos desenvolvemos. En el Centro seguiremos haciendo lo que nos corresponde, acorde con nuestra misión, sin flaquear. Es nuestro deber con Cuba y con las generaciones que formamos y que han de sucedernos.

Dicen que lo bueno, si breve, dos veces bueno, y tal vez me he extendido demasiado. Celebremos estos primeros 35 años, solo los primeros 35, y que vengan muchos más. Después de todo y parafraseando a Elpidio Valdés: «Hay mucho machete por dar todavía».

Muchas gracias.



## *Sigamos aportando con el mismo entusiasmo y compromiso del primer día*

SILVIA ODRIOZOLA GUITART

---

Estimados miembros de la Presidencia; distinguidos invitados; queridos profesores, estudiantes; colegas todos:

No es posible realizar el recuento de los estudios económicos en Cuba y, en especial, en la Universidad de La Habana, sin el rol que en estos ha jugado el Centro de Estudios de la Economía Cubana. Si bien existen antecedentes seculares en esta rama del saber en nuestro país, no fue hasta después del triunfo de la Revolución, y al calor de la Reforma Universitaria, que se fundara la carrera de economía en nuestra casi tricentenario Casa de Altos Estudios, la cual ha estado acompañada en más de la mitad de sus seis décadas de labor por la institución que hoy nos convoca en nuestra querida Aula Magna.

Por allá por 1989, cuando el mundo marcaba un antes y un después en su historia más reciente, y se gestaba lo que sería una de las épocas más desafiantes de la Revolución cubana, un grupo de especialistas de las ciencias económicas y empresariales se unieron para crear un nuevo centro que haría un *zoom* en la economía cubana.

Desde entonces, han contribuido a la formación de miles de economistas bajo la máxima guevariana que reza: «El economista que nosotros pretendemos no es un señor de un cerebro penetrante que resuelva todos los problemas de la economía sentado en un buró, sino que es un señor que trabaja, que tiene métodos

progresistas, que se está adaptando a la realidad, que tiene capacidad por lo menos para adaptarse a esa realidad y para ir desarrollando y aprendiendo toda una serie de cosas nuevas que se le presenten».

Formados en las más disímiles temáticas y especialidades de las ciencias económicas y empresariales, el claustro del CEEC ha contribuido de forma decisiva al desarrollo científico, cultural e integral de la nación y ha participado de forma activa, con modestia, compromiso y elevado profesionalismo y valor académico, en múltiples tareas asociadas a la construcción de la nueva sociedad.

Durante estos 35 años, el CEEC ha acompañado a la Facultad en: la formación profesional de pre y posgrado, el trabajo educativo con los estudiantes, la realización de investigaciones conjuntas, los programas de superación y capacitación de directivos y especialistas, los servicios de consultoría gerencial y especializada en temáticas económicas, el diseño y organización de eventos nacionales e internacionales y en la presentación de resultados en estos. Se ha trabajado en: comisiones y grupos de trabajo con organismos, empresas y dependencias territoriales; consejos técnicos asesores y secretarías técnicas; estrategias, políticas, normativas, programas, proyectos y en cuanta tarea de carácter nacional o territorial hemos sido convocados.

No pasa un solo día sin que los profesores del CEEC transiten por nuestras aulas y pasillos; sin que los estudiantes consulten algún texto de su autoría; sin que se defiendan trabajos de curso, práctica laboral y diploma sin su tutelaje; sin que se comparta la membresía en comités académicos, claustro y tribunales de nuestros programas de maestría y de doctorado.

Cuando era estudiante, tuve el privilegio de contar con profesores de este centro; también lo hice cuando cursé mis estudios de maestría y, posteriormente, de doctorado. Otros miembros del centro hoy, fueron mis estudiantes. Muchos de todos ellos están hoy aquí presentes y quiero agradecer la oportunidad, desde este podio, para reconocerlos y felicitarlos por la encomiable y no siempre bien recibida labor de mantenerse firmes a los preceptos de la ciencia económica. Felicitarlos de forma especial, por haber consagrado su vida profesional a la noble labor del magisterio y contribuir con su entrega y tenacidad a la formación de numerosas generaciones de economistas cubanos. A mis profes de ayer, colegas de hoy y amigos de siempre, de quienes no solo aprendimos a ser mejores economistas sino también mejores seres humanos.

