

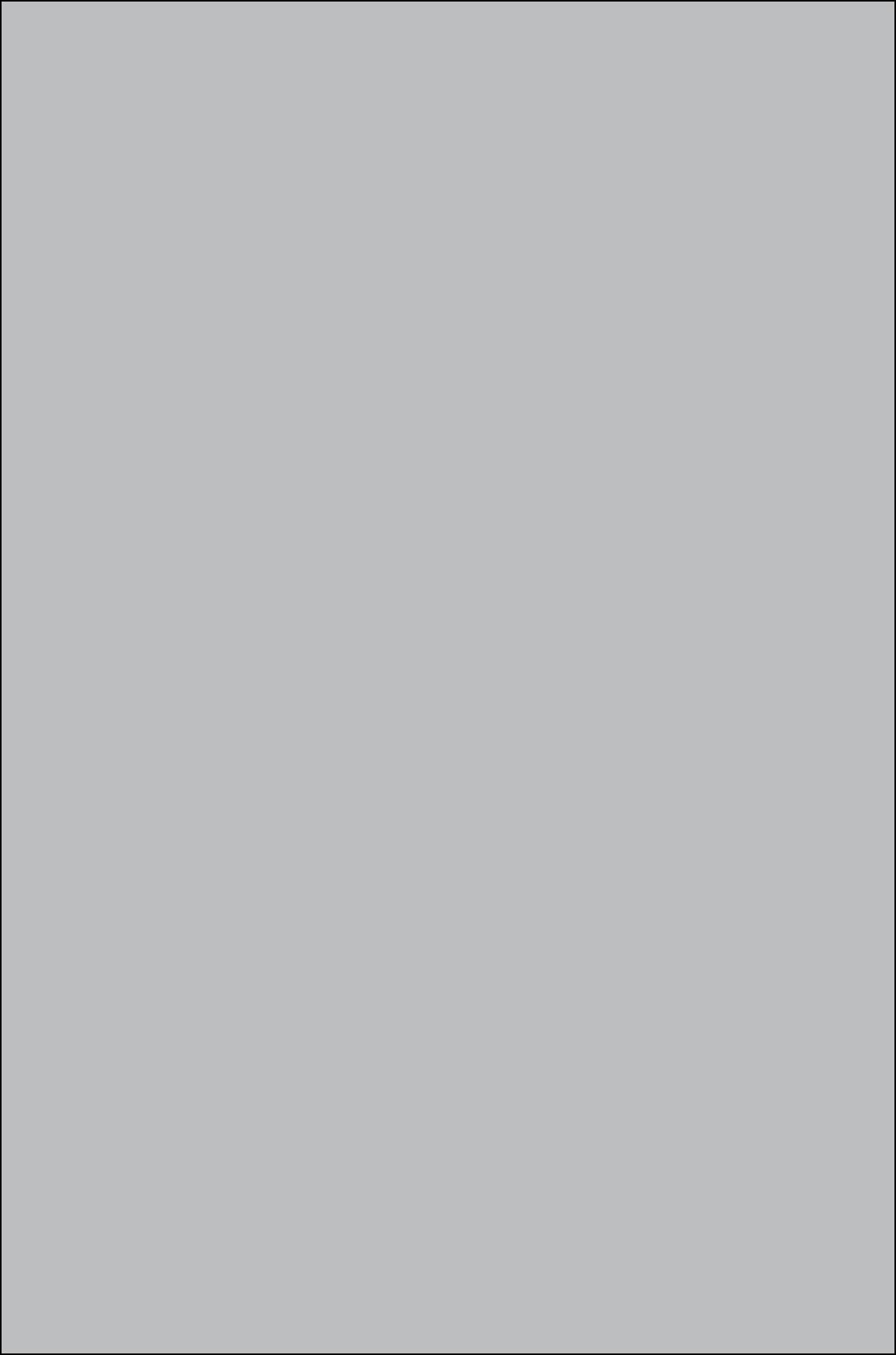
La economía cubana pospandemia de COVID-19

VILMA HIDALGO DE LOS SANTOS (COORD.)



EDITORIAL





La economía cubana pospandemia de COVID-19

La economía cubana pospandemia de COVID-19

VILMA HIDALGO DE LOS SANTOS (COORD.)



EDITORIAL

306.3

Eco

E

La economía cubana pospandemia de COVID-19/
Coordinadora Vilma Hidalgo de los Santos.
La Habana: Editorial UH, 2022

160 p.; 40 gráf., 8 tab.

1. ECONOMÍA CUBANA POSPANDEMIA COVID-19
2. MACROECONOMÍA-CUBA
3. CUBA-MODELO ECONÓMICO
I. Hidalgo, de los Santos, Vilma, coord.
II. t.

ISBN 978-959-7265-39-9
ISBN-e 978-959-7265-40-5

ESTE LIBRO HA SIDO SOMETIDO A PROCESOS DE EVALUACIÓN ACADÉMICA

Edición

José Antonio Baujin

Diseño de perfil de la colección
Alexis Manuel Rodríguez Diezcabezas
de Armada / Claudio Sotolongo

Diseño

Norberto Molina

Fotografías / Ilustraciones

Norberto Molina

Composición

Norberto Molina

Control de la calidad

Amanda García Roche

Imagen de cubierta

Norberto Molina

Sobre la presente edición

© Vilma Hidalgo de los Santos, 2022
© Editorial UH, 2022

Isbn

978-959-7265-39-9

Isbn-e

978-959-7265-40-5

Editorial UH

Dirección
de Publicaciones Académicas,
Facultad de Artes y Letras,
Universidad de La Habana
Edificio Dihigo, Zapata y G,
Plaza de la Revolución,
La Habana, Cuba. CP 10400.
Correo electrónico:
editorialuh@fayl.uh.cu
Facebook: editorial.uh.98

ESTE PROYECTO HA SIDO FINANCIADO CON EL APOYO DE LA COMISIÓN EUROPEA (N.º DE PROYECTO 600478-EPP-1-2018-1-ES-EPPJMO-NETWORK). EL APOYO DE LA COMISIÓN EUROPEA RECIBIDO POR LA PRODUCCIÓN DE ESTA PUBLICACIÓN NO CONSTITUYE UN RESPALDO A SU CONTENIDO, REFLEJANDO SOLAMENTE LAS VISIONES DE SUS AUTORES, NO SIENDO LA COMISIÓN RESPONSABLE DE NINGÚN USO QUE SE PUEDA HACER DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN ESTA PUBLICACIÓN.

Cofinanciado por el
programa Erasmus+
de la Unión Europea



Índice

Nota editorial.....	7
Macroeconomía y crecimiento en la agenda de transformaciones del modelo económico cubano en el período pospandemia	9
VILMA HIDALGO DE LOS SANTOS / JUAN TRIANA CORDOVÍ	
Una radiografía de la economía cubana previa a la pandemia	9
▶ Vilma Hidalgo de los Santos, Juan Triana Cordoví	
La reforma económica prepandemia: del concepto a la implementación	9
Una nueva etapa en el proceso de reformas	11
Los problemas estructurales del crecimiento económico	15
El comercio exterior y la vulnerabilidad a <i>shocks</i> externos	21
Restricciones externas: la deuda, las remesas y la IED	25
Otros flujos de financiamiento externo: IED y remesas	26
Los desequilibrios macroeconómicos internos	29
Panorama macroeconómico bajo impacto de pandemia y el Ordenamiento monetario	34
▶ Vilma Hidalgo de los Santos	
El Ordenamiento monetario: del diseño a la realidad	34
El panorama macroeconómico actual	38
La ruta crítica de la reforma económica	43
▶ Juan Triana Cordoví	
La nueva oleada de medidas pos pandemia	43
La estabilización macroeconómica: un proceso necesario	49
▶ Vilma Hidalgo de los Santos	
La transformación productiva en los próximos años	56
▶ Juan Triana Cordoví	
Referencias bibliográficas	61
Cuba: impacto de las relaciones económicas internacionales y la política norteamericana en el escenario post COVID-19	65
CAROLA SALAS COUCE / RAÚL RODRÍGUEZ	

Introducción	65
El contexto post COVID-19 en las relaciones económicas internacionales y las implicaciones para Cuba	66
La política norteamericana contra Cuba en tiempos de COVID-19	72
Referencias bibliográficas	76
Los retos de la política social en período pospandemia	79
SILVIA ODRIOZOLA GUITART	
Introducción	79
Marco institucional y regulatorio de la política social en Cuba	81
Avances y desafíos	86
de la política social en Cuba	86
Impactos sociales de la COVID-19: principales brechas de equidad	103
Reflexiones para la elaboración de políticas	112
Referencias bibliográficas	113
Agroalimentos, ¿estratégicos más allá de la pandemia?	117
BETSY ANAYA Y ANICIA GARCÍA	
Introducción	117
Políticas para el desarrollo del sector agropecuario	119
Factores de producción en el agro	128
Dinámica de las producciones de alimentos	133
Disponibilidad de alimentos	138
Acceso a los alimentos	143
Reflexiones finales	152
Referencias bibliográficas	153
Sobre los autores	155

Nota editorial

La pandemia de COVID-19 ha supuesto, entre otras cosas, un parateguas en el devenir global. Desde el punto de vista económico, la recesión que ha generado impone pensar ajustes importantes de cara a una resiliencia que no parece conseguirse en corto margen temporal. La situación, agravada por un orden mundial que la mayor potencia imperial conocida en la historia quiere mantener a toda costa conservando su hegemonía, es mucho más compleja para los llamados «países en desarrollo».

Cuba, en particular, afronta la hora con la satisfacción de una efectiva política en el manejo de la crisis pandémica y de la tremenda hazaña conseguida con más del 90 % de su población vacunada con robustas vacunas elaboradas por nuestros científicos y producidas con nuestros esfuerzos; pero en lo concerniente a su recuperación económica, transita por un momento muy difícil.

La pandemia llegó en medio de transformaciones diversas que el país venía diseñando e instrumentalizando desde antes para robustecer una economía marcada por la debilidad, dados problemas de orden interno y externo, y, fundamentalmente, por un brutal bloqueo económico y financiero sostenido por los EE. UU. durante más de sesenta años y recrudecido, incluso, durante el trance epidemiológico.

El estremecimiento de estructuras esenciales para el desarrollo económico, que sufrimos a consecuencia de los impactos de la COVID-19 y de las formas a que acudimos para afrontarlos, a pesar de resultar la pandemia un elemento coyuntural, impide comparar la economía cubana antes y después.

Autoridades académicas de la Universidad de La Habana, que se encuentran formando parte del debate actual sobre el modelo económico cubano, exponen en este volumen resultados de investigación y consideraciones en torno a problemáticas cruciales,

para trazar un mapa del estado actual de nuestra economía pospandémica, valorar aciertos y proponer nuevas medidas y correcciones de políticas.

Sin dudas, el sistema de medidas que intentan la asfixia de la Isla y su desestabilización, como resultado de la política de agresión permanente de los Estados Unidos, es la principal barrera para el desarrollo económico y social de Cuba, por lo que resulta elemento de análisis transversal en el libro.

En cuanto a los enfoques particulares de los ensayos, se transita desde el componente de relación entre nuestra economía y la economía internacional, pasando por el análisis del ámbito macroeconómico actual; los elementos estructurales que comprometen el crecimiento económico en Cuba; cuestiones asociadas al reordenamiento económico-monetario que se trazó como elemento clave; las políticas sociales, y el tema agroalimentario. Este último tema es clave tanto desde el punto de vista económico como social, y uno de los ejes fundamentales de las transformaciones en curso.

Por último, hay que agradecer el apoyo brindado por la Comisión Europea, a través del proyecto 600478-EPP-1-2018-1-ES-EPPJMO-NETWORK, por favorecer un fructífero intercambio de criterios de especialistas diversos, de cuyos resultados, este libro habla con suficiente elocuencia.



Macroeconomía y crecimiento en la agenda de transformaciones del modelo económico cubano en el período pospandemia

VILMA HIDALGO DE LOS SANTOS / JUAN TRIANA CORDOVÍ

Una radiografía de la economía cubana previa a la pandemia

► Vilma Hidalgo de los Santos, Juan Triana Cordoví

La reforma económica prepandemia: del concepto a la implementación

Existen tres momentos decisivos en la historia reciente de Cuba desde la perspectiva de la historia económica: el triunfo de la Revolución de 1959, la adopción de un modelo económico socialista de dirección centralmente planificada en 1975¹ y el proceso de reformas iniciado en 1990. Este último, a su vez, puede ser estudiado en diferentes etapas y se ha caracterizado por avances y retrocesos en el orden institucional.

Si bien cada uno de esos momentos ha tenido en su esencia la existencia de fallas estructurales no resueltas, los *shocks* externos han estado siempre en la raíz de esas transformaciones. El cambio de centro cíclico de la economía nacional, desde la economía norteamericana a la economía soviética y luego la pérdida de un centro cíclico, ha condicionado en buena parte el carácter y la profundidad de las transformaciones emprendidas en cada momento.

El otro elemento que ha funcionado como un parámetro de signo negativo en relación tanto con el comportamiento de las variables económicas como con la adopción de transformaciones, reformas, sus estrategias y políticas asociadas son las acciones de todas las administraciones norteamericanas, desde Eisenhower hasta la actualidad, sintetizadas primero en el

¹ Con el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 se inicia un proceso de profundas transformaciones políticas, económicas y sociales. Estas estuvieron centradas en la propiedad, el papel del Estado en la economía, el sistema de dirección de la economía nacional y en el desarrollo de políticas sociales en la educación, la salud, la cultura, el deporte, el empleo y la seguridad social, etc.

bloqueo norteamericano y luego en la Ley Helms Burton, hasta las más recientes medidas adoptadas por la administración Trump y mantenidas por la actual administración.

Las reformas iniciadas a comienzos de los noventa respondieron a fallas estructurales no resueltas y al endurecimiento del contexto internacional. Una síntesis de las principales medidas adoptadas aparece a continuación:

- Apertura a la inversión extranjera.
- Ampliación del trabajo por cuenta propia en actividades seleccionadas.
- Creación de unidades básicas de producción cooperativa, mercados agropecuarios y la entrega de tierras en usufructo.
- En materia monetaria y cambiaria fue necesario adoptar diversas decisiones:
 - legalización de la tenencia y circulación de divisas dentro del país;
 - apertura a las remesas desde el exterior;
 - establecimiento de un sistema de dualidad monetaria (CUP y CUC) y cambiaria con dos tipos de cambio, uno fundamentalmente para las relaciones entre las entidades de propiedad estatal y el otro para la población y otras entidades.
- Reorganización de la administración del Estado, proceso en el que se racionalizaron unidades presupuestadas y organismos.² Simultáneamente, fueron redimensionadas empresas. Todo ello con el objetivo principal de reajustar sus funciones y reducir plantillas excesivas.

En resumen, un programa heterodoxo que combinó recortes fiscales, anclaje salarial, ajuste importador, dolarización de la economía, tipo de cambio oficial fijo y devaluación implícita del peso cubano en el mercado interno, así como su sobrevaluación, pérdida del poder adquisitivo del salario y la apertura al capital extranjero, permitieron la sobrevivencia del país, pero generaron distorsiones que aún lastran los esfuerzos de crecimiento (Torres y Triana 2013).

La apertura propiciada por estas medidas permitió la recuperación paulatina de la dinámica de crecimiento; cierta expansión del mercado, no solo por el impulso dado al sector cuentapropista,

² Las instituciones del Estado con rango de ministerios o agencias gubernamentales fueron reducidas: de más de 50 a unas 25.

la apertura al capital extranjero y a empresas comerciales foráneas, sino también por la flexibilidad concedida a las empresas estatales que operaban en divisas. Su contrapartida fue la existencia de dos circuitos en la economía nacional, uno que operaba en dólares y pesos cubanos convertibles y otro que operaba solo en pesos cubanos generando nuevas distorsiones y significativos costos en términos de eficiencia del sistema en su conjunto.

No obstante, el marco regulatorio, aunque menos, siguió evidenciando la existencia de restricciones que limitaban el aprovechamiento de las oportunidades para crecer (Hidalgo 2016). Ello, junto a las distorsiones macroeconómicas generadas y profundizadas a raíz de la crisis del 90 al 93, la permanencia de prejuicios respecto del mercado y la inversión extranjera (tolerados pero no asimilados dentro del funcionamiento «normal» de la economía) y el peso significativo que cobró desde 1990 la imposibilidad de acceder al mercado norteamericano, consolidaron un ambiente de negocios poco propicio para el crecimiento y la inversión nacional (estatal) y extranjera.

Lo que distinguió a la política económica fue su enfoque de «administración de crisis», algo que permaneció inalterable desde inicios de los noventa hasta la aprobación de los lineamientos económicos y sociales. Distorsiones macroeconómicas, restricción de balanza de pagos, una alta propensión a importar junto a un sector productivo tecnológicamente atrasado y con altos niveles de ineficiencia, así como un fuerte deterioro del salario real son las condiciones bajo las cuales se inicia el esfuerzo transformador de 2007-2008 (Torres y Triana 2013).

Una nueva etapa en el proceso de reformas

Existen dos etapas en el proceso de reformas que son perfectamente distinguibles. La primera va de 2007 a 2010, donde predomina el esfuerzo por corregir los problemas heredados con medidas puntuales. La segunda, a partir de finales de 2010 (discusión de los *Lineamientos*) y sobre todo desde 2011 (aprobación de los *Lineamientos*), donde se abre camino una concepción más abarcadora³ y programática (Partido Comunista de Cuba 2011).⁴

³ Al cierre del primer semestre de 2009, en el VII Pleno del Comité Central del PCC (31 de julio), fue elaborada una primera propuesta de *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* que, después de una amplia consulta con popular, fue enriquecida y aprobada por el VI Congreso del PCC, en abril de 2011.

⁴ Ya, antes de la aprobación de los *Lineamientos de la política económica y social*, se habían tomado un grupo significativo de medidas en diferentes

El proceso de elaboración y discusión de los *Lineamientos* fue, a la vez, un alto en el camino de las transformaciones emprendidas desde 2007, que permitió ordenar las ideas fundamentales y resultó un diagnóstico de lo realizado hasta 2010 y de las necesidades de transformación de la economía nacional. Los *Lineamientos* marcaron la hoja de ruta de las reformas a realizar y constituyeron una plataforma que expresaba en ese momento un consenso social y político (los límites máximos permisibles) para esta etapa del proceso.

Pueden distinguirse tres líneas de acción fundamentales en su propósito de «actualizar el modelo de funcionamiento económico cubano»:

- Transformaciones en la estructura de la propiedad y en la gestión de la misma, que conducen a disminuir la presencia del Estado en la economía. La entrega gratuita de tierra estatal a usufructuarios privados de por diez años y la ampliación del sector del trabajo por cuenta propia en un primer momento, el fomento de cooperativas en sectores no agrícolas y el arrendamiento a privados de instalaciones y locales que prestan diferentes tipos de servicios, desde cafeterías hasta barberías, constituyeron parte de esos cambios. Mientras, la concesión de mayores libertades de decisión a las empresas estatales completaría ese primer propósito. Sin embargo, este último aspecto resultó el más demorado en su ejecución.
- Reestructuración y modernización del aparato estatal, lo cual incluyó, reestructuración de ministerios y erradicación de otros, así como la creación de instituciones y normas con la finalidad de manejar la economía a través de instrumentos de regulación indirecta y con ello poder darle a las empresas estatales mayor independencia económica.
- Erradicación de prohibiciones que limitaban las oportunidades de la población; se aprobó una norma que creó un mercado privado de autos y un mercado privado de casas, la posibilidad de que las cooperativas pudieran vender directamente a hoteles y a la gastronomía sin depender de intermediarios estatales; además se «modernizaron» las normas migratorias.

ámbitos, desde aspectos macroeconómicos hasta aquellos focalizados en temas sectoriales.

La necesidad de conceptualizar un modelo de desarrollo económico y social aparece después como un producto lógico de las transformaciones realizadas, en especial, bajo el patrón de los *Lineamientos* y de consensos que se fueron construyendo, entre los cuales es posible identificar los siguientes:

- El desarrollo es una condición de sostenibilidad del «socialismo cubano».
- El crecimiento es imprescindible para poder desarrollar el país.
- Lograr altas tasas de formación de capital bruto y de inversión es indispensable para crecer.
- Existe un espacio legítimo y coherente con los propósitos del desarrollo para formas no estatales de gestión y propiedad.
- La inversión extranjera directa es necesaria y desempeña un papel principal en los esfuerzos de crecimiento futuro.
- Políticas productivas deben complementar el esfuerzo de crecimiento. En especial, el cambio de la matriz energética y de la matriz importadora deben ser un propósito explícito de esas políticas.
- La modernización de la infraestructura (en especial, de telecomunicaciones) debe acompañar el crecimiento.
- Los sistemas de I+D+i deben ser modernizados y puestos en función del esfuerzo de crecimiento (Torres y Triana 2013).

El inicio de la implementación de los *Lineamientos* reveló la necesidad del desarrollo de los fundamentos conceptuales del modelo de desarrollo, y ambos (*Lineamientos* y *Conceptualización*) exigieron ser concretados y proyectados en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030 (PNDES) (aprobado en el VII Congreso del PCC). De esta forma puede entenderse la unidad y la coherencia entre los *Lineamientos* que adelantaron el diagnóstico y pautaron las políticas, la *Conceptualización*, que anticipó el modelo y lo fundamentó conceptualmente, y el PNDES, que se concretó, después, en grandes macroprogramas.

Sin embargo, es importante tener presente que entre la discusión y aprobación los *Lineamientos* (2011) y la aprobación de la *Conceptualización* y el PNDES (2017) mediaron prácticamente seis años, en los cuales se adoptaron nuevas medidas y políticas, contenidas la mayoría de ellas en los *Lineamientos*, que pueden resumirse como sigue:

- De estímulo a las fuerzas productivas.

- De fortalecimiento de la coordinación de las políticas macroeconómicas.
- De transformación del modelo de gestión.
- Relacionadas con política social.
- De perfeccionamiento de los órganos del Estado y el Gobierno.
- Sobre el modelo de desarrollo económico y social.

La *Conceptualización del modelo económico y social cubano* es, de alguna manera, el resultado de aquellos consensos, pero también respondió a la necesidad de proyectar el país que se deseaba alcanzar. Definió la visión de país, los principios que sustentan el modelo y sus principales transformaciones, las formas de propiedad funcionales a esa visión, el contenido de la planificación y la política social, enfatizando en su esencia humanista, la unidad y el adecuado equilibrio entre el desarrollo económico y el social. La *Conceptualización* es, en ese sentido, una referencia paradigmática, y se concibió de forma abierta y susceptible a adecuaciones, en dependencia del curso de las transformaciones que propone.

El PNDES se hizo público a la misma vez que la *Conceptualización*; se alimentó de los conceptos desarrollados allí, pero su enfoque, lógicamente, se concentró en el ejercicio del desarrollo económico y social. Se definieron los principios rectores (veintidós en total), seis ejes estratégicos y once sectores estratégicos.

Dado el rol asignado a los ejes estratégicos, «conforman el núcleo de la definición general de la propuesta de desarrollo económico y social, al ser los portadores del contenido cualitativo de las transformaciones que demanda la situación actual para alcanzar las metas propuestas» (Partido Comunista de Cuba 2017, pp. 18-19):

- gobierno eficaz y socialista de integración social;
- transformación productiva e inserción internacional;
- infraestructura;
- potencial humano, ciencia, tecnología e innovación;
- recursos naturales y medio ambiente;
- y desarrollo humano, equidad y justicia.

De manera paradójica, en el período que media entre la aprobación de la *Conceptualización* y del PNDES, de abril de 2017 a marzo del 2020, es posible apreciar cierta ralentización de la dinámica de la reforma, si se compara con el período anterior. Ciertamente,

parte de las medidas que se anuncian en el PNDES ya se venían ejecutando con anterioridad, lo que, en parte, explica esa ralentización, junto a factores internos asociados al débil desempeño económico y las crecientes restricciones financieras, así como a otros de orden externo, en este caso, una nueva administración norteamericana muy agresiva hacia Cuba.

Visto en su conjunto, este largo proceso de reforma (2008 - marzo de 2020) intentó dar más espacio al mercado dentro de un modelo económico de planificación centralizada, que no logró desprenderse de la utilización de mecanismos de control directo sobre la economía en general. Ha tenido como ejes centrales la reforma de la empresa estatal, no concluida; la promoción de la inversión extranjera directa, la cual no alcanzó las metas de monto de inversión por año y fue manejada con extrema discrecionalidad, a la vez que las empresas creadas estuvieron –y están– sometidas a regulaciones que limitan su agilidad en la toma de decisiones y su eficiencia; la concesión de mayores espacios a los agentes económicos no estatales, entre ellos, los llamados trabajadores por cuenta propia y las cooperativas no agropecuarias, sobre los cuales se mantuvo una alta discrecionalidad regulatoria y límites en cuanto a su crecimiento, tanto cualitativo como cuantitativo; y la concesión de mayor protagonismo a los gobiernos territoriales, proceso de extrema complejidad que ha tenido, en los grados de libertad y autonomía real de los gobiernos locales, en especial los económicos, los mayores obstáculos para su concreción. La reforma monetaria, la más transversal y posiblemente de mayor impacto de todas las reformas anunciadas desde varios años atrás, fue pospuesta de forma reiterada, así como la apertura a la pequeña y mediana empresa.

Sin embargo, existió –y aún existe– una notable asimetría entre el esfuerzo normativo e institucional y los resultados económicos obtenidos, aspectos que serán tratados en el siguiente epígrafe.

Los problemas estructurales del crecimiento económico

La economía cubana exhibió un desempeño económico relativamente pobre en los años previos a la pandemia, fluctuando alrededor de una tasa de crecimiento estructural de largo plazo estimada en un rango entre 2 y 3 %, con algunas excepciones en los primeros años del nuevo milenio (gráfico 1). Como evidencian múltiples estudios, históricamente los factores externos han tenido una influencia primordial en el patrón de crecimiento de la

economía cubana; en particular, debido a los efectos nocivos del bloqueo económico impuesto por EE. UU. durante más de sesenta años.

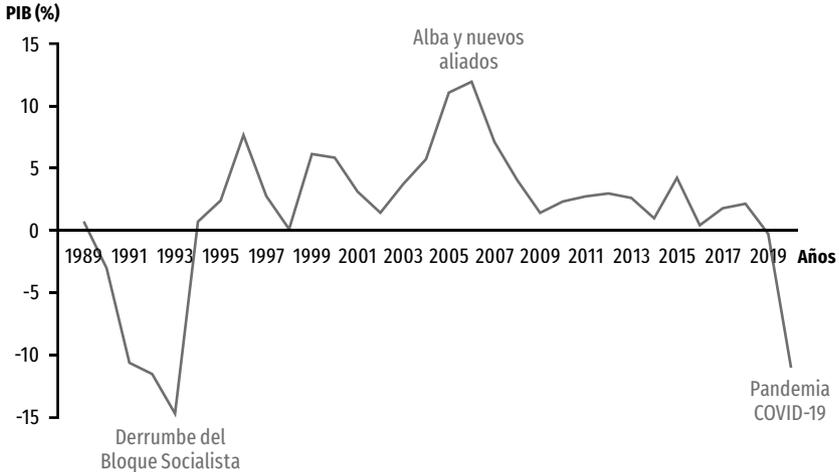


Gráfico 1. Crecimiento del PIB a precios constantes (%): 1989-2019.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ONEI (2020).

Las series de largo plazo reflejan una clara vulnerabilidad de la economía ante eventos asociados al tipo de inserción internacional en diferentes etapas históricas. Así, por ejemplo, el *shock* ocasionado por el derrumbe del bloque socialista a inicios de la década de los noventa, que desconectó la economía cubana del esquema de relaciones internacionales del CAME, ocasionó una fuerte recesión y afectó considerablemente la productividad. Luego de varios años de lenta recuperación, en la primera década del milenio el crecimiento estuvo favorecido por los nuevos acuerdos del país en los marcos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). En este contexto, se impulsaron las exportaciones de servicios profesionales, mejorando sustantivamente la posición de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Pero en el año 2006 la economía se desaceleró, debido a que la expansión de la absorción interna asociada causó una crisis de impagos –afectó a proveedores y firmas internacionales radicadas en Cuba– y puso en riesgo la sostenibilidad de las cuentas externas.

Un nuevo ciclo expansivo se observa entre los años 2011-2016, en parte explicado por las nuevas medidas en los marcos de la denominada «actualización del modelo económico cubano», que

posteriormente se interrumpen bajo la influencia de los cambios en el mapa político latinoamericano y, de manera especial, por los problemas económicos en Venezuela. Con posterioridad, el efímero impulso favorecido por las expectativas de normalización de las relaciones económicas durante la administración Obama fue rápidamente revertido con la administración Trump, quien endureció la política del bloqueo con implicaciones directas sobre el flujo de remesas y arribo de turistas e, indirectamente, sobre el clima de inversión extranjera hacia la Isla. El drástico ajuste de las importaciones (en 2019 fueron un 27 % inferiores respecto a 2011) y el deterioro de la exportación de servicios profesionales causaron en el año 2019 una caída del PIB por primera vez en veinte años.

Estudios recientes para el período 1971-2019, basados en metodologías de función de producción macroeconómica (Hidalgo y Dorado 2021), han confirmado los hallazgos de estudios anteriores (Doimeadiós 2005; Ubieta 2019) sobre la importancia de factores internos y externos en series de crecimiento de largo plazo de la economía cubana (gráfico 2).

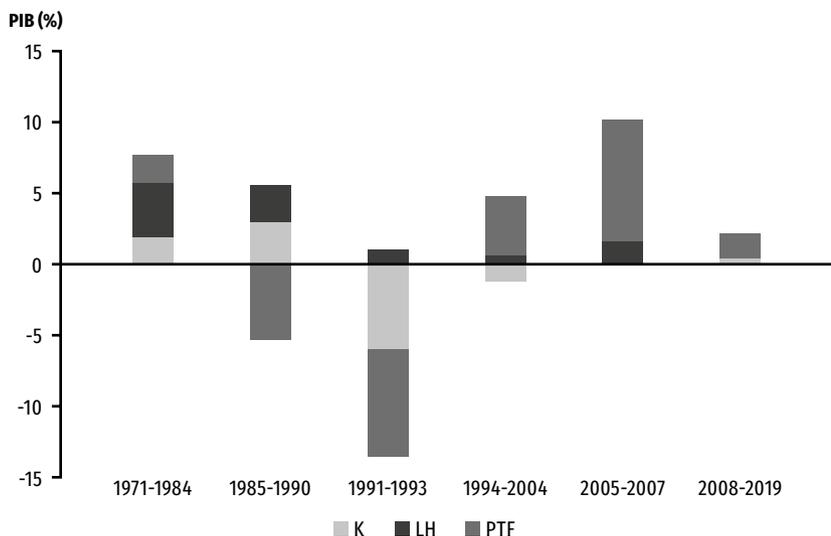


Gráfico 2. Contribución de los factores al crecimiento económico en Cuba (%): subperíodo 1971-2019.

El cambio en el patrón de especialización hacia una economía de servicios (turismo, servicios médicos y otros profesionales) estuvo definitivamente influido por el nuevo escenario internacional

a inicios de los noventa. Si bien la inversión asociada al desarrollo del turismo fue considerable, los niveles de inversión en otras industrias se retrasaron de manera significativa, con algunas excepciones como la industria biofarmacéutica, cuyo desarrollo en esos años fue encomiable. En general, la tasa de inversión fue persistentemente baja por más de treinta años $-10,5\%$ como promedio-, lo que, unido al ajuste en las importaciones de bienes de capital, explica el deterioro de la contribución del capital al crecimiento a lo largo del período estudiado.⁵ Asimismo, los rezagos tecnológicos y brechas de modernización productiva acumuladas en varias ramas de la industria colocaron a la economía en condiciones desventajosas de competitividad, afectando la capacidad exportadora.

De otro lado, la contribución de la fuerza de trabajo calificada al crecimiento económico ha sido positiva y significativa, incluso durante la crisis de los noventa su impacto pudo contrarrestar la caída del PIB. Sin embargo, luego mostró una tendencia marcadamente decreciente, exceptuando el período 2002-2008, en el que sin dudas los servicios profesionales fueron un factor dinamizador.

Esta tendencia, en parte, se explica por los cambios observados en la dinámica de la población cubana. En el gráfico 3, contrasta la expansión del empleo y la calificación en la década de los setenta, favorecida por la explosión demográfica en esos años y las políticas universales de educación, respecto a la notoria tendencia decreciente a partir de la década de los noventa, en un contexto de baja natalidad, envejecimiento de la población y migraciones. Adicionalmente, estudios sobre el tema (Cribeiro e Hidalgo 2010) identificaron fuentes de ineficiencias que deterioraron la productividad del factor, vinculadas a fallas en el sistema de incentivos, ineficiencia asignativa del empleo (hacia sectores de menor productividad) e insuficiente complementariedad entre los gastos en educación y gastos en I+D+i e infraestructura.⁶

El comportamiento de la productividad total de los factores (PTF) ha sido también objeto de análisis en múltiples estudios sobre crecimiento de la economía cubana (gráfico 4). La alta volatilidad mostrada por este factor sugiere la importancia que sobre este comportamiento han tenido los *shocks* externos.

⁵ Hay evidencias del impacto de las importaciones sobre la productividad del capital. En los modelos en que se incorporan estas como variable exógena, la elasticidad de este factor se modifica sustantivamente.

⁶ Equivalente a la brecha observada entre niveles de escolaridad y complejidad tecnológica del PIB.

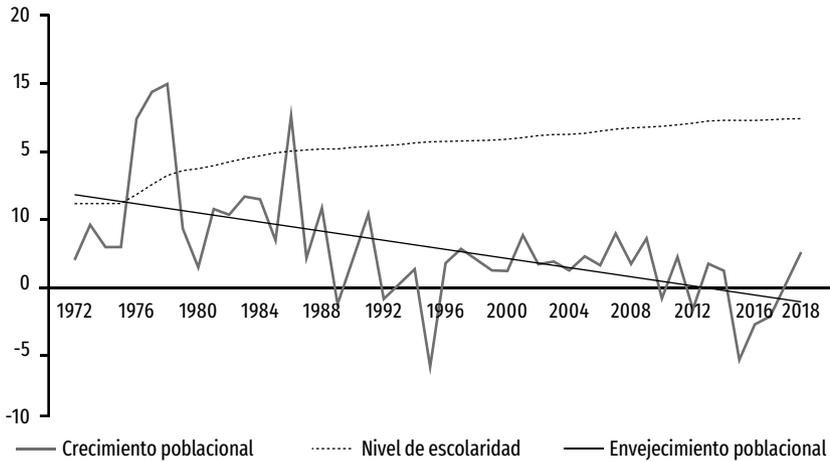


Gráfico 3. Cuba: tasa de crecimiento de empleados (ajustados por nivel de escolaridad).
Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2020).

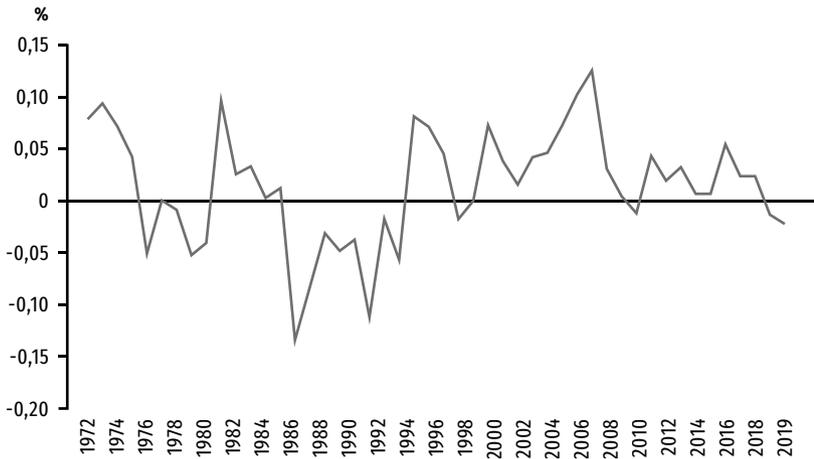


Gráfico 4. Evolución de PTF: 1972-2018.
Fuente: Elaboración propia en base a función de producción estimada.

Hay evidencias confirmadas sobre las ganancias de productividad posterior al *shock* de los noventa, como resultado de un programa económico orientado a elevar la eficiencia y competitividad para reinsertar la economía en el nuevo contexto internacional. El dinamismo observado en la industria del turismo, la afluencia de inversión extranjera y de flujos de remesas en estos años incentivaron el crecimiento de otras industrias y el comercio, en un entorno monetario dual donde todas las transacciones del

llamado «sector emergente» se realizaban en dólares (Hidalgo y Doimeadiós s. f.). Sin embargo, a partir del año 2004 la evolución de la PTF parece haber estado más influida por los *shocks* externos positivos y negativos antes descritos; actuando esencialmente a través del canal del comercio exterior.

Hay una gran cantidad de estudios basados en metodologías de función de producción orientados a distinguir la importancia de factores internos y externos para explicar la PTF. En Doimeadiós (2005) se presenta un análisis de descomposición de la PTF utilizando una metodología de función de producción estimada por datos panel. El estudio confirmó una fuerte dependencia del patrón de crecimiento a las importaciones, pero al propio tiempo apunta a que la excesiva centralización y los cambios estructurales no favorecieron la eficiencia ni el crecimiento en la economía cubana. Otros estudios basados en datos microeconómicos empresariales se orientaron al análisis de la eficiencia económica a través de modelos de fronteras de producción estocásticas (Doimeadiós y Sánchez 2015). Sus resultados confirman la influencia del entorno institucional en la eficiencia empresarial y la importancia del sistema de incentivos sobre la productividad del trabajo. Mientras, en González (2014) se analiza una función de producción para la industria manufacturera cubana en el período 2003-2009, cuyos resultados confirmaron la influencia de los entornos institucionales en la heterogeneidad productiva de la industria como fuente de ineficiencia.

En el estudio del período 1971-2019 se descompuso la PTF para intentar capturar la influencia del sector externo sobre la economía, a través de los términos de intercambio, el financiamiento externo y la variación de las exportaciones. Los resultados obtenidos sugirieron: (1) los *shocks* de exportaciones y de términos de intercambios afectaron el crecimiento, aunque el impacto de este último es mucho menor; (2) la vulnerabilidad a estos *shocks* fue mayor después de los años noventa; (3) el impacto del *shock* de exportaciones en la economía es persistente (hasta por casi dos años).

Estos resultados confirman otros estudios de dependencia estructural al sector externo de la economía cubana, basados en «modelos restringidos por balanza de pagos» (Vidal y Fundora 2008).⁷

⁷ En Seminario London School of Economics - Universidad de La Habana, 2017, se presentó por O. Álvarez una actualización del modelo de Vidal y Fundora.

El comercio exterior y la vulnerabilidad a *shocks* externos

El principal impulso exportador de la economía cubana en los últimos años proviene de los servicios. Cuba supo aprovechar las ventajas competitivas naturales para desarrollar el turismo y las ventajas dinámicas asociadas a la calificación de su potencial humano para la exportación de servicios profesionales. En general, los ingresos por servicios representan más del 80 % de las exportaciones totales, destacando, además del turismo y los servicios profesionales, las telecomunicaciones (gráfico 5).

El turismo tuvo crecimientos superiores al 10 % anual hasta el año 2017, con una tendencia a incorporar actividades de alto valor agregado (*clusters* con sectores de salud, cultura, entre otros). El número de visitantes superó los 4 millones en el año 2016, con ingresos aproximados a 3068,6 millones de dólares. En el primer semestre del año 2017 el turismo llegó a crecer en un 22 %, cifra récord en la última década, pero en el año 2019 los ingresos ya se habían deteriorado en un 19 % bajo el efecto de la administración Trump.

En cuanto a los servicios profesionales, si bien fueron significativos en el período 2011-2015, con ingresos promedios anuales por servicios profesionales de 11 543 millones de dólares en los marcos de convenios gubernamentales (Rodríguez 2017), en los últimos años decrecieron significativamente debido a la pérdida de mercados ante el cambio del mapa político latinoamericano. EIU (2018) estimó que en el año 2017 los resultados fueron 30,4 % inferiores a 2013, lo que representó en términos absolutos 2920 millones menos en cuatro años.

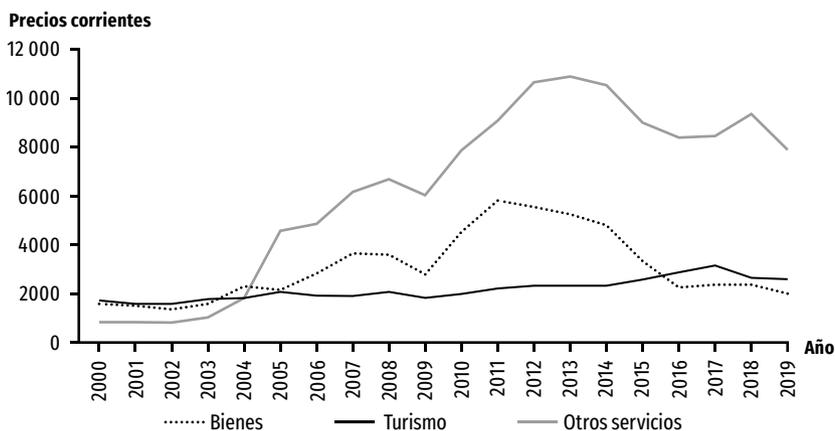


Gráfico 5. Exportaciones, precios corrientes: 2000-2019.

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

A diferencia de los servicios, las exportaciones de bienes mostraron un deficiente desempeño, con una tendencia decreciente a partir de 2011, y en el año 2019, una caída del 35 % en los ingresos respecto a 2017. El estancamiento de la industria fue notorio, con un bajo componente de complejidad tecnológica, con excepción, como se mencionó antes, de la industria biotecnológica y médico-farmacéutica.⁸

En general, el comercio exterior cubano se caracteriza por una concentración en pocos productos de bajo valor añadido y un número limitado de mercados, razón que explica la alta vulnerabilidad a los *shocks* externos y las dificultades para mantener una senda estable de crecimiento (gráfico 6).

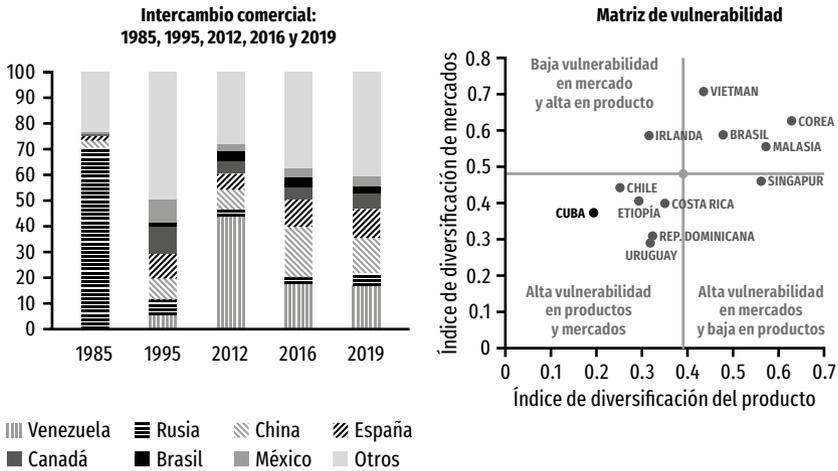


Gráfico 6. Cuba: estructura del intercambio comercial por socios y matriz de vulnerabilidad.

Fuente: Informe JICA (2022).

Hasta el año 2020, el 51,8 % del intercambio comercial y el 76,1 % de las exportaciones se realizaba solo con cinco países (Venezuela, China, Canadá, España y Países Bajos). Obsérvese que en los años noventa el país logró una importante diversificación del comercio exterior, pero luego se concentró en aliados estratégicos como Venezuela y China, que continúan siendo los principales socios comerciales, y capturan el 31 % de las exportaciones y el 28 % de las importaciones, respectivamente.

⁸ En general, las exportaciones de alto valor agregado aportaron, como promedio, un 15 %.

