



FORO  
EUROPA~CUBA  
Jean Monnet Network

Cofinanciado por el  
programa Erasmus+ de  
la Unión Europea



# Working paper

Vol. 24 | SEPTIEMBRE 2020

## POLÍTICA SOCIAL EN CUBA: LOGROS Y RETOS DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Dra. Betsy Anaya Cruz,**

*Centro de Estudios de la Economía Cubana,  
Universidad de La Habana, Cuba  
[betsy@ceec.uh.cu](mailto:betsy@ceec.uh.cu)*

**Dra. C. Anicia García Álvarez,**

*Centro de Estudios de la Economía Cubana,  
Universidad de La Habana, Cuba  
[anicia@rect.uh.cu](mailto:anicia@rect.uh.cu)*

### RESUMEN

*Los servicios sociales han contado con una elevada prioridad en el proyecto socioeconómico cubano. Sin embargo, las dificultades en el logro de los propósitos de desarrollo económico de nuestro país ponen en tensión sistemáticamente el avance en esos logros y hasta su mantenimiento. Este trabajo tiene como propósito analizar los desafíos que enfrenta la administración pública cubana en el contexto de la definición y la construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico y social.*

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como propósito analizar los desafíos que enfrenta la administración pública cubana en el contexto de la definición y construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico y social, enfocados especialmente a este último aspecto. Este nuevo modelo se refiere al cambio de enfoque que se introduce a partir de los Lineamientos para la Política Económica y Social aprobados en el Sexto Congreso del Partido Comunista de Cuba, que se actualizan en el séptimo congreso, a los que se incorporan otros documentos programáticos importantes. Por ejemplo, se confiere un mayor espacio al mercado aunque se mantiene la planificación como el mecanismo regulador fundamental, se diversifican las formas de gestión ampliando el trabajo por cuenta propia y las cooperativas, se propone transitar de un modelo de protección universal que subsidia productos, a uno más personalizado que subsidie directamente a las personas con mayores dificultades, entre las transformaciones más significativas.

Documento preparado para el seminario sobre "Cooperación para la reforma institucional y las políticas sociales"  
Coordinado por

**GIGA**  
German Institute of Global and Area Studies  
Lernende Zentrum für Global und Regionale Studien

SÍGUENOS EN

[www.foroeuropacuba.org](http://www.foroeuropacuba.org)



Se parte para ello de dos enfoques vigentes acerca de la Administración Pública (EcuRed, 2015): el que la concibe como *el conjunto de organismos que han recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales*; pero también, y el que la conceptualiza como *la actividad de estos organismos considerada en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con la población para asegurar la ejecución de su misión*. El análisis que se presenta se basa en el primer enfoque.

Para tratar estos asuntos resulta importante tener en cuenta que Cuba es un país muy especial: nuestro modelo socioeconómico y nuestra concepción de desarrollo han colocado en un lugar cimero las cuestiones que tienen que ver con el desarrollo social, de forma tal que el gasto social representa una proporción significativa del PIB (Producto Interno Bruto) y del gasto del gobierno. Ello ha permitido alcanzar indicadores comparables con los países más desarrollados del mundo; sin embargo, el desarrollo económico relativo de Cuba pone en tensión, sistemáticamente, el progreso en esos indicadores y hasta su mantenimiento.

Entre los conceptos que se manejan para realizar estos análisis están los de desarrollo social y política social. El desarrollo social comprende no solo los principales aspectos que reflejan las condiciones de vida y de bienestar de la población, sino también cómo evoluciona la estructura social y el grado de equidad en la distribución, y cómo se ha transformado la conciencia social, grupal e individual. Se trata de un concepto muy abarcador. En este trabajo solo se abordarán algunas de las cuestiones que tienen que ver con las condiciones de vida y la equidad. Mientras, la política social comprende el conjunto de objetivos de desarrollo social y las vías para alcanzar esos objetivos que se trazan los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales para influir en el desarrollo social (Ferriol et al., 2002). Un mecanismo clave para la implementación de la política social, es justamente, el gasto social, que permite apreciar la prioridad que le confieren los gobiernos a dicha política.

El trabajo se estructura en cuatro secciones: la primera es esta introducción; la segunda contiene el análisis de cómo se concibe la política social en los documentos del 7mo Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), la tercera examina las estadísticas disponibles para diagnosticar el desarrollo social cubano a partir de desde 1989 y hasta la actualidad; y la cuarta concluye, a partir de los hallazgos previos, cuáles son los principales desafíos de la administración pública cubana en lo tocante a la política y el desarrollo social.

## **LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS DOCUMENTOS PROGRAMÁTICOS DEL PCC<sup>1</sup>**

Entre los documentos examinados por el 7mo Congreso del PCC se analizan los correspondientes a la Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030, así como los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021.

Desde la propia introducción de la conceptualización se explicita que una de las fortalezas con las que cuenta Cuba para avanzar en sus propósitos de desarrollo radica en la universalidad de su política social (PCC, 2017, p. 4). Sin embargo –como se documentará en el epígrafe de diagnóstico–, este carácter determina cuantiosos gastos en los programas sociales. La magnitud del monto necesario para la amplia cobertura pone en una situación comprometida al presupuesto estatal, sobre todo cuando la economía atraviesa por ciclos adversos. Si bien en los momentos más duros de la crisis enfrentada por el país durante los años 90 como consecuencia de la caída del campo socialista, estos gastos fueron priorizados, la situación mantenida de déficit presupuestal a la larga se vuelve insostenible, y hay que encontrar otros

---

1. Se trata de los documentos examinados durante el 7mo Congreso del PCC y que fueron posteriormente aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017, y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017. Por su sostenida vigencia, esta sección del trabajo retoma algunas ideas contenidas en el artículo de García, Gratiús e Iñiguez (2013), relacionadas a la valoración de los lineamientos aprobados por el 6to Congreso.

caminos más coherentes con la realidad económica y social actual. Este probablemente sea el mayor desafío a enfrentar y el motivo de que, desde 2010, los documentos programáticos de los congresos del PCC se enfoquen en la mayor eficiencia y efectividad en la prestación de estos servicios.

En la conceptualización se dedica todo un capítulo a la política social (PCC, 2017, pp. 11-13), en el cual se realizan distinciones importantes con relación a enfoques anteriores. Una de ellas es el reconocimiento de que los recursos destinados a su implementación, más que como gastos, deben ser considerados como inversión en el desarrollo social. Otra precisión recae en el énfasis sobre el necesario aumento de la productividad del trabajo y la eficiencia económica para lograr la prosperidad y sostenibilidad de nuestro socialismo; algo lo que no había quedado suficientemente explícito en los lineamientos del 6<sup>to</sup> Congreso. También resulta significativo reconocer el necesario equilibrio que debe primar entre desarrollo económico y social. Igualmente, queda plasmada la necesaria competencia de la administración pública en pos de la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos del país. Por último, cabe resaltar la importancia concedida en este capítulo al trabajo como vía fundamental de acceso a la prosperidad y al bienestar.

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo se establece la visión de la nación cubana, que «se define como soberana, independiente, socialista, democrática, próspera y sostenible» (PCC, 2017, p. 16). La reiteración del carácter socialista de nuestra nación en esa definición y el reconocimiento del principio central del socialismo cubano en la conceptualización, que sitúa al ser humano como el objetivo principal y sujeto protagónico de nuestro sistema, son los fundamentos que determinan que uno de los ejes estratégicos de la propuesta de desarrollo económico y social cubana sea justamente el desarrollo humano, la equidad y la justicia social (PCC, 2017, p. 16). Para lograr los propósitos se identifican algunos retos, tales como el proceso de envejecimiento poblacional y la necesidad de conseguir una participación efectiva de la población en todos los órdenes. Se definen, igualmente, objetivos generales y específicos para conseguir la necesaria transformación en esa dirección (PCC, 2017, pp. 20-21).

Los objetivos generales comprenden explícitamente la consolidación de las conquistas de la Revolución «en política social y garantizar el crecimiento progresivo y sostenible del nivel y calidad de vida de la población» (PCC, 2017, p. 21). También incluyen la intención de «reducir progresivamente la desigualdad económica y social entre los territorios del país, así como la no proveniente de la cantidad, calidad y complejidad del trabajo y los resultados económicos, entre segmentos de la población» (PCC, 2017, p. 21).