Queridos invitados:

En el año 1969, en una graduación del entonces Instituto de Economía, nuestro Comandante en Jefe, Fidel Castro señalaba: «Realmente nosotros nos sentimos optimistas y satisfechos de saber que se gradúa un número tan alto de economistas. Cada día el papel del economista se destaca más, se evalúa más. Todo el mundo está tomando conciencia de la importancia de los economistas. Y ello hay que debérselo en mucho a los trabajos que han estado realizando con la universidad, de investigación al servicio de la producción».<sup>1</sup>

Cinco décadas después, el primer secretario del CCPC y presidente de la República, Miguel Díaz-Canel Bermúdez, expresaba en la clausura del 8vo Congreso de la ANEC: «La tarea fundamental de la Revolución hoy es la economía... porque no hemos renunciado ni renunciaremos nunca a hacer que nuestra economía, pequeña y asediada hace 60 años, sea próspera y sostenible. Y somos conscientes de que para lograrlo, en la vanguardia de esa batalla, deben estar los profesionales de las Ciencias Económicas».<sup>2</sup>

Hoy más juntos que nunca, sigamos aportando con el mismo entusiasmo y compromiso del primer día; con el amor y el sacrificio que nos han acompañado; con la perseverancia de otrora, tan necesaria en estos tiempos. Sigamos poniendo nuestra ciencia y nuestra conciencia al servicio de la Patria. Decía Martí: «Todo está dicho ya. Pero las cosas, cada vez que son sinceras, son nuevas».<sup>3</sup> Aprendamos de nuestra historia para desde el presente construir el futuro que queremos «con todos y para el bien de todos», «seamos realistas, hagamos lo imposible».

Muchas felicidades al CEEC en su 35 aniversario. Mantengámonos firmes y unidos por una economía socialista, próspera y sostenible que sustente el bienestar de todos los cubanos y las cubanas.

Muchas gracias.

1 Castro, Fidel. «Discurso pronunciado por el Cmdte. Fidel Castro Ruz, primer secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y primer ministro del Gobierno Revolucionario, en la graduación de los 244 alumnos del Instituto de Economía de la Universidad de La Habana, efectuada en el Teatro de la CTC, el 20 de diciembre de 1969». Discursos de Fidel Castro. Disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1969/esp/f201269e.html>

2 Díaz-Canel, Miguel. «Díaz-Canel: La tarea fundamental de la Revolución hoy es la economía». Granma; 15 de junio de 2019; disponible en: <https://www.granma.cu/cuba/2019-06-15/diaz-canel-la-tarea-fundamental-de-la-revolucion-hoy-es-la-economia-15-06-2019-19-06-20>.

3 Martí, José. «Francisco Sellén. Un poeta.- Poesías de Francisco Sellén». *El Partido Liberal*. Ciudad de México, 28 de septiembre de 1890 (s/n).

### 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.

### CARLOS LAGE CODORNÍU

Licenciado en Economía en 2005, Máster en Economía con Mención en Planificación en 2011 y Doctor en Ciencias Económicas en 2016, todas por la Universidad de La Habana, de donde es Profesor Auxiliar. Se desempeñó como especialista y experto de la Dirección de Política Monetaria del Banco Central de Cuba entre 2010 y 2020. Entre 2020 y 2023 trabajó como consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Actualmente se desempeña como analista de programas del Programa de

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Cuba. Sus líneas de investigación fundamentales se relacionan con las políticas macroeconómicas y la institucionalidad del sistema y los mercados financieros.

#### KARINA CRUZ SIMÓN

Licenciada en Economía 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.