Análogamente, cinco productos aportaron el 76,6 % del total de exportaciones de bienes (níquel, desechos de metales, tabaco, azúcar y bebidas) en el año 2019, ubicando a Cuba entre los países con menor diversificación.

A este patrón de vulnerabilidad se suma la inestabilidad de las exportaciones y la tendencia decreciente observada (gráfico 7), debido a la descapitalización de la industria, el impacto de externalidades climatológicas y la persistencia de problemas de eficiencia, así como las fluctuaciones de los precios internacionales (especialmente en el caso del níquel, que registró un descenso de 43 % en los últimos ocho años).

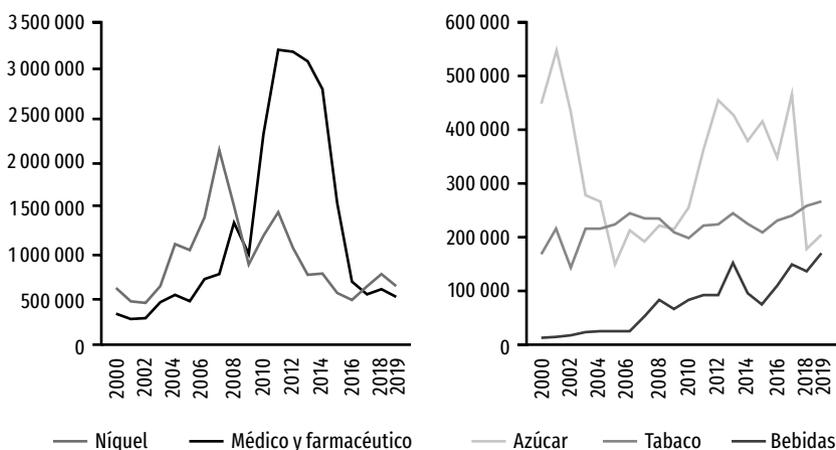


Gráfico 7. Exportaciones en rubros seleccionados: 2000-2019.

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

El declive de los mercados del ALBA también afectó las exportaciones de combustibles y derivados ante los problemas de suministro del crudo de Venezuela, y las exportaciones de productos biofarmacéuticos, cuyos mercados más importantes dependieron de acuerdos entre gobiernos. Pero más allá de factores coyunturales y salvo algunas excepciones, la política industrial y de promoción de exportaciones se quedó a la zaga para alcanzar un cambio estructural, aprovechando las ventajas dinámicas a nivel regional. No hay dudas de las oportunidades que ofrecieron los acuerdos del ALBA, pero los «buenos tiempos» no fueron suficientemente aprovechados para consolidar bases exportables sostenibles que permitieran enfrentar una reversión eventual de *shocks* externos y la excesiva dependencia del mercado de Venezuela (Hidalgo 2017).

La composición de las importaciones (42,5 % en alimentos y combustibles como promedio), refleja problemas de autosuficiencia alimentaria y energética (gráfico 8).

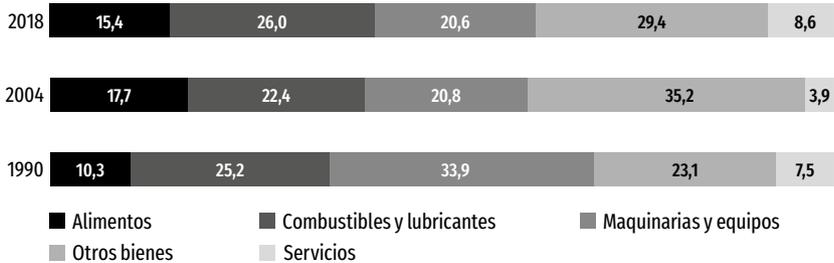


Gráfico 8. Estructura de importaciones en años seleccionados.

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

Para el año 2016, la parte del consumo aparente de alimentos que dependía de las importaciones fue: energía 38 %, proteínas 55 %, grasas 53 %. Se estima que para 2020, esa dependencia aumentó: energía 44 %, proteínas 65 % y grasas 70 % (García y Anaya 2022). La dependencia a las importaciones de alimentos es un factor de vulnerabilidad que ha sido identificado por varios estudios sociales (García y Anaya 2019) ya que afecta el acceso a los alimentos de las familias cubanas. Según las autoras referenciadas, en el año 2017 los salarios y pensiones mínimas no alcanzaban a cubrir «los gastos de alimentación correspondientes a la variante básica y un consumo medio calórico de unas 3200 kcal diarias» (García y Anaya 2019).

Por otro lado, la matriz energética del país depende en más de un 95 % de combustibles fósiles, mientras las fuentes renovables solo alcanzan un 4,3 %. Ciertamente, una parte del combustible utilizado en la generación de electricidad es de producción nacional. Pero la producción de petróleo se redujo de 2619 mil toneladas en el año 2016, hasta 2372 en 2019, mientras que la producción nacional de gas disminuyó de 1185,4 millones de metros cúbicos hasta los 951,1 en 2019, incrementando la dependencia de las importaciones.

La dependencia energética se expresa también en la reducción de la producción de productos derivados del petróleo en un 63 % en 2019 respecto al año 2015, entre los cuales la producción de diésel se redujo en un 56,6 %, *fuel oil* 65,7 %, queroseno 96,1 %, turbo combustible 66,4 %, gasolina 55,4 % (ONEI 2021, tabla 10.5), con impactos significativos en la disminución de la actividad industrial y en el transporte en general.

Efectivamente, el índice de volumen físico de la industria⁹ disminuyó del 68,7 % en el año 2016, hasta 53,8 % en 2020 (ONEI 2021, tabla 11.1). En la industria de bienes de consumo esa disminución fue de 24,4 %; en equipos y maquinarias, de 5,2 % y en bienes intermedios, de 8,5 %.

Restricciones externas: la deuda

En la última década Cuba logró revitalizar las relaciones económicas internacionales. Conjuntamente con la reforma de la Ley de Inversión Extranjera Directa y la creación de la Zona Especial Mariel, se instrumentó una exitosa estrategia de renegociación de la deuda externa congelada en la década de los noventa.

En 2015 se redujo la deuda pasiva (congelada desde fines de los años ochenta) en cerca del 85 %, sobre todo con los países miembros del Club de París¹⁰ y Rusia (en un inicio, de 11 100 y 35 000 millones de dólares, respectivamente). A su vez, se cancelaron más de 3000 millones de euros de intereses acumulados con Francia y España (Rodríguez 2017). Dentro de esa negociación también se gestionaron 10 acuerdos de inversión como parte de un canje de deuda por activos con los acreedores. No existen cifras oficiales públicas sobre la deuda externa de Cuba y sobre sus intereses¹¹ después de 2018. Para ese año se informó una deuda de 18 441 millones.¹²

Anteriormente se había renegociado la deuda con tres de los principales acreedores: Cuba recibió condonaciones por 6000 millones de dólares por parte de China en 2011, 487 millones por parte de México en 2013 y 35 000 millones por parte de Rusia en 2014. El acuerdo con el Club de París en 2015 establecía montos a pagar todos los años antes de finalizar octubre. Así, en 2016, se cancelaron 5299 millones de dólares (equivalentes al 35 % de

⁹ Muestra las relaciones porcentuales del volumen físico de producción contra un año dado, obtenido a través de una selección de 125 productos que se agrupan conforme a las divisiones que corresponden a la industria manufacturera y se valoran a precios constantes de 1995. Como año de referencia para el cálculo de los índices se toma 1989.

¹⁰ Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Suecia, Suiza y el Reino Unido son las 14 naciones que conforman el Grupo de Acreedores de Cuba

¹¹ Para tratar los incumplimientos de reembolso de un país, los acreedores se han organizado tradicionalmente en dos grupos, en función del tipo de deuda. En el denominado Club de Londres se agrupan los acreedores comerciales (bancos y privados). Los acreedores bilaterales oficiales son los congregados y conocidos como el Club de París.

¹² Los mayores acreedores fueron Francia, 4000 millones y pendiente 470; Japón, el 65 % de los 1781 millones y pendiente 606 millones; España, 1879 millones y pendiente 590,7; e Italia, 6864 millones y pendiente 507.

las exportaciones). Durante el primer semestre del año 2017 se erogaron 2306 millones de dólares por concepto de servicio de la deuda renegociada y 440 millones de dólares de pagos vencidos a empresas mixtas. Cuba pudo honrar este acuerdo hasta el año 2018.

El Gobierno otorgó prioridad política a los compromisos externos para favorecer el acceso a nuevos créditos, especialmente con la UE. Sin embargo, las tensiones se fueron agudizando debido al adverso entorno externo de los últimos años por lo que mermó nuevamente la capacidad de pago a proveedores y dividendos a empresas extranjeras radicadas en Cuba. En la práctica, el país aún antes de la pandemia enfrentó una situación muy difícil para cumplir los compromisos financieros, ya que el servicio de la deuda captura una significativa proporción de las exportaciones.

Otros flujos de financiamiento externo: IED y remesas

Aunque ya existía un marco legal para promover la IED en Cuba, no hay dudas de que en la última década se incorporó con mayor énfasis en la estrategia económica la captación de financiamiento externo a través de esta vía para favorecer la modernización productiva y el crecimiento económico.

La norma que rige hoy la política hacia la inversión extranjera es la Ley 118 y sus reglamentos, los cuales han sido «modernizados» sistemáticamente en varios momentos.¹³ Todo este esfuerzo normativo ha permitido avanzar, pero aún no se cumplen las expectativas respecto a las necesidades estimadas (su monto fue fijado en 2500 millones de dólares). Datos no oficiales estiman unos 8000 millones de dólares¹⁴ comprometidos entre 2016 y 2020, lo que representa alrededor de 1,6 mil millones por año de capital comprometido.

Si bien a lo largo de los años se observan avances en la institucionalidad y gestión menos centralizada, aún queda por mejorar la curva de aprendizaje para acercarse más a los estándares internacionales (gráfico 9).

El gráfico 10 muestra la baja participación que ha tenido la IED respecto al PIB y la formación bruta de capital durante los últimos años. No obstante, no debe inferirse de forma mecánica que la IED no ha tenido un rol importante en el desempeño de la economía cubana.

¹³ El Decreto 325 que explicitaba los procedimientos fue sustituido por el N.º 347 con el propósito de facilitar los trámites para establecer una IED en Cuba.

¹⁴ Incluye los negocios en la Zona Especial de Desarrollo Mariel.

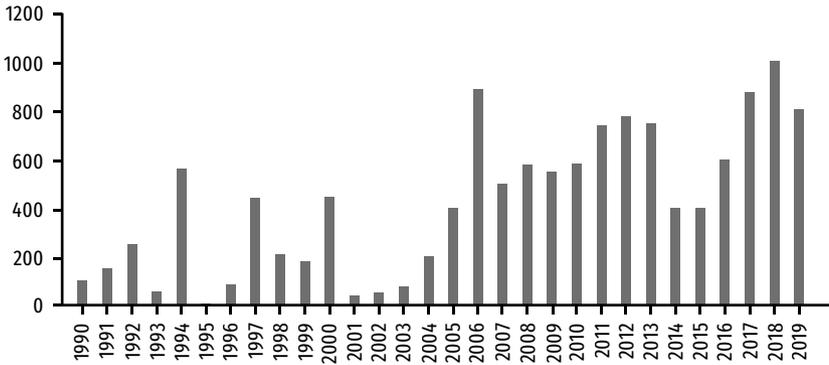


Gráfico 9. Comportamiento de la IED (MUSD): 1990-2019.

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

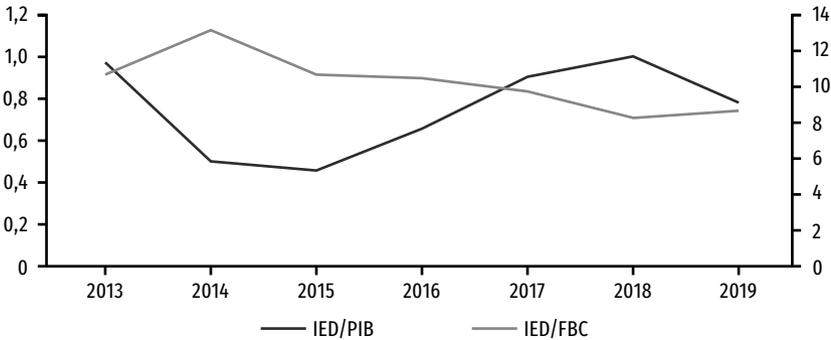


Gráfico 10. Relación IED sobre el PIB y la formación bruta de capital, precios corrientes: 2012-2019.

Fuente: Elaboración propia a partir de EIU (varios años) y ONEI (2021).

Si se considera el aporte en términos de las principales exportaciones de bienes (níquel y cobalto, tabacos y habanos, ron) y que una parte importante de las empresas del turismo descansa en contratos de administración con compañías extranjeras, es posible concluir que aun cuando los flujos no resulten los previstos, la IED ha resultado decisiva en las exportaciones y, por lo tanto, en el crecimiento económico. De hecho, en algunos casos como el turismo y habanos, ha sido un vehículo para la inserción en cadenas globales de valor.

Cuba ha sido reconocida con algunas ventajas en relación con otros países de la región como plaza de inversión extranjera. Entre estas están la seguridad pública, la calificación de la fuerza de trabajo, los altos estándares de educación y salud, los bajos

niveles de corrupción, la estabilidad política, la situación geográfica. Pero definitivamente la principal barrera que pesa sobre la Isla es el bloqueo económico y la presión extraterritorial política, económica y financiera que ejerce sobre los potenciales socios.

El Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera (MINCEX) ha realizado un importante esfuerzo de promoción de la IED. Desde 2014 elabora y divulga una cartera de oportunidades de negocios con inversión extranjera, que, junto a la realización de la Feria Internacional de La Habana y decenas de misiones comerciales, ha constituido un importante instrumento para atraer la inversión al país.

Pero influyen negativamente factores internos como el aún alto grado de centralización de las decisiones económicas y muy poca autonomía de las empresas estatales para «hacer negocios», la debilidad del sistema financiero y los controles cambiarios, así como los bajos niveles de conectividad y altos costos de transacción para operar. Todavía existe la percepción generalizada de que hay que mejorar el clima de inversión fomentando un mejor ambiente de negocios en el país.

En el caso de Cuba, los retos que enfrenta en materia de facilitación de la IED son: valoración de los activos que figuran como aporte de la parte cubana; mecanismos de contratación de la fuerza de trabajo; mayores facilidades para la importación y la exportación; eficiencia en trámites migratorios, financieros, personales; acceso a servicios con precios competitivos (las tarifas aún son superiores a la media de la región en telefonía móvil, servicios de internet y otros); menor burocracia en la cadena de negociación y mayor capacidad de decisión de los grupos negociadores.

Recientemente se han dado pasos positivos para responder a la necesidad de atraer nuevos flujos de capital –solucionar las barreras internas antes mencionadas constituye un importante reto y prioridad para las autoridades del país–, como la creación de la ventanilla única; la apertura de espacios para la inversión extranjera en la Estrategia de Desarrollo Territorial; la constitución de parques tecnológicos en las universidades, que permiten el establecimiento de negocios con empresas extranjeras; la posibilidad de que el sector no estatal pueda establecer «negocios» con las compañías extranjeras radicadas en el país; nuevos incentivos para que las empresas estatales establezcan negocios con las radicadas en la Zona Especial de Desarrollo Mariel (ZEDM), y la incorporación en la nueva ley sobre pymes de la IED en el sector no estatal.

Otro de los principales flujos de financiamiento externo con que ha contado la economía cubana son las remesas. En la década del noventa, estas tomaron protagonismo con el cambio en la política cubana hacia la emigración, que fomentó las relaciones entre las familias cubanas, y la despenalización del dólar y su utilización en el comercio minorista.

Se estima que las remesas han estado desde entonces dentro de las primeras cinco fuentes de ingresos externos de Cuba y entre las tres primeras si se consideran los ingresos netos. No existen datos oficiales públicos sobre las remesas, pero tales estimaciones, tanto de expertos nacionales como internacionales, las han ubicado en montos que oscilan entre los 2000 y los 3500 millones de dólares norteamericanos. Asimismo, se plantea que alrededor del 50 % de las remesas llegan por canales formales (a través de la compañía norteamericana Western Union y muy pequeños montos por transferencia bancaria desde fuera de Estados Unidos), mientras que el otro 50 % llega por canales informales. La Western Union, compañía norteamericana autorizada por el Departamento del Tesoro para realizar esas operaciones en Cuba, declaró que transfería al país entre 900 millones y 1500 millones anualmente.

La magnitud y la estabilidad de este flujo considerable respecto al resto de los ingresos externos están sujetas, sin embargo, a los vaivenes de la política interna de Estados Unidos y su influencia en la política hacia Cuba, por lo que presenta un alto grado de vulnerabilidad. No obstante, aún es débil la reacción del sistema financiero para canalizar estos flujos al sector productivo y elevar su impacto en el crecimiento y el desarrollo del país.

Los desequilibrios macroeconómicos internos

El comportamiento de los indicadores fiscales en Cuba no ha estado al margen del contexto económico e institucional ni de las relaciones económicas internacionales del país.

El Estado tiene un alto protagonismo en el proceso de asignación de recursos y captura una gran parte del empleo, típico en los modelos socialistas. Como promedio en los últimos años, la relación del consumo del Gobierno respecto al PIB se mantuvo alrededor del 30 % (cifra superior no solo a la media de economías latinoamericanas, sino también a países desarrollados).

En el modelo de gestión centralizado es común encontrar fronteras desdibujadas entre las funciones estatales de ministerios globales y ramales, entre estos últimos y las correspondientes empresas subordinadas, o entre delegaciones ministeriales y

autoridades locales; escenario sobre el cual ha puesto énfasis el programa de transformación económica en los últimos años.

Aunque existen arreglos institucionales para limitar los déficits fiscales (en particular que este no puede superar la magnitud aprobada por la Asamblea Nacional), la práctica ha demostrado que, ante determinadas coyunturas, las restricciones monetarias han cedido para financiar los desbalances fiscales exigidos. En general, predomina un ambiente de «ablandamiento financiero y fiscal», que restringe la efectividad de los instrumentos macroeconómicos y afecta la sostenibilidad fiscal.

Hasta el año 2012 la principal fuente de financiamiento del déficit había sido la monetización. En 2013 se introduce un mecanismo de venta de bonos públicos al sistema bancario a través del Banco Central, estableciéndose, en principio, un límite para financiar déficits con emisión primaria. Sin embargo, no existe un mercado de deuda pública propiamente dicho ni un dispositivo de gestión para ello.

Si bien la institución encargada de la política fiscal es el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), en el universo fiscal también intervienen otras instituciones. El Ministerio de Economía y Planificación (MEP) define las prioridades para asignar recursos a través del plan de la economía, proceso en el que participan todos los ministerios y organizaciones empresariales. Una vez que concluye este proceso, las decisiones aprobadas se reflejan tanto en el presupuesto, que opera en CUP, como en otros balances centralizados, incluyendo el plan de divisas que administra el MEP.

Bajo el esquema de dualidad monetaria, vigente desde 1993 hasta diciembre del año 2021, las autoridades se enfrentaron a dificultades prácticas para definir objetivos macroeconómicos, debido a las distorsiones de los precios relativos. Los desequilibrios macroeconómicos se expresaban no solo en la inflación sino también en escasez, pérdida de convertibilidad de las monedas domésticas, cadenas de impago, entre otras manifestaciones de episodios conocidos como «inflación reprimida».

A pesar de la complejidad del entramado institucional condicionado por la dualidad monetaria, hasta el año 2012 –exceptuando algunos años atípicos– el déficit fiscal se mantuvo en la senda del déficit estructural del 3 % que exhibió la economía después del ajuste de mediados de los noventa.

Sin embargo, la posición fiscal mostró señales de fragilidad a partir del año 2012, como se muestra en el gráfico 11. Ya en el año 2008, la política fiscal tuvo un comportamiento claramente procíclico, cuando el déficit se elevó al 7 % (la cifra más alta con

respecto a más de 10 años precedentes) y el gasto público llegó a representar el 78 % del PIB, 30 puntos porcentuales más que en el año 2000. Entonces, la deuda se disparó por tres años consecutivos y, cuando la economía se desaceleró bajo el impacto de un deterioro de los términos de intercambio, las tensiones financieras condujeron a un nuevo ajuste fiscal, retornando los déficits a sus valores estructurales.

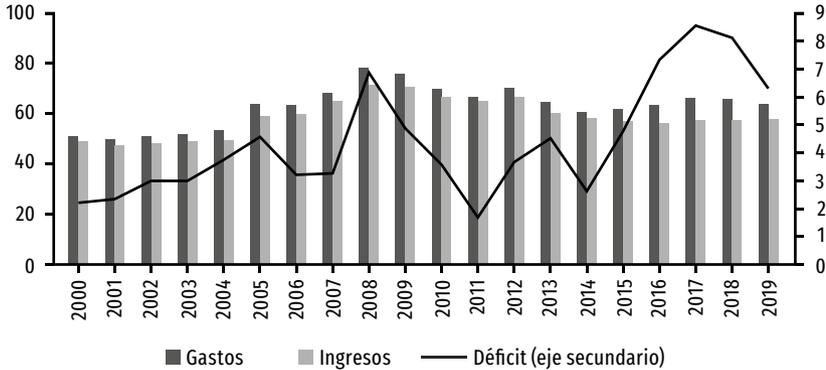


Gráfico 11. Partidas presupuestarias en relación con el PIB (%): 2000-2018.

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

Pero en el año 2015 la evolución del déficit fiscal mostró un nuevo punto de inflexión, cuando el gasto público se expandió ante condiciones favorables que influyeron positivamente sobre los ingresos. Estas fueron: mejores condiciones de financiamiento externo ante la expectativa de normalización de las relaciones con EE. UU. y la exitosa estrategia de renegociación de la deuda en el año 2015; el avance en el programa de actualización del modelo económico, que aprobó nuevas leyes tributarias (Cribeiro 2011) y de inversión extranjera, así como la mayor apertura al sector privado, que estimuló la entrada de remesas y amplió la base tributaria. El déficit a partir de entonces se colocó como promedio en trayectorias cercanas al 9 % sobre el PIB.

La trayectoria del gasto público ha sido consecuente con la política social basada en principios de acceso universal y gratuito a servicios básicos para la población. Históricamente una alta proporción del gasto público se ha destinado al gasto social, independientemente de la coyuntura económica. Los esfuerzos en esta dirección han permitido posicionar a Cuba dentro de aquellos países de la región con mejores indicadores sociales y mayor IDH, a pesar de su desempeño económico.

Pero a las tensiones propias que supone mantener altos niveles de gasto social en circunstancias de bajo desempeño económico, se sumó la carga de otras partidas asociadas a la actividad de administración y, fundamentalmente, las transferencias del presupuesto al sector productivo, que han representado más del 30 % del gasto público como promedio (gráfico 12).

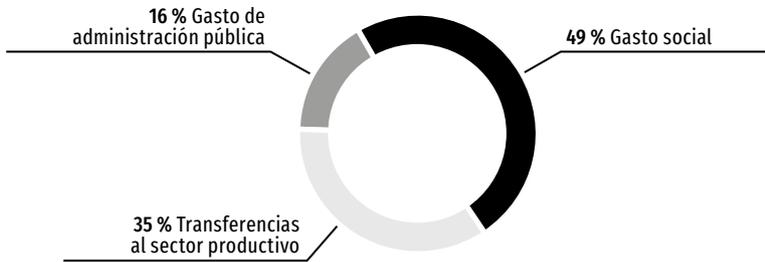


Gráfico 12. Gasto corriente respecto al PIB (%): 2019.

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

La expansión del gasto observada en los últimos años, en gran medida, fue resultado de medidas paliativas del programa económico, asociadas fundamentalmente al retraso del proceso de unificación monetaria. Por ejemplo, para compensar el enorme rezago cambiario de la tasa de cambio oficial, proliferaron incentivos productivos basados en tasas de cambios múltiples (transferencias al sector exportador, incremento de precios a productores, convertidores para salarios, entre otros) que elevaron de forma drástica la carga de subsidios contables al presupuesto y ocasionaron serios problemas fiscales en términos de sostenibilidad.

Las sucesivas monetizaciones en ambas monedas (antes de la unificación), resultado de la conducta fiscal, tuvieron impactos nefastos para la estabilidad macroeconómica, expresados en el deterioro estructural del poder adquisitivo de la moneda y su convertibilidad, repuntes inflacionarios en mercados desregulados y escasez de oferta en los mercados de bienes y servicios (inflación reprimida) (gráfico 13).

Asimismo, se fue ampliando la brecha entre el déficit efectivo y el saldo requerido para mantener la relación deuda/PIB en una trayectoria estable y sostenible. Por consiguiente, los niveles de endeudamiento tuvieron un comportamiento explosivo; se estima que en el año 2019 ascendió al 72 % del PIB. Este comportamiento se agudizó en la medida en que se fue desacelerando el

crecimiento, aun cuando los costos financieros internos resultaron ser positivos en términos reales (gráfico 14).¹⁵

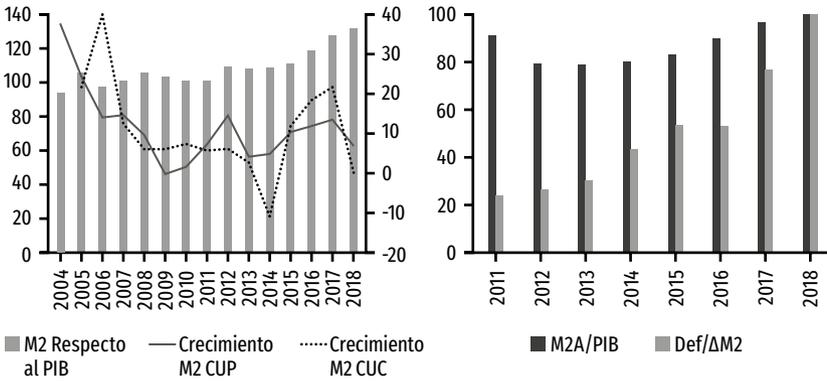


Gráfico 13. Expansión monetaria y déficit fiscal: 2004-2018.

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2021) y BCC (2021).

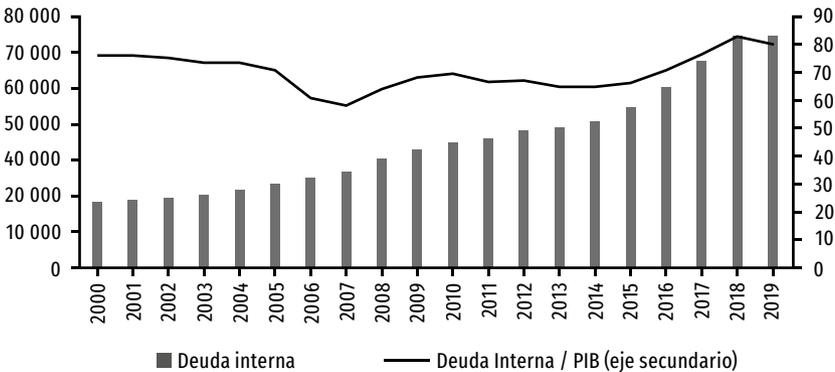


Gráfico 14. Evolución de la deuda interna: 2000-2019.

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

El análisis anterior refleja la vulnerabilidad del panorama fiscal antes de la pandemia, mostrando baja capacidad para responder a *shocks* externos.¹⁶ Los problemas de sostenibilidad fiscal tuvieron impactos negativos sobre la estabilidad macroeconómica, ofrecieron señales negativas para potenciales fuentes de

¹⁵ Cuando se institucionalizó la colocación de bonos públicos la tasa de interés se elevó de 1 % a 2,5 % en términos nominales, pero asumiendo un promedio de inflación del 3 %, el costo en términos reales resulta ser ligeramente negativo.

¹⁶ Varios estudios empíricos demuestran prociclicidad de la política.

financiamiento internas y externas, y se produjeron costos sobre el crecimiento a mediano plazo.

En el gráfico 15 se observa la creciente participación del consumo del Gobierno respecto al PIB y de los gastos corrientes dentro del presupuesto, en detrimento de los gastos de capital.

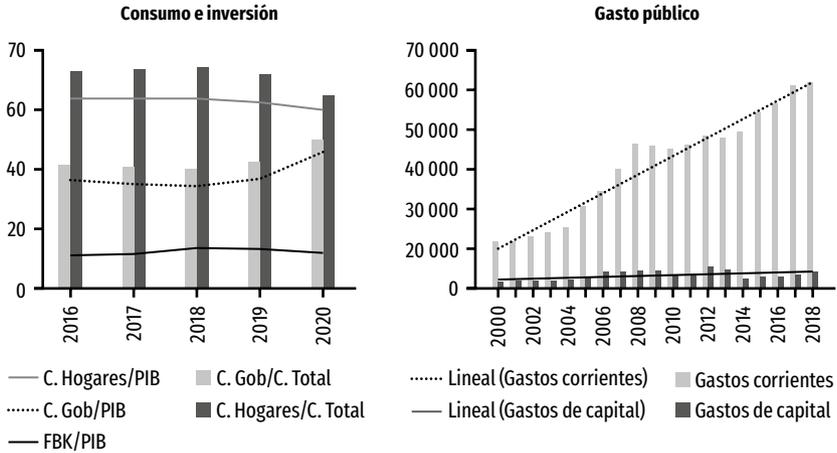


Gráfico 15. Consumo, inversión y gasto público: 2000-2018.

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

La expansión del gasto también desplazó el consumo de los hogares. La presión sobre las importaciones y la menor disponibilidad en la oferta de bienes y servicios en el mercado interno minorista tuvo un impacto nocivo sobre el equilibrio interno. Finalmente, la tensión sobre los recursos comprometió partidas presupuestarias relevantes para el crecimiento de largo plazo, como los gastos de I+D+i (aún por debajo del 1 % del PIB), lo que contrasta con la alta proporción de los gastos en educación y el nivel de calificación alcanzado por la fuerza de trabajo. Tal situación ha sido identificada como una barrera para aprovechar mejor el potencial humano a favor del desarrollo de industrias de mayor complejidad tecnológica.

Panorama macroeconómico bajo impacto de pandemia y el Ordenamiento monetario

► Vilma Hidalgo de los Santos

El Ordenamiento monetario: del diseño a la realidad

La dualidad monetaria fue un esquema funcional a una situación de pérdida de poder adquisitivo de la moneda doméstica, como parte del programa económico de estabilización a inicios de los

años noventa, cuando Cuba tuvo que enfrentar el reto de insertarse en un nuevo contexto internacional.¹⁷

En rigor, cuando se habla de dualidad monetaria en la experiencia cubana, no podemos reducirla a una situación de bi-monetarismo, sino comprenderla como un esquema que incorporó múltiples medidas orientadas a administrar las políticas macroeconómicas –esencialmente monetaria y cambiaria– en los marcos de un entramado institucional segmentado, bajo el principio de circulación simultánea de dos monedas en la economía doméstica.

En efecto, la dualidad segmentó los mercados y sectores en la economía, así como las propias cuentas públicas. La tasa de cambio se devaluó en el mercado minorista de la población (CADECA) (24 CUP/USD) para alinear el sistema de precios y costos a las nuevas condiciones, pero el tipo de cambio oficial en las empresas y el sector público en general, se mantuvo (1 CUP/USD) acompañado de un mecanismo de controles cambiarios que asignaba la divisa centralmente en la economía. El salario del sector público se mantuvo anclado a la tasa de cambio oficial, por lo que de manera rápida se deterioró el salario real. No obstante, en paralelo se diseñó un sistema de transferencias para garantizar parte de la canasta básica a precios regulados, así como proteger al sector tradicional y a las familias del drástico ajuste cambiario.

Con el tiempo, se dieron algunos pasos para «desdolarizar la economía», introduciendo una moneda convertible pegada al dólar (CUC). Sin embargo, la economía no mostró capacidad para mantener su convertibilidad, creando nuevas fuentes de tensiones macroeconómicas. El esquema de dualidad monetaria perduró por más de 25 años, generando múltiples distorsiones en el sistema de costos y precios (anclados al enorme rezago de la tasa de cambio oficial) en los balances empresariales, financieros y las cuentas públicas.

En el marco de la «actualización del modelo económico cubano», la unificación monetaria se colocó como una prioridad del programa económico. Existían argumentos muy fuertes a favor de eliminar este esquema; entre ellos: 1) corregir los precios relativos para contribuir a una mejor asignación de recursos en la economía, 2) incentivar al sector exportador (cuyos ingresos estaban penalizados por tipo de cambio oficial) y ofrecer

¹⁷ En realidad, la dolarización parcial fue un proceso espontáneo ante el *shock* de oferta que posteriormente el Gobierno formalizó en el esquema dual a fin de evitar una devaluación con altos costos sociales.

mayores oportunidades a la industria nacional (frente a los subsidios implícitos a las importaciones debido a la sobrevaluación del tipo de cambio), 3) ajustar los salarios para compensar parte de la pérdida en términos reales, 4) mejorar la gestión macroeconómica a partir de una mayor transparencia y crear las condiciones para emprender un programa de estabilización, y 5) perfeccionar los esquemas de distribución de ingresos.

Sin embargo, *el programa económico necesario para corregir la dolarización desde sus fundamentos estructurales fue inconcluso y en gran medida aplazado*. Además, influyeron otros factores, como las tensiones coyunturales, la falta de experiencia del personal técnico en la materia, la débil coordinación entre las políticas macroeconómicas y la percepción de altos riesgos redistributivos con costos sociales. En consecuencia, aun cuando la unificación fue anunciada de manera sucesiva por la Comisión de Implementación de los *Lineamientos*, no fue hasta finales del año 2020 que se tomó la decisión, posiblemente en las peores circunstancias.

El proceso denominado «Ordenamiento Monetario» se expresó en más de 9000 normas de diferente jerarquía, bajo la «sombra» del Decreto Ley 17 del Consejo de Estado «De la implementación del Proceso de Ordenamiento Monetario» (*Gaceta Oficial de la República de Cuba* 2020). Aunque incluía la unificación monetaria, su alcance fue más allá de lo que podría ser una reforma monetaria tradicional. Los ejes centrales del programa fueron (Hidalgo 2021):

1. UNIFICACIÓN MONETARIA: sustitución de la circulación del peso convertible (CUC) por una única moneda nacional (CUP), así como el establecimiento de una única tasa de cambio de 24 CUP : USD para todas las transacciones económicas (devaluación de la tasa de cambio oficial).
2. REFORMA DEL SISTEMA DE PRECIOS, SALARIOS Y SEGURIDAD SOCIAL: ajuste de precios mayoristas, alineándolos con los precios del mercado minorista (previamente fijados a la tasa de cambio de 24 CUP : USD); incremento del salario mínimo, indexado a una canasta de consumo de referencia; ajuste de escala salarial en el sector público, y ajuste de pensiones y otras transferencias a la población.
3. REFORMA DEL ESQUEMA DE DISTRIBUCIÓN: rediseño de esquemas de consumo social y personal, reduciendo gratuidades y elevando precios de la canasta de consumo normado, así como de tarifas públicas, y sustitución de subsidios universales de consumo (basados en precios) por subsidios

focalizados a las familias (basados en transferencias monetarias).

4. TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES: cambios en el entramado institucional de la planificación y las políticas macroeconómicas, nuevas regulaciones a favor de la descentralización empresarial y local, mayores incentivos a la productividad y competitividad, y fomento de relaciones de mercado entre instituciones, reduciendo la segmentación característica del esquema anterior.

En su diseño el programa se proponía tres objetivos inmediatos. Primero, transferir el diferencial cambiario, que con anterioridad capturaba explícita o implícitamente el Estado, al sector productivo, a través de la corrección del sistema de precios en un ambiente de mayor descentralización. Segundo, controlar la inflación utilizando como anclas la fijación de precios y salarios por un período, a fin de modificar los precios relativos. De hecho, el programa dedicó una gran cantidad de resoluciones a la regulación de precios y salarios. Algunos precios se fijaron administrativamente de manera centralizada, mientras otros, aunque se descentralizaron, fueron topados a través de precios máximos por un período de 6 meses. En tercer lugar, evitar terapias de *shock* protegiendo a grupos vulnerables y manteniendo las garantías sociales del modelo socialista. Asimismo, a mediano plazo pretendía contribuir a consolidar las bases para alcanzar de forma gradual la estabilización macroeconómica y la sostenibilidad fiscal, así como favorecer cambios estructurales, corrigiendo precios relativos y fomentando mercados regulados en un ambiente de mayor descentralización para dinamizar la actividad económica.

Sin embargo, el programa asumió una serie de supuestos distanciados de la realidad vigente en el momento en que se implementó tanto en el ámbito macroeconómico como estructural e institucional. Era de esperar, dada la magnitud del *shock* de oferta (drástica caída del PIB y la disponibilidad de divisas) ocasionado por la pandemia y la trayectoria de la expansión monetaria incluso antes del Ordenamiento, una reacción de la tasa de cambio y el resurgimiento de condiciones para un proceso de dolarización ya casi estructural de la economía cubana. Por consiguiente, el diferencial cambiario entre la nueva tasa oficial y la tasa del mercado informal se amplió y aceleró ante la mayor demanda de dólares causada por el retorno al esquema de ventas en divisas en los mercados minoristas estatales. Tal situación profundizó los

riesgos de inestabilidad macroeconómica ya apremiantes, afectando claramente la credibilidad del programa ante la opinión pública.

La convivencia de un *shock* de oferta, un agudo déficit fiscal y expectativas ancladas a la sobre reacción de la tasa de cambio en el mercado informal derivaron en un galopante proceso inflacionario aún por controlar. Evitar el riesgo de inflación era ya una tarea compleja antes de la pandemia de COVID-19, dado el lento avance de las transformaciones estructurales y la posición fiscal, considerando además que el país no cuenta con fuentes externas estables o un prestamista de última instancia para ofrecer liquidez y paliar el impacto de una reforma monetaria de tal magnitud, como ha sido el caso de otros países.

En el ámbito estructural e institucional, el Ordenamiento pretendía consolidar la disciplina monetaria y fiscal, objetivo difícil de alcanzar en el corto plazo y en medio de una pandemia que demandó mayores recursos fiscales. De otro lado, la devaluación y la corrección de precios relativos, sin dudas, ofrece oportunidades para las empresas eficientes, en especial del sector transable, pero también supone un cambio estructural (intencionado con un proceso de reconversión industrial) que paulatinamente sustituya industrias obsoletas con brechas de ineficiencia insuperables. Sin embargo, estos cambios son más a mediano plazo y requieren de una política pública intencionada de reconversión industrial con el objetivo de minimizar los conflictos distributivos de no fácil solución.

En resumen, aunque la unificación monetaria, de manera particular el ajuste de la tasa de cambio, era un proceso inevitable, los riesgos intrínsecos se magnificaron por los factores antes explicados, especialmente asociados con el inmovilismo en materia de transformación estructural e institucional a lo largo del tiempo y el *shock* de la pandemia. Varios estudios académicos apuntaron a la necesidad de diseñar una secuencia de ajuste cambiario gradual acompañado por un programa de estabilización macroeconómica y una transformación estructural acelerada orientada a elevar la productividad y competitividad de la economía cubana (Hidalgo y Doimeadiós 2010).

El panorama macroeconómico actual

El complejo panorama macroeconómico actual de la economía cubana supone un enorme desafío en términos de estabilización y crecimiento en los próximos años, considerando además las restricciones financieras que añade el bloqueo económico

de EE. UU., una condición ajena a otros países que han padecido estos problemas.

El año 2020 exhibió una manifiesta recesión, con una caída de la inversión, las importaciones y exportaciones, que derivó en un decrecimiento del 11 % en términos de PIB, cuyo impacto previsible, de no cambiar las condiciones externas, podría ser persistente al menos en los próximos dos años.¹⁸

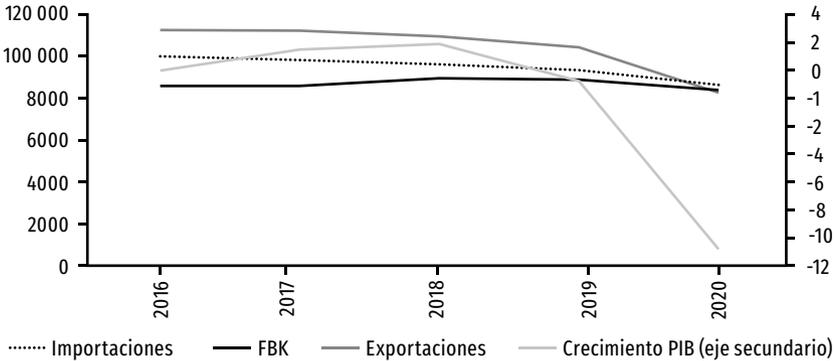


Gráfico 16. Indicadores seleccionados. Precios constantes 97 = 100.

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

Asimismo, los desequilibrios internos y externos se agudizaron en el primer año de la pandemia. El déficit fiscal, cuya trayectoria ya desde 2015 se alejaba de criterios de sostenibilidad fiscal (Hidalgo 2021), alcanzó el 17,7 % respecto al PIB, demandando una mayor expansión monetaria. En el año 2020 el agregado M2A (previo a la unificación) había crecido 2,7 en relación con 2016, representando el 121 % del PIB frente al 52,7 % en dicho año de referencia. En ello influyó el crecimiento del salario medio nominal en un 35,5 % en 2020, especialmente del sector público a partir de una decisión adoptada por el Gobierno desde el año anterior, así como las subsiguientes medidas de descentralización empresarial aplicadas desde ese año (gráfico 17).

En contraposición al comportamiento monetario y los flujos de divisas, la oferta de bienes y servicios en el mercado minorista, en gran medida dependiente de las importaciones, mostró una tendencia decreciente desde el año 2019 y cayó abruptamente –las ventas minoristas decrecieron en un 14 % en el año 2020– cuando se agudizó la escasez durante el período de pandemia. En estas

¹⁸ El Gobierno ha anunciado una ligera recuperación del 2 % de la economía en el año del 2021.

circunstancias, en 2020 el IPC creció 18,5 % (ONEI 15 de octubre de 2021), mientras que el incremento de los precios agropecuarios fue de 44,7 % (CEPAL 2021).

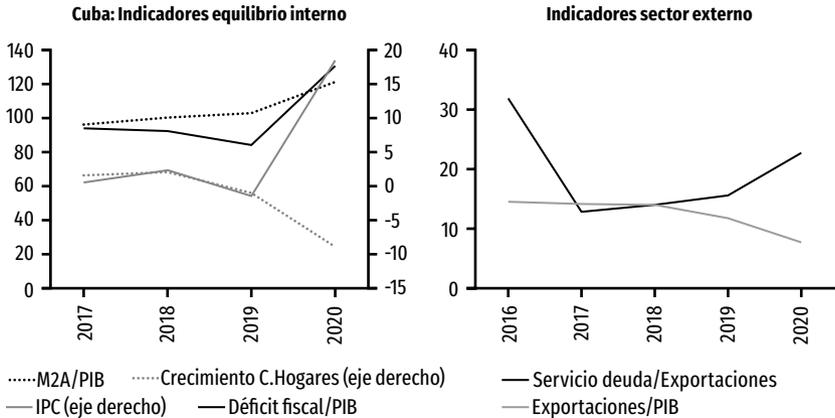


Gráfico 17. Indicadores de equilibrio interno y sector externo.

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

Las condiciones monetarias internas contrastan también con el comportamiento de los flujos de divisas. Como muestra el panel derecho del gráfico, entre los años 2017 y 2018 hay señales de fragilidad en la balanza de pagos. Como resultado, en el año 2020 el servicio de la deuda comprometió el 23 % de los ingresos por exportaciones, revirtiendo la relativa mejora observada a raíz de la renegociación que se había logrado con los acreedores.