De los doscientos setenta y cuatro Lineamientos actualizados, que fueran aprobados con posterioridad al 7<sup>mo</sup> Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC, 2017), treinta y cuatro de ellos se encuentran en el capítulo que aborda la política social. Aun cuando esta cifra pudiera parecer insuficiente, es importante enfatizar que en el resto de los capítulos del documento se encuentran lineamientos que se refieren de manera directa o indirecta a cuestiones relacionadas a las políticas sociales. En esta sección del trabajo se analizan todos aquellos lineamientos que tienen alguna relación con este tema.

La política social de la Revolución cubana se ha caracterizado por su alcance universal. En la plataforma de construcción de la sociedad socialista, el establecimiento de los sistemas nacionales de educación y salud, universales y gratuitos, se dirigió de forma explícita a erradicar las inequidades de acceso de amplios estratos de la población, según la condición económica, la localización geográfica y hasta las expectativas o la motivación.

En el caso del sistema de educación, si bien se mantienen los principios que lo sustentan, varios lineamientos de la política social plantean cambios con indiscutibles repercusiones sociales. Así, por ejemplo, el reordenamiento de la red escolar en el país y, en especial, la drástica disminución del número de estudiantes internos de la enseñanza media y media superior, representa una reducción de los gastos del estado, pero también una ampliación de los gastos familiares y un incremento de la atención de estos jóvenes por sus familias, con efectos más agudos en las mujeres (a quienes la división sexual del trabajo atribuye el rol de cuidadoras)

y en las familias de más bajos ingresos. Del mismo modo, este proceso de compactación y regionalización de los servicios educacionales, ha tenido un impacto en el acceso, sobre todo en las zonas rurales.

La racionalidad y la pertinencia se colocan en el foco de los cambios propuestos en el sistema educacional del país. El ajuste de la capacidad de la red escolar de la educación primaria, en correspondencia con el desarrollo económico, socio-demográfico y los lugares de residencia de los estudiantes y de las matrículas en el nivel pre-universitario y universitario, indican un cambio de política a favor de la racionalidad distributiva, mientras que la necesidad de orientar las matrículas hacia carreras agropecuarias, pedagógicas, tecnológicas y de ciencias básicas afines, y de elevar el reconocimiento a la labor de los técnicos de nivel medio y obreros calificados, son prueba de las necesarias correcciones a la deformada estructura actual de la fuerza de trabajo.

En el caso de las transformaciones del sistema nacional de salud, se establece fomentar la enseñanza, y el empleo del método clínico y epidemiológico por su capacidad resolutoria no explotada, asociado a la racionalidad del uso de medios tecnológicos de diagnóstico y tratamiento de problemas de salud, así como la ampliación de las prácticas de la medicina natural y tradicional. Otros dos lineamientos se refieren a políticas de promoción y prevención para el mejoramiento del estilo de vida, con la participación intersectorial y comunitaria, incluyendo el propósito de mejorar el estado de salud de la población. Es este un lineamiento que, aunque inscrito en la política de salud, es fácil entender que se relaciona con los efectos de la implementación de otros lineamientos, tales como: de la política agroindustrial, los referidos a mejorar la oferta de alimentos en el mercado interno y a garantizar la inocuidad de los alimentos producidos; del modelo de gestión en lo territorial, los relacionados igualmente a la promoción de proyectos para ampliar la producción de alimentos; de la política de ciencia, tecnología, innovación y medio ambiente, los orientados a la generación de resultados que permitan incrementar la producción de alimentos; de la política de transporte, los referidos a mejorar la accesibilidad de la población al transporte, entre otros.

Con relación al transporte, se considera el fomento de nuevas formas organizativas estatales y no estatales en las transportaciones de pasajeros, en correspondencia con las características de cada territorio. Varias variantes se han ido implementando, sobre todo ampliando la participación del sector no estatal (cooperativo y privado) y con mayor énfasis en la capital. Sin embargo, la falta de competencia en el sector de los transportistas y las dificultades para el aprovisionamiento de combustible, lubricantes, piezas de repuesto y servicios de reparaciones, están en la base de los elevados precios del servicio en esta modalidad. Así, habrá que adoptar provisiones que permitan que estos servicios se mantengan accesibles a la población.

Un aspecto acuciante es el referido al sostenimiento de los gastos de seguridad social. Se propone, en tal sentido, aumentar la contribución de los trabajadores, tanto estatales como privados o cooperativistas, al presupuesto específico de la seguridad social. Pero esta no sería la única vía posible de atenuar el déficit en este presupuesto. La situación que ya se enfrenta y la por venir -dado el avance del proceso de envejecimiento de la estructura por edades de la población<sup>2</sup>- requiere de esfuerzos de más largo alcance: lo más perentorio sería propiciar una sustancial mejora en la productividad del trabajo, cuestión que a nuestro juicio se manifiesta insuficientemente tratada en los lineamientos. Este asunto de la productividad es también el punto de partida de la ulterior posibilidad de mejorar en mayor medida las retribuciones salariales y, con ello, el salario real.

Una de las consecuencias de la crisis que enfrentó el país a finales de la década de los 80 e inicios de la de los 90, y de la forma de encararla, fue una significativa caída en el salario real. Aún no ocurre una total recuperación de este impacto a pesar del incremento del salario nomi-

---

2. Según Albizu-Campos (2019), los sostenidos bajos niveles de fecundidad, han condicionado un creciente envejecimiento de la estructura por edades de la población o envejecimiento demográfico. Alrededor del 20% de la población cubana tiene 60 años o más.

nal a través de los años, y ello constituye un importante lastre a la necesidad y los propósitos de mayor crecimiento económico: si el salario no garantiza costear las necesidades básicas, prevalecerán tendencias a completar los ingresos a través de otras vías – lícitas o no–, y al deterioro de la intensidad y productividad del trabajo en el sector formal. Es una situación que se trata de enfrentar a partir de las distintas formas de vinculación del salario a los resultados del trabajo, que han sido introducidas de manera selectiva para ciertas actividades. En 2019, se incrementaron sustancialmente los salarios en el sector presupuestado<sup>3</sup> de la economía. Sin embargo, lograr el necesario impacto en el poder adquisitivo pasa por un incremento en la oferta de bienes que se ha mantenido bastante escasa en el último año.

Un reconocimiento importante en los lineamientos es la necesidad de reestructurar el consumo a partir de fondos individuales y de fondos sociales, priorizando los primeros, de modo que se estimule un mejor desempeño, y una mayor intensidad y productividad del trabajo.

Asimismo, se reconoce el principio de compensar a las personas realmente necesitadas, y de no aplicar subsidios generalizados a productos que benefician a todos por igual y comprometen en gran medida la capacidad del Estado de atender con mayor prioridad a las necesidades específicas. La concentración de apoyos en ciertos grupos de personas en desventaja es algo que ya había venido manifestándose en algunas de las medidas adoptadas en la década del 2000, pero que ahora se plantea transformar con cierta urgencia. Entre las medidas concretas para desmontar los subsidios a productos está la eliminación ordenada y gradual de la libreta de abastecimientos<sup>4</sup>. Esto constituye un cambio bastante radical, toda vez que la libreta de racionamiento se consideró, por mucho tiempo, un logro en la esfera de lo social. Es importante enfatizar en que, para adoptar tales cambios, se precisa haber diseñado antes una forma de apoyo alternativo para aquellas personas o familias que queden en un estado de indefensión ante estas medidas: probablemente por eso se acota que tal eliminación será ordenada y gradual.

Un problema tan acuciante como el anterior es el de la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población. Esta es una cuestión que impacta directamente sobre las posibilidades de conseguir un mayor crecimiento poblacional. Sin embargo, aun en las mejores condiciones económicas que puedan imaginarse a corto plazo, los recursos para revertir la situación de la vivienda en el país serán siempre insuficientes por el volumen acumulado de necesidades.

La solución de este problema en los lineamientos se proyecta fundamentalmente a través de la actividad del sector no estatal y de los esfuerzos de la población en la construcción por medios propios. Es algo que ya había venido manifestándose desde los años 90, pero en un contexto de escasez y, por tanto, de elevados precios de los materiales de construcción. Así, aquellos que han logrado resolver su problema habitacional de esta manera han precisado de un abultado presupuesto para hacerlo. De modo que también en este ámbito se han ampliado las brechas de desigualdad. Para conseguir un resultado menos desigual e inequitativo es preciso fomentar con prioridad la producción de materiales de construcción y la utilización de los recursos locales disponibles para ello. Es una cuestión que también incorporan los lineamientos.