#### 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 Máster en Economía de la Universidad de Queen Mary, en Reino Unido. Investiga sobre los factores que restringen el aumento de la productividad en Cuba. Tiene publicaciones sobre la asignación de recursos en Cuba, fijación de precios, salarios y subvenciones empresariales.

#### 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. Se desempeñó como decano de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana entre febrero de 2017 y mayo de 2021. En la actualidad es profesor titular del Centro de Investigaciones de la Economía Internacional (CIEI).

#### 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. Miembro del Consejo Científico de la Universidad de La Habana desde 2007.

#### 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.

#### 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.

#### LÁZARO RAIDEL GARCÍA RIGAL

Licenciado en Economía en la Universidad de La Habana en 2022. Trabajó como especialista en la Dirección de Banca Corporativa del Banco Metropolitano y en el área de contabilidad. Ha participado en diversos eventos científicos organizados por la Universidad de La Habana, el Banco Central de Cuba y la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba, de la cual es miembro. Ha sido co-autor de dos publicaciones en revistas científicas sobre el crédito a las empresas estatales cubanas. Actualmente cursa una Maestría en Estudios Interdisciplinarios para Pequeñas y Medianas Empresas en el Instituto Politécnico Nacional de México.

#### 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 su especialidad.

#### MIGUEL ALEJANDRO FIGUERAS PÉREZÍ

Profesor Titular de la Universidad de La Habana, Doctor en Ciencias Económicas, Investigador Titular de la Academia de Ciencias de Cuba y miembro del primer claustro de profesores de la Escuela de Economía. Ha ocupado diversas responsabilidades: director general de Planificación Perspectiva del Ministerio de Industria, viceministro del Ministerio del Azúcar, vicepresidente primero de la Junta Central de Planificación y asesor de los ministros del Comité Estatal de Colaboración Económica, Ministerio para la Inversión Extranjera y Ministerio del Turismo. Recibió en el año 2007 el Premio Nacional de Economía. Es autor de cinco libros y cuenta con más de 60 artículos en publicaciones nacionales y extranjeras. Miembro del Consejo Técnico Asesor del Ministerio de Turismo de Cuba. Actualmente trabaja en el Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana.

#### NIURKA CRUZ SOSA

Profesora Titular de la Universidad de La Habana. Doctora en Ciencias Económicas, Máster en Gestión Turística, Diplomada en Planificación y Gestión Integral de Centros Históricos y Rehabilitación de Centros Históricos y barrios degradados, por la Universidad Oberta de Cataluña. Se ha desempeñado en la gestión pública de zonas urbanas patrimoniales y la investigación y docencia sobre las industrias turística y farmacéutica, la economía creativa y el desarrollo local. Ha ofrecido conferencias y asesorías técnicas en varias naciones de Iberoamérica y formó parte del

claustro de profesores del Programa Transcultura de la Unesco y la Unión Europea. Miembro del Grupo de Expertos del Programa Sectorial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2026: «Desarrollo Competitivo y Sostenible del Producto Turístico Cubano». En la actualidad trabaja en el Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana.

#### 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.

#### ORLANDO REY SANTOS

Licenciado en Derecho, Máster en Derecho (2011). Desde 1985 ha estado vinculado al desarrollo de las políticas y la legislación sobre medioambiente y recursos naturales en Cuba. Entre 1999 y 2014 fue director de Medio Ambiente en el Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA). Asesor para cambio climático y Secretario del Grupo Nacional para la implementación del Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático (2015-2024). Ha representado a Cuba en diversos foros internacionales, que incluye: la Comisión de Desarrollo Sostenible (1995-2001), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (2000-2005), y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2007-2024). Más de 30 años de experiencia docente. Ha impartido conferencias y cursos en Panamá, Kenia, Argentina, San Salvador, Paraguay, Perú, Colombia, México y Estados Unidos. En su haber, más de 50 publicaciones en materia de derecho y políticas ambientales.