Dado el comportamiento de los flujos de IED a escala mundial como resultado de la pandemia y el contexto en el cual se desempeña la economía cubana, era posible esperar también afectaciones sobre los indicadores de IED en Cuba. En efecto, como se puede observar en la tabla 1 en términos de flujos monetarios hay reducciones significativas respecto al período precedente, según un reciente informe oficial publicado (ONEI 2021),¹⁹ aunque la cifra de nuevos negocios en modalidad de IED fue superior en el año 2020 en todas las modalidades aprobadas. Sin embargo, dada la recomposición de los flujos de comercio e inversión provocada por la COVID-19 y su efecto recesivo a escala mundial,²⁰ la elevada

¹⁹ Constituye la primera publicación de la ONEI con información detallada sobre IED en Cuba.

²⁰ «The COVID crisis will cause a dramatic fall in FDI. Global FDI flows are forecast to decrease by up to 40 % in 2020, from their 2019 value of \$1.54 trillion. This would bring FDI below \$1 trillion for the first time since 2005.

incertidumbre y la agudización de las medidas en contra de Cuba del gobierno de EE. UU., el escenario no resulta muy optimista respecto a mayores flujos de inversión hacia Cuba en los próximos años.

Tabla 1. Número de negocios por modalidad de IED (U): 2019, 2020.

INDICADORES	AÑOS		20/19 %
	2019	2020	
Número de negocios con inversión extranjera	281	318	113,2
De ello: ZED Mariel	42	45	107,1
Empresas mixtas	98	103	105,1
De ello: ZED Mariel	11	13	118,2
Empresas con capitales totalmente extranjeros	46	50	108,7
De ello: ZED Mariel	29	30	103,4

En el año 2021, posterior al Ordenamiento monetario, la situación de las finanzas internas y externas ha continuado agravándose. Lejos de lo que se esperaba, la administración Biden mantuvo intactas las duras sanciones impuestas por su predecesor, por lo que la situación de los flujos externos no mejoró. El déficit fiscal respecto al PIB se mantuvo en una proporción similar al año anterior. Como antes se explicó, al producirse la devaluación de la tasa de cambio oficial, se ajustaron los precios mayoristas y los salarios en medio de la paralización productiva y una aguda contracción de la oferta minorista.

El mercado cambiario informal reaccionó a las nuevas circunstancias caracterizadas por una contracción de los flujos de divisas y una expansión monetaria doméstica, a lo que se sumaron la escasez de oferta en los mercados de CUP, la apertura de mercados estatales en divisas y el colapso del mercado cambiario oficial que operaba en el sector hogares (CADECA). En el gráfico 18, puede observarse cómo la acelerada depreciación de la tasa de cambio en el mercado paralelo fue profundizando el diferencial respecto a la nueva tasa de cambio oficial fijada en 24 CUP/USD.

Previsiblemente, los precios en los mercados minoristas desregulados se alinearon a la evolución de la tasa de cambio y resurgió un dinámico mercado informal que concentra una alta

FDI is projected to decrease by a further 5 to 10 % in 2021 and to initiate a recovery in 2022. A rebound in 2022, with FDI reverting to the pre-pandemic underlying trend, is possible, but only at the upper bound of expectations» (UNCTAD 2020).

proporción de las transacciones del sector hogares, al margen del control del fisco.

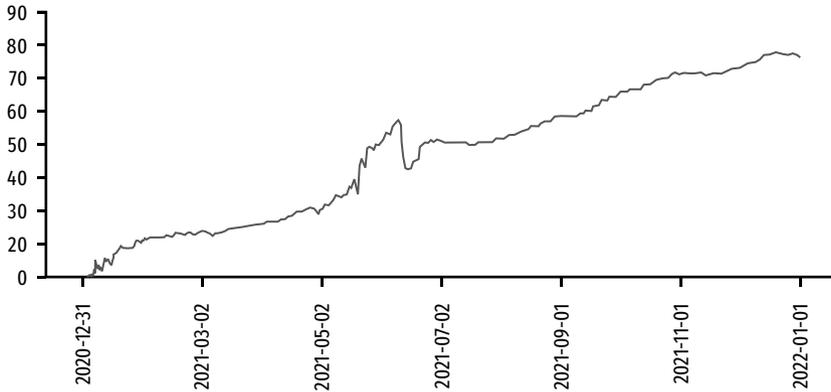


Gráfico 18. Evolución estimada de tasa de cambio informal en Cuba.

Fuente: Avenida Cuba Divisas (2021).

En el sector empresarial, si bien se han controlado las presiones inflacionarias a través del programa de Ordenamiento, las condiciones básicamente monopólicas de mercado pueden conducir a demandas de revisiones de precios en un intento por traspasar costos de ineficiencia. Vale mencionar que el programa de Ordenamiento monetario previó un considerable nivel de subsidios a empresas estatales irrentables.²¹ En un reciente análisis, el ministro de Economía declaró que a pesar de avances observados en las empresas del sector exportador, más de 500 empresas estatales tuvieron pérdidas durante el año 2021 y al cierre de enero de 2022 mantuvieron esta condición 446, lo que representa el 25 % del total.²²

No existen cifras oficiales sobre los niveles de inflación en el año 2021 posterior al programa de Ordenamiento. Pero es claro que las estimaciones oficiales iniciales quedaron rezagadas frente a la realidad. Estimaciones no oficiales apuntan a un crecimiento de la inflación en el año 2021 de un 505,6 % (EIU 2021).

En resumen, la economía cubana muestra un nuevo episodio de «inflación reprimida» expresado en situaciones de escasez,

²¹ Se han estimado 488 empresas estatales irrentables como resultado de la aplicación del Ordenamiento, el 82 % de ellas en el sector agropecuario. Se planificaron 18 mil millones de CUP para financiar a estas empresas solo por el primer año de implementación del Ordenamiento (*Cubadebate* 2021).

²² En el año 2020 se reportaron 1795 empresas estatales en Cuba (ONEI 2021); esta cifra excluye las sociedades mercantiles.

inflación en mercado desregulado, auge del mercado informal y profundización de patrón de dolarización parcial. Como antes se mencionó, dadas las situaciones de desequilibrios acumuladas en los últimos años y en medio de una pandemia, era muy difícil que el programa de Ordenamiento pudiera evitar la inflación. De otro lado, queda claro también que la economía cubana no estaba preparada para una devaluación masiva y abrupta de la tasa de cambio oficial sin avanzar en otras transformaciones previas de carácter institucional y estructural. Tal y como se explicó, no en pocas ocasiones la academia sugirió un proceso gradual de ajuste cambiario que favoreciera inicialmente al sector exportador, en tanto se avanzaba en la reforma estructural y al propio tiempo se fortalecieran los dos pivotes más importantes de la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo: la disciplina financiera y fiscal (Hidalgo y Doimeadiós 2010). Sin estos dos pivotes, será muy difícil administrar los múltiples conflictos que enfrentarán las políticas macroeconómicas en los próximos años.

La ruta crítica de la reforma económica

► Juan Triana Cordoví

La nueva oleada de medidas pos pandemia

Contrariamente a lo que pudiera pensarse, el período que corresponde a la etapa de la pandemia –desde marzo de 2020 a la fecha– ha resultado de los más prolíficos en términos de nuevas políticas y normas para impulsar la reforma.

Como se afirma en páginas precedentes, el impacto combinado de la pandemia, el reforzamiento de las medidas adoptadas por la administración Trump y asumidas por la actual administración y la incertidumbre en el comportamiento de la economía mundial, que se ha expresado en las tendencias del comercio y los precios de los *comodities*, la reducción sustancial del turismo y de los flujos de inversión obligaron a repensar la reforma en sus componentes principales.

Un factor interno a considerar son los propios resultados de los primeros años de puesta en marcha la estrategia aprobada en 2017. Efectivamente, un examen de lo ocurrido con los ejes y sectores estratégicos atestigua que en los años inmediatos posteriores no se logró la dinámica necesaria. A continuación se sintetiza lo ocurrido (Blanco y Triana 2021):

- GOBIERNO EFICAZ SOCIALISTA E INTEGRACIÓN SOCIAL: De una parte, se logró garantizar la sobrevivencia del país e incluso mejorar la posición en el *ranking* del índice de desarrollo humano;

de otra, nuevas manifestaciones de pobreza y desigualdad, asociadas por ejemplo al cuidado y al acceso a alimentos, se agudizaron.

- **TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA E INSERCIÓN INTERNACIONAL:** Si se atiende a lo que se definió al respecto²³ es posible afirmar que no ocurrieron variaciones sustanciales; el patrón de especialización industrial sigue basado en lo fundamental en productos de industrialización primaria, mientras el sector servicios no ha logrado generar ecosistemas que promuevan cambios relevantes; de esta suerte la movilidad en el empleo no se ha dirigido hacia las ramas de mayor productividad (Torres 2019).
- **INFRAESTRUCTURA:** Se han realizado inversiones significativas en agua, electricidad, telecomunicaciones, transporte ferroviario, puertos; muestran dinamismo si se compara con años anteriores (Galeano 2019), pero no se ha logrado reducir la brecha en infraestructura.²⁴ El sector de las telecomunicaciones es el que muestra avances mayores. De esta suerte, la brecha de infraestructura sigue teniendo un peso importante en las aspiraciones de desarrollo.
- **POTENCIAL HUMANO, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN:** Aspectos relevantes que reflejan deudas al respecto son los siguientes: no se ha podido «desarrollar el potencial humano de alta calificación y garantizar condiciones para su protección y estabilidad» (Gózales 2019); si se atiende a la complejidad tecnológica de los bienes de exportación, entonces es posible afirmar que el impacto de la ciencia, la tecnología y la innovación en el desarrollo económico y social está aún lejos de las necesidades reales que el país tiene; también ha crecido la dependencia tecnológica del país, lo que permite afirmar que la incorporación de la innovación como factor

²³ «[D]esplazar el esfuerzo fundamental de la actividad económica hacia nuevas actividades con mayor conocimiento y tecnología; realizar las transformaciones y ajustes necesarios al interior de cada sector, en especial de aquellos considerados como estratégicos, y modificar el modelo de especialización y participación en la economía internacional» (PCC 2017, p. 20)

²⁴ En este sentido, «la brecha de infraestructura es determinable desde dos dimensiones o enfoques no excluyentes. Por una parte se encuentra la dimensión vertical que se calcula respecto a los factores internos de un país o región [...] la dimensión horizontal consiste en establecer algún objetivo específico y comparar. En este caso se pueden tomar como referencia los resultados de otros países o regiones, o bien se pueden fijar metas a cumplir en cuanto a la disponibilidad, calidad y accesibilidad de los servicios de infraestructura básica» (Galeano, Esquenazi, Fae y Figueira dos Anjos 2019, p. 36).

decisivo del crecimiento y la transformación productiva²⁵ fue y es una asignatura pendiente.

- **RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE:** Los gastos del presupuesto asociado a este eje muestran cierto estancamiento en el período 2016-2019 (ONEI 2021, cap. 2); sin embargo, es posible afirmar que, desde el punto de vista normativo, fueron años de construcción de un sistema de normas decisivo para encauzar el desarrollo de forma amigable con el medio ambiente.
- **DESARROLLO HUMANO, EQUIDAD Y JUSTICIA:** Fueron cuatro los objetivos generales definidos para este eje en los documentos de la estrategia diseñada. Siendo este uno de los ejes donde se concentra una parte decisiva de la obra de la Revolución desde 1959, resulta significativo que los hechos confirmaron una distancia significativa entre propósitos y resultados. Al respecto, el crecimiento de la emigración, el aumento de las familias en riesgo y el deterioro del salario real (Zabala y Echevarría 2019) evidenciaron la necesidad de introducir correcciones significativas que se van a materializar en los años post pandemia.

En cuanto a los sectores identificados como estratégicos, un análisis pormenorizado tomaría un espacio excesivo para los propósitos de este artículo, no obstante, se ha señalado que «resulta cuestionable el rol estratégico que la mayoría de los sectores elegidos ha desempeñado en la economía nacional si con el resultado de su desempeño se pretendía impactar de forma decisiva en los ejes estratégicos y conducir a la visión de país» (Blanco y Triana 2021).

En resumen, tanto desde la perspectiva de los resultados macroeconómicos como del avance de la reforma económica es posible plantear que Cuba enfrentó la pandemia en condiciones de altas restricciones de recursos, sin haber podido poner práctica de forma plena su estrategia de desarrollo y con condiciones externas muy adversas. Los resultados macroeconómicos que se describen en el epígrafe anterior confirman dicha afirmación.

La pandemia de COVID-19 funcionó como un catalizador que generó ciertos consensos importantes:

1. Acelerar las reformas.

²⁵ Los éxitos alcanzados en la creación de las vacunas, tanto antes de la COVID-19 como las creadas para inmunizar a la población cubana, demuestran cuán estratégico es para Cuba.

2. Acciones directas para echar a andar un modelo de «triple hélice»: gobierno - ciencia e innovación - empresa estatal y sector no estatal, basado en la experiencia de la lucha contra la pandemia.
3. Acciones de política para fomentar la expansión del sector no estatal y promover la relación entre los diferentes actores económicos.
4. Normas y acciones para empoderar a los municipios.
5. Percepción del riesgo de la inercia.

Como respuesta a la situación provocada por la pandemia se adoptan dos documentos –el primero en julio y el segundo en octubre–²⁶ dirigidos a actualizar la estrategia aprobada en 2017, ajustándola a las nuevas condiciones generadas por la pandemia de COVID-19. Los principios²⁷ de la referida actualización de la estrategia (cuadro 1) no se diferencian esencialmente de los ya contenidos en el primer documento de la *Conceptualización*.

Cuadro 1. Principios de la estrategia

- Mantener la planificación centralizada.
- Defender la producción nacional y desterrar la mentalidad importadora.
- Regulación del mercado, principalmente por métodos indirectos.
- Complementariedad de los actores económicos.
- Papel dinamizador de la demanda interna para la economía.
- Dotar de mayor autonomía de gestión al sector empresarial.
- Implementar aspectos claves, fundamentalmente en relación con las formas de gestión y propiedad, el redimensionamiento del sector empresarial, el sector no estatal y la adecuada relación que tiene que haber entre ambos.
- Incentivar la competitividad, garantizando la utilización eficiente de los recursos materiales y financieros, el ahorro, el incremento de la eficiencia y la motivación por el trabajo.
- Política ambiental activa en armonía con el Ordenamiento social.

La estrategia actualizada descansó sobre tres ejes transversales: la regulación del mercado, la competitividad y la innovación y la complementariedad entre los actores económicos. Los seis «motores» del proceso fueron identificados como la empresa estatal

²⁶ Ellos son: *Cuba y su desafío económico y social: Síntesis de la Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19* (Ministerio de Economía y Planificación 2020a) y *Actualización de la Estrategia Económica y Social* (Ministerio de Economía y Planificación 2020b).

²⁷ Cada uno de ellos ha sido discutido de manera reiterada en cuanto a sus pros y sus contras en el transcurso de estos últimos diez años e incluso desde antes.

socialista, las cooperativas agropecuarias, las cooperativas no agropecuarias, los trabajadores por cuenta propia (TCP), las micro, pequeñas y medianas empresas (mipypes)²⁸ y la inversión extranjera directa (IED). Mientras, los sectores estratégicos se convirtieron en áreas claves y crecieron hasta dieciséis (MEP 2020b).

Fueron definidas además acciones/medidas para cada una de las áreas clave (cuadro 2) y se propuso la creación de varias organizaciones: un Consejo Económico donde participarían los organismos de la administración central de la economía; una estructura para la dirección del Sistema Empresarial Estatal, así como de cooperativas de diverso tipo; y desarrollar entidades financieras, ya sean bancarias o de otro tipo, para una mejor administración de los recursos financieros, tanto en el nivel de Gobierno central como en los territorios.

Cuadro 2. Áreas clave

- Producción de alimentos
- Agroindustria azucarera y sus derivados
- Turismo
- Servicios profesionales
- Salud
- Industria farmacéutica, biotecnológica y producciones biomédicas
- Telecomunicaciones
- Construcciones
- Energía
- Logística integrada de transporte, almacenamiento y comercio eficiente
- Logística integrada de redes e instalaciones hidráulicas y sanitarias
- Industria manufacturera
- Comercio interior
- Comercio exterior
- Sistema financiero
- Política de empleo y salarios, seguridad y atención social.

De los tres ejes transversales definidos, el primero de ellos, la «regulación del mercado» pareciera ser el que enfrenta mayores retos hoy, atendiendo a la persistencia de métodos administrativos, no solo en la fijación de precios sino también en la asignación de recursos y elevada discrecionalidad en la toma de decisiones, en especial a niveles micro- y mesoeconómicos. Junto a este ejercicio de adecuación de la estrategia a nuevas condiciones restrictivas,²⁹

²⁸ La creación de las mipymes y las normas que las regulan se produce prácticamente un año después (septiembre del 2021).

²⁹ Es conveniente tener presente que en el lapso de tiempo que va de octubre de 2020 a julio de 2021 se combinan dos hechos, una segunda ola de COVID-19 mucho más agresiva que la primera y la puesta en práctica del Ordenamiento

discurrió otro normativo, mucho más intenso, que materializó algunas de las medidas propuestas, creando un marco de regulaciones que incuestionablemente amplía los espacios de actuación tanto de las relaciones de mercado, como de todos los agentes económicos:³⁰

- Sustitución de la lista positiva de trabajos que pueden ser desempeñados de forma privada (TCP) por una lista negativa. Ello amplió significativamente el espacio del sector privado, aun cuando permanecieron restricciones al ejercicio de ciertas profesiones.
- Medidas para flexibilizar el funcionamiento de la empresa estatal socialista y permitirle mayor autonomía de gestión.
- Adopción del Sistema de Gobierno Basado en la Ciencia y la Innovación
- Ampliación del número de empresas estatales con facultades de exportación e importación.³¹
- Autorización a los actores no estatales a importar bienes (a través de empresas estatales) y posteriormente autorización a pagar sus importaciones desde cuentas en el exterior.
- Creación de los parques científico-tecnológicos con amplias facultades para promover proyectos de innovación, materializar negocios con todos los actores y fomentar encadenamientos productivos especialmente enfocados hacia tecnologías de mayor complejidad.
- Promulgación de las normas que permiten crear mipymes y de los mecanismos para su aprobación relativamente expedita.³²
- Aprobación de normas que permiten a los bancos nacionales conceder créditos en moneda nacional y en divisas a las formas de gestión no estatales (FGNE).

monetario en enero, que enrarecieron el contexto en el que había de ser aplicada la estrategia.

³⁰ Ello contrasta con la «actualización» de la *Conceptualización* que se aprueba en el VIII Congreso, donde es posible apreciar la intención de poner límites a la expansión del mercado y de los espacios a las formas de gestión no estatales, por ejemplo, el concepto de medios de producción fundamentales deja a criterio del Estado decidir cuáles son estos.

³¹ En la actualidad son más de sesenta, que incluye la creación de mipymes estatales para ofrecer este servicio a todos los actores.

³² Desde septiembre 20 a la fecha se han creado más de 2300 mipymes.

- Aprobación de una institución financiera no bancaria mixta (de capital español y cubano) para la concesión de créditos en divisas a las FGNE.
- Lanzamiento de la política para el desarrollo local y la creación de las normas correspondientes que amplían las facultades de los gobiernos locales y promueven la creación de proyectos de desarrollo local en todas las actividades.
- Aprobación de 63 medidas para dinamizar el sector agropecuario.
- Aprobación de 93 medidas para rescatar la industria azucarera.

La complementariedad entre los actores económicos es donde más se ha avanzado a partir de las 43 medidas promulgadas para el sector empresarial estatal, de la creación de mipymes y de la flexibilización del marco normativo.

De igual manera, las medidas que «facilitan» la exportación e importación y aquellas otras que permiten a las empresas mixtas contratar servicios y productos al sector no estatal facilitan esa relación, aun cuando es posible afirmar que la persistencia de prejuicios, el desconocimiento de las nuevas medidas por parte de los empresarios y la propia incertidumbre que han generado los aprendizajes anteriores, con una cultura proclive a la espera de orientaciones y baja asunción de riesgos, no han permitido aprovechar las potencialidades reales y, a la vez, han reducido el impacto de las posibles sinergias.

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

Es posible percibir cierta distancia entre el marco normativo que las nuevas medidas han creado y la capacidad de los actores económicos para aprovechar plenamente las nuevas oportunidades. Ello está asociado a la permanencia de normas, culturas y prácticas de períodos anteriores.

La estabilización macroeconómica: un proceso necesario

► Vilma Hidalgo de los Santos

Considerando el tenso panorama macroeconómico descrito con anterioridad y la persistencia de los desequilibrios macroeconómicos, se impone con urgencia implementar un programa de

estabilización. Los desafíos son ciertamente inmensos, agravados por las restricciones de financiamiento externo, pero de no enfrentarlos será difícil superar el círculo vicioso de estancamiento en el que se encuentra atrapada la economía cubana.

Hay que tomar en cuenta que las condiciones inflacionarias descritas no son resultado solamente del *shock* de oferta a raíz de la pandemia sino también de la profunda brecha fiscal acumulada y las consecuentes monetizaciones. Se suma a ello, por un lado, una presión de costos derivada de la devaluación de la tasa de cambio en un ambiente empresarial más desregulado, sin que aún hayan ocurrido los cambios estructurales a favor de industrias y estructuras de mercado más eficientes. La actual demanda de trabajadores y empresas por elevar los salarios nominales y precios, en un intento por evitar el deterioro en términos reales de los ingresos, alimenta aún más la espiral inflacionaria en circunstancias de escasez de oferta de bienes. De otro lado, la economía ha alcanzado altos niveles de informalidad, incentivando precios de especulación alejados de cualquier referente racional de equilibrio.

La persistencia y magnitud de inflación profundiza el patrón ya casi estructural de dolarización parcial de la economía, fenómeno que ha sido muy difícil de revertir en el caso cubano. Como se comentó, las trayectorias insostenibles de los balances fiscales y externos han generado expectativas negativas respecto a la capacidad para cumplir compromisos financieros, elevando la percepción de riesgo y así la posibilidad de refinanciamiento de deudas, sin la cual resultará muy difícil superar el estancamiento económico.

La devaluación y unificación de la tasa de cambio concebidas en el Ordenamiento –sin un colchón de financiamiento externo para amortiguar su impacto– requerían de un ajuste políticamente inviable. En estas circunstancias el presupuesto sigue cargando con el peso de empresas irrentables y no ha sido posible establecer un esquema de convertibilidad de la moneda. La dualidad monetaria afloró de nuevo cuando la tasa de cambio reaccionó alejándose de la nueva tasa de cambio oficial. Aun cuando se redujo el diferencial cambiario respecto al período previo, no se pudo corregir a plenitud la distorsión de precios relativos prevalente, afectando el proceso de asignación de recursos, así como la competitividad del sector exportador.

La estabilización es una tarea compleja y su éxito dependerá en gran medida de la capacidad para acompañarla de un acelerado programa de transformación estructural y marcos institucionales

para fortalecer disciplina fiscal y financiera. Exige diseñar secuencia, monitorear y evaluar impactos en cada etapa hasta converger a objetivos definidos en un plazo prudencial, para lo cual hay que continuar perfeccionando los mecanismos de gestión macroeconómica y coordinación entre el plan, el presupuesto y la programación monetaria.³³

Este enfoque integral es imprescindible para flexibilizar los usuales conflictos entre objetivos económicos, como el impacto recesivo de un ajuste fiscal, los riesgos inflacionarios de correcciones cambiarias, los costos de corto plazo de reestructurar el gasto público a favor de la inversión, entre otros. Pero especialmente se requiere conciliar objetivos de mediano plazo con emergencias de corto plazo desde una perspectiva de economía política, administrando de forma adecuada los conflictos distributivos. Ello podría justificar *cierto grado de gradualismo siempre que no signifique posponer medidas inevitables, sino trazar trayectorias plurianuales para converger a metas definidas en un tiempo razonable.*

El programa de estabilización deberá a corregir los siguientes problemas:

1. Hiperinflación y patrón de pérdida de poder adquisitivo de la moneda.
2. Vulnerabilidad fiscal en un clima de ablandamiento financiero.
3. Sostenibilidad externa ante insuficiente ahorro interno para financiar inversión en condiciones de restricciones de acceso a financiamiento externo.

Más allá de algunas claves para diseñar un programa antinflacionario, el caso cubano justifica una combinación de políticas de demanda y oferta calibradas acorde a la evolución de la economía. La corrección del déficit es necesaria pero también un mayor protagonismo del sistema financiero para acompañar la reactivación y transformación estructural a favor de nuevas empresas innovadoras y eficiente canalización de flujos externos. Asimismo, para para reducir el actual conflicto entre crecimiento y equilibrio externo habrá que flexibilizar los controles cambiarios para el sector exportador y de sustitución de importaciones.

No hay duda de que las anclas cambiarias son eficaces para fijar expectativas de precios en un programa antinflacionario,

³³ Un intento al respecto es la actual gestión de programas donde convergen todos los decisores de política relevante para los proyectos que se impulsan.

especialmente en condiciones de alto grado de apertura externa y de dolarización, como es el caso de la economía cubana. Pero siendo realistas, alinear y estabilizar la tasa de cambio es un objetivo difícil de alcanzar de manera inmediata. Por lo tanto, hay que acudir a otros mecanismos de manera transitoria. Como antes se comentó, el Ordenamiento pretendía fijar la tasa de cambio, los salarios (atados a una canasta básica) y los precios mayoristas en un rango determinado por sectores. Pero en la práctica, frente a los episodios de creciente inflación, estos se han ido acomodando en el afán de evitar el deterioro de ingresos de las empresas y familias; alimentando con mayor fuerza el círculo inflacionario. Si se quiere frenar este comportamiento el Gobierno debería mantener la regulación de los precios mayoristas de las empresas estatales, al menos hasta que la economía muestre señales de una mayor recuperación; así como también fijar precios clave vinculados a energía, agua, gas y otros servicios públicos. Estas anclas de precios también podrán flexibilizarse en la medida en que se desarrollen los mercados internos, se reduzcan las estructuras monopólicas hoy predominantes y surjan nuevas industrias más expuestas a la competencia internacional.

No obstante, con el propósito de lograr la estabilidad cambiaria, hay que avanzar hacia un nuevo esquema cambiario. Dadas las condiciones de partida, sería recomendable diferenciar dos etapas. En una primera etapa, mantener el segmento del sector hogares, limitado a transacciones corrientes bancarias, del segmento empresarial. En la medida en que se logre la convergencia entre ambas tasas de cambio y se reduzca el grado de dolarización de la economía,³⁴ podría transitarse hacia un único régimen cambiario.

En el mercado cambiario de los hogares, la tasa debe expresar las condiciones reales de oferta y demanda de divisas,³⁵ reduciendo al propio tiempo el riesgo bajo el cual opera el mercado informal. Es de suponer que, con el avance del programa de estabilización, la recuperación económica y el consiguiente mejor abastecimiento de los mercados de consumo en moneda doméstica, la tasa de cambio pueda alinearse a la baja respecto a su valor actual en el mercado informal. En el circuito empresarial, habrá que introducir un régimen de convertibilidad, pero

³⁴ Este podría medirse a partir de dos indicadores: ponderación del consumo en CUP respecto al consumo total, y proporción de depósitos en divisas respecto al total.

³⁵ En los años noventa se logró estabilizar en una banda implícita la tasa de cambio en el circuito hogares.

limitado a un grupo de empresas sanas vinculadas al comercio exterior. Los controles cambiarios deberán limitarse a definir reglas transparentes para establecer quiénes acceden y para qué tipo y magnitud de operaciones acceden. Aunque en principio el mecanismo opere con la tasa de cambio oficial, podrán introducirse operaciones al margen para ajustar paulatinamente la tasa atendiendo a las condiciones de la economía. Como resultado de la transformación estructural y la mayor disciplina financiera y fiscal, podrán ampliarse los espacios de concurrencia hacia el resto del universo empresarial.

Una vez que la economía esté en condiciones de transitar a la segunda etapa, posiblemente el régimen monetario resultante se sustente en una reducida banda cambiaria y mecanismos más laxos y eficientes de controles cambiarios, para permitir cierta actuación de la política monetaria en los marcos de una proporción estable de oferta monetaria respecto a las reservas internacionales.

En materia fiscal es clave colocar los déficits en trayectoria sostenible, coherente con una meta definida respecto a la relación deuda/PIB. Esta puede ser más o menos conservadora en los primeros años, pero lo más importante sería establecer compromisos plurianuales a fin de ofrecer una clara señal de sostenibilidad en un tiempo no mayor de cinco años. Cálculos preliminares aconsejan que el déficit fiscal debe converger gradualmente a través de metas plurianuales hacia valores alrededor del 3 % para estabilizar la deuda por debajo del 50 %.³⁶ No se trata de una tarea fácil considerando la actual posición fiscal y la dimensión del sector público, y dependerá mucho del avance de las transformaciones estructurales. La modernización productiva debe dinamizar los ingresos fiscales ampliando base tributaria y eliminando la informalidad; debe también aliviar la actual carga sobre el presupuesto de subsidios empresariales y de exceso de gastos burocráticos. Si bien son enormes los desafíos en términos de gestión fiscal, no menores son aquellos requeridos para cambiar las reglas del juego a fin de consolidar la disciplina financiera y fiscal. Los actuales vacíos institucionales impiden cambiar la relación de las empresas con el Estado, caracterizada por un exceso de garantías implícitas y explícitas y una arraigada conducta de irrespeto a los contratos.

³⁶ En Hidalgo (2021) se construyen varios escenarios a partir de estimaciones de crecimiento y costo del financiamiento para definir el déficit primario que permite estabilizar deuda.

La calidad del ajuste dependerá también de la capacidad para reorganizar la administración pública, y hacerla más funcional al nuevo entorno de descentralización territorial y empresarial y el adecuado balance entre planificación y mercado al que se aspira. Desde el punto de vista de la eficiencia y eficacia del gasto público, no procede mantener la estructura actual con recortes presupuestarios, sino repensar las fronteras entre ministerios globales y sectoriales, y entre estos últimos y las correspondientes empresas subordinadas, o entre delegaciones territoriales ministeriales y autoridades locales, con el propósito de reducir el actual solapamiento de funciones y objetivos múltiples difíciles de gestionar. Si el ajuste se concentra en gastos administrativos y subsidios empresariales, los márgenes de maniobra serán mayores para no afectar el gasto social ni comprometer partidas con impacto en el crecimiento a mediano plazo, como la inversión tecnológica, infraestructura y en actividades de innovación y desarrollo.

Resulta imprescindible implementar una política de deuda pública gestionada por un dispositivo especializado y competente, para garantizar su sostenibilidad y el estricto cumplimiento de los compromisos a corto y largo plazos. Hay que internalizar de manera realista los costos financieros (tasas de interés) y los costos económicos (tensiones de liquidez, riesgos de refinanciamiento, volatilidad del servicio de la deuda), y mantener vigilancia sobre indicadores de vulnerabilidad: ratio deuda pública e ingresos tributarios, proporción de deuda externa/interna respecto a exportaciones/PIB, servicio de la deuda/exportaciones, promedio de vencimiento de la deuda/refinanciamiento, entre otros.

Una correcta gestión de la deuda pública permitirá flexibilizar paulatinamente las restricciones monetarias y acomodarlas mejor al objetivo inflación, para lo cual la política monetaria tendrá que desarrollar sus instrumentos. En las condiciones actuales, caracterizadas por sendas explosivas de deuda y tasas de interés reales negativas, es muy difícil aspirar a colocar bonos más allá de la práctica actual con el sistema bancario. Mientras, la dominación y posición fiscal actual restringe la actuación de la política monetaria, en particular, impidiendo ajustar la tasa de interés.

Finalmente será necesario mejorar la inserción en los mercados financieros internacionales para garantizar fuentes externas estables que ofrezcan liquidez para suavizar el componente cíclico y permitan financiar inversiones a favor del crecimiento. No hay dudas de que, en el caso cubano, esta restricción es un

obstáculo, ya que el ahorro interno es insuficiente para cerrar las brechas tecnológicas y de infraestructura en sectores clave como la agricultura y la industria. Como es conocido, los saltos de productividad fruto de reformas estructurales no suelen ocurrir de la noche a la mañana, y la inversión de calidad es esencial para acompañarlos.

Como ha sido reiterado por el Gobierno, es un hecho que la economía cubana requiere cerrar la brecha ahorro-inversión con flujos de capitales de IED para sostener el crecimiento económico. Las sucesivas leyes de IED han ampliado los incentivos tributarios pero la proporción de estos flujos respecto al PIB sigue estando por debajo de las expectativas. Hoy se requieren otros tipos de incentivos más enfocados a la estabilidad económica, clima de negocios, garantías de pago al socio externo y otros instrumentos que permitan reducir el riesgo país y acceder a mayor financiamiento externo.

Teniendo en cuenta los problemas enfrentados por el país en materia de deuda externa, sería aconsejable jerarquizar una política de gestión de deuda externa, creando un comité interinstitucional que perfeccione los mecanismos actuales de asignación, ejecución y monitoreo del financiamiento externo; en particular, evaluando el impacto de las inversiones que se financian. Habría que evitar el deterioro de indicadores como la deuda externa/interna respecto a exportaciones/PIB, servicio de la deuda/exportaciones, promedio de vencimiento de la deuda/refinanciamiento, entre otros asociados a señales de vulnerabilidad. Conjuntamente con estos esfuerzos habrá que explorar la posibilidad de inserción en organismos financieros internacionales, aprovechando mejor los espacios regionales.³⁷

Resumiendo, el programa de estabilización macroeconómica resulta impostergable para preservar la estabilidad económica necesaria para el crecimiento en los próximos años. Definitivamente, es una de las tareas más complejas pues tendrá que enfrentar las tensiones derivadas de los conflictos redistributivos que supone. En consecuencia, no puede ser una pieza aislada sino parte de un complejo entramado de transformaciones secuenciales, coherentes e integrales; donde es posible que las reglas del juego en las que se desenvuelve sea el factor más relevante. Ignorar esta perspectiva institucional, «puede conducir a una

³⁷ Cuba es miembro de Banco Centroamericano de Desarrollo y aunque no es miembro de CAF, hubo una política de acercamiento en el período 2016-2018.

interpretación ilusoria de las opciones de política que pueden ser efectivamente viables y convenientes» (Bergara 2015).

La transformación productiva en los próximos años

► **Juan Triana Cordoví**

La transformación productiva (y la inserción internacional) es uno de los seis ejes estratégicos originales en los que descansa el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030. Fue definida como un proceso que debe «desplazar el esfuerzo fundamental de la actividad económica hacia nuevas actividades con mayor conocimiento y tecnología; realizar las transformaciones y ajustes necesarios al interior de cada sector, en especial de aquellos considerados como estratégicos, y modificar el modelo de especialización y participación en la economía internacional» (Partido Comunista de Cuba 2017, p. 20).

Cualquier esfuerzo por proyectar/imaginar/adelantar ideas acerca de la transformación productiva futura debería considerar el contexto en el cual debe producirse dicha transformación junto a la experiencia internacional al respecto y, lógicamente, evaluar lo alcanzado hasta este momento.

En cuanto al contexto, tanto nacional como internacional, tal cual se ha demostrado en epígrafes anteriores, estarán caracterizados por fuertes restricciones en términos de recursos y acceso a flujos internacionales de financiamiento, y la vez por la pervivencia de distorsiones cambiarias y monetarias, fuertes restricciones en términos de recursos autóctonos y la creciente participación de nuevos actores económicos.

Aun cuando los propósitos que encierra la definición asumida de transformación productiva corresponden más al mediano que al corto plazo, es posible afirmar que, cuatro años después de haber sido aprobada, no es posible identificar como una tendencia predominante el desplazamiento de la economía hacia nuevas actividades con un peso decisivo del conocimiento y la tecnología,³⁸ imperando todavía en la estructura económica industrias y productos de baja composición en términos de conocimiento y tecnología. De igual forma, no puede verificarse como una tendencia de primer nivel el desplazamiento dentro de cada sector hacia patrones tecnológicos más complejos. A la vez, el modelo de participación en la economía internacional se modificó, al menos

³⁸ Es cierto que Cuba puede exhibir un poderoso sector biotecnológico, sin embargo, también lo es que su desarrollo comenzó en los años ochenta del siglo pasado y las principales inversiones fueron realizadas en la década del noventa.

en parte, debido a la creciente participación de los servicios, proceso iniciado con el desarrollo de la industria turística y consolidado luego con los servicios médicos.³⁹ La industria farmacéutica biotecnológica es el otro sector que introdujo cambios en el patrón de inserción internacional, en este caso, en la exportación de bienes.

Los cinco objetivos generales definidos para la transformación productiva y la inserción internacional fueron: lograr un alto y sostenido crecimiento de la economía, que asegure el desarrollo; fomentar una estructura productiva diversificada, eficiente, eficaz y sostenible; impulsar la participación dinámica, eficiente y diversificada en los mercados internacionales; lograr una mayor integración entre los actores económicos del país, que dé respuesta oportuna a las demandas del mercado interno, tanto del sector productivo como de la población; generar empleos suficientes y productivos.

Tal como se ha demostrado en epígrafes anteriores, un balance de los resultados macroeconómicos, de la participación sectorial en el PIB, de la estructura de las exportaciones y la incidencia en el comercio internacional, de los aportes de la IED y del surgimiento de nuevos productos de alto valor agregado confirmaría la existencia de importantes deudas en el camino de la transformación productiva deseada que conduzca a una inserción internacional de mayor calidad.

Lo que resulta paradójico en este caso es que, si compara el programa diseñado, implícitamente contenido en los objetivos generales y específicos, se constata que el mismo daba cabida a los aspectos clave que, al menos en teoría, se han propuesto como vía para alcanzar dicha transformación. De esta suerte, pensar en la transformación productiva y su rol en el desarrollo de Cuba en los años futuros supone más que un nuevo diseño, lograr que lo diseñado se materialice en políticas económicas coherentes con esos propósitos.

A continuación, y de forma muy agregada, se avanzan algunas ideas respecto a posibles aspectos a mejorar en el futuro.

La calidad y la consistencia de las políticas públicas parece ser un factor decisivo; la inestabilidad macroeconómica y su impacto negativo en el crecimiento económico; la calidad de las instituciones, en especial en lo relativo a la inestabilidad de las reglas de

³⁹ Es importante notar que mientras el turismo lo hizo en condiciones de desventaja, en competencia dentro del mercado internacional, la participación de los servicios médicos en las exportaciones se realizó en condiciones especiales bajo acuerdos gubernamentales.

juego y a la excesiva burocracia que ha caracterizado el diseño institucional; la apertura efectiva al comercio internacional, en particular cambiar el foco de la priorización de la sustitución de importaciones hacia la sustitución de exportaciones, y políticas efectivas de apoyo a la innovación parecen ser necesarias y explícitamente incluidas dentro de una nueva matriz para lograr la transformación productiva que conduzca al desarrollo económico en plazos aceptables en lo social y político.

Temas relevantes en el futuro de una agenda de transformación productiva deben ser la coordinación, la cooperación y la competencia entre todos los actores de la economía y lógicamente el diseño y puesta en práctica de políticas públicas que las promuevan. Junto a ello, la dimensión local de la transformación productiva debe ser prioritaria atendiendo a la decisión de empoderar a los municipios como parte del nuevo sistema de gestión de gobierno basado en la ciencia y la innovación.

La asignación correcta de los recursos autóctonos de inversión es también decisiva. Lo que se comprueba hoy cuando se examinan los datos es una falta de coherencia significativa entre el objetivo de la transformación productiva y la asignación de los recursos de inversión, tal cual muestra la tabla 2.

Tabla 2. Volumen de la inversión estatal. Valores absolutos acumulados (2016-2020) y estructura por sectores

SECTORES	2016-2020	ESTRUCTURA
Agricultura	2.422,90	5,71%
Pesca	93,3	0,22%
Minas y canteras	1.413,00	3,33%
Industria azucarera	1.035,20	2,44%
Industria manufacturera	4.166,40	9,82%
Electricidad, gas, agua	4.540,70	10,70%
Construcción	3.481,20	8,21%
Transporte, comunicaciones, almacenes	3.437,90	8,10%
Comercio	1.563,60	3,69%
Intermediación financiera	9,1	0,02%
Hoteles y restaurantes	816,8	1,93%
Actividad inmobiliaria	15.541,60	36,64%
Administración pública	1.673,60	3,95%
Ciencia e innovación	366,3	0,86%
Educación	354,5	0,84%
Salud pública y asistencia social	721	1,70%

SECTORES	2016-2020	ESTRUCTURA
Cultura y deporte	404,2	0,95%
Otras actividades	379,3	0,89%
TOTAL	42.420,20	100,00%

Fuente: ONEI (2021).

De igual forma, captar flujos mayores de inversión extranjera es decisivo. Al respecto, modernizar la ley de inversiones extranjeras, ponerla a tono con los estándares internacionales y lograr que la norma se convierta también en un incentivo para las nuevas formas de gestión no estatales debe estar en la agenda futura de la transformación productiva. La experiencia demuestra, además, que es necesario que esa inversión extranjera directa sea de «calidad» en un doble sentido, que contribuya a mejorar la calidad de la inserción internacional actual y a la vez que genere derrames hacia el resto de los sectores de la economía nacional⁴⁰ y produzca un efecto arrastre sobre los mismos hacia niveles tecnológicos de mayor complejidad.

La innovación se reconoce también como decisiva si se persigue que la transformación productiva resulte en ganancias de productividad de largo plazo e impacte positivamente en el crecimiento y en el desarrollo. La institucionalidad que se ha ido creando en este último año en Cuba puede ser un factor muy positivo, en especial el Consejo Nacional de Innovación.

Debe tenerse presente también que la existencia de los nuevos actores, como las mipymes, las cooperativas y los proyectos de desarrollo local, son también fuente importante de innovación. En este sentido, existe cierta asimetría entre el esfuerzo de construcción institucional y los fondos dedicados al sector de la ciencia y la innovación, tal cual se puede observar en el presupuesto del Estado (menos del 1 % del gasto total, ver tabla 2), si bien es cierto que las empresas estatales también dedican recursos a este propósito.

Otro de los aspectos decisivos en la agenda futura de la transformación productiva es la educación. Aun cuando Cuba goza de ciertas ventajas adquiridas, no lo es menos que durante estos últimos treinta años se han producido cambios que han afectado la calidad de la educación en todos los niveles: primario, secundario, técnico y superior (Tejuca y Echevarría 2017). Se trata no solo de un tema cuantitativo sino fundamentalmente cualitativo.

⁴⁰ En la Ley 118 este propósito está explícito. En el caso de Cuba, los mayores problemas al respecto no se encuentran en la Ley 118, sino en el resto del marco institucional, el cual era excesivamente restrictivo hasta hace apenas dos años, algo que ha ido para menos en la actual etapa de las reformas.

En el caso de la educación superior, las carreras técnicas no experimentan incrementos de matrícula desde el curso 2016, tal cual refleja el gráfico 19.

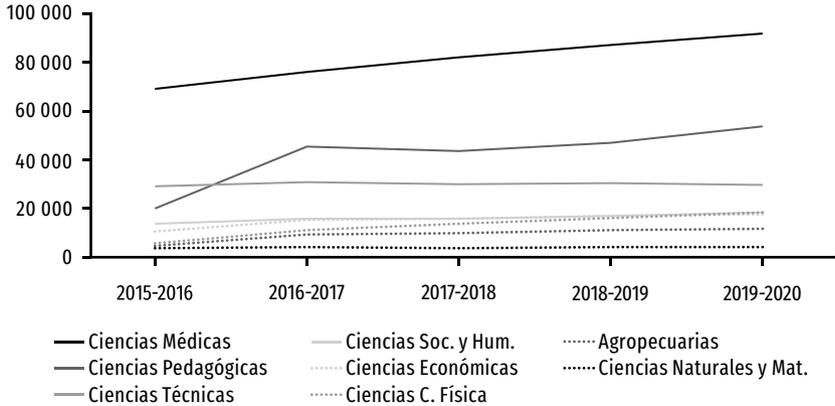


Gráfico 19. Matrícula en la educación superior cubana por especialidades.

Fuente: Tejuca (2021).