En la actualidad ya se asiste a una ampliación de la venta de materiales de construcción a la población, a la oferta por el sistema bancario de líneas de crédito con este propósito específico y al otorgamiento de subsidios para la adquisición de tales materiales a personas con poca solvencia económica. También el objeto del crédito se ha ampliado más allá de la adquisición de los materiales de construcción, al pago de los propios servicios constructivos y otros asociados – como, por ejemplo, el transporte.

---

3. Dentro del sector estatal de la economía existen dos subsectores: el empresarial, donde las entidades tienen personalidad jurídica, sustentan su actividad con sus propios ingresos y tienen cierta independencia económica; y el presupuestado por el Estado, compuesto por unidades de los servicios de las administraciones públicas, y en los que clasifican los servicios que se brindan de manera gratuita como la salud y la educación.

4. Se trata de la cartilla de racionamiento de alimentos.

Los lineamientos incorporan, asimismo, un énfasis especial en el apoyo a las acciones de construcción y reparación de viviendas en el campo, en aras de mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales que propenda a una estabilización de la fuerza de trabajo agrícola.

Igualmente, se incluye en los lineamientos la legalización del mercado de viviendas en Cuba con el propósito de que ello contribuya a la solución de las demandas habitacionales de la población. Ante la escasez de viviendas, los precios en el «nuevo» mercado alcanzan altos niveles y, por lo tanto, es una medida de la que logrará beneficiarse solo el segmento poblacional con acceso a recursos de esa magnitud. También se ha realizado un levantamiento de la disponibilidad de inmuebles por parte de los organismos e instituciones del Estado cuyo propósito de diseño fue servir como vivienda y que se están empleando con otros fines, algo también incluido en los lineamientos.

Como se puede apreciar, las medidas propuestas hasta el momento van a lograr beneficiar de manera concentrada a la población con escasos ingresos –a través de los subsidios– o a la población con elevados ingresos –a través mediante del mercado inmobiliario–. Para la mayoría de la población que no califica en estos dos grupos, quedaría disponible la variante del crédito. Pero, aun cuando el servicio de crédito, el otorgamiento de subsidios y la venta de materiales de construcción se realicen a través de instituciones estatales, la población se verá enfrentada de todas formas al mercado para el servicio de la construcción o reparación, que también exhibe altas tarifas en la actualidad.

Finalmente, en su capítulo referido a la política para el comercio, los lineamientos prevén la reestructuración de la distribución de bienes y servicios de consumo a favor de espacios mercantiles, a precios de oferta y demanda, sin subsidios. También incorporan la necesidad de una política de desarrollo del consumo, ampliando lo que amplía las ofertas de este tipo de bienes –productos alimenticios, ropa y calzado, efectos electrodomésticos, bicicletas y piezas de repuesto, materiales de construcción y de ferretería, mobiliario, ajueres del hogar, entre otros–. En realidad, este tipo de artículos ha estado disponible en la red de mercados, pero a altos precios, lo que limita el acceso de la población necesitada. Será preciso que la ampliación de la oferta permita un descenso del nivel de precios y que descansen mayormente en producciones nacionales para que sea sostenible.

Esta mirada a los lineamientos relacionados con la política social pone de manifiesto el énfasis en los aspectos de racionalidad y eficiencia económica, y la preeminencia de una tendencia a la personalización de los apoyos sociales. El énfasis aludido parece apuntar a una contracción de los recursos disponibles para los servicios sociales o, en el mejor de los casos, a un congelamiento de tales recursos. Una población como la cubana, en avanzada transición demográfica y con alto grado de envejecimiento de su estructura de edad, requiere de recursos en expansión para enfrentar los problemas asociados a atender la salud y a garantizar la seguridad social de esta franja de población. La tendencia mencionada podría ayudar a mitigar tal desafío, redistribuyendo recursos que se dedican a apoyos generalizados hacia aquellos sectores de la población que verdaderamente precisan de tales soportes. Por eso, es obvio que se generará una tensión entre la necesaria racionalidad y eficiencia económica, y la vigilancia de la equidad social; lo que da cuenta de la necesidad de una agenda de transformación bien secuenciada que minimice tal contradicción.

## **LOS SERVICIOS Y OTRAS CONDICIONES DEL DESARROLLO SOCIAL EN CUBA<sup>5</sup>**

La política económica cubana ha dado preferencia a la asignación de recursos a favor de los servicios sociales, con la finalidad de mejorar progresivamente los niveles de bienestar de la población. Aun en los momentos más difíciles de la crisis de los 90, esta determinación se mantuvo incólume y, de hecho, fue probablemente el más importante factor de cohesión

---

5. Este epígrafe ha tomado como base trabajos anteriores de las autoras García y Anaya (2010); García, Gratius e Íñiguez (2013), y Anaya (2008).

social con que se contó para encarar la tremenda adversidad que significó perder, en apenas dos años, a los principales socios económicos.

El gasto social es precisamente uno de los mecanismos de implementación de la política social. A través de indicadores como el gasto social real per cápita, la proporción de los gastos sociales con relación al PIB y con el monto de los gastos del sector público, se puede inferir la capacidad de redistribución que un estado tiene, la prioridad macroeconómica y fiscal que se le concede al gasto social y su impacto sobre el bienestar individual (véase CEPAL, 1994; citado por Espina, 2008, p. 68).

El gasto social comprende los gastos del presupuesto del gobierno en las esferas de educación, salud, cultura y arte, deporte, vivienda y servicios comunales, seguridad y asistencia social. Según su propósito, se distinguen dos categorías de gastos: los destinados a la inversión social y los dirigidos a la compensación de los ingresos de la población. En esta última categoría se incluyen los gastos en seguridad y asistencia social. La inversión social se encamina a favorecer el desarrollo intelectual y físico de las personas, por lo que el resto de los componentes clasifica en esa categoría.

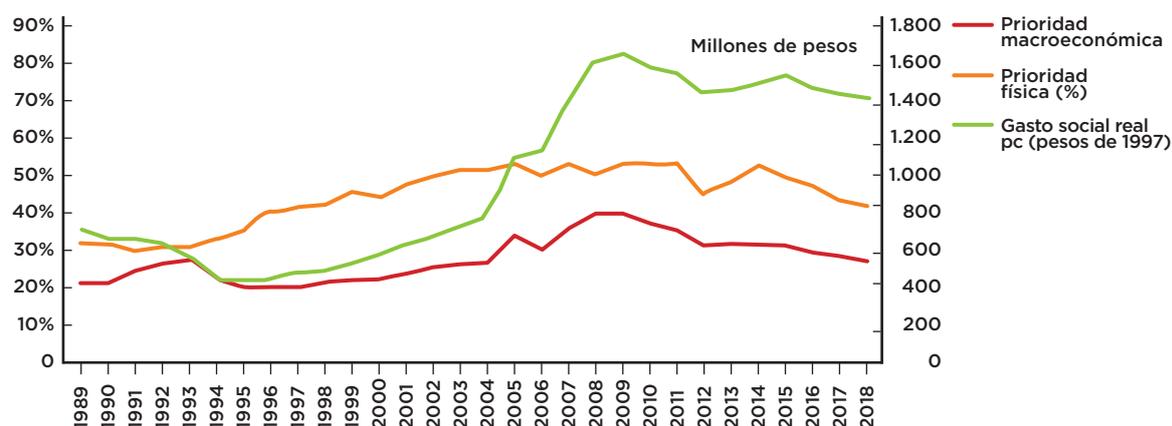
La prioridad macroeconómica del gasto social se expresa a partir de la relación entre el gasto social y el PIB en términos porcentuales. La denominada prioridad fiscal del gasto social es la proporción que representa este respecto al total de gastos del presupuesto estatal.