#### GUILLERMO ANDRÉS ALPÍZAR

Doctor en Ciencias Económicas por la Scuola Superiore Sant'Anna, Italia. Máster en Economía, Gestión y Políticas de Innovación por la Universidad Autónoma Metropolitana, México. Actualmente se desempeña como investigador posdoctoral del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pisa y es investigador Afiliado de CIRCLE – Centro de Investigación en Innovación de la Universidad de Lund, Suecia. Entre 2010 y 2023 fue investigador del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial. Cuenta con medio centenar de artículos científicos y capítulos de libros publicados en Cuba y en el extranjero. Como consultor ha trabajado en proyectos de varios organismos internacionales, entre ellos, la CEPAL, ONUDI y el PNUD. Integra el Consejo Científico de LALICS, el capítulo latinoamericano de la Red Global para la Economía del Aprendizaje, la Innovación y los Sistemas de Desarrollo de Competencias (GLOBELICS). Se especializa en economía de la innovación, política industrial y desarrollo sostenible.

#### MARÍA DEL CARMEN ZABALA

Licenciada en Psicología, Máster en Desarrollo Social y Doctora en Ciencias Psicológicas, todas por la Universidad de La Habana (UH). Profesora Titular y Consultante de la UH y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Programa Cuba). Sus líneas de investigación fundamentales son: pobreza, vulnerabilidad, desigualdades sociales y políticas de equidad, sobre las que ha coordinado varios proyectos de investigación nacionales e internacionales y el área científica Desigualdades sociales y políticas de equidad, de FLACSO Cuba. Ha publicado dos libros y coordinado 8 volúmenes, asimismo numerosos artículos y capítulos de libros. Ha asistido a congresos y eventos científicos en 18 países de la región y de Europa. Ha realizado estancias de investigación en las universidades de Harvard, Dalhousie, Queens y Rutgers y obtenido premios de investigación del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Academia de Ciencias de Cuba y UH. Miembro Titular de la Academia de Ciencias de Cuba. Coordina la Red de Políticas Sociales de la UH y el Grupo de Trabajo CLACSO ¿Qué desarrollo? Diálogo multiactor y multinivel.

## DAYMA ECHEVARRÍA LEÓN

Licenciada en Sociología (1996), Máster en Consultoría Empresarial (2000) y Doctora en Sociología (2008). Trabaja como profesora adjunta del Centro de Estudios de la Economía Cubana, de la Universidad de La Habana y, desde octubre 2024, como consultora del Programa Mundial de Alimentos. Ha participado en intercambios de investigación en varias universidades de Trinidad Tobago, Canadá, EE.UU., Francia y España. En los últimos 10 años ha coordinado seis proyectos de investigación —de ellos cuatro internacionales—, y publicado más de 30 artículos sobre los temas de género, empleo y poder, así como sobre procesos de transformaciones empresariales y su impacto en la participación y en la equidad. Ha trabajado, además, en procesos de articulación de actores para el desarrollo local.







# MIRADAS

## A LA ECONOMÍA CUBANA

### Apuntes para una reforma

La compleja situación económica que presenta la nación cubana, resultado de factores externos e internos —algunos acumulados en el tiempo y que generan serios impactos negativos—, se agrava con la práctica de implementar medidas aisladas y fragmentadas que no solucionan los problemas y afectan a toda la sociedad.

Frente a esta problemática, que ha ocupado el quehacer científico de académicos cubanos durante mucho tiempo, la presente edición de *Miradas a la Economía Cubana*, sistematiza propuestas para una reforma integral, enfatizando en la visión holística del sistema económico y social, y en el rol de algunos sectores en la estrategia de desarrollo del país. El punto de partida son los fundamentos de los documentos programáticos y los seis ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES 2023), los que refrendan el enfoque integrador necesario para solucionar la crisis actual y conducir a la nación cubana hacia el desarrollo sostenible.

ILEANA DÍAZ FERNÁNDEZ Y NIURKA CRUZ SOSA

ISBN: 978-9945-509-57-1



9 789945 509571