El otro aspecto a considerar es el de la creciente emigración de personal calificado, la cual se ha incrementado en los últimos dos años y tiene un efecto negativo innegable en la capacidad del sistema productivo, en tanto la asimilación tecnológica y el incremento de la productividad dependen de las destrezas y conocimientos adquiridos por los trabajadores y una buena parte de ellos es, en lo fundamental, conocimiento tácito adquirido tras años en el ejercicio de la profesión. En ese sentido, en una agenda futura para la transformación productiva, las políticas migratorias deberían tener un espacio propio.

En resumen, una futura agenda de transformación productiva para el desarrollo requerirá de un examen crítico profundo de lo ocurrido con este eje estratégico, de una mejora sustancial en el diseño de políticas públicas, de mejorar la calidad de la institucionalidad y de la coordinación de políticas, principalmente porque luego de las medidas que se han tomado en los últimos dos años, las circunstancias en las cuales el país se desarrolló han cambiado de forma sustancial.

Deberá también ir acompañado de un ejercicio que permita determinar los costos del plan de desarrollo, de las posibles fuentes de recursos para lograrlo y de la determinación de los mecanismos de asignación que garanticen una alta eficiencia en el uso de dichos recursos.

Referencias bibliográficas

- AVENIDA CUBA DIVISAS (25 de septiembre de 2021). *Estimación de tasa de cambio de divisas*. [Consulta: 2022-2-14]. Disponible en <https://www.facebook.com/avenidacubadivisas/>
- BCC (23 de septiembre de 2021). *Política monetaria*. [Consulta: 2022-3-4]. Disponible en <https://www.bc.gob.cu/politica-monetaria>
- BERGARA, M. (2015). *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional*. Montevideo: Ediciones dECON, Universidad de la República.
- BLANCO, H.; TRIANA, J. (2021). «Reflexiones sobre la nueva estrategia económica cubana». *Miradas a la Economía Cubana. Elementos claves para la sostenibilidad*. La Habana: CEEC.
- CEPAL (2021). *Estudio económico de América Latina y el Caribe - Cuba*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CRIBEIRO, Y. (2011). «Sistema tributario y marco institucional en Cuba», pp. 153-178. En V. Bergara y V. Hidalgo (coords.), *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional*. Montevideo: dECON, Universidad de la República.
- CRIBEIRO, Y.; HIDALGO, V. (2010). «Fuerza de trabajo calificada: determinantes de su contribución al crecimiento en Cuba». *Investigación Económica*. La Habana: INIE.
- CUBADEBATE (octubre de 2021). «¿Cómo impacta la Tarea Ordenamiento en el sistema empresarial cubano?». [Consulta: 2022-1-13]. Disponible en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/10/18/como-impacta-la-tarea-ordenamiento-en-el-sistema-empresarial-cubano/>
- DOIMEADIÓS, Y. (2005). *Crecimiento económico en Cuba: un análisis de la productividad de los factores*. La Habana: Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- DOIMEADIÓS, Y.; SÁNCHEZ, A. (2015). «Productividad y eficiencia en la economía cubana: una aproximación empírica». *Economía y Desarrollo*, vol. 153, suplemento 1, pp. 90-107.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU) (20 de octubre de 2020). «Cuba Country Report October 20th 2020». [Consulta: 2022-1-14]. Disponible en <http://country.eiu.com/Default.aspx?country=Cuba>
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU) (2021). [Consulta: 2022-1-14]. Disponible en www.eiu.com
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU) (12 de octubre de 2021). «Cuba Country Report September 14th 2021». [Consulta: 2022-1-13]. Disponible en <http://country.eiu.com/Default.aspx?country=Cuba>
- GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE CUBA (24 de noviembre de 2020). «Decreto Ley 17 de 2020 de Consejo de Estado». [Consulta: 2022-1-13]. Disponible en <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-ex68.pdf>

- GALEANO, L. (2019). «Servicios de infraestructura básica: retos y transformaciones necesarias». *Miradas a la Economía Cubana: un plan de desarrollo hasta el 2030*. La Habana: CEEC.
- GALEANO, L.; ESQUENAZI, A.; FAE, A.; FIGUEIRA DOS ANJOS, E. (2019). «Sistema de salud en América Latina: La experiencia de Chile, Brasil y Cuba», p. 117. En B. Rojas Couto, M. L. Teixeira García, O. Pérez Soto y R. María Marqués (coords.), *Análise dos sistemas de protecao social na América Latina: Brasil, Chile y Cuba*. Sao Paulo: PUCRS.
- GARCÍA, A.; ANAYA, B. (2019). «Accesibilidad a los alimentos en Cuba: situación actual y desafíos», p. 175. *Miradas de la Economía Cubana. Un plan de desarrollo hasta el 2030*. La Habana: CEEC.
- GONZÁLEZ, R. (2014). «Heterogeneidad productiva en Cuba. El caso de la industria manufacturera 2003-2009. Tesis de Maestría». La Habana: Facultad de Economía. Universidad de La Habana.
- GÓZALES, R. (2019). «El capital humano en los marcos del Plan 2030: una mirada a los objetivos del programa». La Habana: CEEC, Universidad de La Habana.
- HIDALGO DE LOS SANTOS, V. (2016). «Políticas macroeconómicas en Cuba: un enfoque institucional». En M. Bergara y V. Hidalgo (coords.), *Transformaciones económicas en Cuba: un enfoque institucional*. DECON. Universidad de la República, Uruguay.
- HIDALGO DE LOS SANTOS, V. (2017). «Cuba en la agenda económica del milenio: crecimiento, equilibrio e inserción internacional», pp. 23-35. En A. G. Auso (coord.), *Nueva etapa entre Cuba y la Unión Europea. Escenarios de futuro*. Barcelona: CIDOB.
- HIDALGO DE LOS SANTOS, V. (2021). «Sostenibilidad fiscal en Cuba: una perspectiva institucional». *Economía y Desarrollo*, vol.165, suplemento 2. [Consulta: 2022-3-4]. Recuperado de https://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0252-858420210004&Ing=es&nrm=iso
- HIDALGO DE LOS SANTOS, V.; DOIMEADIÓS, Y. (s. f.). *Debate sobre regimenes cambiarios en economías parcialmente dolarizadas* [en línea]. [Consulta: 2022-1-13]. Disponible en https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0,5&cluster=11436018998026649386
- HIDALGO DE LOS SANTOS, V.; DOIMEADIÓS, Y. (2010). «Una agenda de secuencia para un programa de unificación monetaria en Cuba». *Economía y Desarrollo*.
- HIDALGO DE LOS SANTOS, V.; DORADO, F. (2021). *Macroeconomía y políticas macroeconómicas en Cuba*. La Habana: Universidad de La Habana-JICA.
- INFORME JICA (2022). «Estudio sobre las transformaciones económicas y sociales en Cuba».

- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN (julio, 2020a). *Cuba y su desafío económico y social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19*. La Habana.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN (octubre, 2020b). *Actualización de la implementación de la Estrategia Económico-social*. La Habana.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (ONEI) (21 de octubre de 2020). «Producto interno bruto trimestral 2010-2019». [Consulta: 2022-1-13]. Disponible en http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/pib_trimestral_serie_2010_a_2019.pdf
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (ONEI) (2021). *Anuario Estadístico de Cuba 2020*. [Consulta: 2022-1-13]. Disponible en <http://www.onei.gob.cu/node/16275>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (ONEI) (15 de octubre de 2021). «Producto Interno bruto por trimestre 2020». [Consulta: 2022-1-13]. Disponible en <http://www.onei.gob.cu/node/15057>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (ONEI) (20 de octubre de 2021). «Turismo. Arribo de viajeros. Visitantes internacionales. Agosto 2021». [Consulta: 2022-1-13]. Disponible en <http://www.onei.gob.cu/node/14661>
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (2011). *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*. La Habana, Cuba.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (2017). *Conceptualización del modelo económico y social cubano y plan de desarrollo*. La Habana.
- RODRÍGUEZ, J. (2017). «La economía cubana: actualizando el 2016 y una primera mirada al 2017». [Consulta: 2022-2-14]. Disponible en www.cubadebate.cu
- TEJUCA, M. (2021). «Impacto de la COVID-19 en la educación superior: desafíos». Ponencia. La Habana.
- TEJUCA, M.; ECHEVARRÍA, D. (2017). *¿Formación del ser o del hacer? La educación para el trabajo en Cuba (2000-2015). Coherencia entre políticas educativas y de empleo*. La Habana: Ruth Casa Editorial.
- TORRES, R. (2019). *La transformación productiva e inserción internacional: discusión de propuestas contenidas en el Plan 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial.
- TORRES, R.; TRIANA, J. (2013). «Políticas para el crecimiento económico: Cuba ante una nueva era».
- UBIETA, B. (2019). *Producto potencial y sus determinantes en la economía cubana*. La Habana: Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- UNCTAD (2020). [Consulta: 2022-3-12]. Recuperado de <https://unctad.org/es>.
- VIDAL, P.; FUNDORA, A. (2008). «Relación comercio-crecimiento en Cuba: Estimación con el filtro de Kalma». *Revista de la CEPAL 2008*. DOI:10.18356.

ZABALA, M.: ECHEVARRÍA, D. (2019). «Las políticas sociales para la Cuba de 2030: elementos clave para su diseño e implementación». En *Miradas a la Economía Cubana: Un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial.



Cuba: impacto de las relaciones económicas internacionales y la política norteamericana en el escenario post COVID-19

CAROLA SALAS COUCE / RAÚL RODRÍGUEZ

Introducción

La economía internacional se encontraba en un escenario complejo e incierto de debilitamiento sistémico, manifestado desde 2018-2019, y acrecentó sus efectos con el estallido de la pandemia de COVID-19 en 2020 y la simultaneidad entre crisis económica, social y sanitaria con impactos de mediano y largo plazos.

La pandemia alteró las relaciones económicas internacionales y sus consecuencias trascenderán a su duración, con lo cual la «nueva normalidad» –cuando se logre– no implicará regresar a la situación anterior, porque hay efectos estructurales y de funcionamiento que no será posible modificar y rediseños en la geoestrategia transnacional y en la geopolítica mundial que llegaron para quedarse.

En 2022, lejos de mejorar el escenario, y con la pandemia parcialmente controlada pero no resuelta, la situación internacional se agravó con la guerra entre Rusia y Ucrania. Con grandes costos humanos y materiales, este conflicto bélico ha puesto al mundo en un nivel de riesgo incalculable y sus implicaciones modifican el escenario político y económico global.

El presente trabajo se estructura en dos partes. La primera describe de manera bastante agregada, el contexto económico y sus efectos negativos en las economías en desarrollo. Este escenario complejiza, de manera particular, la situación de la economía cubana y los retos para su crecimiento e inserción en ese escenario global.

La segunda parte describe las tensas relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, y las implicaciones del férreo bloqueo norteamericano desde los momentos más complejos de la pandemia

hasta la actualidad, en que la administración Biden anuncia un conjunto de medidas, tardías y limitadas, pero que deberán tener efectos positivos para el pueblo cubano.

El contexto post COVID-19 en las relaciones económicas internacionales y las implicaciones para Cuba

El estallido y posterior evolución de la pandemia de COVID-19 a inicios del 2020 profundizó la compleja situación de la economía internacional y de las relaciones económicas internacionales. El desempeño desfavorable ha afectado, en primer lugar, a las economías en desarrollo, que han debido enfrentarse a una especie de «tormenta perfecta», con caída de la producción; crecimiento del desempleo; incremento de la deuda pública, de las empresas y los hogares; reducción de la entrada neta de capitales; riesgos notables e incertidumbre exacerbada.

El modelo global vigente hasta entonces, basado en redes de producción con elevada dispersión, mostraba signos de agotamiento, manifiestos en problemas en el funcionamiento de las cadenas globales de valor, y reducción del dinamismo del comercio internacional y de las finanzas.

La crisis y el descenso del comercio internacional por la caída drástica de la producción de bienes y servicios y su comercialización, en un contexto de cierre de fronteras y medidas sanitarias extremas, colapsaron el sistema internacional de transporte y del turismo, y elevaron los costos de fletes y seguros a niveles que dificultan la recuperación, especialmente para las economías en desarrollo.

En un sistema productivo tan integrado como el que se había desarrollado en el modelo de las cadenas globales de valor, las disrupciones en el sistema de transporte marítimo (saturación de puertos, largos períodos de espera de los barcos y alza de los fletes) tuvieron fuertes efectos en la logística y en los costos de operación.

La conjunción de estos factores reforzó las tendencias a la regionalización, con estrategias de relocalización (*reshoring*), deslocalización cercana (*nearshoring*), combinación de localizaciones internas y en diferentes países (*multi-shoring*) y localizaciones en países considerados «amigos» (*friend-shoring*). Estas estrategias, que ya estaban en curso después del inicio de las disputas comerciales entre los Estados Unidos, Europa y China mostraron la debilidad estructural de las cadenas y su gran vulnerabilidad a cambios exógenos (CEPAL 2022b).

La guerra en Ucrania, por su parte, afectó dramáticamente a los sectores clave (petróleo, gas, aluminio y alimentos) y a

sectores industriales que producen insumos de uso generalizado en la agricultura (por ejemplo, fertilizantes). Ello complejizó aún más el escenario internacional y sus efectos en los países en desarrollo.

Los precios de los productos básicos se mantuvieron en un contexto de grandes fluctuaciones, que provocaron pérdidas considerables aún en los momentos en que subían, por el déficit de oferta, en algunos exportadores con producciones deprimidas, problemas en la cadena de suministro y transportación. En 2021 los precios continuaron ascendiendo, especialmente los de los alimentos, y se destaca un estimado del crecimiento del 35,6 % en el precio de la tonelada de arroz, del 16 % en el caso de los frijoles y un 43,4 % en el trigo (CEPAL 2022b).

La guerra, las acciones, las reacciones y las sanciones en Europa acentúan la complejidad del escenario y la incertidumbre acerca del comportamiento de la producción y comercialización de productos vitales para las economías en desarrollo importadoras. Para las economías en desarrollo, requeridas de ahorro externo la COVID-19, dio un golpe demoledor a sus débiles mercados financieros en un contexto de reducción y encarecimiento del financiamiento externo.

La expansión de liquidez, derivada de las políticas fiscales y monetarias adoptadas para superar la crisis internacional, impulsó un auge en los mercados financieros y accionarios. Esa expansión, conjugada con los apoyos masivos para compensar los efectos económicos y sociales de la pandemia, se tradujo en un auge de la demanda, que contribuyó o hizo posible la aceleración del incremento de precios.

A nivel del consumo privado, los períodos de cuarentena o de menor contacto físico-social se combinaron con la mayor disponibilidad de ingresos para aumentar la demanda de bienes, principalmente duraderos, en detrimento de la demanda de servicios. La mayor demanda de bienes en un contexto de rupturas de los procesos productivos y de transporte presionó sobre los precios (CEPAL 2022b).

La política fiscal con alto contenido de «alivio tributario», junto a la política monetaria expansiva, propició el endeudamiento excesivo de hogares, sector financiero y no financiero, y puso al límite la capacidad de los gobiernos de enfrentar la contingencia al agotarse el espacio fiscal en la mayoría de los países.

Los fuertes estímulos monetarios y fiscales en un contexto de contracción económica elevaron la disociación entre economía real y financiera. La reactivación de la economía mundial que

se observó a finales de 2020 dio señales equivocadas a todos los segmentos del mercado y 2021 estuvo plagado de incertidumbre, vulnerabilidades no resueltas y fallas en el funcionamiento de los instrumentos de política, especialmente la monetaria, que se conservan en 2022.

El año 2022 sorprende con menor crecimiento, mayor inflación y subida en las tasas de interés. La guerra en Ucrania abrió una nueva fuente de inseguridad para la economía mundial y tuvo un impacto, en primer lugar, en su nivel de actividad: se estima que la economía mundial crecerá un 3,3 % en 2022, es decir, 1,0 punto porcentual menos de lo que se proyectaba antes del inicio del conflicto (CEPAL 2022b).

La dinámica del PIB de las principales economías se ha deteriorado, lo que tiene efectos negativos para la demanda global. La zona euro, cuya economía se caracteriza por vínculos muy fuertes con la rusa, especialmente en materia energética, y la propia economía de Rusia serán fuertemente impactadas, y es importante tener en cuenta que Rusia y Ucrania son responsables del 28 % de las exportaciones mundiales de trigo, el 15 % de las de maíz y alrededor del 60 % de las de aceite de girasol (OMC 2022; CEPAL 2022b), con lo cual las afectaciones a la demanda y el consumo mundial serán muy fuertes.

Los problemas descritos, especialmente el alza de los precios de los productos básicos, el pronunciado aumento de los costos del transporte internacional, el agravamiento de los problemas de oferta y el aumento de la demanda interna en las economías desarrolladas, en contextos de laxitud de las políticas fiscal y monetaria, han redundado en un impulso de la inflación global desde el segundo semestre de 2020, alcanzando máximos históricos en el primer cuatrimestre de 2022, a pesar de la subida de la tasa de interés por parte de los bancos de la Reserva Federal.

En este entorno de mayor inflación la política monetaria en Estados Unidos se ha tornado más restrictiva y reforzada la tendencia a la depreciación del resto de las monedas con una mayor volatilidad cambiaria, que podría repercutir en salidas repentinas de capitales (como las observadas al inicio de la pandemia), junto con una mayor aversión al riesgo para la inversión en este tipo de economías.

La economía mundial, al estallar la crisis por la COVID-19, se encontraba en un contexto de niveles récord de endeudamiento, que había llegado a situarse en más del 320 % del PIB mundial a fines de 2019 (CEPAL 2020). Los efectos de la crisis en la liquidez mundial, sumados a los paquetes de medidas fiscales implemen-

tados por los gobiernos, incrementaron la acumulación de deuda pública, corporativa financiera y no financiera y de los hogares.

La crisis y las medidas implementadas para resolverla elevaron significativamente el nivel de endeudamiento, y tal situación puede tornarse inmanejable y provocar una crisis, al elevarse los costos del endeudamiento, especialmente en el mercado de créditos, y dramáticamente para los que lo hicieron en moneda extranjera, el llamado «pecado original».

Hasta hoy no se logró atenuar los efectos del bajo crecimiento sobre el riesgo crediticio y la disposición de los agentes para elevar el consumo y la inversión, dos componentes básicos de la demanda agregada. El elevado nivel de endeudamiento condicionó la efectividad de las políticas, redujo la rentabilidad y elevó el riesgo. Este contexto de acumulación de deuda, acompañada de una mayor vulnerabilidad financiera, es uno de los factores que condicionará la recuperación potencial de la economía mundial.

El aumento de la volatilidad financiera y la aversión global al riesgo como resultado de la situación actual han perjudicado los flujos de capital hacia las economías en desarrollo y elevado las salidas de capital hacia mercados más seguros, en un clásico *fly to quality*. La guerra ha acentuado el endurecimiento de las condiciones financieras globales que se venía observando, lo que aumenta la volatilidad en los mercados financieros.

La salida de capitales de las economías en desarrollo ha sido mucho más marcada en los flujos de inversión de cartera, debido a sus características y el propenso entorno financiero para buscar rendimientos más altos en entornos menos vulnerables. La contracción de los flujos de inversión directa es anterior a la pandemia y se enmarca en cambios en el patrón global de acumulación y funcionamiento de las cadenas globales de valor, entre otros procesos coyunturales vinculados al fin del *boom* de los precios de los *commodities*.

La importancia que tiene para las economías en desarrollo acceder a corrientes estables de capital, mercados y tecnología vía inversión extranjera directa es decisiva. No contar con esto adiciona problemas a sus economías. Un buen diseño de política para atraer esas corrientes, radicarlas e insertarlas en las estrategias domésticas de crecimiento y desarrollo parece estar ausente en la mayoría de los casos.

En un escenario de presiones inflacionarias, a pesar de las políticas monetarias contractivas, con subidas de las tasas de interés y reversión de los estímulos monetarios (compra de activos), se afectarán de forma negativa los países altamente endeudados,

que no podrán calificar para nuevos créditos y verán crecer su valor nominal ante la apreciación del dólar norteamericano.

La restricción y encarecimiento de la entrada de capitales provocan no solo una fuente adicional de incertidumbre financiera sino también, dependiendo de su impacto en los tipos de cambio, una fuente adicional de inflación.

La situación es tal que –más allá de la efectividad de las políticas de los países en desarrollo– el aumento de la inflación en los países desarrollados puede, por sí mismo, constituirse en una fuente adicional de inflación, por el impacto de sus medidas de contracción monetaria en la cotización de las monedas domésticas.

Para América Latina la coyuntura es particularmente difícil en 2022. Por un lado, existe un contexto externo que ya antes del inicio de la crisis mostraba una desaceleración del ritmo de crecimiento de la actividad económica y el comercio internacional, pero el conflicto en Europa, la persistencia de la COVID-19 y el incremento de los precios de la energía y de los alimentos han vuelto aún más complejo el escenario regional.

Para la mayoría de las economías se describe una desaceleración de la actividad económica, aumentos de la inflación y una lenta e incompleta recuperación de los mercados laborales, lo que aumenta la pobreza y la desigualdad, con retrocesos importantes con respecto a los avances alcanzados en momentos anteriores.

El crecimiento de la inflación y, en particular, de los precios de los alimentos afectarán las posibilidades de consumo de una buena parte de la población, especialmente de los segmentos de ingresos más bajos, lo que puede contribuir a un aumento de los niveles de malestar y conflicto sociopolítico, que ya son altos en algunos países de la región. A su vez, la inestabilidad social puede afectar los mercados de capitales y las decisiones de inversión, al mismo tiempo que los recortes del gasto público para limitar el avance de la inflación también pueden desencadenar el malestar social.

Las condiciones financieras internacionales descritas redundan en una mayor volatilidad y salidas de capitales, junto a una mayor aversión al riesgo y apreciación del dólar, y fomentan el riesgo de inestabilidad y aceleran aún más la inflación en los países de la región a través del mercado cambiario (CEPAL 2022a). Por tal motivo, la reducción y encarecimiento del financiamiento externo en este contexto requiere de un diseño creativo y diferenciado de la política económica para elevar su efectividad.

El caso de Cuba es aún más complejo. En general, la difícil situación internacional se refuerza e impone costos adicionales a la economía cubana por las limitaciones y restricciones impuestas por el bloqueo norteamericano al accionar de las políticas públicas. La crisis internacional y el recrudecimiento del bloqueo, incluso en los peores momentos de la pandemia, han afectado duramente al país y retrasado sus posibilidades de recuperación y crecimiento.

Es necesario reiterar que el patrón de inserción cubana en la economía internacional está basado fundamentalmente en la exportación de materias primas (níquel, azúcar, reciente plomo y zinc), algunas producciones de bajo contenido tecnológico (ron, tabaco torcido, carbón vegetal) y turismo de sol y playa. Además, sus relaciones económicas externas están concentradas en pocos mercados y países, lo cual acentúa las vulnerabilidades externas.

Los tres primeros rubros de exportación representaron –en promedio– más del 60 % de todas las ventas externas de mercancías del país de los últimos cinco años y los cuatro principales socios comerciales externos dan cuenta de más del 57 % promedio de todo el intercambio comercial entre 2014 y 2020 (Romero 2021).

Por tanto, resultó muy positivo que los precios del níquel aumentaran un 22,2 %, puntualmente entre el 30 de diciembre de 2020 y el 30 de diciembre de 2021, promediando 16 637 USD por TM en el año, cifra un 20,6 % superior a la media del año 2020; que en marzo de 2022 se cotizara a 33 924 dólares por TM y se espera que cierre el año a un promedio de 28 000 USD por TM. Sin embargo, la subida del precio del petróleo hasta 68,21 dólares promedio en 2021 resultó un golpe importante para el país en términos de ingresos (Rodríguez 2022).

El azúcar alcanzó un promedio de 17,86 centavos por libra en 2021 frente a 12,88 centavos el año anterior, para un incremento del 38,7 %; sin embargo, el déficit en la producción no permitió obtener el máximo beneficio por esta vía (Rodríguez 2022).

Asimismo, el país acumula constantemente déficit en sus saldos comerciales externos de bienes por su muy limitada capacidad exportadora, al tiempo que registra una elevada dependencia de importaciones. Ello está en la base de una crónica escasez de divisas y períodos recurrentes de crisis de endeudamiento, agudizados en el actual contexto.

El recrudecimiento de la situación económica doméstica en Cuba ha llevado al incumplimiento de compromisos financieros externos derivados del exitoso proceso de renegociación de la deuda externa en los marcos del Club de París; la acumulación de

un volumen importante de deudas con inversionistas extranjeros y proveedores externos; un deterioro importante de los principales indicadores económicos, sanitarios y sociales del país en medio de un «pico pandémico».

Pese al éxito del manejo de política con respecto a la COVID-19 y al esfuerzo que permitió la vacunación casi completa de la población, se constata que la situación de la economía nacional continúa reflejando fuertes impactos externos debido a la crisis económica internacional y al bloqueo norteamericano. Las aristas en las cuales se presentan con mayor claridad los efectos de la crisis mundial en la economía cubana sin dudas son el comercio exterior, el turismo y la deuda externa.

Las importaciones, imprescindibles para la continuidad en el desempeño de la economía, han resultado insuficientes; los ingresos en divisas no alcanzaron para honrar los compromisos de pago y las exportaciones cayeron de manera brutal. El colapso del turismo internacional lógicamente afectó el destino Cuba, con una caída del número de visitantes y de los ingresos del sector.

El problema del financiamiento externo resulta decisivo para la economía cubana. Un buen número de factores vinculados a la crisis internacional, a complejidades internas del manejo macroeconómico y a las afectaciones extraterritoriales del bloqueo complejizan de manera exponencial la situación actual.

La política norteamericana contra Cuba en tiempos de COVID-19

La decadencia de Estados Unidos como potencia hegemónica implica la disminución de su capacidad de cooptación, lo cual obliga a utilizar mecanismos de imposición para tratar de mantener su posición en el sistema internacional. Esto, a su vez, tensa al extremo sus capacidades militares, dada la limitación inevitable de recursos materiales y humanos. El uso de las sanciones económicas es un recurso para intentar compensar la insuficiencia de otros instrumentos.

Durante el primer mandato del presidente Barack Obama, Estados Unidos designó un promedio de 500 entidades para sanciones por año por diversas razones. Esa cifra casi se duplicó en el transcurso de la presidencia de Donald Trump. El presidente Joseph Biden, en sus primeros años en la Oficina Oval, ha continuado y reforzado la tendencia. En resumen, el uso de sanciones económicas por parte del gobierno de Estados Unidos ha tenido un aumento significativo y se ha convertido en una herramienta de primera instancia en ese sentido, con un aumento del 999 % en los últimos veinte años (U. S. Department of Treasury 2021).

La administración Biden, después de dieciséis meses de una larga de revisión de política, anunció en mayo de 2022 una serie de medidas; a saber, que eliminará los límites al envío de remesas, autorización de vuelos a los aeropuertos de las provincias de la Isla y apertura del acceso a aplicaciones digitales, entrenamiento y facilidades de comercio electrónico al sector privado. También se informó la reanudación de varias licencias de viajes de estadounidenses (para grupos y contactos educacionales, eventos científicos y otros, bajo la categoría de «contactos pueblo a pueblo») y el incremento de los servicios consulares en La Habana.

Todas las medidas van destinadas a aumentar la influencia en la escena interna de Cuba y de un sector de la comunidad cubana que favorece la reunificación familiar, y a sectores que se identifican como actores de cambio al interior de la sociedad, como el creciente sector privado, mientras que se niega toda legitimidad al gobierno de Cuba como interlocutor.

La administración Biden no elimina las medidas coercitivas unilaterales que más impacto tienen en las relaciones económicas internacionales de Cuba y mayores consecuencias pueden traer para empresas de terceros países que mantienen relaciones comerciales con Cuba o que pudieran sentirse inclinadas a ello en el contexto de la recuperación pospandemia de COVID-19 en sectores como la biotecnología, la minería y el turismo.

En retórica, los funcionarios del gobierno de EE. UU. continúan tratando de reforzar la narrativa de «ayuda al pueblo cubano» y mientras, sancionan al gobierno de Cuba, y fundamentalmente al sector militar, sin que se pueda demostrar un rearme o un aumento de los gastos en armamentos por parte del gobierno de Cuba. Como ha escrito recientemente Louis Pérez (2021):

durante más de ciento veinte años, Estados Unidos ha «apoyado al pueblo cubano». Apoyar al pueblo cubano ha significado intervención armada, ocupación militar, cambio de régimen e intromisión política, todos hechos normales en las relaciones entre Estados Unidos y Cuba en los sesenta años antes del triunfo de la Revolución cubana. En los sesenta años posteriores a la revolución, apoyar al pueblo cubano ha significado aislamiento diplomático, invasión armada, operaciones encubiertas y sanciones económicas.

El Gobierno de Estados Unidos ha continuado su política de «máxima presión» contra el gobierno cubano y de cumplimiento de las directrices del bloqueo en aquellas áreas que le permiten obstaculizar las principales fuentes de ingreso al Estado cuba-

no. Esta es su verdadera prioridad, incluso en el contexto de la pandemia de COVID-19. Si bien el sistema de medidas coercitivas unilaterales aplicado a Cuba permite el envío de ayuda humanitaria, en la práctica, los requisitos de licencia, la verificación del uso final, las restricciones al sector bancario y el temor a infringir sin saberlo las leyes estadounidenses complican gravemente el envío de ayuda humanitaria a Cuba, también desde otros países.

Mantienen su vigencia las listas de «entidades restringidas» y «alojamientos prohibidos». En el primer caso, siguen las prohibiciones para obstaculizar que la comunidad empresarial estadounidense concrete negocios con entidades estatales de la Isla.

Esta política impacta negativamente en el alcance y ritmo de desarrollo de determinados proyectos estratégicos para el país, que potencialmente podrían ser impulsados con la inversión de capital estadounidense o por inversionistas de otros países, fundamentalmente de Europa y Canadá, dado que la aplicación del título III de la Ley Helms Burton, aprobado por la administración Trump desde mayo de 2019, aún se mantiene vigente.

Este título III permite a los ciudadanos estadounidenses y cubanos (ciudadanos naturalizados estadounidenses), individuos o empresas, iniciar una acción civil por daños y perjuicios ante los tribunales de Estados Unidos contra cualquier persona que haga negocios con propiedades nacionalizadas durante los primeros años la Revolución Cubana. Esto ha provocado un aumento en el número de demandas en los tribunales de Estados Unidos contra empresas internacionales que realizan actividades comerciales en Cuba, con consecuencias negativas para los planes de desarrollo de la Isla.

Es válido recordar aquí que la drástica reducción del personal diplomático en La Habana, a partir de que se hicieron públicos, en el verano de 2018, unos supuestos ataques a personal diplomático estadounidense en Cuba, fue el pretexto fundamental para cerrar el canal diplomático, expulsar a personal diplomático cubano en Estados Unidos y propiciar el incumplimiento de los acuerdos migratorios de 1994 entre ambas naciones.

Este es un caso paradigmático de la falta de voluntad política del gobierno estadounidense actual puesto que no existe evidencia científica de ataque alguno y, además, diplomáticos estadounidenses han reportado incidentes similares en otras ciudades y solo en el caso de La Habana se tomaron medidas tan drásticas con implicaciones para las relaciones bilaterales con Estados Unidos.

Consecuentemente, en el plano diplomático, aunque existen relaciones formales, estas se limitan a los aspectos administrativos y logísticos del funcionamiento de las sedes en ambas capitales, sin que se pueda hacer referencia a alguna iniciativa en función algún avance o distensión en la situación de confrontación. Las iniciativas cubanas son esencialmente ignoradas, incluso cuando se han podido desarrollar acciones de afrontamiento a la pandemia de COVID-19.

En el plano multilateral, el gobierno estadounidense, como parte de sus presiones por intentar el aislamiento internacional de Cuba, se enfoca en afectar y restringir las principales operaciones comerciales y financieras del gobierno cubano, al mantener a Cuba en la lista de Estados patrocinadores del terrorismo. Ello impone serias dificultades a Cuba desde el punto de vista financiero.

Se trata de internacionalizar la política de presión económica y política, por lo que se busca presionar a los Estados que más dependen de Estados Unidos económicamente y fundamentalmente son sus aliados en Europa oriental, como la República Checa, Lituania y Kosovo, y en la región de América Latina, como Colombia, Brasil y Ecuador.

Los eventos acontecidos en Cuba el 11 de julio de 2021 y su lectura desde Washington se han convertido en una variable que condiciona de manera significativa el contenido y alcance de la política del gobierno estadounidense hacia la Isla. La interpretación, reacciones y primeras acciones que suscitaron estos hechos en diferentes actores posicionados en Estados Unidos, principalmente en la Casa Blanca, indican que el curso de política más probable hacia Cuba hasta pasadas las elecciones legislativas de 2022 tendrá como pilar fundamental la continuidad del enfoque de «máxima presión» en el plano económico y de confrontación en el plano diplomático.

Las posiciones del gobierno de Estados Unidos se basan en un cálculo político de que el momento actual es el propicio para el logro de sus objetivos de cambio de régimen y que además su fortuna electoral se vería afectada en el crucial Estado de Florida si se producen modificaciones en la política heredada de Trump.

Los actores gubernamentales interpretan que debe intensificarse el debate en la sociedad cubana y las posiciones contestatarias sobre múltiples asuntos de interés público, y las exigencias directas al Gobierno de realizar cambios económicos y políticos, y que estas tendencias se manifestarán con mayor intensidad en sectores vinculados a la intelectualidad, la cultura y la juventud,

que cuentan con capacidad para establecer matrices de opinión favorables a los intereses estadounidenses.

Los sectores que favorecen la confrontación preservarán su influencia en el proceso de conformación de la política hacia Cuba, en particular el senador Bob Menéndez, quien constituye un actor de peso en la toma de decisiones y ha logrado un acceso privilegiado en el gobierno federal en los asuntos concernientes a Cuba.

El clima político bilateral continuará marcado por fuertes diferencias y tensiones, las que pueden llegar a un mayor nivel de deterioro asociado a incidentes internos que se manipulen, hechos vinculados al comportamiento de los diplomáticos estadounidenses en el territorio nacional y en el contexto previo a los ciclos electorales. La fragilidad y volatilidad de los vínculos constituye una constante en esta etapa (U. S. Department of State 2022).

El gobierno estadounidense mantendrá su retórica crítica y como tema fundamental estará la supuesta violación de los derechos humanos y la falta de libertades democráticas en Cuba. Los pronunciamientos y demandas en este tema, de conjunto con los programas de «cambio de régimen», están dentro de las causas principales de tensión bilateral.

Referencias bibliográficas

- CEPAL (2020): «Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2020». [Consulta: 2022-3-12]. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46501-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2020>
- CEPAL (2022a). «Estudio económico de América Latina y el Caribe. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19». [Consulta: 2022-3-12]. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46070-estudio-economico-america-latina-caribe-2020-principales-condicionantes>
- CEPAL (2022b). «Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿Cómo enfrentar la crisis?». [Consulta: 2022-3-12]. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47912-repercusiones-america-latina-caribe-la-guerra-ucrania-como-enfrentar-esta-nueva>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) (2022). «El conflicto entre Rusia y Ucrania pone en peligro la frágil recuperación del comercio mundial». Comunicado de Prensa, n.º 902, 12 de abril [Consulta: 2022-4-13]. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/news_s/pres22_s/pr902_s.htm

- PÉREZ, LOUIS A. (2021). «The Many Faces of Regime Change in Cuba». *Jacobin Magazine*. [Consulta: 2022-4-13]. Recuperado de <https://jacobin.com/2021/07/cuba-embargo-sanctions-biden-crisis>
- RODRÍGUEZ, J. L. (2022). «Evolución de la economía mundial en 2021. Impacto para Cuba y perspectivas para 2022». *Mimeo*.
- ROMERO, A. (2021). «Cuba ante los desafíos de la pandemia». CRIES.
- U. S. DEPARTMENT OF TREASURY (2021). *The Treasury 2021 Sanctions Review*. [Consulta: 2022-3-12]. Recuperado de <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>
- U. S. Department of State (2022). «Biden Administration Measures to Support the Cuban People». Mayo. [Consulta: 2022-5-30]. Recuperado de <https://www.state.gov/biden-administration-measures-to-support-the-cuban-people/>



Los retos de la política social en período pospandemia

SILVIA ODRIOZOLA GUITART

Introducción

Desde el triunfo de la Revolución socialista cubana, la elevación del bienestar y de la calidad de vida de las personas ha sido objetivo prioritario, a partir de una concepción del desarrollo que integra objetivos económicos y sociales. De este modo, la política social se concibe centrada en el ser humano y se impulsa con la voluntad política del Estado, caracterizándose por su visión integral y universalidad. Se reconoce y protege el derecho universal de todas las personas a recibir servicios sociales que den respuesta a sus necesidades básicas y les permitan desarrollarse plenamente en condiciones de igualdad. Estos deben proveerse con elevada calidad, no solo desde la función y desempeño previstos, sino también por su valor percibido y su beneficio para la sociedad.

La integralidad de la política social implica el abordaje de diversos ámbitos, por lo que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, incluye no solo los tradicionales servicios sanitarios, educacionales y la protección social, sino también el acceso a la cultura y a la práctica del deporte, disponer de una vivienda digna, la alimentación y la protección y seguridad ciudadanas. En el artículo 46 de la *Constitución de la República de Cuba* de 2019 se señala: «Todas las personas tienen derecho a la vida, la integridad física y moral, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz, la salud, la educación, la cultura, la recreación, el deporte y a su desarrollo integral» (ANPP 2019).

Cuando en el año 2000 la ONU enunció los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Cuba presentaba condiciones muy favorables en cuanto a su cumplimiento, en comparación con la mayoría de los países subdesarrollados. Ya en aquel entonces, los

objetivos 2, 3 y 4 (relativos al acceso a la enseñanza primaria, la igualdad de género y la mortalidad en niños menores de 5 años, respectivamente) habían sido alcanzados, en tanto los otros estaban cerca de su cumplimiento. Todos estos resultados colocan a Cuba en un país de alto desarrollo humano, ocupando, al cierre de 2020, el lugar 70 en el *ranking* mundial del índice de desarrollo humano (IDH) y el sexto de América Latina (PNUD 2020).

Sin embargo, en las tres últimas décadas transcurridas, tal y como se explica en el trabajo de la autoría de Vilma Hidalgo y Juan Triana recogido en el presente volumen, el país ha debido enfrentar una compleja situación económica, tanto por causas internas –asociadas a la estructura y funcionamiento de su modelo económico y al lento avance de las transformaciones previstas en los marcos del proceso de «Actualización del modelo económico y social cubano», como por factores externos, derivados de la crisis económica internacional, el injusto orden económico predominante en el mundo y el prolongado bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos por más de 60 años, recrudescido bajo la administración de Trump, que implementó más de 240 medidas contra Cuba y revirtió los esfuerzos iniciados hacia la normalización de las relaciones entre los dos países. Se suman, además, la crisis económica en Venezuela, el principal socio comercial del país, y el cambio en el mapa político latinoamericano, donde Cuba había logrado posicionar las exportaciones de servicios médicos como una de sus fuentes de ingresos más importantes.

De este modo, la llegada de la pandemia provocada por la COVID-19 encontró una situación económica de partida desfavorable, con niveles de crecimiento promedio anual del PIB, entre 2016 y 2019, de solo 1,3 %, que contribuyó a agudizar el lento crecimiento y la crisis de divisas del país. La paralización total o parcial de las actividades, tanto en el sector estatal, como en el no estatal, condujeron a un decrecimiento del PIB de 10,9 % en 2020, con efectos visibles en la contracción del empleo, la reducción de la disponibilidad de alimentos y de medicamentos, mayores presiones sobre el sistema de salud pública y asistencia social, y afectaciones en el consumo y en la satisfacción de necesidades básicas de la población.

Debido al carácter abierto de la economía cubana, los canales a través de los cuales se generaron los mayores impactos económicos y sociales han sido la reducción de los ingresos por turismo; las afectaciones a las exportaciones; la reducción de importaciones de bienes intermedios para producción y consumo; las afectaciones

en las cadenas productivas y de servicios relacionados con el turismo; la reducción de las inversiones domésticas y la inversión extranjera directa; la menor disponibilidad de crédito comercial, y la contracción de las remesas.

Por su parte, las investigaciones desarrolladas en el campo de las ciencias sociales ya develaban un incremento de las desigualdades desde las décadas anteriores y colocaron la atención en las repercusiones de la crisis vivida con la desintegración del campo socialista y las reformas llevadas a cabo en los años noventa para solventar la precarización de las condiciones de vida. Algunas de las manifestaciones de esta desigualdad social, de acuerdo con Espina *et al.* (2010), están asociadas a la segmentación del acceso al consumo; la reemergencia de situaciones de pobreza, vulnerabilidad social y marginalidad; el fortalecimiento de los vínculos entre espacialidad y desigualdad; la profundización de las brechas de género y racialidad; la diversificación de los perfiles subjetivos y de las percepciones sobre la desigualdad social, y la multiplicación de estrategias familiares de supervivencia y elevación de ingresos.

En este escenario, la pandemia contribuyó a la ampliación de brechas de equidad social ya existentes, así como a la aparición de otras nuevas, que requieren de políticas específicas para su atención y eliminación. Precisamente al abordaje de esta temática se dedica el presente capítulo, estructurado en cuatro apartados. En el primero de ellos, se sistematiza el marco institucional y regulatorio de la política social en Cuba; en el segundo, se caracterizan los principales avances y desafíos en materia social; el tercero concentra el análisis en los impactos sociales derivados de la pandemia, y finalmente, en el último, se incluyen algunas reflexiones para la elaboración de políticas en el actual contexto cubano.

Marco institucional y regulatorio de la política social en Cuba

En Cuba, la política social ha constituido el centro de todas las estrategias de desarrollo delineadas por el Gobierno cubano desde el triunfo de la Revolución. A pesar de su condición de nación en desarrollo, con limitados recursos naturales y fuertes tensiones económicas y financieras, el país se ha caracterizado por dedicar cuantiosos recursos a la esfera social. Consecuentemente, el diseño e implementación de las políticas públicas, resultado de las distintas etapas históricas del proceso revolucionario, ha tenido como centro alcanzar y mantener importantes conquistas sociales, con elevados grados de cobertura, acceso gratuito a una parte

importante de los servicios y la provisión estatal de los mismos, sobre la base de garantizar la equidad y la justicia social.

De acuerdo con Domínguez (2008), el análisis de la política social cubana confirma la existencia de un modelo que tiene una forma particular y propia de intervenir sobre esta esfera. Entre sus rasgos principales se consideran la identificación de justicia social con igualdad social; la sustentación en un cambio de la matriz de propiedad sobre los medios de producción y la eliminación de las posiciones socioestructurales que permitan la apropiación excluyente del bienestar; el carácter universal y de cobertura total, planificado y unitario; el Estado como principal y casi absoluto coordinador y gestor de la política social y el desarrollo; la consideración de las necesidades básicas como derecho de la ciudadanía –alimentación, educación, salud y amparo gratuitos, y derecho al trabajo–, y las prioridades macroeconómicas que garantizan el gasto social.

El marco legislativo para sustentar tales principios se refrenda en la nueva Carta Magna, aprobada en abril de 2019, que establece en su primer artículo que la República de Cuba, como Estado Socialista de derechos y justicia social, garantiza la dignidad, el humanismo y la ética de sus ciudadanos para el disfrute de la libertad, la equidad, la igualdad, la solidaridad, el bienestar y la prosperidad individual y colectiva. En el artículo 13 señala que uno de los fines del Estado es «garantizar la igualdad efectiva en el disfrute y ejercicio de los derechos, y en el cumplimiento de los deberes consagrados en la Constitución y las leyes». Asimismo, el artículo 42 proclama que

todas las personas son iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las autoridades y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de sexo, género, orientación sexual, identidad de género, edad, origen étnico, color de la piel, creencia religiosa, discapacidad, origen nacional o territorial, o cualquier otra condición o circunstancia personal que implique distinción lesiva a la dignidad humana.

La violación del principio de igualdad está proscrita y es sancionada por la ley (ANPP 2019).