El período posterior a 1989, como ya se comentó, estuvo signado por una profunda crisis económica y, en estas circunstancias, el gasto social constituyó una de las vías más importantes para la redistribución de los ingresos y la compensación a las carencias. Este fue el canal que utilizó el gobierno para reducir la pobreza y mitigar las desigualdades derivadas del choque económico. En consecuencia, se observa una tendencia al incremento de la prioridad macroeconómica del gasto social en Cuba hasta 1993 (figura 1). Esta proporción disminuye después hasta 1996, año a partir del cual inicia una recuperación, lenta hasta el año 2000 y mucho más rápida con posterioridad, lo que refleja un rescate de los programas sociales. En 2010 este indicador comienza a contraerse, representando el 2018 cercano al 30%.

La prioridad fiscal del gasto social se mantuvo creciendo después de 1991 y hasta 2011. Posteriormente se asiste a una contracción en 2011, que logra recuperarse en 2014, pero que continúa decreciendo con posterioridad. En 2018, representa alrededor del 40% del presupuesto del estado.

Si bien estos indicadores posibilitan expresar el nivel de gastos sociales de forma relativa, con independencia del tamaño de la economía, ellos no dejan apreciar la evolución de la disponibilidad misma de recursos, por depender de las fluctuaciones del nivel de actividad económica. Por eso se incluye en el análisis el comportamiento del gasto social real per cápita, expresado en pesos de 1997, a partir del deflactor implícito del PIB para cada año del período examinado. Se observa cómo a pesar de la creciente prioridad macroeconómica hasta 1993, el gasto social real disminuye hasta ese año y mantiene su caída hasta 1995. La crisis ejerció su negativo impacto, aunque a través del indicador de prioridad se evidencia que fue menor que el que recibiera la economía en su conjunto. Entre 1995 y 2007 este indicador más que se triplica, demostrando lo que demuestra la voluntad política y la estrategia de desarrollo mantenida para disminuir el impacto de la crisis sobre el bienestar y la calidad de vida de la población. A partir de 2009 se entra en un período de decrecimiento del gasto social real, más bien a consecuencia del movimiento de precios que por el comportamiento del gasto en términos nominales y de la población. A partir de 2013 se revierte esa tendencia, aun sin recuperar el nivel de 2009, y en los últimos años se puede apreciar una contracción nuevamente influenciado por los precios.

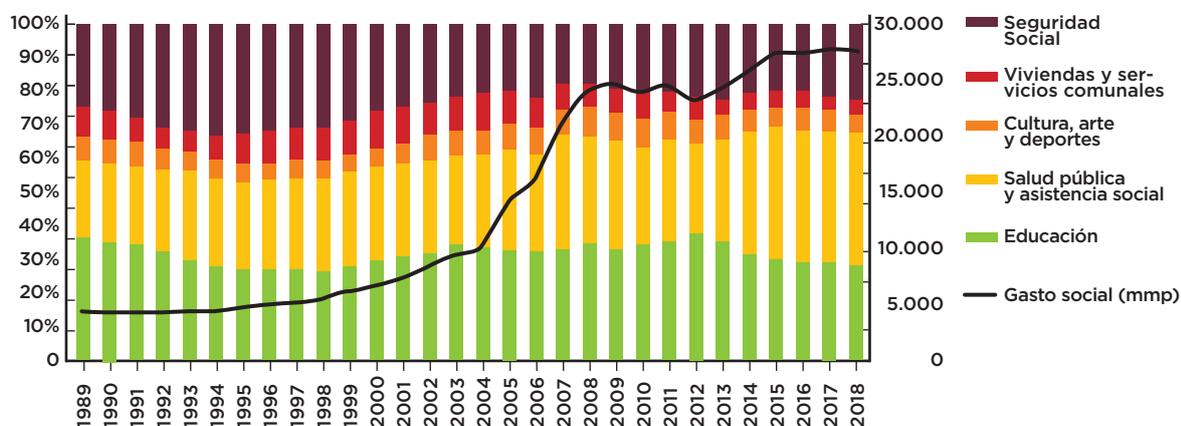
FIGURA 1. PRIORIDAD DEL GASTO SOCIAL CUBANO A PARTIR DE 1989



Fuente: elaboración propia a partir del Comité Estatal de Estadísticas año (CEE), Anuario Estadístico de Cuba 2005 (ONE) y Anuario Estadístico de Cuba 2013, ONEI (varios años).

El gasto social, en términos nominales, se mantuvo estable durante los años más críticos (figura 2). Ya a partir de 1999 inicia un acelerado ascenso cercano al 17 % promedio cada año hasta 2007. Entre 2008 y 2012 se observa inestabilidad y más bien estancamiento en este indicador, que recupera su crecimiento a partir de 2013. En cuanto a la prioridad sectorial, son sin dudas los servicios de educación y salud los más beneficiados del financiamiento público, con más de la mitad del gasto a partir de 1989.

FIGURA 2. GASTO SOCIAL CUBANO Y SU ESTRUCTURA A PARTIR DE 1989



Fuente: elaboración propia a partir de CEE, ONE y ONEI (varios años).

Aun con las dificultades asociadas a la crisis y en medio de múltiples carencias materiales, se mantuvo el alcance universal y la gratuidad de los servicios de salud y educación para todos los cubanos. Cuba se mantuvo entre el grupo de países con mejores resultados en ambos sectores. Igualmente, las cantidades destinadas al buen desarrollo del ser humano siempre rebasaron las normas establecidas al respecto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Esta dedicación de recursos, sobre todo a los sectores de la salud pública y la educación, así como también al deporte y la cultura, se ha revertido en el alcance de logros en estas esferas del desarrollo social, comparables a los de naciones más avanzadas en lo económico. Seguidamente, se documentan y comentan algunos de estos progresos.

En el ámbito de la educación, destaca la amplia red de centros educacionales existentes en el país (ver tabla 1).

TABLA 1. RED DE CENTROS EDUCACIONALES EN CUBA

	1989-90	1993-94	2000-01	2006-07	2018-19
Círculos Infantiles	1072	1156	1119	1123	1088
Primarias	9417	9440	9359	9029	6908
Secundarias Básicas	992	984	1001	989	996
Preuniversitarios	369	303	301	306	302
Politécnicos	782	782	659	585	410
Escuelas especiales	487	501	443	430	342
Centros de Educación Superior	35	33	49	64	41

Fuente: elaboración propia a partir de CEE, ONE y ONEI (varios años).

Previamente se comentó que a partir del año 2000 se acometieron una serie de programas de rescate de los servicios sociales. Estos programas se dieron a conocer bajo el término de «Batalla de Ideas». En el caso de la educación su propósito central era mejorar la calidad de los servicios y enfrentar algunos problemas resultantes de la crisis que aún persistían.

Entre los programas en este ámbito están los siguientes:

- En la enseñanza primaria: la reducción de la cantidad de alumnos por profesor; la formación emergente de maestros primarios; y la reparación, reposición y modernización de la infraestructura constructiva y del equipamiento.
- En la enseñanza secundaria: la reparación de escuelas y la ampliación de las capacidades, para lograr grupos de estudiantes más pequeños; la instauración de la doble sesión en todas las escuelas; la formación de Profesores Generales Integrales; y la incorporación del sistema de teleclases.
- En la enseñanza terciaria: la universalización de la educación superior, con el objetivo de descentralizar la formación universitaria de un grupo de especialidades hacia diferentes territorios del país e incrementar las posibilidades de acceso; la creación de la cátedra universitaria del adulto mayor (CUAM); y la creación de la Universidad de las Ciencias Informáticas (UCI) en 2002.
- Programa de informática, para extender el uso de la computación desde edades tempranas y contribuir a que todos tengan acceso a los conocimientos informáticos.

Además de los programas anteriormente reseñados, se amplían las capacidades de matrícula en carreras pedagógicas y de la salud para poder contar con personal preparado para la prestación de servicios sociales de excelencia.

La Batalla de Ideas también desarrolló acciones en el sistema de salud y definió cambios en su estructura organizativa, en la organización de los servicios y en sus programas. El objetivo era acercar los servicios a la población, adecuarlos a la situación de salud de cada lugar, a la formación y el perfeccionamiento continuo de los recursos humanos, así como al mejoramiento y la introducción de nuevas tecnologías.

Desde mediados de la década de los 90 se reconocía la necesidad de trazar estrategias para la recuperación del sector salud, centradas en mejorar la calidad de los servicios, preservar su nivel de equidad, eficiencia y la eficacia. Se llamaba la atención acerca de los retos para enfrentar los impactos de la crisis en los servicios de salud, dada la universalidad y gratuidad del sistema, y una población acostumbrada a utilizarlos ampliamente, incluyendo los de tecnología avanzada, frente a la limitación del acceso a créditos externos y a mercados de medicamentos, insumos y equipos médicos, dificultado además por efectos del bloqueo (Suárez, 1997).