Estos principios constitucionales son el basamento jurídico para el desarrollo de la sociedad y el individuo y el ejercicio de sus derechos en dimensiones fundamentales del desarrollo humano. En la *Constitución de la República* de 2019, se actualiza, completa y amplía de manera significativa y sustancial el catálogo de

derechos, lográndose una ordenación más coherente y sistémica, que los asume como universales, indivisibles e interdependientes (ningún derecho es más importante que otro). Se reconoce, además, la dignidad humana como el valor supremo que rige el reconocimiento y ejercicio de los demás derechos.

También en la *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*, se declara como uno de los principios del modelo «el reconocimiento moral y jurídico de la igualdad de derechos y deberes de la ciudadanía y de las garantías para hacerlos efectivos con equidad, inclusión, justicia social, participación política, superación de las brechas sociales, respeto a la diversidad y el enfrentamiento a toda forma de discriminación» (PCC 2017a).¹

En el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030* (PNDES 2030), la inclusión del eje estratégico «desarrollo humano, equidad y justicia social», evidencia la esencia humanista del modelo de desarrollo cubano, cuya finalidad estratégica es el desarrollo integral del ser humano –individual y colectivamente– con elevados valores y principios éticos (PCC 2017b).

En el macroprograma de nombre similar, se articulan programas, proyectos y acciones desde la perspectiva multinivel, que enlaza los objetivos e intereses de los niveles nacional y local, con prioridad en la atención a las desigualdades territoriales; desde la perspectiva horizontal, que desarrolla redes y vínculos de orden intersectorial con el propósito de trascender la cultura de compartimentos estancos en los ministerios y entidades que diseñan las políticas sociales; desde la perspectiva interactoral, que interrelaciona todos los actores de la sociedad. En el marco de su ejecución, se refuerzan los mecanismos sistemáticos y públicos de seguimiento, control, evaluación y rendición de cuentas a todos los niveles, dirigidos a implantar modelos de gestión de las políticas públicas orientadas a resultados, elemento indispensable para la retroalimentación de los procesos de planificación, toma de decisiones y correcciones necesarias. En el ámbito económico, las políticas dirigidas a la transformación

¹ Se destacan el derecho al trabajo, a la seguridad alimentaria, a la salud, a la educación, a la seguridad ciudadana, al descanso, a la recreación, a la cultura, al deporte, al sistema de seguridad y asistencia social, a un medioambiente sano y a la comunicación social, incluida la información veraz, transparente y oportuna. El derecho a una vivienda adecuada y segura a partir del trabajo, con los servicios básicos correspondientes, para lo cual se crean condiciones y se proporciona apoyo social a quien lo necesite. La garantía de estos derechos, que constituye una conquista del pueblo, asegura que ninguna persona quede desamparada.

productiva y al cambio estructural incorporan la dimensión social, bajo el principio de equidad y justicia social.

En los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, aprobados desde 2011 y actualizados en los dos sucesivos Congresos del Partido (2016 y 2021), se incluye un capítulo dedicado a la política social, que cuenta para el período 2021-2026 con 25 lineamientos distribuidos entre los acápites de dinámica demográfica, educación, salud, deportes, cultura, seguridad social, empleo y salario y gratuidades y subsidios (PCC 2021).

En todo este marco normativo, a la par del principio de universalidad que ha caracterizado históricamente la política social cubana, se diseñan e implementan políticas diferenciadas para la atención a grupos con necesidades especiales, prestando particular atención a los individuos, grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad.

La Ley de Seguridad Social establece que los servicios sociales se prestan a través de dos modalidades: comunitarios,² más cercanos a las familias necesitadas; e institucionales,³ que se dirigen a poblaciones específicas con una atención personalizada. Los programas comunitarios son parte de ese enfoque personalizado, que le da un sentido de comunidad a la atención.

A su vez, las prestaciones de la asistencia social están focalizadas hacia las madres trabajadoras con hijos que presentan condiciones de discapacidad severa; los individuos sin derecho a pensiones contributivas (en condición de licencia no retribuida); adolescentes huérfanos de 17 años de edad o sin amparo familiar que son estudiantes; familias cuyo proveedor principal haya fallecido; familias cuyo proveedor económico fundamental haya sido convocado al servicio militar; los trabajadores que estén sometidos a tratamientos médicos prolongados; los pensionados con familiares dependientes a su cargo; los pensionados con ingresos insuficientes; los trabajadores que arriben a la edad de jubilación y no hayan concluido el período de contribución; y los trabajadores que reciben subsidios por enfermedad o accidentes.

² Los servicios sociales comunitarios comprenden la asistencia social a domicilio; la protección a madres de hijos con discapacidad severa; la alimentación en centros especializados o a domicilio; y la inclusión en centros de entrenamiento socio-laboral.

³ Los servicios institucionales incluyen consultas médicas especializadas para la prevención, atención y rehabilitación; la incorporación a hogares de ancianos y/o casas de abuelos; el alojamiento en albergues de tránsito; la incorporación a los centros del Sistema Nacional de Educación; y talleres especiales para el empleo de personas con discapacidad.

En los tres últimos años se han aprobado e implementado nuevos programas, políticas y normativas vinculadas a la esfera social; entre ellas destacan:

- Programa Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial (noviembre de 2019), concebido para combatir y eliminar los vestigios de racismo, prejuicios raciales y discriminación racial que subsisten, abordando dicha problemática desde la integralidad de sus propuestas y la responsabilidad compartida de todos los implicados.
- Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba 2017-2036 (diciembre de 2019).
- Plan Nacional de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional (julio de 2020), que incorpora, entre otras acciones, aquellas encaminadas a incrementar el aprovechamiento de los alimentos y reducir las pérdidas y desperdicios a lo largo de la cadena alimentaria; la reorganización de la actividad empresarial dedicada al acopio de los productos agrícolas, la flexibilización de la comercialización de los productos agropecuarios para lograr una mayor eficiencia, así como el Ordenamiento del comercio interior, mayorista y minorista.
- Política para impulsar el desarrollo territorial (julio de 2020), otorgándole mayor liderazgo a los gobiernos municipales y provinciales, en aras de aprovechar los recursos y potencialidades de cada localidad en función de su desarrollo.
- Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres (octubre de 2020), el cual legitima prácticas positivas ya existentes para el avance de las mujeres e institucionaliza las políticas de igualdad de género, posicionando este tema como parte de la agenda gubernamental.
- Creación de la Comisión Nacional para el seguimiento y monitoreo de la aplicación de las disposiciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (abril de 2021), mediante el acuerdo 9040/2021 del Consejo de Ministros (GOC-2021-324-O38).
- Política para el fortalecimiento de la actividad de Prevención y Trabajo Social en la comunidad (agosto de 2021), mediante el acuerdo 9151/2021 del Consejo de Ministros (GOC-2021-820-O98).
- Política para la atención a personas, familias-hogares, grupos o comunidades en situaciones de vulnerabilidad social

(agosto de 2021), mediante el acuerdo 9152/2021 del Consejo de Ministros (GOC-2021-820-O98).

- Perfeccionamiento de los actores económicos (agosto de 2021), que incluye la aprobación de las mipymes, la ampliación del alcance de las cooperativas no agropecuarias y el perfeccionamiento del trabajo por cuenta propia; espacios todos para la creación de nuevas fuentes de empleo e ingresos para los cubanos y cubanas.
- Flexibilización del sistema salarial en las empresas estatales (septiembre de 2021), mediante el Decreto 53 del Consejo de Ministros, que elimina la obligación de utilizar la escala salarial para el pago del salario en las empresas estatales, con el propósito de incrementar los ingresos de los trabajadores.
- Elaboración del Anteproyecto del Código de las Familias, actualmente en proceso de consulta popular, con una ampliación importante de los derechos y mayor énfasis en la regulación de mecanismos e instituciones encaminadas a proteger a las personas que, por su condición, puedan encontrarse en situación de vulnerabilidad.

Avances y desafíos de la política social en Cuba

Los logros sociales alcanzados por Cuba a lo largo de estas más de seis décadas son resultado de la voluntad política del Gobierno cubano por priorizar esta esfera, no solo a partir del diseño e implementación de las políticas sociales y el marco institucional y regulatorio creado a tales efectos, descritos en el apartado anterior, sino en términos de los cuantiosos recursos públicos destinados a ello.

El gasto social constituye un referente para analizar la importancia asignada a la política social de un país, por lo que el análisis de sus variaciones en el tiempo y de la forma en que se vinculan al comportamiento de la economía permite discutir en qué medida las políticas sociales han estado atadas a las posibilidades y ciclos económicos. También posibilita estudiar la orientación de la política social y, a su vez, conocer cuáles pueden llegar a ser sus resultados.

En los últimos 25 años, el gasto social como porcentaje del gasto público ha oscilado entre 36,3 % y 50,8 %, creciendo en los tres últimos años diez puntos porcentuales (gráfico 1). Dentro del gasto social, las partidas educación, salud, asistencia y seguridad social representan entre el 60 % y el 70 % (gráfico 2).

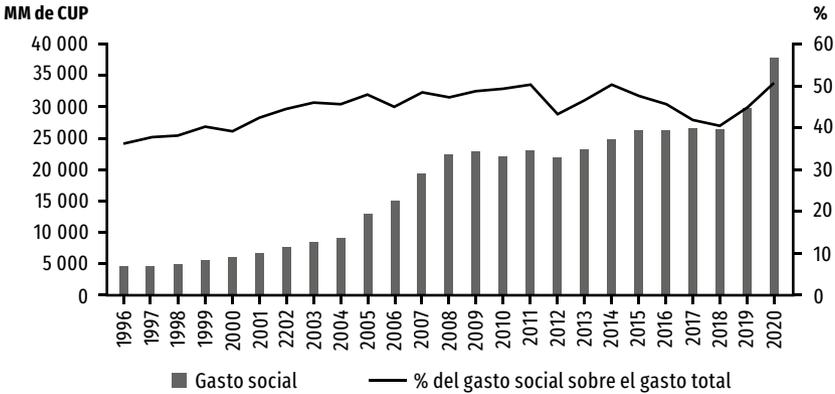


Gráfico 1. Gasto social y porcentaje dentro del gasto público total (1996-2020).

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

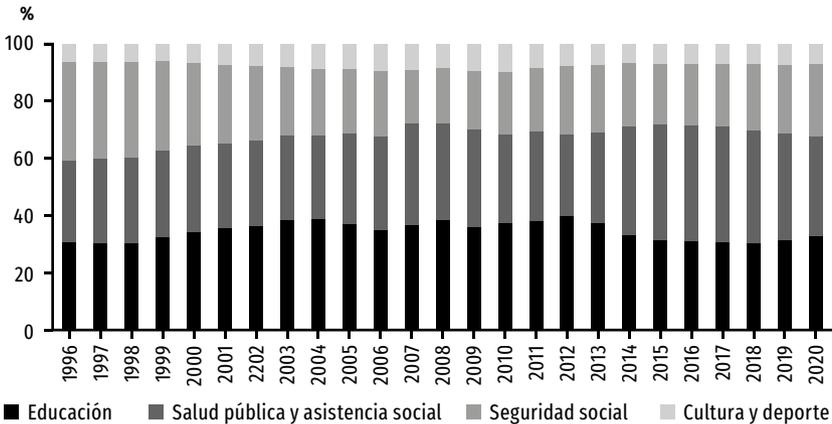


Gráfico 2. Estructura del gasto social en Cuba (1996-2020).

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

Esta creciente inversión en la esfera social ha tenido un reflejo en los resultados alcanzados por el país, que lo convierten en un referente a nivel regional. Si se compara el valor del ingreso nacional de un grupo de países latinoamericanos, el índice de desarrollo humano (IDH) y el gasto público social como por ciento del PIB, se puede constatar que el país que más se aleja de la tendencia es Cuba, al tener un alto valor del IDH con bajos niveles de ingreso nacional y elevados porcentajes de gasto público social (Odriozola 2021). Ello implica que, a pesar de las restricciones económicas, se han alcanzado importantes logros sociales, especialmente en materia de salud y educación, debido a los recursos públicos que el Gobierno ha destinado a la esfera social. Si se realiza una

comparación similar, sustituyendo el IDH por el Índice de Gini⁴ para introducir una medida de desigualdad, se observa que Cuba sigue teniendo niveles de equidad mejores que la media regional e, incluso, que países que están mejor posicionados según el IDH, como Costa Rica y Panamá. Esto último es coherente con los resultados del posicionamiento en el *ranking* mundial de estos dos países, según IDH ajustado por la desigualdad (IDHD), los cuales pierden, respectivamente, 11 y 17 posiciones, al compararse su ubicación por el IDH (PNUD 2020).

A pesar de estos resultados y de que Cuba ostenta una trayectoria creciente en el comportamiento del IDH, el crecimiento promedio anual de este indicador entre 1990 y 2019 es el segundo menor de la región (PNUD 2020), por debajo incluso de la media mundial, lo cual ha implicado una pérdida de posicionamiento en el *ranking* de 19 lugares entre 2011 (lugar 51) y 2019 (lugar 70). La causa fundamental de tal desempeño responde a los bajos niveles de crecimiento de la economía cubana en los últimos años, lo cual pone en peligro la sostenibilidad de la inversión en las variables sociales, generando importantes desafíos para la política social.

Igualmente, Cuba enfrenta el reto de alcanzar mayores niveles de eficiencia en el gasto público social, en aras de optimizar los recursos que se destinan a los servicios sociales, en un contexto de tensiones en el presupuesto estatal debido a su elevado déficit fiscal. En un estudio realizado para determinar la eficacia y eficiencia del gasto social, siguiendo la metodología de Alfonso, Schuknecht y Tanzi (2010),⁵ se observa que Cuba es el país de mejor desempeño social en la región, pero ostenta el último lugar en el *ranking* de eficiencia, de lo cual se infiere que los resultados alcanzados se obtienen con un alto costo económico (Odriozola 2021). De ahí la importancia de continuar avanzando en los análisis presupuestarios y alcanzar una mayor eficiencia en el gasto público.

Uno de los pilares fundamentales del proyecto social cubano desde el triunfo de la Revolución ha sido el sector de la salud. Ello ha quedado plasmado tanto en la vigente Ley de Salud Pública (Ley N.º 41/1983), como en la primera Constitución socialista

⁴ En Cuba, no existen datos oficiales del Índice de Gini. Hacia 1999, última medición conocida del Gini en Cuba, este se estimaba en 0,407. A los efectos de este trabajo se toma como referencia Rodríguez (2018), quien considera que los últimos datos calculados dan un valor aproximado de 0,45.

⁵ Estos autores calculan un indicador compuesto de desempeño (*performance*) para medir la eficacia, a partir de la incorporación de diversas variables, que posteriormente relacionan con el gasto público utilizado para obtener los resultados en cada una de ellas, como medida de eficiencia.

(1976) y en la nueva Carta Magna,⁶ en la que se refrenda que la salud en Cuba tiene un carácter universal, público, gratuito, integral y estatal.

Entre 2016 y 2020, el gasto en salud representó como promedio el 8 % del PIB, con un aumento entre 2016 y 2020 de 1,5 puntos porcentuales. En un estudio realizado por la OECD y el Banco Mundial sobre la salud en Latinoamérica y el Caribe (LAC), se señala que el gasto corriente en salud en la región de LAC representó el 6,6 % del PIB en 2017, lo que supone un aumento de alrededor de 0,09 puntos porcentuales con respecto a 2010; con variaciones desde el 1,1 % en Venezuela hasta el 11,7 % en Cuba, el más alto entre los 33 países del estudio e, incluso, superior al promedio de los países de la OECD en 2018, que fue de 8,8 %. También Cuba ostenta el valor más elevado del gasto total en salud per cápita para ese mismo año, con una cifra de 2 mil 484 USD a PPA, 2,42 veces más que el promedio de la región (OECD/The World Bank 2020).

Esta prioridad del Gobierno cubano a la salud ha permitido que el país obtenga resultados destacables a nivel regional. Entre los más relevantes sobresalen:

- La esperanza de vida al nacer se ha incrementado de 77 años en el período 2001-2003 a 78,43 años en 2011-2013, con cifras de 76,50 en los hombres y 80,45 para las mujeres (ONEI 2021).
- Desde el año 2000, el 99,9 % de los partos en Cuba es atendido por personal sanitario especializado y de forma gratuita, y la cobertura de atención prenatal por personal capacitado a sido de 99,1 %, de acuerdo con la Encuesta CUBA/MICS 2020.
- El Programa Nacional de Inmunización garantiza una cobertura de vacunación en población menor de un año por encima del 95 % para todas las vacunas; y se han eliminado 14 enfermedades infecciosas, con la aplicación de once vacunas, de las cuales ocho son de producción nacional.
- Los indicadores de mortalidad infantil de Cuba ostentan valores entre los más bajos del mundo sin grandes disparidades en su comportamiento a nivel territorial. Al cierre de 2020, por cada 1000 nacidos vivos, la tasa de mortalidad de menores de cinco años fue de 6,2 (16 para LAC y 39 para el mundo); de menores de un año fue de 4,9 (14 para LAC y 29

⁶ Artículo 72: «La salud pública es un derecho de todas las personas y es responsabilidad del Estado garantizar el acceso, la gratuidad y la calidad de los servicios de atención, protección y recuperación» (ANPP 2019).

para el mundo) y la neonatal precoz de 1,7 (9 para LAC y 18 para el mundo) (MINSAP 2021).

- La tasa de mortalidad materna es de 40 por cada 100 mil nacidos vivos, indicador que disminuye en 1,9 unidades en relación con el año 2016.
- Por cada 10 mil habitantes, se cuenta con 92,7 médicos (valor que cuadruplica la media de la región), 18,4 estomatólogos y 75,9 personal de enfermería; y existe un creciente promedio de camas reales de asistencia médica por unidades de servicio (47 mil 245). El Sistema Nacional de Salud (SNS) agrupa 449 policlínicos, 133 hogares maternos, 113 clínicas estomatológicas, 150 hospitales, 12 institutos de investigación y 29 bancos de sangre, entre otras instalaciones (MINSAP 2021).
- En el caso del VIH-SIDA, el país cuenta con un plan estratégico para su prevención y control que, con el foco en las poblaciones clave y grupos más vulnerables, guía las diversas acciones para garantizar el cumplimiento de las metas de ONUSIDA/OMS 90/90/90.⁷ Al cierre de 2019, Cuba se encontraba en un 87/90,7/76,1, cifras superiores a las mostradas en los años 2017 y 2018. También en ese período se garantizó el tratamiento antirretroviral a más de 24 mil personas con medicamentos recomendados por la OMS. Cuba fue el primer país que obtuvo la validación de la eliminación de la transmisión materno-infantil de sífilis congénita y del VIH, condición ratificada por la OMS en 2019 (Cuba 2021).

Uno de los desafíos más relevantes que enfrenta el SNS es el impacto del envejecimiento en la estructura de edades de la población, a partir de la elevación de los costos de los servicios y la necesidad de introducir nuevos procesos tecnológicos que traerán consigo la reorganización del sistema y de los servicios de salud. El país trabaja con prioridad en el aumento de las capacidades, aún insuficientes en lo relativo a la cantidad de plazas en las casas de abuelos para el cuidado de día, las camas en hogares de ancianos y la disponibilidad de ayudas técnicas que, si bien se han incrementado, no satisfacen la creciente demanda para la población de adultos mayores. Es de esperar, al mismo tiempo, un aumento progresivo de los costos de atención, debido a la acumu-

⁷ Ello significa que se llegue a conocer el 90 % de las personas con VIH, que el 90 % de los diagnosticados reciban tratamiento antirretroviral y que el 90 % de los que están con tratamiento tengan carga viral suprimida.

lación en un mismo sujeto de enfermedades y a su heterogénea presentación en los ancianos, el incremento en la prevalencia de enfermedades crónicas y la discapacidad (Fariñas 2014). En estos momentos, la diferencia entre la esperanza de vida al nacer y la esperanza de vida saludable⁸ es de, aproximadamente, 9,35 años, lo cual genera presiones importantes al sistema de salud, en particular, en las especialidades más demandas por los adultos mayores.⁹

Otra de las peculiaridades del sistema de salud cubano es su fuerte integración con la industria biotecnológica y médico-farmacéutica, que ha permitido la introducción de nuevos protocolos, productos, tratamientos y equipos médicos a favor del mejoramiento de la calidad de vida de los cubanos y cubanas. El desarrollo de las capacidades productivas, así como de transferencias tecnológicas y evaluaciones de tecnología sanitaria en apoyo al SNS, ha permitido la colaboración del sector biotecnológico cubano en diversos programas del MINSAP, el suministro de más de mil productos entre medicamentos, equipos médicos y *kits* de diagnóstico y la producción de vacunas.

El Programa Nacional de Medicamentos garantiza un cuadro básico que responde a los problemas de salud de la población y está compuesto, al cierre de 2021, por 619 renglones, de los cuales el 59 % es de producción nacional, más un cuadro básico de productos naturales de 172 renglones (111 elaborados a nivel local y 61 industriales). En 2019, el gasto del presupuesto del Estado para medicamentos fue de 400 millones; de ellos, 11 millones en importaciones y el resto en la producción nacional.

En los dos últimos años, la crisis provocada por la COVID-19 ha limitado los esfuerzos para garantizar una elevada cobertura y disponibilidad de los medicamentos, sobre todo aquellos destinados a la venta en las farmacias. De acuerdo con reportes del sitio oficial de BioCubaFarma, al cierre de 2021 la falta de medicamentos producidos tuvo un promedio mensual de 121, de los 359

⁸ La esperanza de vida en salud se define como la esperanza de vida libre de enfermedades crónicas (hipertensión arterial, diabetes, enfermedad pulmonar crónica, cardiopatía isquémica, problemas nerviosos, enfermedad cerebrovascular, artritis o artrosis, osteoporosis, catarata, glaucoma, demencia, Parkinson, incontinencia urinaria permanente, incontinencia para la defecación permanente).

⁹ Esta diferencia, en la que impactan considerablemente las enfermedades crónicas no transmisibles, puede estar explicada, entre otros factores, por la alimentación. Véase, al respecto, el trabajo de Anicia García y Betsy Anaya en el presente volumen.

que se debían garantizar al cuadro básico. En enero de 2022, esta cifra ascendió a 136.

El país posee tres vacunas y dos candidatos vacunales contra la COVID-19. Al cierre de marzo de 2022, se alcanza una cobertura del 90 % de personas vacunadas con esquema completo, con una velocidad de vacunación muy superior al resto de los países (Oxford University 2021). Entre las razones que permiten explicar dicha aceleración se encuentran la amplia cobertura y acceso a la salud con la que cuentan todos los cubanos y cubanas, sin distinción de ningún tipo, incluyendo la situación socioeconómica de las personas, que constituye en la actualidad una limitante para acceder a las vacunas; la capacidad institucional de organizar este proceso, liderado por el MINSAP, con la participación de otros muchos actores y contando con la disciplina y confianza del pueblo en el SNS y la voluntad política del gobierno de disponer de los recursos necesarios para apoyar el proceso con independencia de las restricciones económicas, agravadas por el bloqueo y los efectos de la pandemia. Pero, sin dudas, uno de los factores más relevantes en este proceso es el hecho de que Cuba ha podido contar con sus propias vacunas, lo cual ha sido posible gracias al desarrollo de su industria biotecnológica y médico-farmacéutica, cuyos estándares de calidad son reconocidos a nivel regional y mundial.

Ello ha tenido un impacto muy positivo en la reducción de la incidencia y mortalidad de la enfermedad. La tasa de letalidad actual es de 0,78 %, frente a 1,28 % en el mundo y 1,79 % en las Américas; y se encuentra recuperado el 98,8 % de los pacientes. El número de casos diarios confirmados se ha reducido considerablemente, lo cual ha permitido flexibilizar, de manera paulatina, las restricciones de movilidad; reanimar la actividad económica y de servicios a la población; reiniciar actividades presenciales en los diversos niveles de enseñanza; reabrir las fronteras nacionales, y ampliar la oferta de espacios para la cultura, la práctica del deporte y la recreación.

Por último, en el escenario internacional, Cuba se destaca por la cooperación que brinda a otros países del mundo en materia de salud. En noviembre de 1999, se fundó la Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM), en cuyas aulas se han formado más de 30 mil profesionales de cientos de países. Asimismo, resaltan las acciones de cooperación desplegadas por las brigadas del Contingente Médico Henry Reeve, especializado en la atención durante situaciones de desastres y graves epidemias. Al cierre del año 2020, 30 mil 407 colaboradores médicos cubanos se encontraban cooperando en el enfrentamiento a la pandemia en 66

países. De ellos, 4 mil 941 pertenecientes a 56 brigadas médicas del Contingente Henry Reeve, que prestaron sus servicios en 40 países, junto a los más de 28 mil cooperantes que ya se encontraban cumpliendo misión en 58 países.

Otro de los pilares de la política social cubana ha sido la educación. El Sistema Nacional de Educación (SNE) está concebido como un conjunto articulado de niveles educativos y tipos de enseñanza, que garantiza el derecho de la población a recibir una educación universal, gratuita, inclusiva y equitativa de calidad, tal y como está refrendado en la Constitución de la República de 2019.¹⁰ El nivel primario agrupa la educación preescolar y primaria; el nivel secundario incluye la secundaria básica, la educación preuniversitaria y la enseñanza técnica y profesional; y el nivel terciario contiene la educación superior.¹¹

A pesar de las difíciles condiciones económicas afrontadas por el país desde los años noventa, el sector educacional ha sido priorizado por el Estado cubano. Durante los últimos cuatro años, el gasto en educación como porcentaje del PIB ha crecido de 8,4 % a 11,5 %. En una comparación con datos disponibles para 2017, Cuba ocupa el primer lugar del mundo entre los países de mayores valores (gráfico 3).

Cuba ha alcanzado elevadas tasas de escolarización y retención en el ciclo en los niveles primario y secundario, con valores por encima del 90 % y el 80 %, respectivamente. Las variaciones porcentuales de la escolarización en el nivel secundario están determinadas por los cambios de tipo de educación específica, sobre todo los pasos de los estudiantes a las escuelas vocacionales de arte y de deporte. De igual modo, se aprecia un incremento en la retención en el ciclo para el nivel preuniversitario (84 % para 2019) y en obrero calificado (78,4 % para 2019) y una ligera reducción en el nivel de técnico medio (76,5 % para 2019) y las escuelas pedagógicas (61,7 % para 2019). Esto último debido,

¹⁰ Artículo 73: «La educación es un derecho de todas las personas y responsabilidad del Estado, que garantiza servicios de educación gratuitos, asequibles y de calidad para la formación integral, desde la primera infancia hasta la enseñanza universitaria de posgrado» (ANPP 2019).

¹¹ En todas las provincias del país existen instituciones con objetivos y características especiales como son: los Institutos Preuniversitarios Vocacionales de Ciencias Exactas (IPVCE), a los que ingresan los jóvenes que desean profundizar sus estudios en la ciencia y la técnica, mediante un proceso selectivo; los Preuniversitarios Vocacionales de Ciencias Pedagógicas que favorecen los estudios de magisterio, así como las Escuelas de Iniciación Deportiva Escolar (EIDE) y las Escuelas de Instructores de Arte. El Sistema de Educación Superior cuenta con 50 universidades y 122 Centros Universitarios Municipales (Cuba 2021).

en lo fundamental, a la falta de motivación por la especialidad seleccionada al concluir el noveno grado o por el movimiento entre niveles educativos. En el nivel terciario, la tasa bruta de escolarización se ha incrementado progresivamente de 23,7 % en 2015-2016 hasta el 31,8 % en 2019-2020 (Cuba 2021).

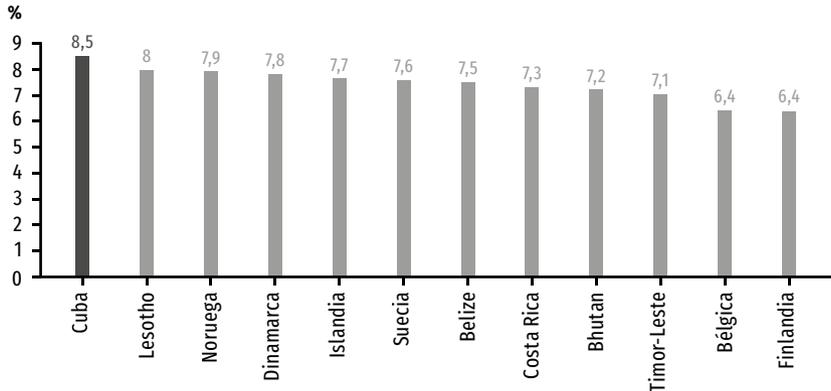


Gráfico 3. Primeros 12 países según gasto en educación como % del PIB (2017).

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2021).

En la primera infancia, la escolarización es del 100 % y la tasa de participación en el aprendizaje organizado del 98,6 %, ligeramente superior en las niñas (98,9 %). Esta se realiza en los círculos infantiles, el preescolar de la escuela primaria y en el Programa Educa a tu Hijo, con idénticos planes de estudio y contenidos de aprendizaje. Al finalizar esta etapa se aplica a las niñas y niños un diagnóstico evaluativo para determinar el estado del desarrollo y se comprueban las esferas socio-afectiva, intelectual, estética y de comunicación. El 95,9 % de los infantes menores de cinco años posee un desarrollo bien encauzado en cuanto a la salud, el aprendizaje y el bienestar psicosocial.

La escolaridad alcanza como promedio 11,8 años de estudio, mientras que los años esperados de escolaridad rondan los 14,3 (PNUD 2020). Con estas cifras, Cuba ocupa el lugar 36 a nivel mundial en cuanto a años promedio de escolaridad y el lugar 65 en años esperados de escolarización (Cuba 2021). Si bien se observa que los años promedio de escolaridad superan al promedio de Latinoamérica, al de los países con desarrollo humano alto y a los países en desarrollo, solo quedando por debajo de los países pertenecientes a la OECD por 0,2 años, los años esperados de escolaridad han seguido una trayectoria decreciente a diferencia de los grupos de países que se muestran en la comparación (tabla 1).

Tabla 1. Años esperados y medios de escolaridad (Cuba y grupos de países seleccionados)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Años medios de escolaridad											
CUBA	10,8	11	11,3	10,8	11	11,1	11,4	11,6	11,8	11,8	11,8
PROMEDIO LATINOAMÉRICA	7,8	7,8	8	8,1	8,2	8,3	8,4	8,5	8,6	8,6	8,7
PAÍSES CON ALTO IDH	7,5	7,7	7,8	7,9	8	8,1	8,2	8,2	8,3	8,3	8,4
PAÍSES EN DESARROLLO	6,6	6,7	6,8	6,9	7	7,1	7,2	7,3	7,4	7,4	7,5
PAÍSES OECD	11,5	11,6	11,7	11,8	11,7	11,9	11,9	12	12	12	12
Años esperados de escolaridad											
CUBA	17,3	16,4	15,7	14,8	14,1	14	14	13,8	13,8	14,1	14,3
PROMEDIO LATINOAMÉRICA	13,5	13,6	13,7	13,7	14,2	14,3	14,3	14,4	14,4	14,5	14,6
PAÍSES CON ALTO IDH	12,7	12,9	13,1	13,3	13,5	13,6	13,7	13,8	13,8	13,8	14
PAÍSES EN DESARROLLO	11,1	11,3	11,5	11,7	11,8	12	12	12,2	12,2	12,2	12,2
PAÍSES OECD	15,3	15,5	15,6	15,7	16	16	16,1	16,3	16,3	16,3	16,3

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2020).

Estos resultados están en correspondencia con la distribución de los graduados por nivel de enseñanza en Cuba, ya que la enseñanza media cuenta con el 54 % de los graduados en el curso 2019-2020, de los cuales el 52,7 % pertenecen a graduados de secundaria básica.

Cuba también trabaja para eliminar las disparidades de género en la educación, con índices de paridad de género para el curso 2019-2020, de 1,01 en la primera infancia; 1 en la enseñanza primaria y 1,06 en la enseñanza media (ONEI 2021).

Por su parte, la atención a niñas y niños, adolescentes y jóvenes con necesidades educativas especiales y sus familias es igualmente parte del proceso de aprendizaje y formación educacional en Cuba. Existen 345 centros donde se imparte este tipo de educación, con una matrícula al cierre de 2019 de 33 639 alumnos. Adicionalmente, en el curso 2019-2020, cerca de 12 mil alumnos con discapacidad se encontraban matriculados en las instituciones ordinarias del sistema escolar en sus diferentes niveles.

Las políticas de formación del personal docente son igualmente una prioridad. El 100 % de los educadores han recibido formación pedagógica y están preparados para ejercer la profesión. En la enseñanza primaria y media, el 78,6 % de los docentes es graduado universitario; mientras en la educación superior, el 47,8 % de los profesores y el 58,7 % de los investigadores poseen

categorías superiores (Titular y Auxiliar). El 27,1 % es doctor en alguna ciencia. Se mantiene como un desafío la atención a la cobertura de docentes que no se comporta homogéneamente en todos los territorios del país, en los diferentes niveles de enseñanza y carreras de la educación superior.

También en la *Constitución de la República de Cuba* de 2019 se reconoce el trabajo como un valor primordial de la sociedad, constituyendo este un derecho, un deber social y un motivo de honor de todas las personas en condiciones de trabajar (artículo 31). A su vez, se establece que todas las personas reciben igual salario por igual trabajo, sin discriminación alguna (artículo 42); y se refrenda el derecho al descanso y las vacaciones anuales pagadas (artículo 67); el derecho a la seguridad social (artículo 68); a la seguridad y salud en el trabajo (artículo 69); y la protección mediante la asistencia social a las personas sin recursos ni amparo, no aptas para trabajar (artículo 70). Adicionalmente, en materia de empleo, salario y seguridad social, Cuba tiene ratificados 90 convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que incluyen los ocho fundamentales, dos de gobernanza y 80 técnicos.

En correspondencia con este marco legal, la política de empleo se rige por principios que apuntan hacia la universalidad del acceso, la emancipación, la inclusión y la potenciación de la capacidad social del trabajo. En el último decenio, se han llevado a cabo diversas transformaciones en materia de empleo y salarios, principalmente asociadas a la reestructuración del empleo en las diferentes formas de propiedad, el reordenamiento institucional y los cambios en el sistema de regulaciones salariales:

- Redimensionamiento del empleo en el sector estatal, mediante el proceso de disponibilidad laboral (Resolución 34/2011 del MTSS).
- Aprobación del nuevo Código de Trabajo (Ley 116/2014), en el cual se recogen los principales cambios en las relaciones laborales.
- Ampliación de la participación laboral en las formas no estatales de propiedad y gestión. Ello ha sido resultado de la entrega de tierras en usufructo a personas naturales o jurídicas, a través de los Decretos Ley 259, 300 y 312; la ampliación de las actividades para ejercer el trabajo por cuenta propia y la implementación de las cooperativas no agropecuarias. Más recientemente fueron aprobadas las normas jurídicas para el perfeccionamiento de los actores

económicos, que incluyen la creación de micro, pequeñas y medianas empresas.

- Modificaciones en la política salarial (Resoluciones 17/2014, 6/2016 y 114/2019 y, más recientemente, el Decreto 53/2021), todas con el propósito de que los salarios se identifiquen más con los resultados del trabajo; incrementar la productividad, persiguiendo una mayor eficiencia en el trabajo y estimular los ingresos derivados del trabajo en sectores económicos estratégicos.

Desde 2015, la población en edad laboral (PEL) en Cuba ronda los 7 millones de personas y la población económicamente activa (PEA) es en la actualidad de 4 millones 559 mil 100 personas. La tasa de desocupación se mantiene por debajo de 2,5 % por más de cinco años (1,4 % en 2020), con 1,2 % para las mujeres. Para los jóvenes de 17 a 34 años es de 2,2 %, cifra que se ha logrado reducir en más de la mitad en los últimos años. Por su parte, la tasa de participación laboral ha presentado un sostenido decrecimiento. En 2018 alcanzó la cifra más baja de los últimos 30 años (63,8 %), mostrando una ligera recuperación en 2020 (66,38 %) (gráfico 4).

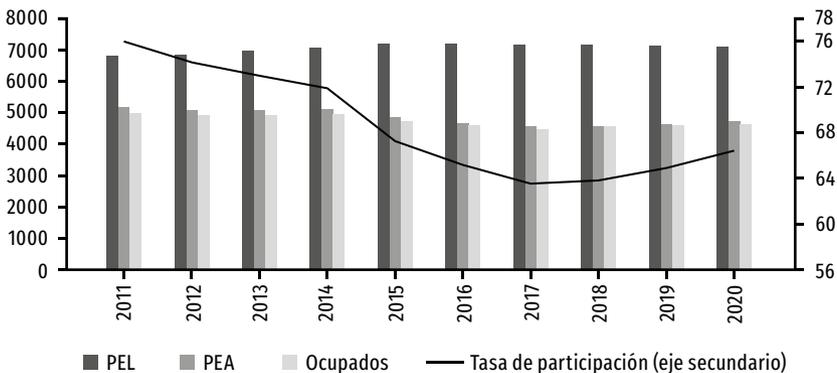


Gráfico 4. Población en edad laboral, económicamente activa y ocupada.

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

En el caso de la ocupación, como consecuencia fundamental del proceso de redimensionamiento del sector estatal, se puede apreciar la diversificación de las fuentes de empleo, con lo cual se reduce la participación relativa del sector estatal como principal empleador en la economía. Se observa que, en el año 2020, el peso de los ocupados en el sector estatal sobre el total de ocupados en

la economía era del 66,6 %, en comparación con datos de 2011, que posicionaban esta cifra en el 77,3 %. A su vez, el sector no estatal ve incrementada la participación del trabajo por cuenta propia dentro de la composición del empleo. De forma general, la ocupación en los años 2019 y 2020 crece, generándose un incremento mayor en el sector estatal debido, en lo fundamental, a los incrementos salariales que se sucedieron con las recientes modificaciones legislativas (gráfico 5).

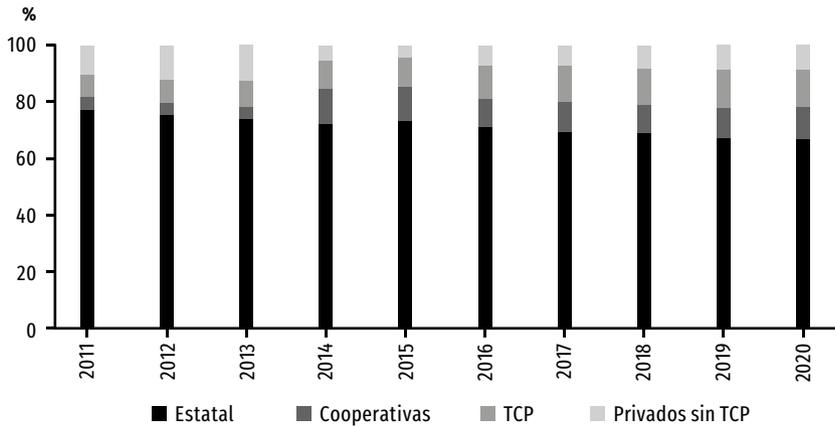


Gráfico 5. Ocupados por tipo de empleo totales y porcentaje (2011-2020).

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

En términos de categoría ocupacional, en 2020 predominan quienes se ocupan como operarios (44,3 %), técnicos (24,7 %) y servicios (17,9 %). Las personas ocupadas tienen mayormente nivel medio superior, seguido por el nivel superior. En relación con la estructura por edades de la ocupación, desde 2011 el grupo de 40-59 años representa más del 50 % de quienes mantienen empleos formales, apreciándose el efecto del envejecimiento de la estructura de edades de la población.

Las principales causas de inactividad en los dos últimos censos de población y vivienda realizados en el país, se refieren a personas dedicadas a quehaceres del hogar, seguidas por el grupo de jubilados y pensionados y estudiantes. Luego de estas tres causas se encontraban aquellos que declaraban «no realizo ninguna actividad» (2002 = 8,2 % y 2012 = 3,53 %). En el análisis por sexo también las mujeres eran las más representadas dentro de las que declaraban inactividad por quehaceres del hogar, al representar el 61,4 % del total de mujeres inactivas en el 2012 (Echevarría, Tejuca y Pañellas 2019).

Para 2020 hubo un incremento en la participación femenina, reduciéndose discretamente la brecha laboral entre sexos. En el sector estatal, se aprecia una distribución más balanceada de ambos sexos, pues la brecha de inclusión no sobrepasa el 10 %; pero la situación es diferente en el sector no estatal, donde las mujeres están menos representadas por un margen promedio del 60 % en 2020.

De los ocupados estatales, el 48 % labora en el sector presupuestado, siendo salud y educación las actividades más representativas. El sector empresarial concentra el 52 % restante, fundamentalmente en las actividades agropecuarias, la industria azucarera, manufacturera y la construcción. Precisamente una de las contradicciones que se dan en la composición del empleo es que sectores de mayor concentración de fuerza de trabajo tienen bajos aportes al PIB. Lo anterior se expresa en la baja productividad del trabajo, lo cual continúa siendo un desafío importante para el país. En el período 2016-2019, la productividad muestra un crecimiento acumulado del 4 % en la economía, con un comportamiento positivo en importantes sectores como la construcción (22 %), el turismo (16 %) y el transporte (8 %). Sin embargo, otros sectores estratégicos muestran un comportamiento decreciente, como la industria azucarera (-11 %), la agricultura (-8 %) y la industria manufacturera (-2 %) (Cuba 2021).

En materia de retribución, el salario medio mensual a nivel nacional ha aumentado en un 12,74 % en este bienio. El salario medio en el período 2010-2019 creció 1,96 veces. En 2010 era de 448 CUP y en 2019 de 879 CUP. Los sectores mejor remunerados a nivel global son la industria azucarera, la ciencia e innovación tecnológica y la agricultura y ganadería. Al mismo tiempo, como parte del proceso de unificación monetaria y cambiaria implementado en 2021, se llevó a cabo una reforma salarial que incrementó el salario mínimo en más de cinco veces, fijándose su valor en 2100 CUP para todas las formas de propiedad y gestión. Sin embargo, aunque no se cuenta con cifras oficiales sobre el comportamiento de los precios durante el año, la inflación experimentada como consecuencia del propio proceso de Ordenamiento y el *shock* de oferta que enfrenta la economía cubana, ha sido mayor que el incremento salarial, con un deterioro visible en el salario real.¹² De acuerdo con estimaciones del Economist Intelligence Unit (EIU), la inflación promedio para Cuba en 2021 es de

¹² Sobre el proceso inflacionario de la economía cubana, véase el trabajo ya comentado de los autores Vilma Hidalgo y Juan Triana.

un 400 %. Este nuevo panorama introduce retos más complejos asociados a lograr una mejor correspondencia entre salario, ocupación y calificación, así como en términos de poder adquisitivo de los ingresos y estabilidad macroeconómica.

Otro de los desafíos en materia de empleo es incrementar la tasa de actividad económica no solo a nivel nacional, sino en aquellos territorios donde esta tiene valores más bajos. De acuerdo con datos de 2018, 55 municipios, de los 168 que tiene el país, poseían tasas de actividad económica menores al 60 % (mapa 1).

Mapa 1. Tasa de actividad económica por municipios (Cuba, 2018)



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

En materia de seguridad social, la Ley 105 del año 2008 es la disposición vigente que regula este sistema (ANPP 2008). Sus principales innovaciones han consistido en las modificaciones paramétricas, elevando la edad de jubilación (mujeres: de 55 a 60 años; y hombres, de 60 a 65 años).¹³ En ambos casos, la base de cálculo de las prestaciones fue modificada para incluir el promedio de los cinco mejores salarios seleccionados sobre la historia de remuneraciones de los últimos quince años. La tasa mínima de remplazo es 60 % para la pensión ordinaria y 40 % para la pensión extraordinaria.

El sistema de seguridad social está configurado bajo el esquema de reparto solidario y universal, con total administración estatal y sin capitalización de fondos (Colina 2020). El financiamiento de las prestaciones en Cuba es tripartito: se compone de aportes de los trabajadores, los empleadores y el Estado. En el caso de las

¹³ En su artículo 21 la Ley establece que para los trabajos realizados en condiciones normales la edad de jubilación será la citada en el texto. Sin embargo, para aquellos trabajos realizados en condiciones extraordinarias, con un gasto de energías físicas y mentales superiores, la edad para acceder a este derecho será de 55 años para las mujeres y 60 para los hombres.

empresas estatales, mixtas, privadas extranjeras y las entidades presupuestadas en Cuba, la contribución del empleador a la cuenta del presupuesto es el 12,5 % de la nómina total. Esta constituye una parte del 14 % que establece cada año la Ley del Presupuesto como contribución a la seguridad social, dado que las entidades retienen 1,5 % del total para el pago de prestaciones de corto plazo, como son los pagos por maternidad. Los trabajadores en el sector estatal de la economía contribuyen individualmente con el 5 % sobre su salario, lo que sitúa la tasa de contribución en 19 % para quienes se empleen en entidades o empresas estatales.

A medida que el proceso de envejecimiento de la estructura de edades de la población cubana se consolida, se incrementa la presión sobre los sistemas de pensiones al crecer el número de pensionados y, por ende, el volumen total de las prestaciones. En un período relativamente corto de tiempo, los grupos de edades que hoy representan el grueso de la fuerza ocupada no recibirán reemplazo e irán convirtiéndose en un número creciente de la población pensionada. O sea, no solo crecerá el total de pensionados, sino que, de mantenerse las actuales tendencias y en ausencia de otras políticas de incorporación al empleo formal de personas en edad laboral, también decrecerá el número de ocupados en la economía: los trabajadores que sostienen a esos pensionados.

Las fuentes de las presiones económico-financieras sobre el régimen son fundamentalmente tres. En primer lugar, el aumento de la cuantía media de las prestaciones, ocasionado por los cambios realizados en cada una de las normativas vigentes, las revalorizaciones y el incremento del salario nominal. En segundo lugar, el aumento del número de pensionados y el estancamiento relativo de la población ocupada que se encarga de sostener dicho incremento, bajo un esquema de reparto como el cubano. Por último, la dilatación del tiempo medio de permanencia en el sistema, a partir del aumento de la esperanza de vida, geriátrica y al nacer. La combinación de estos factores genera un estado de déficit en el sistema ocasionado por las insuficientes contribuciones de los empleados y empleadores. En los últimos 17 años, las contribuciones significaron el 68,2 % del gasto total como promedio; es decir, el presupuesto estatal ha financiado, sin contrapartida, el 31,8 % del gasto (Colina 2020).

También la suficiencia de las prestaciones es un reto en la actualidad. La ampliación reciente de las pensiones nominales, en octubre de 2018 –que estableció una pensión mínima de 242 y que luego fue elevada en julio de 2019 a 280 CUP–, impactó en la estructura de las prestaciones. El Gobierno cuenta con

alternativas para variar las pensiones sin tener que modificar necesariamente la legislación vigente que las regula. Esto es así porque posee la potestad de anunciar incrementos nominales directos sobre las mismas prestaciones o, dada su condición de empleador mayoritario sobre los salarios de los trabajadores en el sector estatal. Esta potestad fue recientemente ejercida como parte de las transformaciones asociadas al proceso de Ordenamiento monetario, el cual fijó el salario mínimo en 2100 CUP y la pensión mínima en 1528 CUP.

Sin embargo, de acuerdo con la última Encuesta Nacional de Envejecimiento (ONEI y CEPDE 2019), las pensiones de la seguridad social son la principal fuente de ingresos para la población mayor de 60 años y cerca del 72,2 % de los entrevistados reconoció que la principal fuente de su sustento futuro son las pensiones y jubilaciones. Además, el 68,5 % reconoció que su ingreso actual fundamental también proviene de la jubilación o pensión.

Ante tal escenario se evidencia que, para el caso cubano, los altos niveles de envejecimiento de la estructura poblacional son ya una realidad en determinados territorios y ello requiere una mirada integral desde los servicios de cuidados. Aquellos brindados por instituciones estatales son insuficientes¹⁴ y se han comenzado a mercantilizar sin las debidas regulaciones. A nivel social, el trabajo de cuidados sigue siendo asumido en gran medida por las familias, no es remunerado y prevalece una elevada presencia de las mujeres en estas labores. De ahí la importancia de implementar estrategias culturales de redistribución de roles entre hombres y mujeres, así como programas de empleo y formación para la oferta de cuidados profesionales.

En los hogares de mayores niveles de ingreso, el cuidado se resuelve, en no pocas ocasiones, acudiendo al mercado informal, a través de una serie de servicios pagos, incluyendo el empleo doméstico. Pero a medida que descienden los niveles de ingreso de los hogares, esta mercantilización de los cuidados se reduce. Ello provoca que sea diferente la forma en la que familias de distintos niveles de ingreso organizan el cuidado.

Es importante recalcar que no siempre quienes ejercen la actividad de cuidado por cuenta propia están suficientemente preparados para realizar esta sensible labor; de ahí la necesidad de que el Estado brinde formación y asesoría metodológica a

¹⁴ En términos de infraestructura para el cuidado estatal de adultos mayores, el país cuenta con 300 casas de abuelos y 157 hogares de ancianos, que acogen 12 mil 561 camas para adultos mayores.

quienes se encargan del cuidado de niños, niñas y adultos mayores y los certifiquen de acuerdo a los parámetros de calidad que se establezcan (Odriozola e Imbert 2020).

Otro de los desafíos de los cuidados en Cuba es la necesidad de transitar hacia formas de financiamiento solidario y mixto que incluya diversidad de instrumentos y fuentes de financiamiento con la participación de todos los actores.

Impactos sociales de la COVID-19: principales brechas de equidad

En el contexto del enfrentamiento a la COVID-19, el Gobierno cubano dictó un paquete de medidas para proteger y garantizar desde el inicio los derechos de los sectores más vulnerables de la población y que no quedara ninguna persona desamparada en la sociedad cubana. En materia laboral, salarial, de seguridad y asistencia social, se incrementó el trabajo a distancia y teletrabajo; se protegió con garantías salariales a las madres con niños pequeños en escuelas primarias, especiales y en círculos infantiles, así como a los adultos mayores en riesgo, las personas en aislamiento por sospecha de COVID-19 y los trabajadores enfermos y hospitalizados. No se realizaron despidos por la paralización total o parcial de las actividades y aquellos trabajadores que interrumpieron sus labores por esta causa fueron reubicados laboralmente o se beneficiaron también con garantías salariales.

En el sector no estatal, los trabajadores por cuenta propia que suspendieron el ejercicio de su actividad fueron exonerados del pago de los impuestos y se redujeron las cuotas para aquellos casos que se mantuvieron brindando servicios, entre otras facilidades asociadas al aplazamiento de la contribución a la seguridad social sin la aplicación de interés. Sistemáticamente, se visitaron los hogares y familias vulnerables, con énfasis en los adultos mayores y las personas con discapacidad. Se incrementó el otorgamiento de prestaciones monetarias del sistema de asistencia social a las familias con insuficiencia de ingresos; de ellos, trabajadores por cuenta propia, titulares y contratados que son adultos mayores y suspendieron el ejercicio de su actividad para mantenerse aislados o para dedicarse al cuidado de familiares adultos mayores frágiles, personas enfermas y menores.

Pese a tales esfuerzos, la COVID-19 encontró un panorama social complejo, con brechas territoriales y entre determinados grupos poblacionales, cuyas condiciones de partida limitaron su capacidad para un mejor enfrentamiento a la pandemia y aprovechar las oportunidades de las medidas tomadas por el país.

En Hidalgo (2020), una revisión de 33 investigaciones realizadas entre 2008 y 2018 encontró desigualdades interprovinciales e intermunicipales en el acceso a inversiones para el desarrollo, a los servicios y las condiciones de vida, la reproducción de la pobreza, los ingresos, las oportunidades de empleo, la continuidad de estudios, el comportamiento de la fecundidad adolescente, entre otros. Como en décadas anteriores, persiste la desventaja de la región oriental y la provincia de Pinar del Río, asociada a indicadores de inversiones, consumo, acceso a agua potable, sistema de acueducto, alcantarillado y estado de la vivienda. Los espacios y territorios con mejores condiciones para insertarse en sectores y actividades económicas priorizadas (turismo, industria alimenticia y agropecuaria) mantienen y aumentan ventajas sobre otros.

En el estudio realizado sobre desarrollo humano municipal (CIEM y PNUD 2021), no se observan grandes disparidades territoriales en la dimensión social (mapa 2).¹⁵ Como puede apreciarse, 125 municipios poseen un desarrollo humano muy alto, y alto otros 33, para un 94 % sobre el total.

Mapa 2. Índice de desarrollo humano municipal. Dimensión social (Cuba, 2016)



Sin embargo, no ocurre lo mismo en la dimensión económica,¹⁶ en la que el 77 % de los municipios del país tiene un desarrollo bajo (mapa 3). Los territorios con más altos índices han estado vinculados al desarrollo turístico y a las inversiones de manera

¹⁵ Incluye cuatro indicadores: tasa de mortalidad en niños menores de un año por cada mil nacidos vivos, población de 60 años y más, viviendas terminadas por cada mil habitantes y tasa bruta de matrícula de las enseñanzas primaria, media y superior.

¹⁶ Incluye tres indicadores: volumen de inversiones por habitante, salario nominal medio y valor de la circulación mercantil minorista por habitante.

sostenida en los últimos veinte años, lo que amplía las brechas en las ofertas de trabajo.

Mapa 3. Índice de desarrollo humano municipal. Dimensión económica (Cuba, 2016)



Fuente: CIEM y PNUD (2021).

El 50 % de los trabajadores por cuenta propia radican en La Habana, Matanzas, Villa Clara, Holguín y Santiago de Cuba. Hasta marzo de 2022, de las primeras 2268 micro, pequeñas y medianas empresas y cooperativas no agropecuarias un 38 % se ha concentrado en La Habana, donde habita el 19 % de la población, un 11 % en Camagüey y un 6 % en Holguín y Santiago de Cuba. El restante 39 % se distribuye entre las otras 11 provincias y el municipio especial que, junto a Ciego de Ávila, Cienfuegos y Guantánamo, tienen menos crecimiento de estos nuevos actores económicos.

Los territorios con un salario medio mensual por debajo del promedio nacional en 2020 fueron la Isla de la Juventud, Santiago de Cuba, Holguín, Granma, Las Tunas, Pinar del Río, Mayabeque, Camagüey, Cienfuegos y Sancti Spíritus. El territorio de mayor desigualdad de ingresos calculada en este año fue Camagüey, seguido de Mayabeque, Las Tunas, Villa Clara y La Habana.

En materia de vivienda y hábitat, existe una creciente diferenciación social y la redistribución de la población en el territorio urbano en función de su capacidad económica y las dinámicas de los negocios inmobiliarios. Según el Instituto Nacional de Vivienda, del fondo habitacional existente, 85 mil viviendas están ubicadas en cuarterías, 850 son edificios críticos –la mayoría en la capital–, 117 mil tienen piso de tierra, con un total de 850 mil personas afectadas. El 49 % del fondo habitacional tiene cubierta ligera, lo que coloca a sus residentes en condiciones de vulnerabilidad ante huracanes y otros eventos meteorológicos extremos. Las provincias más afectadas por déficit habitacional son La Habana, Holguín y Santiago de Cuba.

En zonas rurales, solo el 44,5 % de la población ha tenido conexión de agua en el domicilio, 12,7 % del servicio público y 34,2 % de fácil acceso. En 2019, del total de personas que no disponían de sistemas adecuados para la eliminación de aguas residuales y excretas, el 59 % correspondía a las áreas rurales, mientras que de las que tenían acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas en las zonas rurales, el 92,3 % usaba fosas y letrinas. Las provincias con peores resultados en las condiciones materiales han sido las orientales –excepto Las Tunas–, Camagüey y La Habana.

Además de las brechas relacionadas con la vivienda y los servicios básicos, otros factores sociales marcan brechas entre barrios. La estrategia de atención priorizada a comunidades en situación de vulnerabilidad desplegada en el segundo semestre de 2021 ha identificado más de 360 barrios donde se suman otros problemas como la inserción precaria en el mercado de trabajo, la escasa oferta de empleo, las viviendas ilegales, las dificultades en el acceso a la canasta básica normada, el mal estado de la infraestructura, la escasez de servicios sociales y culturales, el alcoholismo y la violencia, entre otros.

En cuanto a las brechas de género, existe una tendencia a la feminización de la pobreza. En Echevarría (2020) se sistematizan 87 investigaciones que abordan las desigualdades de género en el acceso a los servicios de salud y de cuidados, el comportamiento de la morbilidad y la esperanza de vida, el acceso y egreso de la educación de nivel medio y superior, las inequidades en el ámbito del empleo, la tasa de actividad económica, la participación diferenciada en las formas de propiedad y en la gestión económica y los efectos de las políticas laborales.

Sus principales manifestaciones se asocian a la segregación ocupacional vertical y horizontal en el empleo –con menor presencia femenina en sectores y ocupaciones mejor remunerados–, brechas en uso del tiempo, inferior proporción de madres vinculadas al trabajo remunerado, especialmente en región oriental y zonas rurales, elevadas tasas de fecundidad adolescente, violencia de género, estereotipos de género en la enseñanza técnica y profesional y en la división sexual del trabajo, no reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados.

La tasa de actividad económica femenina muestra una brecha sostenida de más de un 20 % respecto a la masculina y, en 2020, las mujeres representaban solo el 21,1 % de las ocupadas en las cooperativas agropecuarias, el 16,3 % de las no agropecuarias y el 35 % del trabajo por cuenta propia. De las micro, pequeñas

y medianas empresas, así como las cooperativas creadas hasta marzo de 2022, solo el 23 % de los socios son mujeres.

De igual modo, los estudios subrayan cómo se reproduce la segmentación ocupacional, donde las mujeres han predominado como personal administrativo y como técnicos, en detrimento de su presencia en el sector de los operarios (16,79 %), de los dirigentes (38,70 %) y de los servicios (45,4 %). Su participación en actividades económicas de mayor salario medio mensual muestra brechas sostenidas en más de un 50 %.

En 2020, FLACSO-Cuba publica una colección de cinco estudios prospectivos sobre escenarios de políticas y sus efectos en las desigualdades. En el escenario tendencial se pronostica la reproducción o reconfiguración de desigualdades económicas, de vivienda y hábitat, de salud y de capital cultural, que afecta a mujeres negras y mujeres rurales. Las investigaciones también evidencian el des/sub-aprovechamiento de diferentes políticas que se han implementado en los últimos diez años por carencia de activos y por fallas en el diseño de la política social (Zabala 2021; Fundora *et al.* 2021; Ramos *et al.* 2021; Núñez y Álvarez 2021 y Jiménez y Álvarez 2020).

En 2021 se publica el artículo «Género y COVID-19 en Cuba: Aprendizajes y desafíos», que alerta sobre las mayores vulnerabilidades que enfrentan las mujeres por constituir la mayoría del sector de salud pública y de las ocupaciones consideradas imprescindibles en los peores momentos de la pandemia; por ver menguados en mayor medida sus ingresos provenientes del trabajo formal e informal; por aumentar la carga del trabajo doméstico y de cuidados, y por incrementar la violencia de género en etapa de confinamiento (Echevarría 2021).

De igual modo, las mujeres dedican al trabajo no remunerado 14 horas a la semana más que los hombres (ONEI 2016). La Encuesta Nacional de Envejecimiento Poblacional de 2017 (ONEI y CEPDE 2019) mostró que una de cada cuatro mujeres que dejaron de estar vinculadas laboralmente, por una causa diferente a la jubilación, lo hizo por la necesidad de proveer cuidados. En este sentido, las mujeres renuncian más a posibles oportunidades de vida por encargarse de roles de cuidado, lo cual trae aparejadas desventajas para acceder a espacios con mejor remuneración y reconocimiento social.

Con la expansión de la modalidad del teletrabajo, en el contexto del confinamiento social provocado por la COVID-19, el trabajo de cuidados se incrementó con un mayor desplazamiento a las familias de funciones que solían suplirse por instituciones socia-

les. Los problemas de conciliación entre la vida laboral, personal y familiar y la sobrecarga de gastos en el hogar (alimentación, energía y otros) han afectado a las mujeres, situación que se agudiza aún más cuando se trata de hogares monoparentales con jefatura femenina.

Otra arista del problema son las brechas que viven las personas con identidades de género y orientación sexual no heteronormativa, afectadas en su integración social y laboral, con experiencias de discriminación y violencia, carencia de recursos que empoderan –ingresos, propiedades, tiempo– y menor participación social y política (Guerra, Echeverría y Bombino 2013 y Castro 2014).

También se ha identificado la reproducción de estereotipos de género en el proceso de elección profesional en los estudiantes de preuniversitario, asociados a la división sexual del trabajo que asigna profesiones tipificadas por sexo. De ahí la tendencia a la feminización y la masculinización de algunas carreras con implicaciones para la inserción laboral. Las mujeres acceden menos a la educación agropecuaria, lo que obstaculiza su acceso a la tierra y su gestión.

Por su parte, Zabala (2020) halló, en una sistematización de 45 estudios, que las personas negras y mulatas están en mayor desventaja en la educación superior, en los espacios socioeconómicos más exitosos, en los puestos de trabajo mejor remunerados, en los segmentos poblacionales de mayores ingresos y en las viviendas y hábitat con mejores condiciones de vida. Además, se identificó una sobrerrepresentación en la población con mayor exposición a factores de riesgo, situaciones de pobreza y contextos donde se reproducen estereotipos y prejuicios; y el color de la piel como diferencial de mortalidad y una mayor fecundidad temprana en adolescentes negras y mulatas. Todo lo anterior colocó a las personas negras o mulatas con menores oportunidades y capacidades para enfrentar los impactos de la COVID-19.

En una sistematización de 69 investigaciones, Díaz (2020b) evidenció la presencia de desigualdades que afectan de manera diferenciada a los diferentes grupos de edades. De forma general, en las primeras etapas de la vida, se comparten hallazgos como la desventaja que viven algunos infantes por expresiones de violencia en el ámbito familiar y escolar, la educación sexista, trayectorias educativas irregulares o interrumpidas, el déficit en la participación, el consumo cultural, las condiciones de vida precarias y el abandono familiar. El perfil de infantes que viven en hogares de niños sin amparo familiar refleja orí-

genes familiares de condiciones de pobreza, disfuncionalidad y desventaja social, con un predominio de infantes de piel negra y mulata.

Otros estudios han develado afectaciones en edades infantiles, con un mayor desarrollo de patologías psiquiátricas respecto a otros segmentos etarios al enfermar de COVID-19 (Cabrera, Toledo y Pérez 2021) y el mal manejo de la crianza por el déficit de conocimientos psicológicos de las personas cuidadoras. La tasa de mortalidad infantil ascendió respecto a otros años, colocándose en 7,6 por cada mil nacidos vivos.

También se han estudiado brechas en los hábitos de consumo alimentario según las condiciones de vida de las familias, con expresiones de malnutrición tanto por defecto como por exceso, con repercusiones en el incremento de la obesidad y la diabetes. La pobreza de ingresos y las limitaciones en el acceso a alimentos sanos han sido factores agravados por la crisis económica que ha dejado la pandemia.

Durante el confinamiento social, con la suspensión de actividades escolares presenciales y recreativas al aire libre, infantes y adolescentes en familias sin suficientes herramientas educativas o tiempo pudieron tender a una mayor exposición a las tecnologías digitales con riesgo de sobreconsumo, lo cual repercute en el desarrollo psicosocial, en el peligro de vivir situaciones de ciberacoso, de crear adicción, así como afectaciones a la vista y la postura.

En el caso de las juventudes, se subrayan las desigualdades socioeconómicas en el consumo cultural y en el hábitat donde se desarrollan. Se destacan diferencias en el propio segmento juvenil, asociadas al género y el territorio principalmente.

Respecto a los efectos de la COVID-19 en este grupo etario, Peñate *et al.* (2021) describen que las nuevas generaciones perciben desventajas asociadas a la persistencia de conflictos intergeneracionales en la convivencia que se agudizaron con el confinamiento, la inestabilidad en las trayectorias educativas, la pérdida de espacios de socialización, entre otras. A su vez, señalan desigualdades más específicas según las condiciones de la vivienda y la situación económica de la familia para adquirir alimentos y otros productos básicos.

También los adultos mayores sintieron de manera diferenciada los impactos de la pandemia. Por un lado, afrontaron más riesgos de fallecer ante un contagio, dada la depresión del sistema inmune y la comorbilidad asociada. Ello afectó la salud mental y bienestar de esta población con la aparición de síntomas de

miedos y ansiedad. Al mismo tiempo, una mayor permanencia en el hogar incrementó la exposición a situaciones de violencia y conflictos de convivencia, y se han identificado riesgos para la autonomía, con la imposición de rutinas y custodias a las personas mayores sin suficiente negociación, la subestimación de sus capacidades de decisión y la reproducción de relaciones de dependencia (Orosa 2020).

Como parte de las políticas de aislamiento, el traslado de numerosas gestiones al entorno virtual para el acceso a bienes y servicios colocó a muchos adultos mayores en desventaja debido a la brecha digital, expresada en la desigual tenencia de dispositivos para conexión e insuficientes conocimientos para su uso de manera efectiva. Ello afectó su autonomía para la reproducción de la vida cotidiana.

Por último, las personas con discapacidad muestran brechas en el acceso al empleo, con mayores desventajas para aquellas con discapacidad intelectual; presentan limitada participación en proyectos comunitarios y en la evaluación de políticas sociales; brechas en las condiciones socioeconómicas y en el hábitat; desventajas en el acceso y uso de tecnologías, información y redes digitales. Desigualdades de género afectan a la mujer con discapacidad y a las mujeres cuidadoras de personas con discapacidad (Díaz 2020a).

El análisis interseccional de las desigualdades destaca que el entrecruzamiento género y color de la piel refuerza las desventajas de las mujeres negras y mulatas en cuanto a pobreza, vulnerabilidad, acceso a la educación superior respecto a las jóvenes blancas, oportunidades en el sector privado y capacidad de supervivencia. La intersección género masculino y color de la piel negro o mulato refuerza las limitaciones de los jóvenes para el acceso a la educación superior y de niños en situación de desventaja social. Estas desigualdades se refuerzan con la presencia de otras condiciones, tales como territorios con menores niveles de desarrollo, barrios insalubres o marginales, municipios periféricos o asentamientos rurales, discapacidad, condición migratoria y orientación de género, entre otras.

Consecuentemente, los perfiles priorizados para la atención a las situaciones de vulnerabilidad en la actualidad son:

- Personas que no tienen condiciones y/o oportunidades para trabajar de manera remunerada (personas con discapacidad y quienes les cuidan, deambulantes, que viven en condiciones de violencia y violencia de género, entre otras).

- Personas mayores viviendo solas, especialmente con bajos ingresos.
- Migrantes sin dirección oficial en el lugar donde viven.
- Personas que egresan de centros penitenciarios o cumplen sanción en libertad y sus familias.
- Hogares monoparentales femeninos.
- Hogares con altos índices de dependencia económica/carga familiar, con énfasis en aquellos con tres hijos/as o más menores de edad.
- Hogares con condiciones precarias habitacionales (malas condiciones de vivienda, altos índices de hacinamiento, sin acceso a infraestructura básica –agua, electricidad, televisor, ventilador y refrigerador–).
- Hogares con ingresos per cápita por debajo del nivel necesario para cubrir la canasta básica.
- Personas, hogares/familias, comunidades donde se intersectan varios ejes de exclusión.
- Niñas/os, adolescentes y jóvenes en familias y/o comunidades en situación de vulnerabilidad.
- Comunidades con problemáticas sociales (adicciones, prostitución, embarazo adolescente, violencia, violencia de género, delito) y con limitaciones en infraestructura (agua, alcantarillado, recogida de desechos sólidos, electricidad, acceso a servicios sociales básicos –salud, educación, alimentos, empleo–, comunicaciones y transporte para acceder a servicios).

A partir de estas definiciones del Gobierno, al cierre de noviembre de 2021, la asistencia social protegía 183 121 núcleos, que abarcan 362 958 beneficiarios. Habían recibido protección, además, 3837 madres de hijos con discapacidad severa, y 14 782 beneficiarios habían recibido el servicio de asistencia social a domicilio atendidos por 9228 personas contratadas como asistentes sociales.

Se han realizado otros pagos totales o parciales de servicios sociales comunitarios o institucionales a 185 beneficiarios que reciben subsidio para el pago del consumo eléctrico de equipos de climatización y otros para mantener su vitalidad en el domicilio; 2786 para el pago del servicio de hogar de ancianos, y 2027 para el pago de las casas de abuelos.

De acuerdo con información proporcionada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), para la asistencia social se habían ejecutado, hasta esa fecha, 2 974 581 000 pesos, el 81,2 % del presupuesto anual, y se habían entregado recursos a familias

en situación de vulnerabilidad, tales como colchones (5 143), sábanas y fundas (15 709), toallas (6850), muebles (4367), aires acondicionados (28), batidoras (21) y refrigeradores (47), entre otros, con un gasto en el período de 64 millones 855 738 pesos, lo que representa el 38 % de ejecución del presupuesto destinado a esta protección.

Adicionalmente, ante el incremento de los precios de los productos normados por la Tarea Ordenamiento, el Gobierno aprobó financiar por el presupuesto del Estado una ayuda económica temporal, a partir de septiembre de 2021, a los beneficiarios de la asistencia social que reciben prestaciones monetarias, para asumir el costo de la canasta familiar normada, el arroz adicional y los productos de aseo que se entregan de forma controlada a través de la libreta de abastecimiento.

Reflexiones para la elaboración de políticas

Si bien el Macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social constituye un paso de avance en función de la integración y coordinación entre las instituciones que participan en la política social, aún existe un elevado grado de verticalidad y fragmentación entre las medidas que se adoptan, lo cual atenta contra su eficacia. En este sentido, el país deberá avanzar hacia una mayor integralidad e intersectorialidad en los análisis de las situaciones sociales y, consecuentemente, en el diseño e implementación de las políticas sociales bajo estos enfoques.

Al mismo tiempo, existe una insuficiente disponibilidad de estadísticas en la esfera social, ya sea porque no se construyen o porque no son públicas; en particular, aquellas que desagregan la información por sexo, color de la piel, edad, territorio y otros atributos.

También será necesario crear y fortalecer capacidades en todos los actores vinculados a las políticas sociales, especialmente, de los funcionarios públicos de las principales entidades sociales para lograr un mejor diseño e implementación de las políticas. En particular, en cuanto a la evaluación de las políticas sociales y sus impactos, a partir del uso de diversos instrumentos.

Cuba también tiene un importante desafío en cuanto a la sostenibilidad de la política social, debido a los limitados recursos financieros con los que cuenta. Si bien es cierto que el Gobierno dedica una parte importante del gasto público al gasto social, en las condiciones económicas actuales estos recursos son insuficientes, además de que no siempre son empleados de la manera más eficiente. Por consiguiente, se torna de vital importancia para

el país avanzar en el proceso de diversificación de las fuentes de financiamiento, a partir de la creación de un fondo mixto al que puedan contribuir todos los actores que confluyen actualmente en la sociedad cubana, así como otros provenientes de la colaboración internacional.

Referencias bibliográficas

- ALFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. (2010). «Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets. Applied Economics». [Consulta: 2022-5-12]. Recuperado de <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00607165/document>
- ANPP (2008). «Ley 105/08». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*. La Habana.
- ANPP (2019). *Constitución de la República de Cuba*. La Habana.
- BANCO MUNDIAL (2021). *World Development Indicators*.
- CABRERA, I.; TOLEDO, M.; PÉREZ, A. (2021). «Subjetividades que narran la pandemia: patologías psiquiátricas en niños y adolescentes convalecientes a la COVID-19», pp. 183-208. En D. Pañellas e I. Cabrera, *Subjetividades en pandemia*. La Habana: Editorial Acuario.
- CASTRO, M. (2104). «Estrategia para la integración social de las personas transexuales en el contexto actual de la sociedad cubana». Tesis de Doctorado. La Habana: Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- CIEM; PNUD (2021). *Asenso a la raíz: La perspectiva local del desarrollo humano en Cuba. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano*. La Habana.
- COLINA, H. (2020). *Sistema de pensiones de la seguridad social en Cuba: Un debate presente para el futuro*. La Habana: Friedrich Ebert Stiftung.
- CUBA/MICS (2020). «Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados 2019. Informe de resultados de la encuesta». La Habana.
- CUBA (2021). *Informe nacional voluntario*. La Habana: Federico Engels.
- DÍAZ, D. (2020a). *Desigualdades, discapacidad e interseccionalidad. Análisis del contexto cubano 2008-2018*. La Habana: Editorial Acuario.
- DÍAZ, D. (2020b). *Desigualdades etarias e interseccionalidad. Análisis del contexto cubano 2008-2018*. La Habana: Editorial Acuario.
- DOMÍNGUEZ, M. I. (2008). «La política social cubana: principales esferas y grupos específicos». *Temas*, n.º 56, La Habana, pp. 85-94.
- ECHEVARRÍA, D. (2020). *Desigualdades económicas e interseccionalidad. Análisis del contexto cubano 2008-2018*. La Habana: Editorial Acuario.
- ECHEVARRÍA, D. (2021). «Género y COVID-19 en Cuba: Aprendizajes y desafíos», pp. 165-188. En VV. AA., *Enfrentado la COVID-19 en el Caribe. Experiencias de Cuba y América Latina*. Santo Domingo: FES-FLACSO Cuba.

- ECHVARRÍA, D.; TEJUCA, M.; PAÑELLAS, D. (2019). *Brechas de equidad, Consejo Popular Príncipe. Informe de resultados*. La Habana: Universidad de La Habana.
- ESPINA, M.; NÚÑEZ, L.; MARTÍN, L.; TOGORES, V.; ÁNGEL, G. (2010). *Sistematización de estudios sobre heterogeneidad social y desigualdades en Cuba. 2000-2008*. La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS).
- FARIÑAS, L. (29 de abril de 2014). «Mayores retos para el sistema de salud pública». *Granma*, La Habana.
- FUNDORA, G.; M. ZABALA; MUÑOZ, M.; BARBÓN, R.; ALBIZU, J. (2021). *Vulnerabilidades en la vivienda y el hábitat de mujeres negras de Cuba. Análisis prospectivos en tres escenarios de políticas públicas*. La Habana: FES-FLACSO Cuba-Universidad de La Habana. ISBN: 978-959-7269-01-4.
- GUERRA, G.; ECHVARRÍA, D.; BOMBINO, Y. (2013). «Estudios de género y sexualidad en Cuba: Avances y retos desde el compromiso». *Revista Sexología y Sociedad*, vol. 19, n.º 51, pp. 21-31.
- HIDALGO, V. (2020). *Desigualdades, ruralidad e interseccionalidad. Análisis del contexto cubano 2008-2018*. La Habana: Editorial Acuario.
- JIMÉNEZ, R.; ÁLVAREZ, J. (2020). *Desigualdades, participación y consumo cultural. Análisis interseccional del contexto cubano 2008-2018*. La Habana: Editorial Acuario.
- MINSAP (2021). *Anuario Estadístico de Salud 2020*. La Habana: Ministerio de Salud Pública.
- NÚÑEZ, I.; ÁLVAREZ, J. (2021). *Escenarios de políticas y desigualdades de mujeres negras. Subjetividad y capital cultural*. La Habana: FES-FLACSO Cuba-Universidad de La Habana.
- ODRIOZOLA, S. (2021). «Gasto social y equidad en el contexto de la actualización del modelo económico y social cubano». *Economía y Desarrollo*, vol. 165, n.º 2, La Habana.
- ODRIOZOLA, S.; IMBERT, J. (2020). «Trabajo, género y cuidado: una visión desde la realidad contemporánea de Cuba». *Economía y Desarrollo*, vol. 163, n.º 1, La Habana.
- OECD/THE WORLD BANK (2020). *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*. París: OECD Publishing. [Consulta: 2022-5-12]. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/740f9640-es>
- ONEI (2016). *Encuesta Nacional sobre igualdad de género ENIG-2016*. La Habana.
- ONEI (2021). *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana.
- ONEI; CEPDE (2019). *Encuesta nacional de envejecimiento de la población. Informe 2017*. La Habana.
- OROSA, T. (2020). «Pandemia y vejez: La importancia del trato». [Consulta: 2022-4-1]. Recuperado de <http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/06/15/pandemia-y-vejez-la-importancia-del-trato/>

- OXFORD UNIVERSITY (2021). «Our World in Data». [Consulta: 2022-5-12]. Recuperado de <https://ourworldindata.org/>
- PCC (2017a). *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista. Documentos del VII Congreso del PCC*. La Habana.
- PCC (2017b). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030. Documentos del VII Congreso del PCC*. La Habana.
- PCC (2021). *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución. Documentos del VIII Congreso del PCC*. La Habana.
- PEÑATE *et al.* (2021). «Cuba: participación social y prácticas juveniles en tiempos de COVID-19». *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, vol 9, n.º 1.
- PNUD (2020). *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene*. Nueva York: PNUD.
- RAMOS, D. *et al.* (2021). *Escenarios de políticas y desigualdades económicas en mujeres rurales en Cuba*. La Habana: FES-FLACSO Cuba-Universidad de La Habana.
- RODRÍGUEZ, J. L. (2018). «¿Compañeros ricos? Los grupos de altos ingresos en el socialismo». *Temas*. [Consulta: 2022-5-12]. Recuperado de <http://www.temas.cult.cu/ultimo-jueves/compa-eros-ricos-los-grupos-de-altos-ingresos-en-el-socialismo>
- ZABALA, M. (2020). *Desigualdades por color piel e interseccionalidad. Análisis del contexto cubano 2008-2018*. La Habana: Editorial Acuario.
- ZABALA, M. (2021). «Grupos vulnerables y COVID-19 en Cuba: Alcances y retos para la protección social», pp. 13-52. En VV. AA., *Enfrentado la COVID-19 en el Caribe. Experiencias de Cuba y América Latina*. Santo Domingo: FES-FLACSO Cuba.



Agroalimentos, ¿estratégicos más allá de la pandemia?

BETSY ANAYA Y ANICIA GARCÍA

Introducción

Según las estadísticas disponibles para el año 2020, el sector agropecuario contribuye directamente con el 3 % a la formación del producto interno bruto cubano (a precios de 1997). Esta escasa participación, sin embargo, se amplía si se tiene en cuenta el efecto multiplicador de este 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. El producto conjunto del sector agropecuario y estas actividades conexas representa cerca del 9 % del producto de la nación.

Pero la importancia de este sector no puede valorarse únicamente a través de su aporte al PIB cubano. Las producciones agropecuarias están comprometidas con la alimentación de la población y las exportaciones. El aporte de la producción doméstica de origen agropecuario se estimó en 56 % de la energía alimentaria y 35 % de la proteína total a disposición de la población en 2020.¹ Adicionalmente, Cuba realizó ese año importaciones de alimentos por 1912 millones de dólares, lo que representa 26 % de las importaciones de bienes del país.

En cuanto a la participación del sector en la generación de ingresos en divisas, 36 % de los ingresos por exportaciones de bienes son de origen agropecuario. En particular, los productos del azúcar aportan 30 % de las agroexportaciones totales, con una tremenda contracción con relación a su participación histórica.²

¹ Estimación de las autoras a partir de la información sobre producción nacional e importación de alimentos contenida en el *Anuario Estadístico de Cuba 2020 (ONEI 2021a)*.

² En 1989 representaban el 90 %.

En 2017 se dedicaba 31 % de la superficie bajo cultivo del país a la producción de exportables.³

En 2020 el 18 % de los ocupados en Cuba laboraba en el sector agropecuario, con aproximadamente 828 mil efectivos. Mas, el Ministerio de Agricultura (MINAG) reporta que, para cumplir con su misión, en su sistema participa un millón 400 mil personas y ellas representan 30 % de la población económicamente activa del país. Así, puede colegirse que la economía familiar de más de tres millones de cubanos depende del desempeño de la actividad agropecuaria.

Estos hechos permiten afirmar que el sector agropecuario resulta estratégico para la economía cubana. En primer lugar, produce alimentos que son bienes esenciales para el sostenimiento de la vida. Para desarrollar las producciones agropecuarias se precisan bienes y servicios que se obtienen por otras actividades económicas con las que se conecta y forma cadenas de valor, por lo que algunos especialistas lo designan como «el sector creador de la economía». Las actividades agropecuarias se encuentran diseminadas donde quiera que existen las condiciones de suelo, agua y clima para su desarrollo, que en nuestro país es prácticamente en todo su territorio. Por lo tanto, constituyen una fuente de empleo y ayudan a mantener poblado el país.

Este carácter estratégico del sector y del asunto de la seguridad alimentaria, intrínsecamente ligada al devenir del sector a través de su dimensión de disponibilidad, se reconoce en los documentos programáticos del Partido Comunista de Cuba, posteriormente refrendados por la Asamblea Nacional del Poder Popular:

- La conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista plasma el derecho de las personas a la alimentación como uno de los fundamentales de la ciudadanía cubana (PCC 2021, pp. 20 y 51).
- Las bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) hasta el 2030 reconocen entre sus principios rectores la necesidad de lograr una mayor autosuficiencia a partir de la producción nacional de alimentos, la elevación de la productividad y la sostenibilidad de las cadenas agroalimentarias en pos de respaldar la seguridad alimentaria, e incluyen al sector productor de alimentos entre los estratégicos de país, así como la necesaria garantía al ejercicio del derecho a la alimentación (PCC 2021, pp. 15, 18 y 21).

³ No existe una estadística más actualizada al respecto.

- Los lineamientos de la política económica y social –vuel- tos a actualizar en el VIII Congreso del PCC y finalmente ratificados por la Asamblea Nacional del Poder Popular– abordan cuestiones relativas a todas las dimensiones de la seguridad alimentaria (PCC 2021, pp. 70-82, en parti- cular los lineamientos 97, 112-113, 115-131, 138-139, 175 y 180).

Esta significación se ha hecho más evidente a partir del embate a nuestro país de la pandemia de COVID-19 a partir de marzo de 2020. Aun cuando el sector productor de alimentos mantiene su ya refrendada prioridad en la estrategia adoptada para el enfren- tamiento de la pandemia y ulterior desarrollo de la economía cubana, ello no ha sido suficiente para contrarrestar los efectos acumulados de la descapitalización y la escasez de insumos y otros recursos necesarios para imprimirle una dinámica que permita resolver el problema de la insuficiente productividad, producción y alta dependencia de las importaciones.

El presente trabajo tiene por objetivo contrastar la prioridad declarada para el sector productor de alimentos en Cuba con la asignación de recursos a este propósito, a partir de la información pública disponible, e indagar en las consecuencias que ello tiene para garantizar la seguridad alimentaria. Se ha estructurado en siete secciones: esta introducción; las políticas adoptadas en apoyo a la producción agropecuaria, con énfasis en la de alimentos; la dinámica de los recursos dedicados al sector y la correspondiente a sus más importantes producciones; la evolución de la disponibi- lidad de alimentos, considerando tanto la producción doméstica como las importaciones; el reflejo en el acceso a los alimentos de las dificultades con la disponibilidad; y, finalmente, posibles aprendizajes a extraer del examen previo.

Políticas para el desarrollo del sector agropecuario

Las transformaciones introducidas en el sector agropecuario cubano al triunfar la Revolución, en enero de 1959, buscaban dar cumplimiento a uno de los problemas planteados en el pro- grama del Moncada: la desigual distribución de la tierra. Así, se implementan dos leyes de Reforma Agraria, con la reducción de los límites de propiedad privada de la tierra. En los años que siguieron se estimula la creación de cooperativas: primero, las cooperativas de créditos y servicios (CCS), y luego las cooperativas de producción agropecuaria (CPA). Se promueven asimismo di- versos programas de desarrollo productivo para renglones como

arroz, tabaco, cítricos, viandas, ganadería vacuna, porcina y avícola, así como la mecanización agropecuaria, la aviación agrícola, la quimización, el riego, el servicio veterinario, la actividad forestal, los viales, los embalses, la electrificación, la construcción de viviendas y comunidades, la capacitación y la formación de cuadros, entre otros. Igualmente, se crea una importante red de institutos de investigación en la rama agropecuaria y otros centros de investigación y desarrollo.

Todo esto con el propósito de lograr un desarrollo rural integral, a través de la provisión de servicios de investigación agrícola, la transferencia científico-técnica, la asesoría a productores y el financiamiento por concepto de desastres naturales y plagas o para la mejora de estructuras rurales y la adquisición de equipos y maquinarias, la construcción de comunidades e infraestructura técnica y de servicios básicos, con la finalidad de estabilizar la fuerza de trabajo y mejorar la calidad de vida en zonas rurales.

De esta forma, en el período hasta 1989 se obtienen en Cuba resultados relevantes en la producción agropecuaria y la alimentación. Sin embargo, estos avances fueron sustentados en buena medida por importaciones de insumos, maquinaria y combustible, así como de alimentos para alimentación animal y humana, en gran parte procedentes de países del antiguo campo socialista, que compraba el azúcar cubano a precios preferenciales (superiores a los del mercado internacional). Esta alta dependencia de las importaciones y su concentración geográfica imprimió gran vulnerabilidad a estos logros, tal y como se evidenció a partir del derrumbe de ese espacio económico.

La caída del campo socialista generó la crisis más profunda que ha vivido el país. Como consecuencia, la disponibilidad de alimentos mermó drásticamente y en un breve período de tiempo, lo que tuvo un impacto negativo en el estado de salud de la población cubana. Para hacer frente a esta situación, fue necesario un cambio en la política de distribución de tierras y en la concepción tecnológica para mantener viable al sector. Se adoptaron un grupo de medidas dirigidas a estimular la producción nacional de alimentos. Entre las más relevantes se encontraron:

- La creación de las unidades básicas de producción cooperativa (UBPC),⁴ a partir de las grandes empresas estatales.

⁴ Surgen en 1993 a partir de la conversión de antiguas empresas estatales improductivas. La mayor parte de la tierra se entregó en usufructo a los socios

Esta medida formó parte del redimensionamiento empresarial y la descentralización del sector, en pos de una mayor eficiencia. También confirmó al cooperativismo como línea fundamental de desarrollo del agro cubano.

- La entrega de tierras en usufructo a productores individuales.
- La apertura del mercado agropecuario para estimular a los productores, acercándolos a espacios de demanda con precios más remunerativos, y a la vez incrementar la oferta de alimentos a la población.
- La aplicación de diferentes mecanismos de estimulación para las producciones exportables y de alimentos.
- La implementación de esquemas de autofinanciamiento en divisas para las producciones exportables.
- El desarrollo del Programa de Autoabastecimiento Municipal (PAM) que promueve la producción local de alimentos para apoyar dietas más variadas y saludables, así como el aprovechamiento de los recursos que pueden aplicarse a la producción agropecuaria en todos los territorios.
- El desarrollo del Programa de Agricultura Urbana y Suburbana, con la finalidad de acercar la producción a los centros urbanos, aprovechando terrenos baldíos en esas localidades y abastecer a la población de hortalizas y frutas. Además de contribuir a la satisfacción de la demanda alimentaria de la población local, logran producciones mediante tecnologías y prácticas agroecológicas.
- El ulterior impulso a programas productivos donde destacan los dirigidos a la sustitución de importaciones como el arroz, frijol, maíz, ganadería vacuna y porcina, apoyados con recursos.

Aun con este conjunto de medidas, la producción agropecuaria cubana no reaccionó como se esperaba y se necesitaba. De tal modo, a partir de 2007 comienzan a aplicarse nuevas medidas de estímulo a la producción doméstica dada la alta dependencia de importaciones para garantizar la disponibilidad (como promedio 2 mil millones de USD anualmente), a pesar de contar con reservas de tierra agrícola por explotar (la tercera parte se encontraba ociosa, 2 millones de ha de un total de 6 millones).

(extrabajadores de las empresas). Aunque la tierra siguió siendo estatal, los cooperativistas pudieron adquirir el resto de los medios de producción.