Entre las principales acciones de esta revolución en salud estaba el «Programa de Reconstrucción y Modernización de los Policlínicos». Se reparaban los policlínicos y se ampliaban sus

servicios mediante la transferencia tecnológica de los niveles secundario y terciario (hospitales generales y especializados), hacia el primer nivel de atención, en una magnitud sin precedentes hasta entonces (García Salabarría, 2006). Los policlínicos eran dotados como promedio de veinte servicios, y sobrepasaban los treinta en algunos de ellos<sup>6</sup>.

La reparación y renovación o introducción de equipamientos tecnológicos beneficiaba también a los servicios secundarios incluidos en el «Programa de Reconstrucción y Modernización de Hospitales».

Convertido en principio del Sistema Nacional de Salud Cubano, se intensifica en este periodo el apoyo a programas de salud de otros países igualmente subdesarrollados bajo el principio del internacionalismo. La reducción de los consultorios y la compactación de los servicios brindados por el médico y la enfermera de la familia se ha asociado a la salida masiva de médicos para cumplir misiones de colaboración en varios países; mientras, otras opiniones destacan como determinantes los graves problemas organizativos que confrontó el Programa del Médico y la Enfermera de la Familia (PMEF), y no a la falta de médicos en este nivel de atención (Terrero, 2008). Fortaleció esta reducción el mantenido deterioro infraestructural de consultorios y la carencia de materiales de trabajo.

En consecuencia, fueron crecientes las insatisfacciones de la población, asociadas a la inestabilidad de los servicios, al tiempo de espera de atención, y a la ausencia del médico por estar cumpliendo otras funciones administrativas o nuevas tareas docentes, en el marco de la «adaptación» a un nuevo médico en el territorio. Esta situación se complica por el cierre total o parcial de instituciones hospitalarias y, por ende, de servicios de mayor complejidad, en el marco del reequipamiento de hospitales o de policlínicos en reparación.

La transformación promovida en el sistema de salud cubano, con énfasis marcado en la medicina preventiva y en la descentralización del servicio, ha impuesto nuevos retos para el propio desempeño de la actividad. Por ejemplo, el hecho de haber ampliado la oferta de varios servicios a través de su provisión a nivel de policlínicos, requería de una disponibilidad mayor de insumos y reactivos, así como de recursos humanos especializados. Lo mismo ocurrió con el reforzamiento de la detección temprana de ciertas enfermedades, que al tiempo que permiten curar o estabilizar a los pacientes de sus dolencias, significa un gasto mayor en medicamentos y tratamientos en general. En este marco, se produce el incremento de los gastos destinados a la esfera de la salud, en muchos casos basados más en la importación de equipos médicos e insumos que en la integración con proveedores nacionales. Todo ello contribuyó a incrementar la propensión a importar de la economía cubana en estos años.

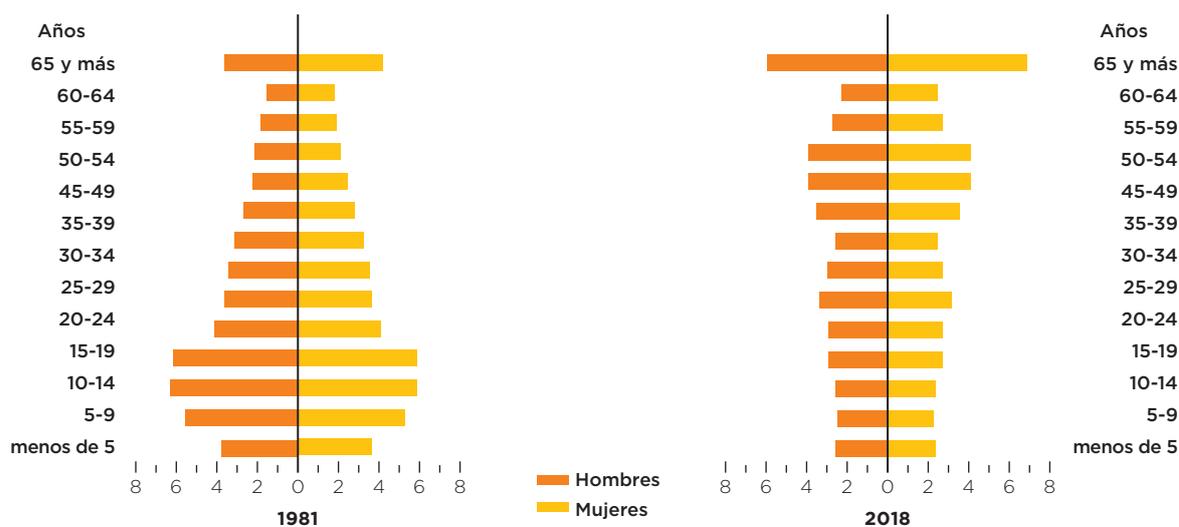
Con posterioridad al comienzo del proceso de actualización del modelo económico que inicia oficialmente en 2011, se diseñó un programa de compactación y regionalización de los servicios de salud, que tomó como uno de sus indicadores básicos, el número de habitantes por médico. Este proceso ha tenido un impacto diferenciado en las zonas rurales y urbanas, siendo las primeras las más afectadas y significando mayores complejidades para el acceso de las poblaciones de estas áreas.

En lo que respecta a la seguridad social, los gastos del Estado en esta esfera se venían incrementando sistemáticamente a causa del crecimiento de las pensiones por edad, dada la tendencia al envejecimiento antes mencionada (figura 3). A partir de 2005 este incremento se acelera, por el aumento aplicado a las menores pensiones, lo que significó la elevación de la pensión mínima y también de la media. En 2019, nuevamente se produjo un incremento en las prestaciones.

---

6. Por ejemplo, servicios de rehabilitación, radiología, ecografías, optometría, endoscopia, trombolisis, servicios de urgencia, traumatología, laboratorio clínico, planificación familiar, urgencias odontológicas, atención materno infantil, inmunización, atención a los diabéticos y a las personas de edad avanzada, además de consultas en las especialidades de medicina interna, pediatría, obstetricia y ginecología, dermatología, psiquiatría y cardiología.

FIGURA 3. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN CUBANA POR EDADES Y SEXO



Fuente: elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos de Cuba (datos correspondientes a los Censos de Población y Viviendas).

El sistema de seguridad social cubano es un sistema de reparto, de tipo solidario, donde las contribuciones al presupuesto de los trabajadores activos y sus empleadores son las que cubren las prestaciones corrientes. Esta característica lo enfrenta al reto de la referida tendencia al envejecimiento que, además de incrementar los grupos que reciben prestaciones de la seguridad social, compromete el necesario reemplazo del grupo de personas en edad laboral y, por lo tanto, las aportaciones al presupuesto para sufragar estos gastos.

Este es uno de los retos que enfrenta la política social cubana, con impactos no únicamente en este ámbito de la seguridad social, por lo que se requiere de un conjunto de medidas para su gestión. Entre ellas ya se implementó una modificación a la Ley de Seguridad Social que, entre otras medidas: extiende los años de servicio laboral requeridos para recibir sus beneficios; establece que los pensionados por vejez puedan reincorporarse al trabajo y devengar el salario del cargo que pasen a ocupar más la pensión; y determina que todos los trabajadores contribuyan parcialmente al financiamiento de la seguridad social, incluyendo la contribución de los trabajadores por cuenta propia, que antes solo recaía en el Estado y las entidades laborales.

Sin embargo, más importante que estas provisiones es el necesario incremento en la productividad del trabajo, para que un menor número de ocupados pueda sostener a uno cada vez mayor de personas dependientes. Con todo, un elemento importante a resaltar es que existe un potencial de recursos laborales en el país. Según Albizu-Campos (2019), por cada 100 personas en edad laboral hay 51 fuera de ese grupo, o lo que es lo mismo, por cada 100 personas fuera de la edad laboral, existen 200 potencialmente activas. Si ello se contrasta con la tasa de actividad económica, y más aún si se observa esa tasa por sexo, se reafirma que existe un potencial de personas para expandir la actividad económica y contribuir en mayor medida a las prestaciones de la seguridad social. Sobre este particular, se ahonda más adelante cuando se analiza el empleo.

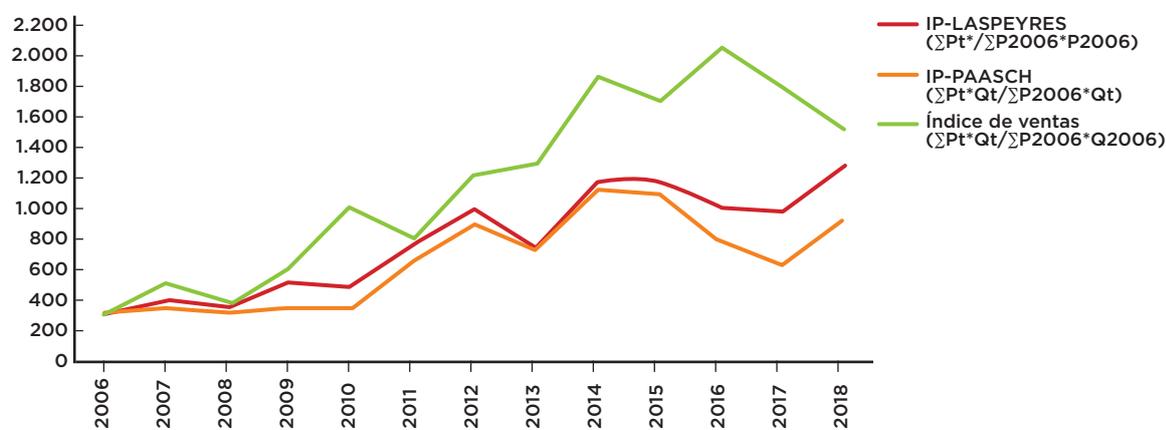
Persisten dificultades no resueltas en importantes ámbitos que afectan a las condiciones básicas de vida de la población como la alimentación, la vivienda y el transporte. Estas tres esferas fueron objeto de programas priorizados desde mediados de la década de 2000. Con todo, se hubiera necesitado lograr una dinámica mayor en la ejecución de estos programas para acelerar la solución de las insuficiencias existentes. Si se hubiera consultado el parecer de la población, muy probablemente estas esferas hubieran acaparado su preferencia. Lo cierto es que en estos ámbitos se incrementan las diferencias de acceso, por ejemplo, a la construcción o reparación de viviendas, o al transporte alternativo (no público) predominante en algunas áreas del país, o incluso a fuentes variadas de alimentación, según múltiples orígenes

y montos de ingresos, asociados en muchos casos a la proximidad a la localización de actores económicos emergentes o reanimados.

En el caso de la alimentación, el acceso a alguna otra fuente subsidiada de distribución<sup>7</sup>, en adición a la asignación racionada, resulta determinante en el nivel de gasto familiar. De hecho, la alimentación suponía antes del incremento salarial en el sector presupuestado de 2019, entre el 65 % y 75 % del gasto de las familias cubanas urbanas dependientes de salarios y pensiones promedio debido a los altos precios en los espacios de mercado vigentes.<sup>8</sup> En el mercado agropecuario, por ejemplo, persisten limitaciones que restringen la competencia y su potencial eficiencia.<sup>9</sup> En particular, los precios en estos mercados muestran una tendencia al crecimiento (figura 4), en medio de un contexto de incremento selectivo de salarios. En 2019, el peso del gasto en alimentos (se reitera que se refiere a una canasta básica) del gasto total de los hogares, se ha contraído (entre un 41 y un 50%) como resultado en los incrementos en salarios y pensiones, sin embargo, el acceso a los alimentos sigue siendo un asunto neurálgico para muchas familias. Anaya y García (2019), sugieren acciones en seis dimensiones, entre las que se encuentran: cambiar el enfoque para abordar la seguridad alimentaria; incrementar la disponibilidad de alimentos a partir de reservas existentes en todos los eslabones de la cadena agroalimentaria; y transformar los sistemas de protección vigentes y la universalidad de algunos subsidios.

Universalizar el acceso a alimentos que cubren las necesidades básicas y de salud sigue siendo un importante desafío social en Cuba. Aunque varias reformas en el sector agrícola han elevado los niveles de producción interna, el país todavía importa una buena parte de los alimentos,<sup>10</sup> lo que, además, influye negativamente en el balance comercial.

FIGURA 4. ÍNDICES DE PRECIOS EN LOS MERCADOS AGROPECUARIOS



Fuente: elaboración propia a partir de ONEI, Ventas en el Mercado Agropecuario, enero-diciembre (2006-2011); Ventas de Productos Agropecuarios, Indicadores Seleccionados, enero-diciembre (2013-2016) y enero-junio (2017).

7. Entre los canales de distribución de alimentos a precios menores que los del mercado están: lo distribuido a través del comercio minorista para cubrir el consumo racionado, el consumo social, la alimentación pública y el autoconsumo.
8. Se refiere a una canasta básica de alimentos que garantice el logro de los requerimientos nutricionales diarios en términos de energía, donde se complementa lo que se recibe por la libreta de abastecimientos y otros canales subsidiados con productos tales como: arroz, frijoles, viandas y carne de cerdo, adquiridos a precios de mercado. En Cuba, se aplican Encuestas de Hogares, pero sus resultados no son públicos. Por ello, las autoras de este trabajo han realizado varias aproximaciones a la temática desde 2006 (ver García y Anaya, 2007 y 2014 y Anaya y García, 2018 y 2019)
9. Entre ellas destacan: la marginalidad de la oferta, dadas las reglas de acceso al mismo por parte de los concurrentes, dada la falta de mercados de insumos para poder ampliar la producción y la oferta, y también por la descapitalización del sector productor de alimentos; la colusión tácita que ocurre entre los agentes de este mercado, a causa de sus propias reglas de acceso y de la escasez de servicios de transporte para esta carga.
10. Según estimaciones, la importación de alimentos representó en el año 2007 un 49 % de la disponibilidad de estos, medidos en términos de energía, y un 67 %, si se les mide en términos de proteínas (García y Nova, 2012).

La vivienda se encuentra entre las necesidades básicas del ser humano. Su escasa disponibilidad en Cuba constituía un problema por resolver antes de la crisis de los noventa. El impacto de la contracción económica, unido después de 2000 a la incidencia cada vez mayor y más violenta de huracanes y lluvias intensas, ha comprometido seriamente el fondo habitacional del país. Por eso, en 2006 el país se planteó un ambicioso programa de construcción de viviendas, en los marcos de cierta holgura económica gracias al éxito de las exportaciones de servicios médicos a Venezuela y las nuevas relaciones con China, que implicaron un mayor acceso al crédito. Tal programa planteaba la edificación de 100 mil viviendas anuales, cifra que no se alcanzó ni en la década de los 80, período de mayor actividad constructiva en Cuba. En 2006, el programa se sobrecumplió fundamentalmente gracias a la terminación de varias obras que se encontraban pendientes de pequeñas acciones para su culminación. Posteriormente, los niveles de ejecución anual han sido más reducidos. Entre 2007 y 2017, se han construido como promedio anual unas 31 700 viviendas, según cálculos realizados a partir ONEI (varios años), observándose una contracción sistemática en la construcción de viviendas cada año (ver Figura 5).

Al no cumplimiento de la meta trazada en 2006 contribuyeron: la baja productividad de la fuerza constructiva; el déficit de fuerza calificada, tanto constructores como electricistas, albañiles, plomeros y otros oficios asociados; la mala calidad en la actividad constructiva, incluyendo las actividades de urbanización; y la mala concepción del aseguramiento logístico del programa y los escasos niveles de mecanización.

Según Vivian Rodríguez, cit. por Figueredo, 2018, el déficit habitacional actual es de 929 mil 695 viviendas, superior al que existía a inicios de los 2000 (600 mil viviendas en 2004, según Rodríguez García, 2018).

Desde 2018 se formalizó un nuevo programa de construcción de viviendas, a través del cual se planifica recuperar el déficit actual en un período de 10 años y en base a la producción municipal de materiales de la construcción. Con ese propósito se concibió el Programa de Producción Local y Venta de Materiales de la Construcción (PLVMC). La figura 5a permite apreciar un aumento del número de viviendas terminadas desde 2018, y la 5b, un incremento de la participación del estado en este esfuerzo.