Estas medidas constituyen la génesis del proceso de actualización de la economía cubana que comienza oficialmente en 2011 en el VI Congreso del Partido. El documento que guía la actualización se conoce como los *Lineamientos para la política económica y social del Partido y la Revolución*, en el cual se dedica todo un capítulo a la política agroindustrial. Las más importantes se resumen a continuación:

- Incremento del precio de acopio de la leche, la carne bovina y algunos productos agrícolas.
- Descentralización de funciones, identificando el municipio como el espacio clave para el desempeño y toma de decisiones dentro de la actividad agrícola territorial.
- Simplificación de estructuras y funciones ministeriales.
- Descentralización de la comercialización de los productos agrícolas en el mercado minorista.
- Contratación libre de la fuerza laboral.
- Ampliación del microcrédito agrícola.
- Nuevo Reglamento General de las UBPC.
- Entrega de tierras en usufructo mediante los Decretos-Ley 259 y 282, 300 y 310.
- Venta directa a establecimientos, hoteles e instalaciones y gastronómicos del turismo.
- Venta liberada de insumos y equipos (experimento 2014 en la Isla de la Juventud).
- Constitución de los mercados agropecuarios, con gestión como cooperativas no agropecuarias (CNA).
- Liberalización de la comercialización de productos agropecuarios y modificación de los objetos sociales (experimento en las provincias de Mayabeque, Artemisa y La Habana bajo el DL-318/2013).
- Cambios en las funciones y estructura de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (nuevas estructuras en las cooperativas).
- Re-centralización de la comercialización (rol de Acopio).
- Impuestos sobre ingresos personales a los campesinos.

En época más reciente muchas de las políticas previas se actualizan y se implementan otras para revertir el deterioro de la actividad agropecuaria y lograr una mayor dinámica del sector. Seguidamente se presenta un inventario de las más relevantes, que en sí mismo es una muestra de los déficits que enfrenta hoy este sector:

- **POLÍTICA DE ENTREGA DE TIERRAS ESTATALES OCIOSAS EN USUFRUCTO**, a través del Decreto-Ley 358 y su Reglamento, el Decreto 350, ambos de 2018 (Gaceta Oficial, n.º 39, Extraordinaria, de 7 de agosto de 2018): La aplicación de esta política data de la década del noventa, y ha sido consecutivamente modificada a partir del Decreto-Ley 259/2008, del Decreto-Ley 300/2012 y su Reglamento Decreto 304/2012. En enero de 2013 se aprueba una modificación autorizando excepcionalmente el incremento de tierras a personas naturales vinculadas a CCS. Entre las principales novedades de la nueva norma están: la posibilidad de autorizar a las personas naturales que reciban tierras o que ya las recibieron para que se puedan vincular a las empresas estatales del sector (hasta este momento solo podían vincularse a las diversas formas cooperativas); autorizar a las personas naturales usufructuarias para que se puedan integrar voluntariamente como trabajadores de las empresas estatales; autorizar la entrega de áreas de la ganadería comercial hasta que se demande su utilización, según el programa de desarrollo (excluye las correspondientes a las empresas genéticas); aprobar la vigencia del usufructo por el término de 20 años (hasta el momento el término era de 10 años), prorrogables sucesivamente por igual término, para las personas naturales cuando se destinen a ganadería y plantaciones permanentes y para las personas jurídicas por tiempo indefinido.
- **POLÍTICA PARA LAS VENTAS DIRECTAS DE LAS COOPERATIVAS Y AGRICULTORES PEQUEÑOS A LAS ENTIDADES DEL TURISMO**, a través de la Resolución 559 de 17 de diciembre de 2019, del Ministro de la Agricultura, y la Resolución 177 de 23 de diciembre de 2020, del Ministro del Turismo: Cuenta como antecedentes con las Resoluciones 137/2013 y 212/2019 del Ministro de Turismo, y la Resolución 581/2013 y del Ministro de la Agricultura (Gaceta Oficial, n.º 1, Ordinaria de 6 de enero de 2020). La nueva norma del MINAG amplía la nomenclatura de productos autorizados a vender al sector del turismo; en particular, autoriza la comercialización directa en pesos cubanos (CUP), entre los establecimientos hoteleros y gastronómicos del sector turístico y las empresas estatales que tienen en su patrimonio organopónicos, las UBPC, CPA, CCS, así como los agricultores pequeños, incluyendo los usufructuarios de tierra, vinculados o no a cooperativas o entidades estatales, de los productos agrícolas sin

procesar industrialmente, incluyendo flores frescas y plantas ornamentales, arroz consumo, carbón vegetal, arreglos florales, servicios de jardinería, especias y condimentos secos, huevos de gallina, huevos de codorniz, productos agrícolas procesados y envasados y carne fresca congelada de ganado menor (ovino, caprino y cunícola). En el caso de los productos cárnicos elaborados y sus derivados deben obtenerse en establecimientos autorizados que cuenten con condiciones para el sacrificio, la conservación y el transporte refrigerado, previa certificación de su calidad sanitaria y aptitud para el consumo humano por el servicio veterinario estatal. Los agricultores pequeños, incluyendo los usufructuarios de tierra, tienen la opción de comercializar directamente con los establecimientos hoteleros y gastronómicos del sector del turismo los productos autorizados, sin la intermediación de las cooperativas o entidades estatales. Mientras, la nueva norma del MINTUR establece las reglas para la relación entre sus entidades y las formas productivas agropecuarias; en particular, el pago a través de transferencia bancaria por las entidades que designe el Banco Central de Cuba a estos efectos, a partir de los recursos propios de las entidades.

- POLÍTICA DE COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, a través del Decreto 35 del 19 de abril de 2021 del Consejo de Ministros y disposiciones complementarias (*Gaceta Oficial*, n.º 49, Ordinaria de 4 de mayo de 2021): La nueva norma establece las regulaciones sobre el proceso de comercialización mayorista y minorista de productos agropecuarios. Entre sus principales objetivos están: flexibilizar la comercialización de productos agropecuarios para los diferentes destinos; sustentar la comercialización de productos agropecuarios con un enfoque de cadena de valor; introducir incentivos para la producción, el acopio y la comercialización de productos agropecuarios que repercutan en el incremento de la producción; implementar para el abastecimiento al consumo social los comités de compras públicas, con el uso de las licitaciones y el establecimiento de un sistema de evaluación de los proveedores; elevar el valor agregado de los productos agropecuarios que se ofertan; el uso de un sistema marcario y de unidades de medidas, la variedad de empaque y calidades en cumplimiento de las normas que garanticen la inocuidad de los productos; mantener una actualización y divulga-

ción semanal de los precios, en correspondencia con los costos y el comportamiento del mercado, y crear mercados de nuevo tipo que impacten con una nueva imagen, limpieza, organización, variedad de ofertas y servicios.

- **POLÍTICA DE PERFECCIONAMIENTO DE LA SANIDAD ANIMAL**, a través del Decreto 20/2020 del Consejo de Ministros sobre contravenciones de la medicina veterinaria y las Resoluciones 537/2021 y 538/2021 del MINAG sobre el reglamento de la medicina veterinaria y del código de ética de los médicos veterinarios, respectivamente (*Gaceta Oficial*, n.º 11, Ordinaria, 29 de enero de 2021): El objetivo de esta política es fortalecer el servicio veterinario estatal a todos los niveles para que cumpla su rol como rector de la sanidad animal en el país, fortalecer el servicio veterinario asistencial para prestar la asistencia veterinaria que demandan la ganadería y los animales de compañía, así como garantizar la organización y los insumos que demanda la red de laboratorios de veterinaria para un diagnóstico oportuno. Entre sus propuestas fundamentales está la constitución de una entidad nacional denominada Centro Nacional de Sanidad Animal (CeNaSA), adscripta al MINAG, como unidad presupuestada con tratamiento especial, que sea rectora del Sistema Sanidad Animal y reconocida como autoridad competente en su ámbito, así como una empresa nacional de farmacias veterinarias para la comercialización minorista de medicamentos de uso veterinario con interfaces en provincias (pudieran ser unidades empresariales de base, UEB) y farmacias diseminadas en el territorio nacional, con preferencia para las áreas donde se concentre la mayor cantidad de productores.
- **POLÍTICA PARA LA GENÉTICA ANIMAL Y RECURSOS ZOOGENÉTICOS**, a través del Decreto-Ley 387/2019 sobre la conservación, mejoramiento genético y uso sostenible de los recursos zoológicos, el reglamento del mismo y otras disposiciones complementarias (*Gaceta Oficial*, n.º 50, Ordinaria, de 16 de julio de 2020): El objetivo de esta política es establecer un marco regulatorio que dé respuesta a la conservación, mejoramiento y uso de los recursos zoológicos, que aseguren la recuperación de la genética animal de forma integral. Entre sus propuestas fundamentales está la recuperación y/o creación del banco de germoplasma y de ADN genómico en todas las especies, así como el aseguramiento y la protección de las reservas de semen, embriones y la

réplica y variabilidad de razas y líneas familiares. Se trata de desarrollar la genética animal en todas las entidades (estatales, cooperativas y agricultores pequeños), teniendo como premisa la actualización de los programas de mejora genética en especies de interés económico. Otro propósito es el establecimiento de esquemas de cruzamientos para todas las especies de la ganadería comercial, que garanticen rebaños adaptados a las diferentes tecnologías de explotación, con sistemas de crianza que sean económicos y sustentables en cada especie.

- **POLÍTICA DE LOS RECURSOS FITOGENÉTICOS Y SEMILLAS**, a través del Decreto-Ley 388/2019 y su reglamento (*Gaceta Oficial*, n.º 57, Ordinaria, de 12 de agosto de 2020): El objetivo de esta política es garantizar el soporte para conservar, proteger, mejorar y utilizar los recursos fitogenéticos, producir semillas de calidad para contribuir a incrementar los rendimientos y las producciones agrícolas y forestales. Entre sus principales propuestas están la recuperación de la infraestructura de los bancos de fitogermoplasmas; el desarrollo de programas de fitomejoramiento para la obtención de variedades e híbridos adaptados a los impactos actuales y futuros del cambio climático; el perfeccionamiento del sistema de semillas que articule desde la semilla original y básica producida en los institutos de investigaciones y las universidades hasta la obtenida por los productores seleccionados, y la producción de semillas de modo que se satisfaga la demanda nacional y la exportación para contribuir a la sostenibilidad del programa. En este propósito se propone recuperar gradualmente la infraestructura de las biofábricas.
- **POLÍTICA SOBRE LA MECANIZACIÓN, EL RIEGO, EL DRENAJE AGRÍCOLA Y EL ABASTO DE AGUA A LOS ANIMALES**, a través del Decreto-Ley 2/2019, su reglamento y otras disposiciones complementarias (*Gaceta Oficial*, n.º 83, Ordinaria, de 24 de noviembre de 2020): El objetivo de esta política es regular las disposiciones relativas a la mecanización, el riego, el drenaje agrícola y el abasto de agua a los animales, organizando el desarrollo de estas actividades para contribuir a la mejora del trabajo con la maquinaria agrícola, lograr el uso racional del agua, de la infraestructura hidráulica y de los equipos agropecuarios; así como contribuir al incremento de la productividad, el ahorro de fuerza de trabajo y el uso de tecnologías de avanzada. Entre las principales propuestas

a implementar están garantizar la introducción y empleo de medios de mecanización agrícola y equipamiento de riego y drenaje que favorezcan el cuidado y conservación del suelo, del medioambiente, el uso racional del agua y el empleo de las fuentes renovables de energía; consolidar el sistema de asistencia técnica en plantas nacionales, talleres provinciales, unidades empresariales de prestación de servicios y talleres de unidades productoras; priorizar, en la planificación de la industria nacional, la fabricación de equipos, partes, piezas y accesorios para dar respuesta a la demanda de la agricultura; organizar la venta de recursos a los productores a través de los mercados mayorista y minorista, utilizando el mecanismo establecido en el sistema de centros comerciales del Grupo Empresarial de Logística del MINAG y la comercializadora Azumat; asegurar la formación y asignación del personal técnico para la atención a las actividades de mecanización, riego, drenaje y abasto de agua a los animales.

- **POLÍTICA DE PERFECCIONAMIENTO DE LAS BASES PRODUCTIVAS**, a través del Decreto Ley 365 y su Reglamento el Decreto 354, ambos de 2018 (*Gaceta Oficial*, n.º 37, Ordinaria, de 24 de mayo de 2019): El objetivo fundamental de esta política es liberar al máximo las fuerzas productivas del sector agropecuario y forestal, creando un escenario favorable para el desarrollo de sus actividades, poniendo en igualdad de condiciones a todos los actores al equiparar las modalidades de cooperativas agropecuarias, así como unificar en un solo cuerpo legal los principios generales sobre la constitución y funcionamiento de estas. Entre las principales propuestas relacionadas se encuentran: unificar el régimen económico en las cooperativas agropecuarias (UBPC, CPA, CCS) referente a la formación y distribución de los fondos, tomando en cuenta las características de cada una; ratificar que las CCS tendrán como función principal, facilitar a los asociados el acceso a los créditos bancarios, a los insumos y servicios que completan los ciclos tecnológicos, la contratación y comercialización de las producciones y contribuir al desarrollo integral de la comunidad donde están domiciliadas; autorizar a toda la base productiva, después de cumplidos sus contratos, a vender sus producciones a las personas naturales y jurídicas que consideren; autorizar a los agricultores pequeños asociados o no a las CCS y los vinculados a las granjas estatales con personalidad

jurídica, UBPC y CPA, a relacionarse directamente con personas naturales y jurídicas en lo relativo al mercado de insumos, servicios y productos.

Adicionalmente, se encuentran en proceso de elaboración, aprobación o implementación otras políticas relacionadas con la conservación de los suelos; el plan de soberanía alimentaria y educación nutricional (Plan SAN); la organización de la producción agropecuaria y forestal en polos productivos, fundamentalmente para el abastecimiento a las grandes ciudades; la producción, desarrollo y uso de los biofertilizantes, bioestimulantes y bioplaguicidas de uso agrícola, con vista a recuperar y ampliar las capacidades de producción de estos renglones para satisfacer la demanda del país y la posible exportación; la extensión agropecuaria, y la agroecología.

Factores de producción en el agro

Entre los principales factores de producción agropecuaria están la tierra –cuyo uso en este sector lo distingue del resto de los de la economía–, la fuerza de trabajo, los bienes de capital y los insumos corrientes como semillas, fertilizantes y plaguicidas.

Cuando se analiza la calidad de los suelos en Cuba, se aprecia que el 46 % se clasifica como poco productivo. Como muy productivo solo se tiene el 16 % y de conjunto con los productivos suman el 33 %. De tal modo, más de la mitad de los suelos son medianamente productivos o poco productivos (ONEI, 2021a). Este es un elemento a tomar en consideración en el diseño de políticas productivas.

De todas las políticas implementadas, fue la de entrega de tierras en usufructo la que mayores expectativas generó por su posible impacto en el incremento del volumen de producción. Sin embargo, los resultados no se corresponden con lo esperado, evidenciando que es preciso complementar esa entrega de tierras con otros factores de producción y decisiones descentralizadoras que permitan cerrar exitosamente el ciclo productivo.

El último *Panorama de la tierra*, publicado por la ONEI, data de 2017 (ONEI 2018b). Pero en declaración reciente del Ministro de la Agricultura, se reconoce que permanecen sin entregar 295 mil hectáreas, principalmente en las provincias de Camagüey (centro) y Las Tunas (oriente) (*Prensa Latina* 2022). Como tendencia, las tierras que quedan disponibles son poco productivas, infectadas de marabú, con dificultades para acceder al agua y alejadas de los servicios básicos.

En lo que respecta a la fuerza de trabajo, en los años más recientes se observa una ocupación decreciente en el sector de la producción agropecuaria, en medio de un contexto demográfico que establece límites a su posible crecimiento. El más importante lo constituyen la tendencia cada vez más marcada a la urbanización de la población, concomitante con un acelerado envejecimiento de la población rural (gráfico 1).

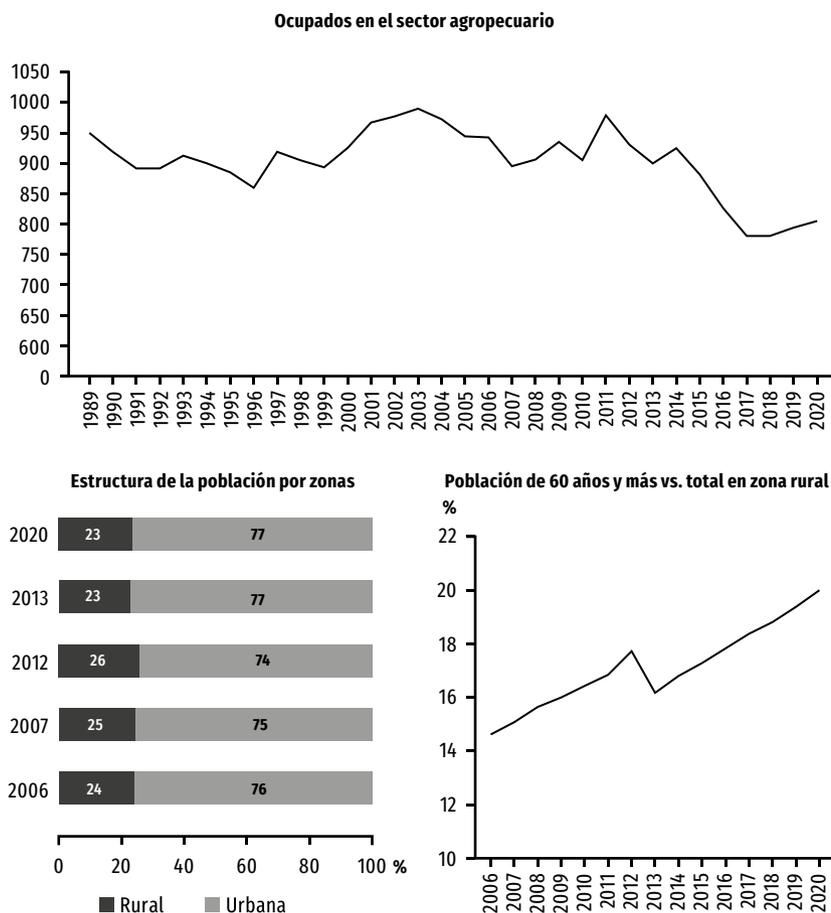


Gráfico 1. Ocupados en el sector agropecuario y demografía rural.

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a).

Estos factores demográficos apuntan a la necesidad de un agro intensivo en capital y tecnología, que permita elevar el rendimiento de los factores escasos; es decir, a la necesaria sustitución del factor productivo trabajo vivo, por trabajo pretérito. Sin embargo,

en las condiciones actuales ese cambio tecnológico resulta difícil de realizar, justamente por la escasez de financiamiento para conseguir tales factores, en medio de una restricción de oferta de capital y tecnología (gráfico 2).

A finales de la década del ochenta, el 22 % de las inversiones realizadas en Cuba se dirigieron al agro cubano y esta alta prioridad se mantuvo hasta 1993 con un 24 %. Sin embargo, con el decurso de los años esta participación ha mermado.

Si bien a partir de 2003 se observa una tendencia al crecimiento de la inversión en el sector agropecuario cubano, esta se encuentra aún deprimida, con menos del 50 % del nivel de finales de los años ochenta. Y por mucho que se declara la importancia y prioridad de este sector, las inversiones que a él se dedican apenas rebasan el 5 % de la inversión en toda la economía cubana en los últimos años.

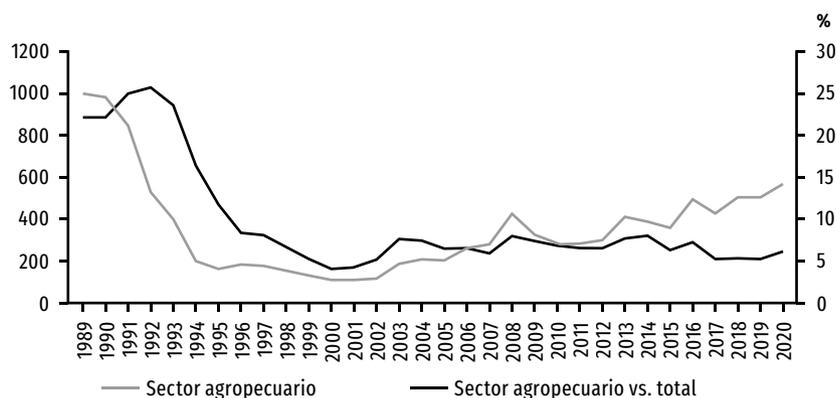


Gráfico 2. Inversión en el sector agropecuario cubano (MM CUP), 1989-2020.

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a).

Si se compara la dinámica de la formación bruta de capital en el sector agropecuario de Cuba con la correspondiente a algunos países seleccionados, se muestra un marcado contraste (gráfico 3).

La selección para la comparación recae en países que aprovecharon el boom de precios de los productos primarios de finales de los años noventa hasta 2013 para consolidar su presencia en el mercado mundial, ascender en su posición como agroexportadores y lograr cerrar el círculo virtuoso que les permitió incrementar: agroexportaciones, ingresos externos, inversiones e insumos y, definitivamente, producción y de nuevo más agroexportación. Los que más se destacan a partir de su avance en el *ranking* como agroexportadores en ese período son Vietnam (que

pasa del puesto 54 al 24), Chile (del 40 al 28), Indonesia (del 24 al 12) y México (del 23 al 14).

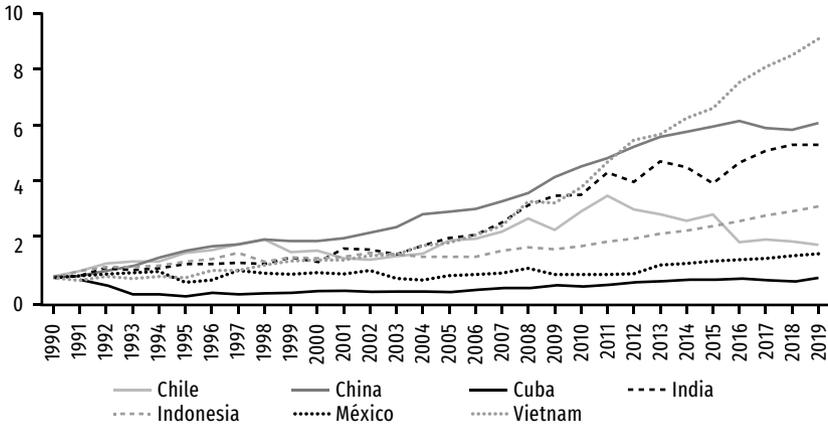


Gráfico 3. Dinámica de la formación bruta de capital fijo en el sector agropecuario, 1990-2019 (a partir de su valor en USD a precios de 2015).

Fuente: Elaboración propia a partir de FAOSTAT (2019 y 2021).

Las dinámicas recientes de los insumos y equipamiento dedicados a la producción agropecuaria cubana demuestran que la provisión ha sido inestable y decreciente a partir de 2016 (gráfico 4). Estos recursos fluyen a los productores a través de asignaciones de tipo administrativo como parte del paquete tecnológico asociado a ciertas producciones que cuentan con esta garantía, como, por ejemplo, la de papas o materias primas para la exportación como el tabaco.

En los últimos años se asiste a una contracción sistemática de la oferta doméstica de bienes con destino a la exportación, que constituyen la principal fuente de obtención de ingresos externos para financiar las importaciones en Cuba. Desde 2011 las exportaciones de bienes vienen disminuyendo sistemáticamente, con una caída acumulada de casi 60 % hasta 2018 y de 71 % hasta 2020 (calculado a partir de ONEI, 2018a y 2021a). A ello se suma la disminución de los ingresos por servicios médicos, por la pérdida de Brasil, Bolivia y Ecuador como destinos, y por el desplome de la actividad turística y servicios conexos, vinculado a los efectos de la pandemia de COVID-19. Todo esto ha conducido a una contracción de los ingresos externos por servicios de 38 % en ese mismo período. Estas circunstancias han incidido en la disminución de las importaciones de insumos y equipamiento necesarios para la producción agropecuaria.

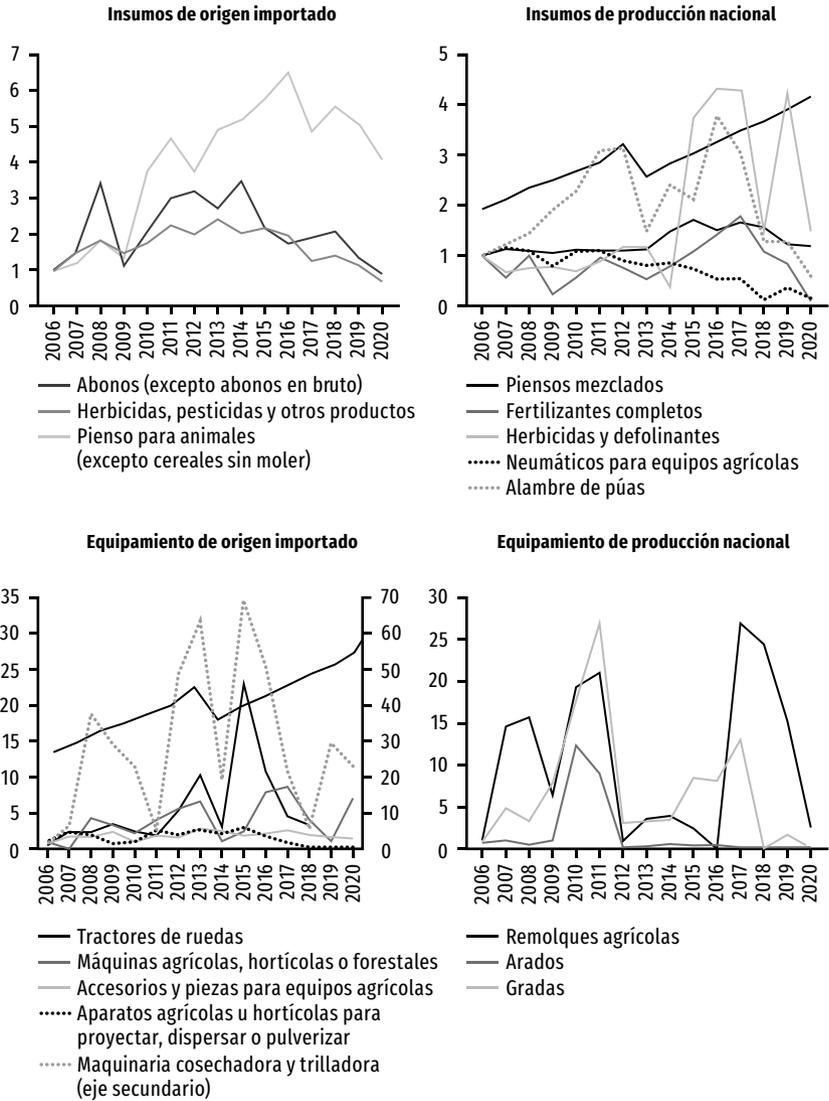


Gráfico 4. Dinámicas de insumos y equipamiento agropecuario en Cuba (índices con base en 2006=1,0).

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a).

Resulta particularmente muy relevante la caída en los años 2019 y 2020, asociada además al recrudecimiento de las medidas de bloqueo económico, comercial y financiero de Estados Unidos a Cuba, con la imposición de más de 240 medidas adicionales durante esos años por la administración Trump.

Así, la provisión de insumos y equipamiento no ha acompañado el empeño de una mejor distribución y explotación de la superficie agrícola del país. Se adolece de una sincronía fina entre los factores productivos, que posibilite mejores y más estables resultados, tanto para abastecer el mercado interno como para la exportación.

En el gráfico 5 se compara la productividad agropecuaria y los recursos dedicados a esta producción en Cuba con los correspondientes a países que tienen aproximadamente la misma cantidad de empleados en el sector por unidad de superficie cultivada. Se observa que, aunque existe convergencia en el empleo, las productividades son bien diferentes, así como también lo son los recursos puestos en función de la producción agropecuaria y que complementan esa dedicación de trabajo.

Otros recursos también resultan imprescindibles para la agricultura. La mitad del agua dulce que se consume en el país se destina al riego (2771 de 5583 millones de m³). Sin embargo, solo el 8 % de la superficie agrícola se encuentra bajo riego. La mayoría de las áreas, cuentan con sistemas de riego ineficientes a lo que se suma que buena parte de las conductoras de agua se encuentran en mal estado, lo que conlleva al despilfarro de un recurso tan valioso. Superar esta dificultad, implica también acometer inversiones.

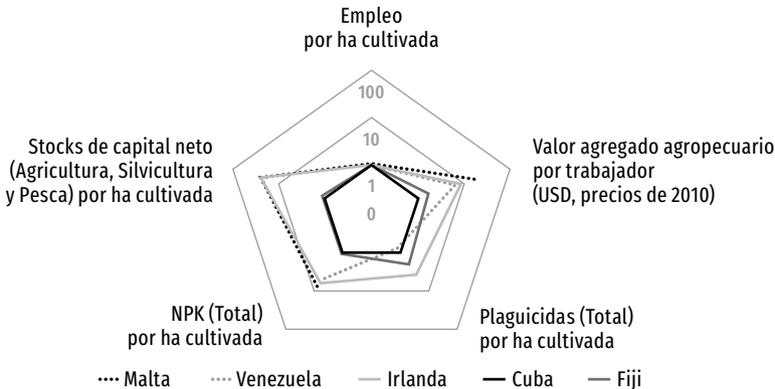


Gráfico 5. Productividad y oferta de bienes de capital y tecnología. Cuba y países seleccionados, año 2016 (índices con Cuba=1,0; escala logarítmica).

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2018a) y FAOSTAT (2021).

Dinámica de las producciones de alimentos

El sector agropecuario cubano fue de las actividades económicas que más sufrió el choque por la caída del socialismo en Europa

del Este: mientras que el PIB se contrajo en 35 % entre 1989 y 1993, el valor agregado agropecuario lo hizo en 52 %. Después del primer grupo de reformas a partir de 1993 y hasta finales de los noventa, logra una dinámica favorable con un crecimiento de 3,2 % promedio anual entre 1993 y 2000 (el PIB lo hizo en 3,7 %). Sin embargo, el ritmo de transformación mermó en la década de 2000 y así también el crecimiento de este sector, que se estancó y hacia finales del período 2000-2006 se contrae, acumulando una caída de 16 % entre esos años (gráfico 6).

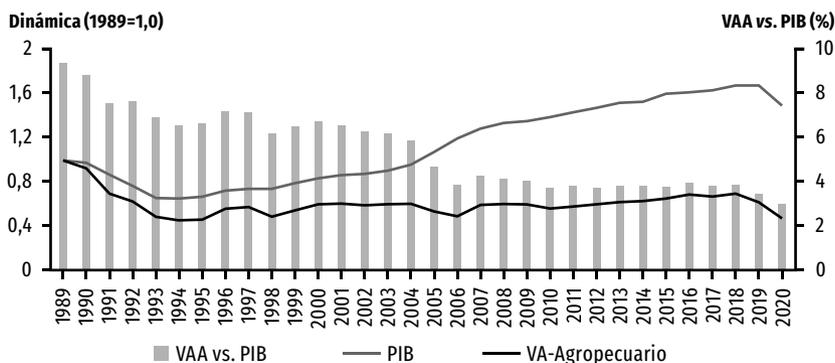


Gráfico 6. Sector agropecuario cubano, dinámica y contraste con el PIB (a precios de 1997).
Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a).

Por esta razón las autoridades de Gobierno se enfocan en un nuevo período de reformas dirigidas a rescatar al sector de esta inercia y estancamiento. Se logra un crecimiento medio anual de la producción agropecuaria de 2,7 % entre 2006 y 2018; sin embargo, el sector está lejos de haber recuperado su nivel de finales de los ochenta: el valor agregado agropecuario de 2018 fue apenas 69 % del correspondiente a 1989.

A partir de 2019 se refuerzan las agresiones en las áreas económica, comercial y financiera de Estados Unidos hacia Cuba, las que tienen un impacto de consideración en la capacidad de obtención de divisas del país y, por tanto, de financiamiento de los insumos e inversiones necesarios al sector. En 2020, a estas crecientes agresiones, se suma el embate de la pandemia de COVID-19, con sus perniciosas consecuencias, no solo para Cuba, sino para la economía global. El resultado combinado de estos hechos ha sido el ulterior deterioro de la dinámica económica cubana y también de la correspondiente a su sector agropecuario.

Este comportamiento del sector no es homogéneo para todos los rubros agropecuarios (gráfico 7).

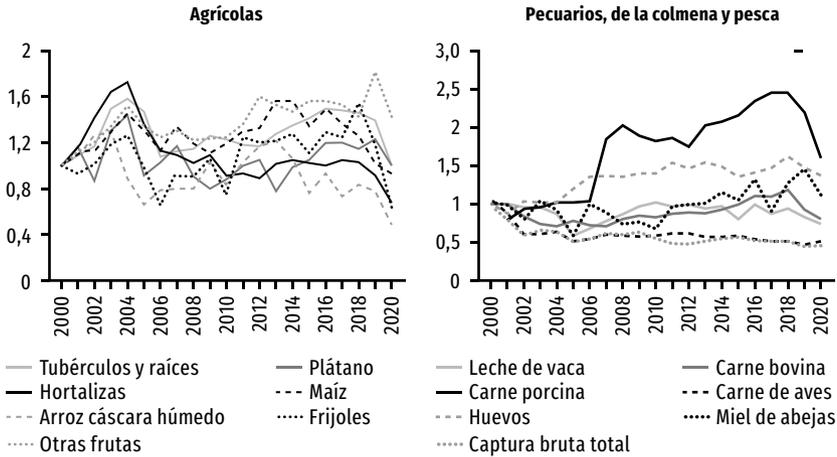


Gráfico 7. Dinámica de producciones agropecuarias seleccionadas (2000=1,0).

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a).

Se observan retrocesos importantes en las producciones de arroz y maíz, aun antes de 2019-2020. El arroz constituye el cereal más importante en la dieta de la población, así como el maíz en la alimentación animal. La producción de carne de ave se mantiene igualmente deprimida por su escasa competitividad, sobre todo después que se empieza a importar alimentos desde Estados Unidos en 2001.⁵ Se observa un despegue en las producciones de la ganadería bovina, pero no es estable en el caso de la leche. En la actividad pesquera, se aprecia una caída importante de la captura bruta, en lo cual ha incidido la desactivación de la flota pesquera cubana que operaba en aguas internacionales, que prácticamente desaparece en 2002 al no poder reponerla. A partir de ese momento solo se obtienen capturas de la plataforma insular y a partir del cultivo de peces y camarones. Asimismo, la pesca de plataforma ha sufrido una importante contracción: de unas 75 mil toneladas entre 1984-1988 a unas 20 mil entre 2015-2019. Por esta razón se implementa una Ley de Pesca en 2019, con el propósito de introducir regulaciones en pos de la adecuada administración y control de los recursos pesqueros.⁶ La producción

⁵ Las sanciones comerciales contra Cuba se mantienen. Existe desde 2001 este comercio unilateral, o sea que EE. UU. vende alimentos a Cuba de productores que previamente tienen que obtener una licencia de la OFAC. Este comercio es muy limitado y debe cumplir numerosos requisitos como pagar las compras por adelantado y en efectivo.

⁶ Los datos fueron tomados de la presentación de la Ley de Pesca en el programa televisivo *Hacemos Cuba* de 04/07/2019.

de miel de abejas se ha mantenido baja e inestable, con un ligero repunte en los últimos años (sin contemplar 2020).

Los alimentos que han mostrado mejor desempeño productivo son los que han gozado de programas particulares para su fomento. En este último caso destacan las producciones de carne de cerdo y huevos, que fueron beneficiadas con apoyos especiales por ser actividades de respuesta productiva rápida y por disponer de tecnologías eficientes. Así también la producción de frijoles con el propósito de sustituir importaciones. El resto de las producciones de alimentos para consumo doméstico se mantienen más bien estancadas o con un desempeño inestable.

Se seleccionan algunos de los productos destinados a la alimentación para indagar en sus problemas de desempeño, a partir de los indicadores de rendimiento agrícola o animal y superficie o masa (gráfico 8). Es notable cómo en estos casos no se logra sostener el área o la masa en producción, y que los rendimientos se estancan o disminuyen en los últimos años.

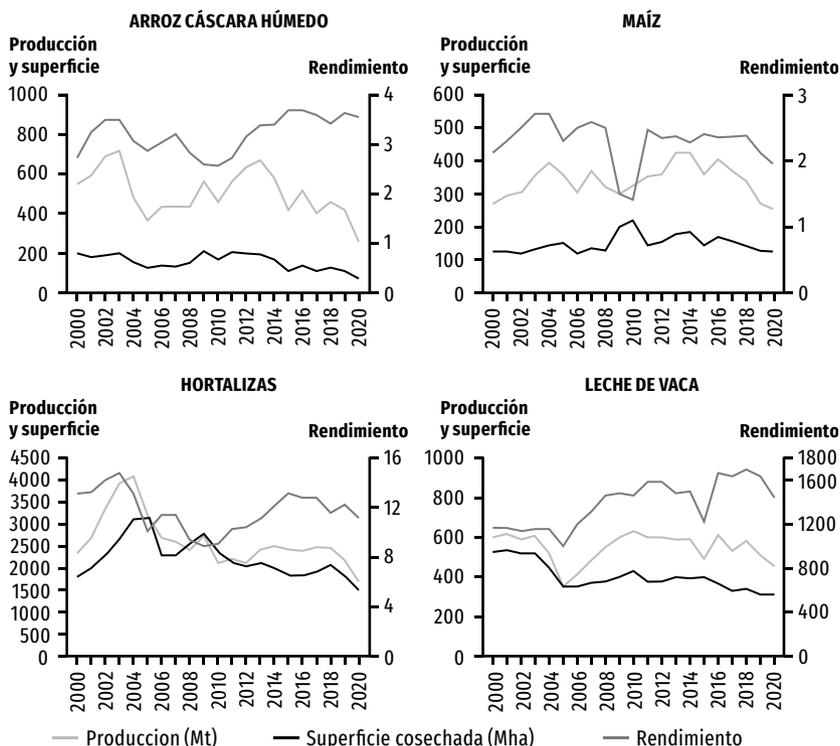


Gráfico 8. Indicadores de producciones agropecuarias seleccionadas, 2000-2020.

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a).

Los rendimientos cubanos no comparan bien cuando se les contrasta con los de países de América Central (excepto México) y República Dominicana, así como con los obtenidos como promedio mundial (gráfico 9). Es notable que solo se observan rendimientos superiores en los casos de los frijoles y los boniatos, y aceptables en los casos del maíz y las papas.

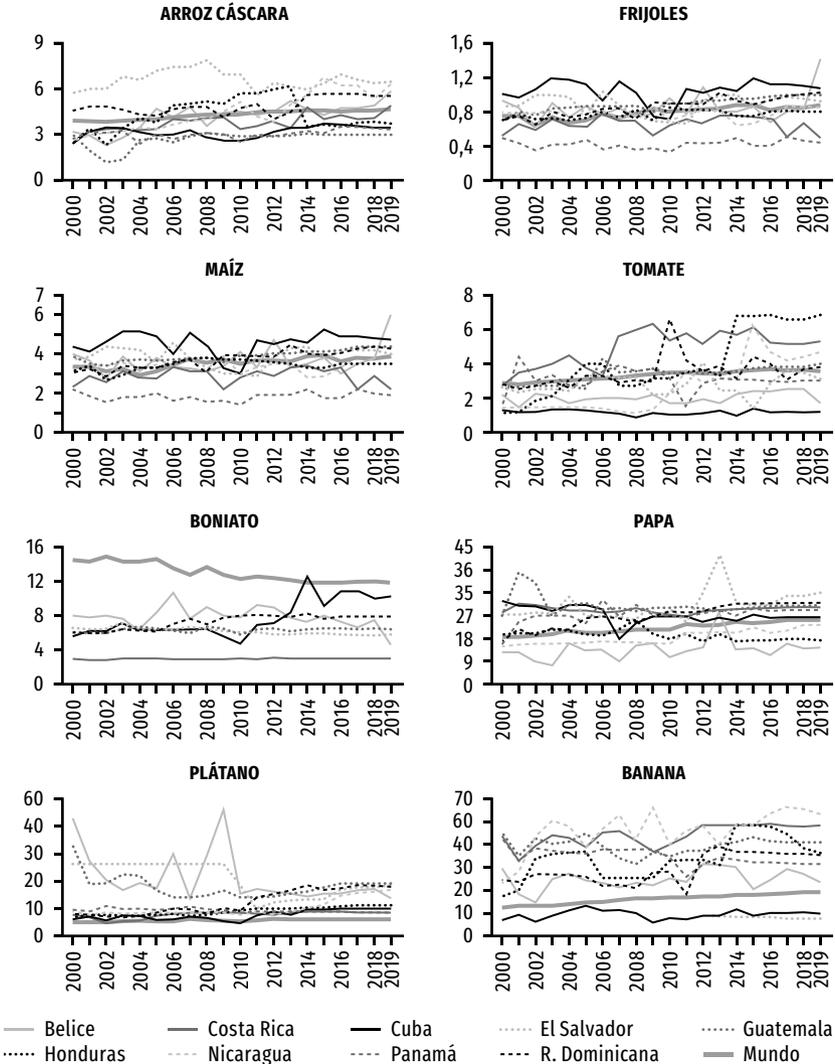


Gráfico 9. Rendimientos comparados, Cuba vs. América Central (excepto México) y República Dominicana (en toneladas por hectárea).

Fuente: FAOSTAT (2021).

En los bajos rendimientos del sector en su conjunto inciden las limitaciones en cuanto a capital de trabajo y a inversiones dirigidas a recapitalizar y modernizar la actividad. Igualmente, también influyen la lenta introducción de los logros de la ciencia y la técnica, así como de procesos de innovación. No es casual que la más alta autoridad de la nación se haya enfrascado en introducir un sistema de trabajo de Gobierno para organizar la aplicación de los innumerables resultados científicos emanados de las entidades de ciencia y técnica vinculadas a las investigaciones agropecuarias, en función de las prioridades a las que el MINAG debería servir: la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población, de materias primas para la industria y de productos para la exportación. Es evidente que el país adolece de una adecuada política de extensión agropecuaria, un propósito en el que se trabaja en la actualidad. Pero también se necesita profundizar en las razones que subyacen en la insuficiente aplicación de resultados de la ciencia, que puede estar originada más bien en un mecanismo económico que no estimula suficientemente a asumir los riesgos que entraña la introducción de resultados de investigación.

Disponibilidad de alimentos

La disponibilidad de alimentos se calcula a partir de la producción nacional, más las importaciones y las donaciones, menos las exportaciones y las pérdidas. Para un acercamiento a ese indicador a falta de información pública especializada,⁷ se trabaja con las estadísticas correspondientes a producción doméstica, importaciones y exportaciones.

En lo que se refiere a la producción doméstica, ya se han discutido algunos elementos en las secciones anteriores. Para una observación más cercana del período más reciente, se brindan detalles en la tabla 1. Las disminuciones más sensibles se observan en cereales como el arroz y el maíz, en frijoles, vegetales y los productos de la ganadería vacuna, representados por la leche de vaca y la carne de res, así como en la carne de cerdo.

⁷ Hasta el año 2008 se contaba con la publicación «Consumo de alimentos» de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE). En ella se valoraba la contribución al consumo aparente de alimentos en términos de macro- y micronutrientes por persona al día de las distintas vías de distribución de los mismos, y esa contribución se contrastaba con las recomendaciones nutricionales para la población cubana. Con posterioridad a ese año no se ha publicado más esta información.

Tabla 1. Principales producciones agropecuarias y su variación en períodos

PRODUCCIONES	2016	2019	2020	2019 vs 2016 (%)	2020 vs 2016 (%)	2020 vs 2019 (%)
VIANDAS	2860	2738	2126	-4	-26	-22
VEGETALES	2385	2183	1685	-8	-29	-23
MAÍZ	404	276	257	-32	-36	-7
FRIJOL	137	128	65	-6	-52	-49
ARROZ	514	426	267	-17	-48	-37
LECHE DE VACA	613	512	455	-16	-26	-11
CARNE DE RES	168	140	124	-16	-26	-11
CARNE DE CERDO	339	314	228	-7	-33	-27
CARNE DE AVE	39	35	37	-5	-5	5
HUEVOS (MMU)	2419	2529	2357	5	-3	-7

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a).