Ya se divulgan en los medios nacionales las experiencias de varios municipios que comienzan a adentrarse en las producciones de materiales. Sin embargo, se considera arriesgado supeditar un programa tan sensible para las condiciones de vida de la población cubana, a las posibilidades de los municipios por varias razones: las condiciones no son homogéneas en todos los territorios, lo cual va a determinar el tipo de vivienda que va a construirse en cada municipio; depende de la fuerza de trabajo con que se cuente en cada lugar; y puede que no resulten económicamente viables las producciones de tan baja escala.

Como elementos contraproducentes se añade que las construcciones que se acometen en los últimos años no cuentan con la calidad requerida y que 10 años para recuperar el déficit, no es un tiempo breve para muchas personas que ya llevan años padeciendo esta carencia.

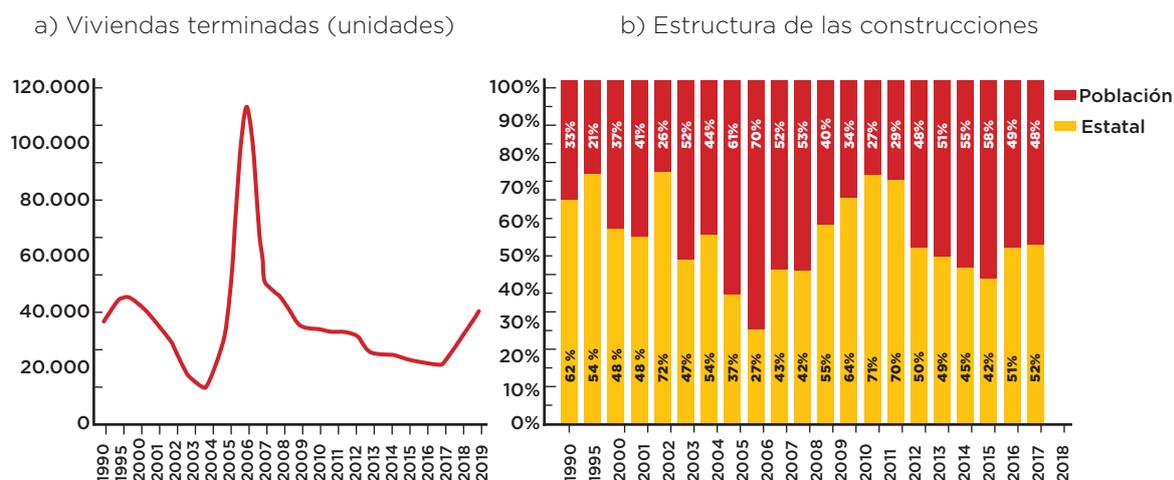
El transporte de pasajeros es otra de las áreas que sufrió una violenta contracción, más profunda y persistente que la del conjunto de la economía cubana. Se encuentra en marcha un programa priorizado para su recuperación, que no logra aún alcanzar la cantidad de pasajeros transportados al nivel de 1989. En 2018, el número de pasajeros transportados por los diferentes medios, representó el 70% de la cifra lograda en 1989, a pesar de los esfuerzos realizados por la reanimación de esta actividad (ONEI, 2019).

Los dos medios que dan cuenta de una mayor participación son los ómnibus, que movieron en 2018 un 60% del total de pasajeros y los medios alternativos,<sup>11</sup> cuya participación fue del 36% en ese año.

---

11. Se refiere a medios de transporte no convencionales, tales como: los coches de tracción animal, bicitaxis, camiones y autos privados.

FIGURA 5. VIVIENDAS TERMINADAS Y ESTRUCTURA SEGÚN SECTOR

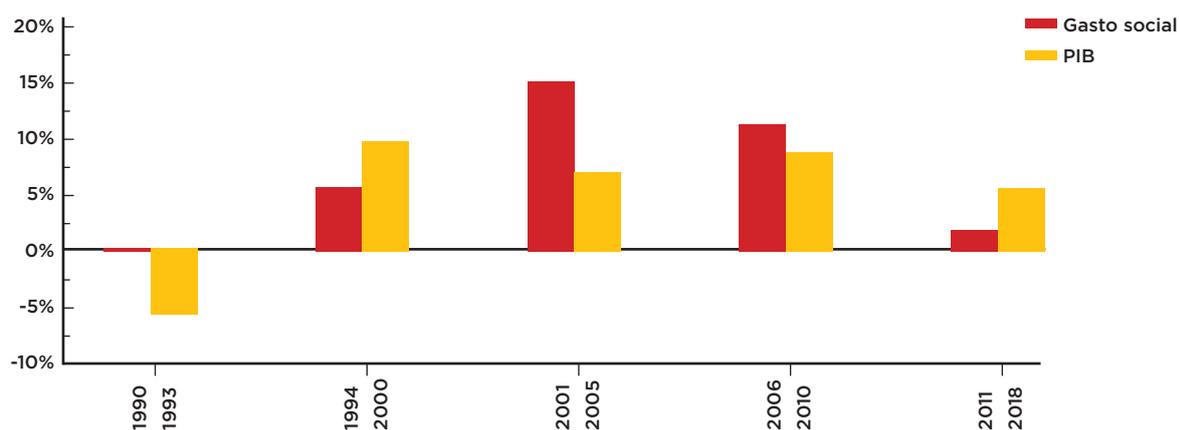


Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (varios años)

Destaca en los últimos años una participación mayor del sector no estatal en esta actividad, tanto bajo gestión cooperativa como privada, sobre todo en la capital del país.

Entre las dificultades más connotadas del programa de transporte están: la necesaria reparación y el mantenimiento de los viales, para garantizar la durabilidad del parque adquirido; la carencia de choferes para enfrentar el incremento en el número de equipos; las manifestaciones de indisciplina social que conspiran contra la vida útil de estos medios; la provisión de las piezas y los agregados de repuesto para enfrentar índices de rotura mayores que los de diseño, por el mal estado de los viales y la sobreexplotación.

FIGURA 6. CRECIMIENTO POR PERÍODO DE LA ECONOMÍA (PIB) Y DEL GASTO SOCIAL



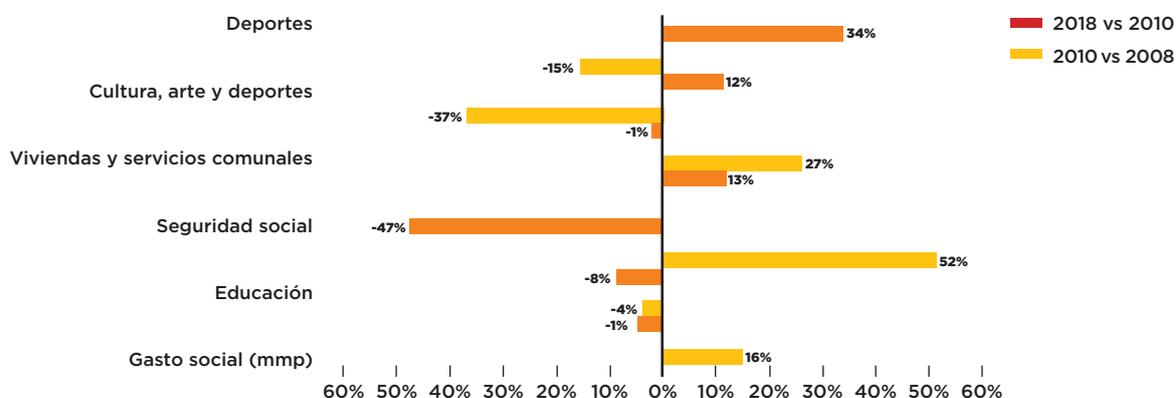
Fuente: elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos de Cuba (CEE, ONE y ONEI, varios años) y Panorama Económico y Social de Cuba (2016b).