Durante este período han confluído diversos factores que han incidido en esta dinámica: desde los recurrentes eventos climatológicos, alternándose sequías, lluvias excesivas y extemporáneas, así como el azote de huracanes como Irma, hasta una notable contracción de los insumos importados que sostienen parte de la producción nacional, como es el caso de cereales y otras materias primas para la alimentación animal, fertilizantes y plaguicidas, lo que ha afectado los rendimientos agrícolas y pecuarios. A esto se suman los más recientes acontecimientos vinculados al recrudecimiento del bloqueo de Estados Unidos a Cuba y las consecuencias de la pandemia de COVID-19.

Y, finalmente, está también el impacto del proceso de Ordenamiento monetario en las producciones agropecuarias. El referido proceso incorporó modificaciones en el tipo de cambio oficial (devaluado de 1:1 a 1:24), la eliminación del CUC de la circulación, una reforma de precios y también de salarios y pensiones, con el objetivo de no deteriorar el poder adquisitivo en términos de bienes básicos. Entre sus propósitos estaba lograr una mejor medición de los hechos económicos, así como un ajuste de los precios relativos que proveyera incentivos a la exportación y sustitución de importaciones. El sector agropecuario fue uno de los que no pudo asimilar la nueva constelación de precios.

Tan es así que a partir de abril de 2021 fue preciso avanzar en la implementación de 63 medidas especiales para potenciar la producción de alimentos e incrementar con ello la oferta a la población. Estas plantean transformaciones en las siguientes dimensiones:

- Costos, a partir de la rebaja de las tarifas de servicios básicos como electricidad, agua y otros específicos, según la actividad, y la reducción de precios de algunos insumos. Se trata de rebajas en precios y tarifas con relación a lo dispuesto por la tarea de Ordenamiento monetario. La devaluación del CUP que implicó el Ordenamiento y la magnitud del componente importado en los insumos y servicios productivos al sector agropecuario, en contraste con el incremento previsto para los precios de los productos agropecuarios contratados, pusieron a este sector en una situación insostenible. En ello también influye la obsolescencia de maquinaria y equipamiento, que no contribuye a un uso eficiente de la energía y el combustible.
- Precios de compra a productores/as; por ejemplo, preferenciales para el arroz, duales para algunas viandas y hortalizas, mayores para la leche.
- Comercialización, a través de la autorización de la venta liberada en mercados agropecuarios de determinados productos como carne de vacuno y leche, así como la posibilidad brindada a los productores de acceder a los mercados en moneda libremente convertible (MLC) y al turismo.
- Financiamiento, a través, por ejemplo, de reorientar en el presupuesto los fondos de fomento para estimular el crecimiento de las producciones, incrementar y diversificar los servicios del seguro.
- Estructura del sistema cooperativo, mediante un programa que incluye, entre otras acciones, la extinción o fusión de las cooperativas sin posibilidad de recuperar su rentabilidad.
- Programas de desarrollo local, entre productores y cooperativas para desarrollar actividades que incrementen el valor agregado de las producciones primarias, generar ofertas de servicios y gestionar la comercialización.

La información disponible sobre producción muestra que la dinámica hasta septiembre de 2022 todavía es decreciente (gráfico 10). La mayor caída ocurre en las producciones de la ganadería. Con la única excepción de la carne bovina, en todos los demás rubros ganaderos disminuyen tanto la masa de animales en producción como los rendimientos por cabeza, lo que refleja la falta de aseguramiento en la alimentación de estos rebaños. Particularmente acusada es la caída en el caso de la carne de cerdo (-40 %), con

una disminución de los animales a sacrificio (-32 %) y del peso promedio por cabeza sacrificada (-12 %).

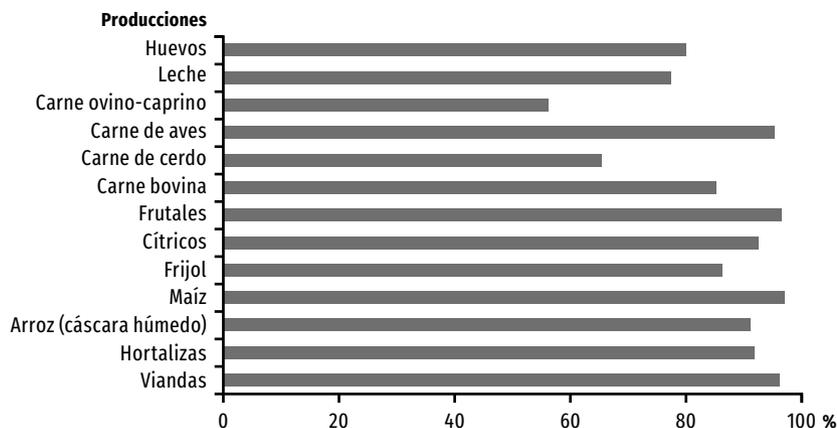


Gráfico 10. Dinámica de producciones agropecuarias seleccionadas, enero-septiembre de 2021 (enero-sept./2020=100%).

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

En todo caso, es preciso enfatizar que la implementación de las referidas medidas requiere secuencialidad e integralidad. En primera instancia, se impone lograr mayores niveles de inversión en la actividad con criterios de sostenibilidad, tanto económica como social y medioambiental. No acaba de ocurrir la necesaria reasignación de recursos a este estratégico sector: justamente los recursos para la inversión en este sector continúan constituyendo una ínfima parte del total invertido en el país, apenas 3 % (ONEI 2021c).

En lo que respecta a las importaciones de alimentos, estas experimentan asimismo contracciones considerables (tabla 2). Los desequilibrios en el sector externo cubano, que ya en 2019 no permitían sostener estas importaciones, se agudizan en 2020 con los embates de la pandemia de COVID-19 y la necesaria restricción al desempeño económico en pos de su contención.

Tabla 2. Importaciones de alimentos seleccionados y su variación en períodos

PRODUCCIONES	U.M.	U.M.	2019	2020	2019 vs 2016 (%)	2020 vs 2016 (%)	2020 vs 2019 (%)
ALIMENTOS	MM CUP	1988	2123	1809	7	-9	-15
Carnes de aves	Mt	241	287	410	19	70	43
Leche en polvo	Mt	55	54	45	-2	-18	-17

PRODUCCIONES	U.M.	U.M.	2019	2020	2019 vs 2016 (%)	2020 vs 2016 (%)	2020 vs 2019 (%)
Pescado	Mt	10	20	4	103	-57	-79
Trigo	Mt	800	717	700	-10	-13	-2
Arroz consumo	Mt	542	477	447	-12	-18	-6
Maíz	Mt	875	873	780	0	-11	-11
Legumbres secas	Mt	104	107	121	3	16	-13
Aceite de soya	Mt	141	95	104	-33	-26	9

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a).

La información recopilada pone de manifiesto que en los últimos años la disponibilidad de alimentos ha mermado por la contracción tanto de la producción doméstica como de las importaciones.

La conjunción de las caídas en la producción doméstica y en las importaciones de alimentos directos para consumo permiten afirmar que la disponibilidad de alimentos estimada, en términos de energía y proteínas ha mermado en 14 % entre 2016 y 2020. Esta estimación se realiza a partir de la información referida a la producción doméstica y las importaciones, a las que se han descontado las exportaciones (incluido lo destinado al turismo). Se deducen también las mermas correspondientes a distribución, porción no comestible y cocción, según los índices utilizados en la planificación nacional. Los resultados se muestran en la gráfico 11.

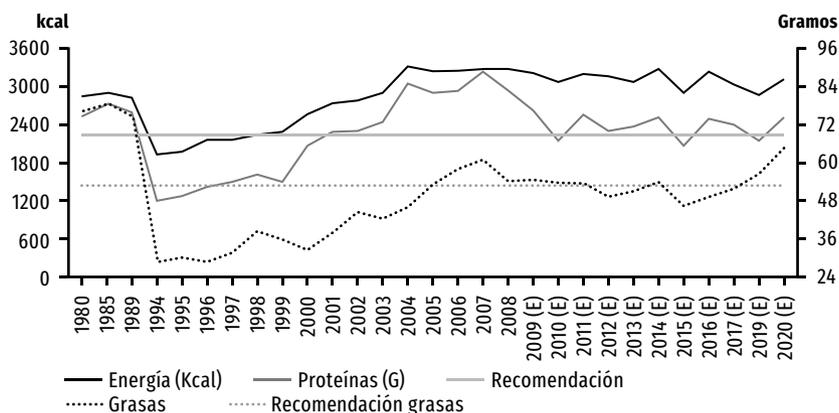


Gráfico 11. Consumo aparente de alimentos de la población cubana.

Fuente: Elaboración propia a partir de ONE (varios años, «Consumo de alimentos») y Anuarios Estadísticos de Cuba) y ONEI (varios años, Anuarios Estadísticos de Cuba) y INHA-MINSAP (2008).

En base a estos estimados para la época más reciente, a partir de 2008 se aprecia una tendencia a la contracción en términos de disponibilidad de energía y proteínas que afecta la seguridad

alimentaria en uno de sus componentes. En el caso de las proteínas, lo disponible se ha mantenido oscilando alrededor de los requerimientos.

Por otra parte, esta disponibilidad todavía está sustentada en una significativa proporción a partir de las importaciones de alimentos, con un crecimiento cuando se mide en términos de proteínas y grasas en 2020 (gráfico 12).

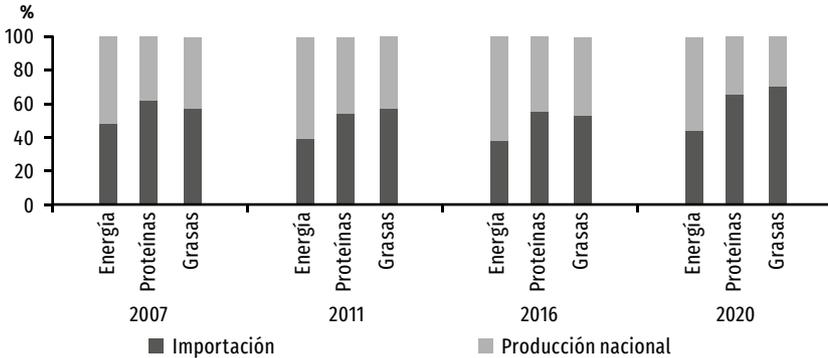


Gráfico 12. Contribución de la producción nacional y las importaciones al consumo aparente de alimentos en Cuba.

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI.

Las compras externas anuales de alimentos rondan los dos mil millones de dólares como promedio.⁸ Se estima que casi la mitad de ellas podrían ser sustituidas con producción doméstica. Aunque existe un énfasis marcado por lograr este propósito desde 2008, los progresos obtenidos en esta década no son los necesarios.

Acceso a los alimentos

En cuanto al acceso económico, han ocurrido transformaciones importantes en estos dos últimos años. Se mantiene el canal de distribución del consumo racionado, que garantiza un nivel de acceso tanto físico como económico a un grupo de alimentos. Hasta 2020, estos productos exhibían un alto nivel de subsidio. En 2021, como parte del Ordenamiento monetario, se levanta esta subvención y se mantiene solo para algunos productos destinados a niños, embarazadas y dietas médicas. El costo mensual de los alimentos normados por persona pasó de aproximadamente

⁸ Se mantuvo por encima de 2 mil millones entre 2017-2019 y en 2020 bajó a 1,9 MMM según la ONEI.

25 CUP a cerca de 230 CUP.⁹ No obstante, el incremento del costo de la canasta normada se contempló en la canasta básica de referencia, a la cual se indexaron los nuevos salarios y pensiones, por lo que se mantiene asequible.

El consumo normado provee cantidades que logran cubrir las recomendaciones nutricionales para la población menor de 7 años de edad. Sin embargo, a través de ellas no se garantiza la necesaria diversidad en la dieta. En particular, no se aportan alimentos ricos en fibra dietética, así como tampoco frutas y vegetales frescos. En el caso de la población de 7 años de edad en adelante, satisface alrededor del 45 % de las recomendaciones energéticas, 40 % de las proteicas y una cuarta parte de las de grasas. En particular, el grupo poblacional de 14 a 60 años es el que menores contribuciones recibe (apenas 36 % de la recomendación energética, 24 % de la proteica y 18 % de la de grasas).¹⁰ En estos casos se mantiene el problema de la poca diversidad.

No existe una evidencia fáctica de que el Ordenamiento haya tenido un impacto en el acceso económico a los alimentos por la vía de la distribución normada. Sin embargo, se desea señalar que hubo alimentos cuyos precios experimentaron incrementos tan elevados que muy probablemente hayan tenido un impacto en el consumo. Tal es el caso, por ejemplo, del pan, que aumentó su precio 20 veces, de 5 centavos a 1,00 CUP.

Si bien es cierto que las pensiones y salarios calculados para el Ordenamiento son suficientes para adquirir lo normado, también lo es el hecho de que lo que se adquiere por este canal es insuficiente en cantidad y variedad y requiere ser complementado en otros espacios de mercado, donde los precios se han incrementado considerablemente, incluso desde antes de la incidencia de la COVID-19. En particular destacan los precios en los mercados informales y en los agropecuarios.

También resalta que desde 2019 se puso en funcionamiento una cadena de tiendas en moneda libremente convertible (MLC),

⁹ Aun cuando el costo informado por Marino Murillo Jorge –quien fuera Jefe de la Comisión de Implementación de los *Lineamientos*– en el espacio televisivo «Mesa Redonda» a finales de 2020 ascendía a 180 CUP (tomando en cuenta los nuevos precios después de Ordenamiento), estimaciones de las autoras a partir de los productos y cantidades que se distribuyen en La Habana, lo ubican en casi 230 CUP. La diferencia debe estar asociada a que probablemente la cifra informada por Murillo Jorge corresponda al promedio nacional, habida cuenta de que a la capital se le asignan mayores cuotas por persona.

¹⁰ Se han tomado en cuenta las recomendaciones nutricionales elaboradas para la población cubana por el Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos en octubre de 2008 (INHA-MINSAP, 2008).

donde solo se puede operar con tarjeta magnética.¹¹ En sus inicios estas ventas se circunscribían a bienes de consumo de larga duración. Sin embargo, desde mediados de 2020 se incorporan los alimentos al surtido de estas tiendas. La oferta de alimentos en este espacio fue en aumento durante 2021, tanto por la ampliación paulatina del número de tiendas como por la inclusión de nuevos productos (algunos provenientes de mini-industrias nacionales).

Este es un segmento de mercado mucho más restrictivo. Para acceder, hay que contar con ingresos en divisas (euros, dólares u otras monedas convertibles), los cuales se depositan en banco y se convierten a dólares según las tasas de cambio vigentes para cada una de esas monedas. Esta es una primera barrera de acceso, ya que no toda la población recibe remesas u otros ingresos en divisas y no existe un mercado cambiario oficial donde se puedan adquirir. La segunda barrera es la imposibilidad de depositar dólares en efectivo a partir del mes de junio de 2021, por las dificultades para el país en la operación con esa moneda en el mercado internacional debido a las sanciones impuestas por el bloqueo.

De acuerdo a los ingresos, existen grupos en desventaja para el acceso. Entre ellos, los beneficiarios de la asistencia social, los jubilados y los trabajadores que devengan un salario mínimo y que no cuentan con otra fuente adicional de ingresos. Esta problemática puede tener mayor incidencia entre las mujeres jefas de hogar y madres solas, dependientes únicamente de sus salarios o de la asistencia social, y que no dispongan de una red de apoyo familiar.

A partir del Ordenamiento se fijó el salario mínimo mensual en una cuantía de 2100 CUP y la pensión mínima en 1528 CUP al mes, calculados ambos a partir de una canasta básica de referencia de bienes y servicios. Los nuevos salarios y pensiones, según el diseño, permitirían acceder a dicha canasta que garantizaría un consumo de alimentos equivalente a 2100 kcal diarias. Como se argumentó en el informe de diciembre sobre la economía cubana en los dos últimos años, la implementación se ha desviado considerablemente del diseño. De tal modo, ni salarios ni pensiones mínimas son suficientes para enfrentar el costo actual de la vida.

En Cuba se realizan encuestas sobre la situación económica de los hogares de manera sistemática, sin embargo, esta información no es de dominio público. Por esa razón, García y Anaya se han acercado a la problemática en varios estudios (2007, 2014, 2018a, 2018b, 2019). Para evaluar los efectos combinados de todos los

¹¹ Se aceptan tarjetas en MLC emitidas por bancos nacionales y también algunas internacionales como Mastercard y Visa, por ejemplo.

sucesos antes referidos en cuanto al acceso de la población a los alimentos, se ha empleado en este informe la misma metodología.

La estimación realizada se basa en la construcción de un presupuesto de gastos básicos para un hogar de tres personas¹² y para un mes. La composición sociodemográfica de un hogar de tres personas puede variar, por lo que se han tomado en cuenta algunas de las posibles estructuras: dos adultos en edad laboral y un anciano (pensionado y sin pensión); un adulto en edad laboral, un menor y un anciano (pensionado y sin pensión); dos adultos en edad laboral y un menor. Estas composiciones familiares resultan en distintos gastos en alimentación, en virtud de los accesos diferenciados a fuentes subsidiadas, e implican diferentes magnitudes de ingresos del hogar.

En la tabla 3 se muestra el contraste entre los gastos estimados en alimentación per cápita y los montos de los salarios y pensiones mínimos.¹³ Se trabaja con las mismas dos variantes de consumo de alimentos:

- Una «variante básica», que completa el surtido y los gastos de alimentación más allá de lo que provee el racionamiento y otros canales de distribución de alimentos (que aún cuentan con subsidio), a partir de compras en espacios mercantiles (mercados agropecuarios, en MLC, en CUP formales e informales). Dichas compras se limitan a productos que forman parte de la alimentación tradicional de la población cubana, como arroz, frijoles, viandas y carne de cerdo.
- La «variante mejorada», que toma en cuenta para el completamiento de la alimentación no solo productos de la dieta considerada tradicional, sino que agrega otros que le imprimen mayor calidad y variedad a la dieta. Tal es el caso de la incorporación del consumo de 400 gramos de frutas y vegetales diarios (según recomendación de OMS, 2015 y 2017),¹⁴ así como de un vaso de leche, carne de ave y aceite vegetal.

¹² Se trata del promedio aproximado de personas en los hogares en Cuba, según el Censo de Población y Viviendas del 2012 (ONEI, 2014a, p. 69, universo informativo de resultados censales).

¹³ En este momento del año, es imposible trabajar con los salarios y pensiones medias de 2021, ya que no se dispone de esta información. Por tal razón, se ha decidido modelar con los mínimos, publicados en las resoluciones 28 y 29 de 2021, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

¹⁴ «...de un mínimo de 400 g diarios de frutas y verduras (excluidas las patatas y otros tubérculos feculentos) para prevenir enfermedades crónicas como las cardiopatías, el cáncer, la diabetes o la obesidad, así como para prevenir y

- El completamiento se refiere a incorporar las cantidades necesarias de alimentos para llegar al nivel consumo aparente de alimentos (en términos de energía) estimado por las autoras para el año 2020 y para completar un consumo equivalente a la recomendación nutricional para la población cubana (también en términos de energía).

Los precios considerados para calcular el costo de estas variantes fueron: para los productos normados, los vigentes tras el Ordenamiento; para el resto,¹⁵ los mínimos para La Habana declarados en la publicación «Anexo. Índice de precios al consumidor» (ONEI, 2021d).

Lo primero que llama la atención de la información recogida en la tabla 3 es que ni los salarios ni las pensiones mínimas correspondientes al año 2021 resultaban suficientes para acceder a los gastos de alimentación correspondientes a la variante básica y un consumo medio calórico de unas 3100 kcal diarias (estimado a partir de la disponibilidad de alimentos en 2020). Mucho menos para acceder a la variante mejorada, que significa realizar gastos adicionales por persona de entre 600 y 700 CUP mensuales por encima de la variante básica.

Si se toma como referencia un consumo de alimentos más modesto, que corresponda con las recomendaciones nutricionales para la población cubana (de 2300 kcal), los salarios mínimos permiten acceder a la variante básica, y la pensión mínima enfrenta dificultades para acceder a una dieta con ese contenido energético. Ninguna de las dos prestaciones resulta suficiente para acceder a la variante mejorada.

La comparación realizada enfrenta el gasto y un ingreso de determinada magnitud per cápita. Si hay que mantener a partir de ese ingreso a otra persona dependiente (ya sea menor o mayor), la situación se torna mucho más restrictiva.

Es importante resaltar que la canasta básica de referencia empleada para las reformas de salarios y pensiones como parte de la Tarea Ordenamiento se calculó en base a un consumo de alimentos de 2100 kcal, que resulta inferior tanto a la recomendación para la población cubana (2300 kcal), como a la establecida por la Organización para la Agricultura y la Alimentación de Naciones

mitigar varias carencias de micronutrientes, sobre todo en los países menos desarrollados».

¹⁵ El pollo no aparece en la lista de productos contenida en el Anexo de la publicación donde se encuentran los precios, por ende, se empleó el precio en el mercado informal.

Unidas (FAO, por sus siglas en inglés) de 2400 kcal. Cualquier desviación en la oferta de alimentos o en sus precios significaría una desprotección en términos de seguridad alimentaria. La realidad, lamentablemente indica que estamos en ese escenario.

Tabla 3. Gastos de consumo (per cápita mensual) en 2021 y su comparación con salarios y pensiones mínimos (en CUP)

	GASTOS EN ALIMENTOS				GASTOS TOTALES			
	VARIANTE BASICA		VARIANTE MEJORADA		VARIANTE BASICA		VARIANTE MEJORADA	
	MIN	MAX	BASICA	MAX	MIN	MAX	MIN	MAX
COMO VALOR ABSOLUTO (CUP)								
Como consumo equivalente al promedio en 2020	2229	2567	1917	3196	3187	3577	3875	4206
Como consumo equivalente al requerimiento	1326	1655	1937	2349	2284	2665	2895	3359
COMO PORCENTAJE								
Con consumo equivalente al promedio en 2020								
Salario mínimo de 2021	106%	122%	139%	152%	152%	170%	185%	200%
Pensión mínima de 2021	146%	168%	191%	209%	209%	234%	254%	275%
Con consumo equivalente al requerimiento								
Salario mínimo de 2021	63%	79%	92%	112%	109%	127%	138%	160%
Pensión mínima de 2021	87%	108%	127%	154%	249%	274%	289%	220%

De todos modos, en la tabla 3 se ha incorporado un estimado del gasto total de bienes y servicios, partiendo de considerar los gastos en alimentación en ambas variantes. Además, se incorporan a la canasta de consumo: servicios básicos (electricidad, agua y saneamiento, gas manufacturado y transporte); ropa y calzado; medicamentos y productos de higiene y aseo. No se incluyen entre esos gastos ni los servicios de educación ni los de salud, por tratarse de servicios que brinda el Estado de manera universal y gratuita, ni el alquiler de la vivienda, pues la mayoría de la población habita en viviendas propias. Los precios empleados para la estimación fueron:¹⁶

- En el caso de los servicios básicos, las tarifas establecidas por el Estado.

¹⁶ Estos precios son los empleados para 2021. Para 2005, 2011 y 2016 los precios empleados se encuentran en los trabajos de García y Anaya referenciados en la bibliografía.

- Para la ropa y el calzado: precios aproximados vigentes en la red de tiendas en MLC, convertidos a un tipo de cambio informal de 75 CUP por MLC.
- Para los medicamentos, se empleó la venta minorista per cápita de 2018 (última información disponible), considerando un incremento de precios del 300 % (o sea, se cuadruplican).
- Para higiene y aseo, una combinación entre los precios del consumo normado (para algunos productos que se expenden por esta vía como jabón de lavar, de baño y pasta dental), los precios en mercados liberados en CUP y en MLC.

Siguiendo en el análisis de la tabla 3, se aprecia que para 2021 salarios y pensiones mínimas resultaban insuficientes para adquirir la canasta de bienes y servicios básicos construida. El déficit según composición de hogar se sitúa entre 5000 y 7000 pesos en la variante básica, y entre 7000 y 10000 en la variante mejorada.

En 2021, para asumir la canasta básica de bienes y servicios construida por las autoras, se requieren por hogar de tres personas, cinco salarios mínimos, en el caso de la variante básica de consumo de alimentos, y 6, en el caso de la mejorada, tomando como referencia el consumo aparente estimado.

La tabla 4 muestra los rangos del monto de gasto familiar y per cápita en bienes y servicios básicos para cada año, considerando un consumo de alimentos equivalente al consumo aparente (en 2005 según ONEI, en 2011, 2016 y 2021, estimado) y un consumo equivalente a la recomendación promedio considerada.

Tabla 4. Gastos de consumo estimados para distintos períodos (en CUP).

GASTOS	2005		2011		2016		2021	
	KCAL	KCAL	KCAL	KCAL	KCAL	KCAL	KCAL	KCAL
Familiar	934 - 1007	611 - 739	1206- 1348	747 - 865	1283- 1395	806-904	9561- 10730	6852- 7994
Por persona, pc	311 - 336	204-246	402-449	249 - 288	428 - 465	274-301	3187- 3577	2284- 2665
Gasto pc vs. salario mínimo	1,4-1,5	0,9-1,1	1,8-2,0	1,1-1,3	1,9-2,1	1,2-1,3	1,5-1,7	1,1-1,3

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a).

Los tres primeros años no son comparables en términos de gasto absoluto al año 2021, ya que en este año crecieron considerablemente los salarios y pensiones mínimas, como parte de la Tarea

Ordenamiento. Por tal razón, hemos comparado los gastos per cápita en cada caso con el salario mínimo vigente.

Es evidente que aun cuando uno de los propósitos del ordenamiento era contribuir a recuperar el papel del salario, en realidad la situación no se diferencia mucho de la que prevaleció en años anteriores. Y aun cuando parecería ser algo mejor en términos relativos, si se le compara con la de 2016, las tensiones antes referidas con los abastecimientos hacen mucho más complicada su gestión.

De hecho, cuando se observa la nueva escala salarial (*Gaceta Oficial*, n.º 69, Extraordinaria, de 10/12/2020, Res. n.º 29 del MTSS, p. 599) y se contrasta con los montos del gasto en alimentos obtenidos (2200 CUP en la variante-básica con consumo de 3100 kcal diarias) están en problemas hasta los trabajadores que están en el grupo de complejidad II, a los que les alcanzaría el salario justo para ese gasto. Si se considera el gasto de consumo con todo lo demás (3200 CUP mensuales, asumiendo también el consumo de alimentos correspondiente a 3100 kcal en variante básica), entonces están en problemas hasta los del grupo X (de 32 grupos en total).

Si se toma un consumo de alimentos más modesto, correspondiente a las 2300 kcal de requerimiento promedio (1300 CUP de costo), entonces, considerando consumo de alimentos solamente, es asequible a todos los grupos; empleando todo el consumo (2300 CUP de costo), están en problemas hasta el grupo II.

Y todo este análisis se ha realizado asumiendo que no hay personas dependientes.

La tabla 5 muestra la misma comparación, teniendo en cuenta solo los gastos estimados en alimentos en sus dos variantes. Se pueden hacer idénticos comentarios a los que hiciéramos con relación a los gastos básicos de consumo estimados.

Tabla 5. Gastos de consumo en alimentos estimados para distintos períodos.

GASTOS	2005		2011		2016		2021	
	3 356 KCAL	2400 KCAL	3 285 KCAL	2400 KCAL	3524 KCAL	2400 KCAL	3122 KCAL	2300 KCAL
Familiar	686-749	352-481	868-1007	406-524	891-1003	413-512	6687-7700	3978-4964
Por persona, pc	229-250	117-160	289-336	135-175	297-334	138-171	2229-2567	1326-1655
Gasto pc vs. salario mínimo	1,0-1,1	0,5-0,7	1,3-1,5	0,6-0,8	1,3-1,5	0,6-0,8	1,1-1,2	0,6-0,8

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a).

Con relación a la estructura de los gastos de consumo estimados, se observa una estabilidad en la alta proporción que representan los alimentos, que rebasa el 70 % para un consumo equivalente al aparente estimado para cada año estudiado y se mueve entre 55 y 69 % para un consumo equivalente la recomendación promedio considerada (gráfico 13).

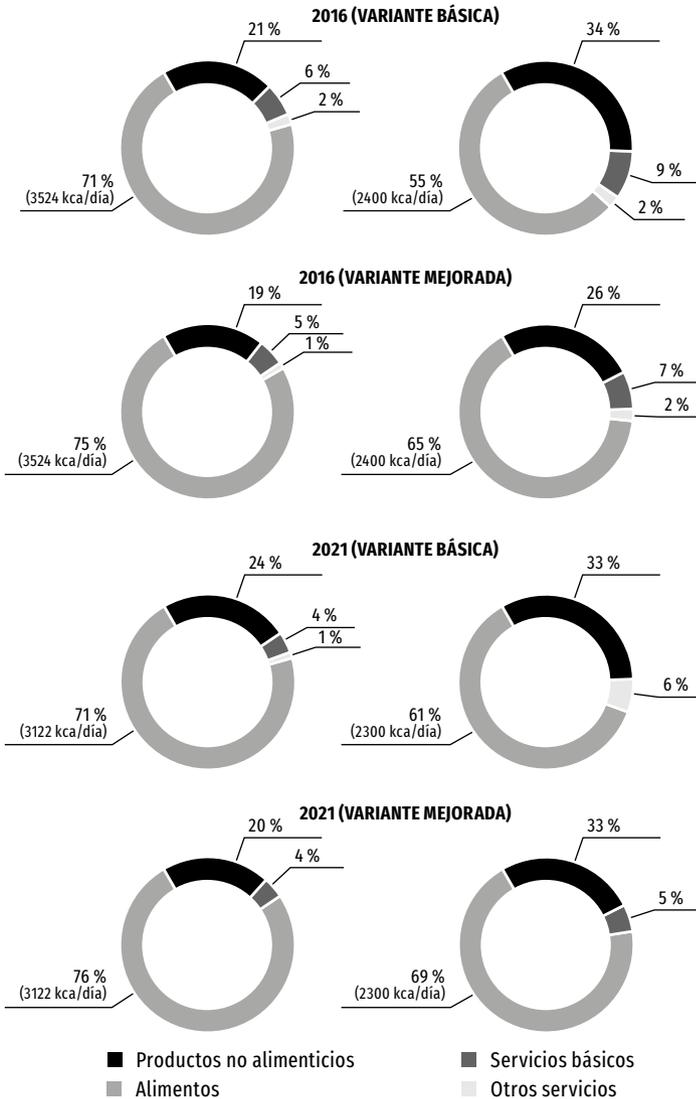


Gráfico 13. Estructura de gastos familiares. Comparación con períodos anteriores.

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI.

Tales proporciones se consideran elevadas y características de economías de un bajo nivel de desarrollo, además de que ponen en una situación de tensión a las economías de las familias cubanas.

Reflexiones finales

La alimentación es una necesidad básica del ser humano. Una incorrecta alimentación deriva en afectaciones a la salud, por ende, no es un asunto postergable. A pesar de las múltiples políticas implementadas a través de los años, en especial dentro del proceso de «actualización», la necesaria mejora no se manifiesta.

La disponibilidad ha menguado a partir de la contracción de la producción nacional, que no ha sido compensada con incrementos de las importaciones. El acceso se ve afectado por la disminución de la disponibilidad y por el incremento de los precios de los alimentos en los diferentes espacios de mercado, en un contexto de heterogeneidad de ingresos.

La nueva estrategia aprobada en julio de 2020 se enfoca principalmente en la producción de alimentos y, al menos el documento que muestra la síntesis, no incorpora la visión de seguridad alimentaria y sus cuatro componentes ni el enfoque de cadena de valor tan útil para garantizar un proceso sistémico. Las propuestas son recurrentes en momentos de crisis y versan sobre la garantía de un número de libras per cápita de determinados alimentos, la producción de rubros de ciclo corto y, en el caso de los cárnicos, la producción de extensores, entre las que más se repiten.

Sin embargo, y con el propósito de no reiterar resultados de trabajos anteriormente publicados, solo se insiste en que se mantienen las inconsistencias en ellos señaladas con relación a aspectos como la prioridad asignada y los resultados alcanzados, la secuencialidad requerida y la necesaria intersectorialidad que lleva este asunto.

Se considera que la seguridad alimentaria debe ser estratégica dentro de la estrategia. Es la base del éxito de muchas otras políticas económicas y sociales, dado que es, como se ha dicho antes, una necesidad elemental del ser humano, a cuya satisfacción no puede renunciar.

Por demás, las afectaciones causadas por la COVID-19 en la economía doméstica que se han traducido en una menguada oferta de bienes y servicios, en especial de alimentos, y algunas medidas económicas como la apertura de una red de tiendas en MLC donde se expenden productos básicos necesarios que complementan

las necesidades nutricionales y el Ordenamiento monetario, han lacerado aún más el acceso. Se estima que la conjunción de todos estos factores ha provocado una mayor heterogeneización del consumo, dejando a grupos de la población sumamente desprotegidos por la incapacidad de sus ingresos de cubrir una canasta básica de consumo.

Referencias bibliográficas

- ANAYA, B.; GARCÍA, A. (2018A). «Dinámica de gastos básicos en Cuba (primera parte)». [Consulta: 2018-10-17]. Recuperado de <http://www.ipscuba.net/economia/dinamica-de-gastos-basicos-en-cuba-primera-parte/>
- Anaya, B.; García, A. (2018b). «Dinámica de gastos básicos en Cuba (segunda parte y final)». [Consulta: 2018-10-17]. Recuperado de <http://www.ipscuba.net/economia/dinamica-de-gastos-basicos-en-cuba-segunda-parte-y-final/>
- ANAYA, B.; GARCÍA, A. (2019). «Accesibilidad a los alimentos en Cuba: situación actual y desafíos», pp. 171-179. En R. Torres y D. Echevarría (comps.), *Miradas a la economía cubana. Un plan de desarrollo hasta 2030*. La Habana: Ruth Casa Editorial.
- FAOSTAT (2019 y 2021). Banco de datos de FAO. [Consulta: 2022-4-12]. Recuperado de <http://www.fao.org/faostat/es/#data>
- GARCÍA, A.; ANAYA, B. (2007). «Política social en Cuba, nuevo enfoque y programas recientes». En *Publicaciones 2006-2007 del Centro de Estudios de la Economía Cubana*, CD. La Habana: Universidad de La Habana. ISBN: 978-959-282-067-8.
- GARCÍA, A.; ANAYA, B. (2014). «Gastos básicos de familias cubanas pensionadas y salarios dependientes», pp. 89-94. *Temas*, n.º 79, julio-septiembre, La Habana. ISSN: 0864-134X.
- INHA-MINSAP (2008). «Recomendaciones nutricionales para la población cubana, versión resumida». La Habana, octubre.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (2015). «Alimentación sana. Nota descriptiva n.º 394». [Consulta: 2018-2-12]. Recuperado de <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/es/>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (2017). «Fomento del consumo mundial de frutas y verduras». [Consulta: 2018-2-12]. Recuperado de <http://www.who.int/dietphysicalactivity/fruit/es/>
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI) (2018a). *Series estadísticas*. Versión digital. La Habana.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI) (2018b). *Panorama uso de la tierra, Cuba 2017*. Versión digital. La Habana.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI) (2021a). *Anuario Estadístico de Cuba 2020*. Versión digital. La Habana.

- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI) (2021b). «Sector agropecuario. Indicadores seleccionados, enero-septiembre 2021». Dirección de Estadísticas Básicas. La Habana, noviembre.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI) (2021c). «Inversiones. Indicadores seleccionados, enero-septiembre 2021». Dirección de Estadísticas Básicas. La Habana, noviembre.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI) (2021d). «Anexos. Índice de precios al consumidor». La Habana, noviembre.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC) (2021). *8.º Congreso PCC, Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista; lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*. [Consulta: 2022-3-19]. Recuperado de <http://www.granma.cu/octavo-congreso-pcc/2021-06-17/disponibles-para-su-descarga-la-conceptualizacion-del-modelo-y-los-lineamientos-para-el-periodo-2021-2026-17-06-2021-18-06-47>
- PRENSA LATINA (2022). «Cuba por recuperarse del peor año agrícola en una década». [Consulta: 2022-3-19]. Recuperado de <https://www.prensa-latina.cu/2022/03/14/cuba-por-recuperarse-del-peor-ano-agricola-en-una-decada>



Sobre los autores

BETSY ANAYA CRUZ

Doctora en Ciencias Económicas. Profesora Titular y directora del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana.

ORCID 0000-0001-9537-0714

Correo electrónico: betsy@ceec.uh.cu

ANICIA GARCÍA

Doctora en Ciencias Económicas. Profesora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana y directora de Cuadros de la Universidad de La Habana.

ORCID 0000-0002-9877-0075

Correo electrónico: anicia@rect.uh.cu

VILMA HIDALGO DE LOS SANTOS

Doctora en Ciencias Económicas. Profesora Titular de la Facultad de Economía y directora general de la Fundación Universitaria para la Innovación y el Desarrollo de la Universidad de La Habana.

ORCID 0000-0001-6006-5330

Correo electrónico: vilmah@rect.uh.cu

Silvia Odriozola Guitart

Doctora en Ciencias Económicas. Profesora Titular y decana de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana.

ORCID 0000-0003-2820-1202

Correo electrónico: silviao@fec.uh.cu

RAÚL RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Doctor en Ciencias Históricas. Profesor Titular y director del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos de la Universidad de La Habana.

ORCID 0000-0003-2943-4171

Correo electrónico: rodriguezr@cehseu.uh.cu

CAROLA SALAS COUCE

Doctora en Ciencias Económicas. Profesora Titular y directora del Centro de Investigaciones de la Economía Internacional de la Universidad de La Habana.

ORCID 0000-0003-2967-6963

Correo electrónico: carol@ciei.uh.cu

JUAN TRIANA CORDOVÍ

Doctor en Ciencias Económicas. Profesor Titular y Consultante del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana.

ORCID 0000-0002-6981-4243

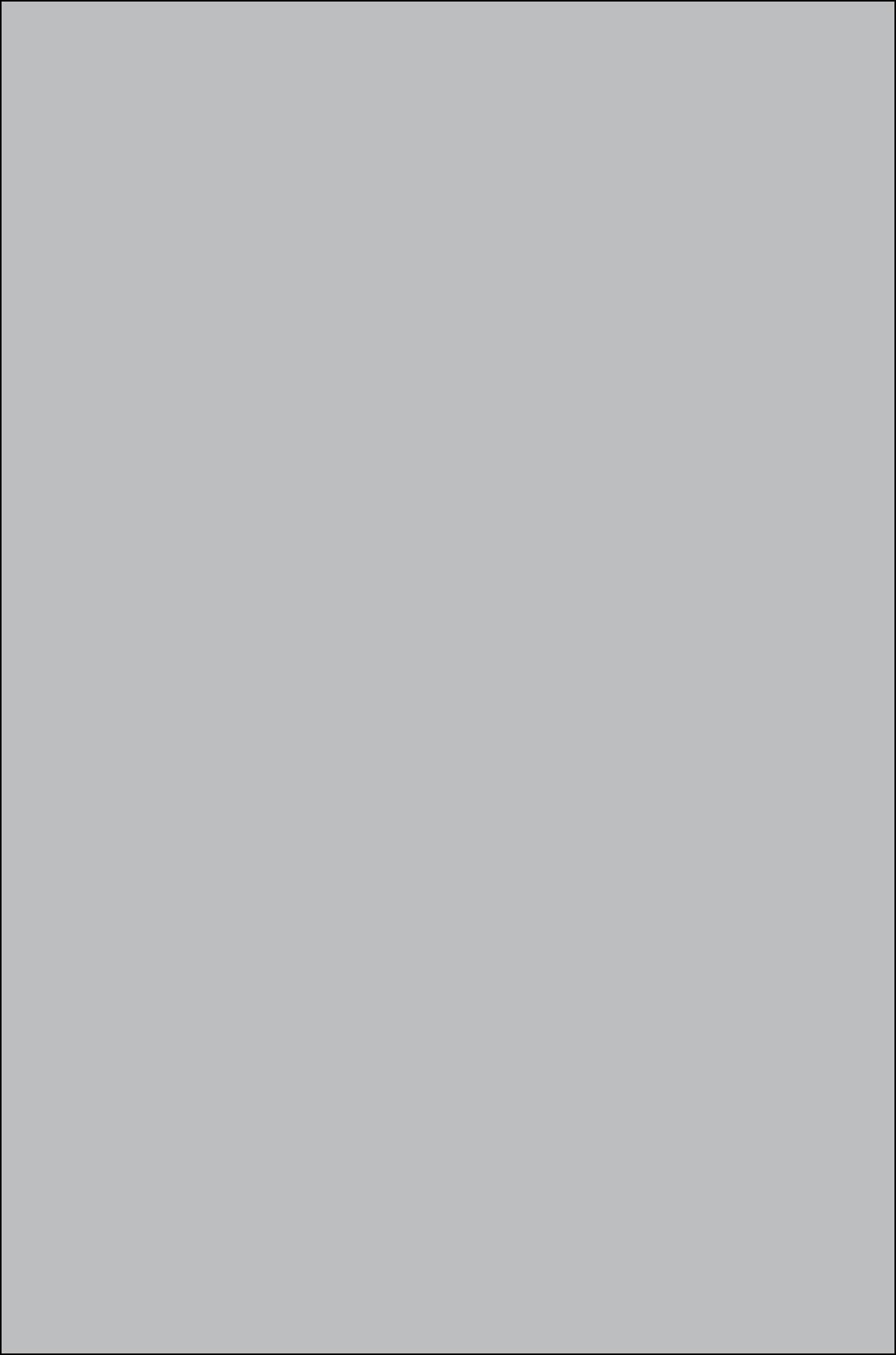
Correo electrónico: jtriana@ceec.uh.cu



Esta edición
de *La economía cubana pospandemia de COVID-19*,
de Vilma Hidalgo de los Santos,
se terminó en 2022

Para su composición
se emplearon las tipografías
Noto Serif
–en sus variantes Thin, Regular, Italic,
Medium, Medium-Italic,
Bold y Bold-Italic–,
de Google Inc. y Monotype Imaging Inc.;
y *Fira Sans*
–en su variante Condensed–,
de los diseñadores alemanes
Erik Spiekermann y Ralph du Carrois







LA ECONOMÍA CUBANA POSPANDEMIA DE COVID-19

La pandemia de COVID-19 ha supuesto, entre otras cosas, un parteaguas en el devenir global. Desde el punto de vista económico, la recesión que ha generado impone pensar ajustes importantes de cara a una resiliencia que no parece conseguirse en corto margen temporal. La situación, agravada por un orden mundial que la mayor potencia imperial conocida en la historia quiere mantener a toda costa conservando su hegemonía, es mucho más compleja para los llamados «países en desarrollo». Cuba, en particular, afronta la hora, con la satisfacción de una efectiva política en el manejo de la crisis pandémica y de la tremenda hazaña conseguida con más del 90 % de su población vacunada con robustas vacunas elaboradas por nuestros científicos y producidas con nuestros esfuerzos; pero en lo concerniente a su recuperación económica, transita por un momento muy difícil. La pandemia llegó en medio de transformaciones diversas que el país venía diseñando e instrumentalizando desde antes para robustecer una economía marcada por la debilidad, dados problemas de orden interno y externo, y, fundamentalmente, por un brutal bloqueo económico y financiero sostenido por los EE. UU. durante más de sesenta años y recrudecido, incluso, durante el trance epidemiológico. Autoridades académicas de la Universidad de La Habana en este volumen exponen resultados de investigación y consideraciones en torno a problemáticas económicas cruciales, para trazar un mapa del estado actual de la economía cubana pospandémica, valorar aciertos y proponer nuevas medidas y correcciones de políticas.