Como se ha documentado, en la década de 2000 se produjo un importante incremento en la asignación de recursos para la inversión y los gastos corrientes en las esferas de la educación, la salud, el deporte, la cultura y el arte, la seguridad y asistencia social, así como en los programas para garantizar el empleo. Estos esfuerzos adolecieron de una evaluación sistemática de impacto, así como de un análisis de la relación entre el incremento de los gastos y de sus resultados, de modo que el sistema fuera eficiente. También algunas barreras redujeron los posibles

impactos positivos de estos programas. En particular, el insuficiente proceso de descentralización y la limitada o ausente participación popular en la organización e implantación de algunos de estos programas, impidieron que alcanzasen sus propósitos de forma plena. La conjunción de todos estos programas implicó una aceleración tal de los gastos en los programas sociales, que su crecimiento superó el de la economía misma (figura 6).

A partir de 2007 y bajo los embates de la crisis global, los problemas internos, los eventos climatológicos extremos, ante un creciente déficit comercial y con acumulación de vencimientos en la deuda externa que no podían ser afrontados, se impuso un proceso de ajuste del gasto social, pero tratando de no afectar los niveles alcanzados de satisfacción; es decir, promoviendo un uso más eficiente de los recursos en estos programas. Así, se contuvo el crecimiento e, incluso, disminuyen los presupuestos de gastos corrientes destinados a algunos programas sociales del país (figura 7).

FIGURA 7. COMPORTAMIENTO DEL GASTO SOCIAL CUBANO POR ESFERA.



Fuente: elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos de Cuba (2010, 2015, 2018) y Panorama Económico y Social de Cuba (2016b).

En el período entre 2008 y 2010 se observa una caída del monto total de gastos sociales. La partida que sufre la mayor contracción es la correspondiente a los gastos en asistencia social, que caen casi en la mitad (en 47%). En este caso se desplegó un exhaustivo trabajo de investigación de cada uno de los beneficiarios, en pos de precisar si cumplían los requisitos para ser acreedores de tales prestaciones. Otras partidas sobre las que recayó el ajuste fueron: educación, con una contracción del presupuesto para gastos corrientes de 3.9 % con relación a 2008; viviendas y servicios comunales, con una caída de 1.3 %; y salud, con 0.9 % de disminución. Los presupuestos de gastos corrientes dedicados a la seguridad social y al fomento del deporte crecieron con relación a 2008 en 12.5 % y 34.3 %, respectivamente.

En el caso de los servicios de salud, por ejemplo, se anunció el despliegue de un proceso de reorganización, concentración y regionalización de los servicios de salud a finales de 2010, que tenía entre sus antecedentes, el discurso pronunciado en diciembre de 2009 por el Presidente del Consejo de Estado de Cuba, y en el que afirmaba que «[...] sin afectar la calidad de la salud, que se brinda gratuitamente a todos los ciudadanos, e incluso mejorándola, es posible reducir de modo apreciable los gastos» (Castro, 2009).

Posteriormente, en el período 2010-2018, se verifica un incremento del monto total de gastos sociales equivalente a 16 %. Las partidas que explican este crecimiento son, en primer lugar, los gastos en salud pública y asistencia social, que aumentan en 52%;<sup>12</sup> así como los correspon-

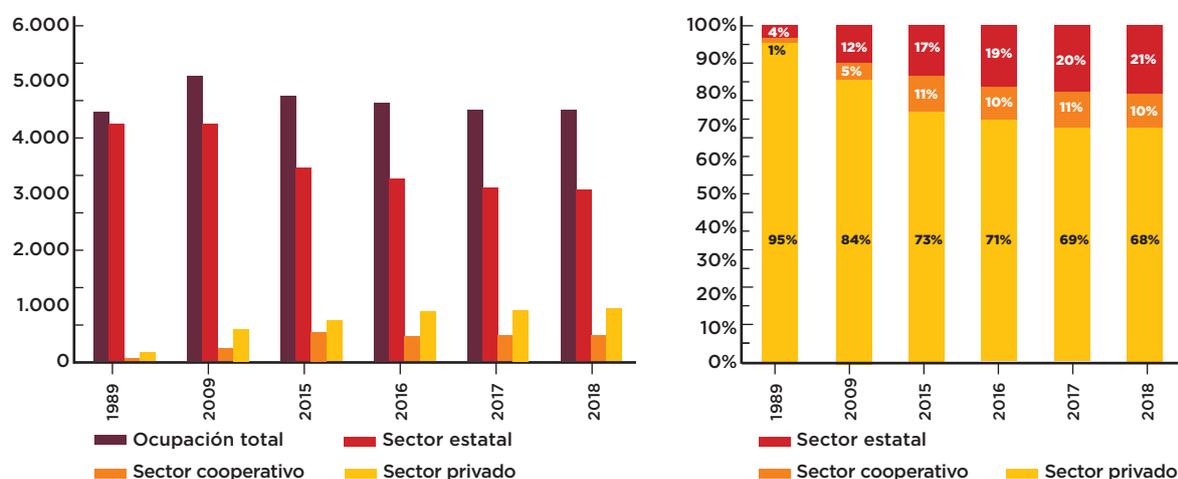
12. En ello tuvo un impacto importante el incremento de los salarios de los trabajadores del sector de la salud pública cubana.

dientes a la seguridad social, que crecen en 27 %. El resto de las partidas disminuye, destacando como la de mayor contracción la correspondiente a vivienda y servicios comunales (37%).

Como ya se refirió, se ha dejado fundamentalmente en manos particulares la solución del asunto de la vivienda. Es probable que sea ese el componente que más cayó, aunque la prestación de servicios comunales también parece insuficiente, al menos en la ciudad capital.

Otro ámbito en que se enfrentan dificultades es en el empleo. Los programas de la década de 2000 lograron una importante ampliación de la ocupación, llegando a una tasa de desempleo inferior al 2%. Sin embargo, se reconocía un considerable nivel de subempleo. Así, el anuncio en agosto de 2010 acerca de la necesidad de reducir la empleomanía estatal en medio millón de trabajadores en el corto plazo y hasta un millón en mediano término, significó una nueva tensión y desafío a la política social cubana. Lograr tal reducción del empleo en el sector estatal cubano tomó en realidad unos cuatro años (figura 8), no el semestre planificado.

FIGURA 7. OCUPADOS EN CUBA A PARTIR DE 1989: VOLUMEN Y ESTRUCTURA



Fuente: elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos de Cuba (2010, 2015, 2016<sup>a</sup> y 2019) y Gil (2019).

En 2010, se relanza el trabajo por cuenta propia con el propósito de asimilar a las personas excedentes del sector estatal en reestructuración. El mayor aporte del llamado trabajo por cuenta propia ha sido en términos de ampliación de la oferta de empleo (ver gráfico 7) y de bienes y servicios. Ello es resultado de su propio diseño: solo puede ejercerse bajo una licencia comprendida en un listado de actividades aprobadas que resultan bastante primarias<sup>13</sup>.

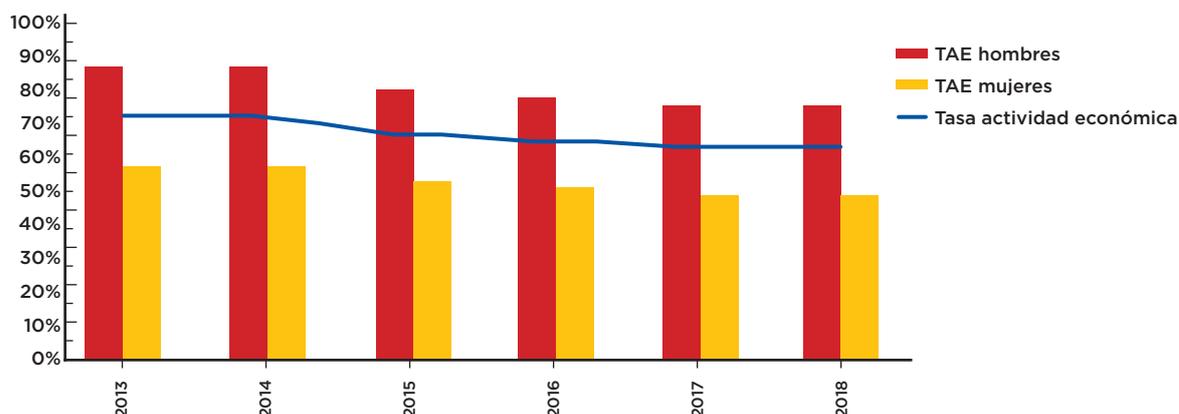
Un elemento a considerar en términos de empleo es el descenso de la tasa de actividad económica, que indica la existencia de un potencial de fuerza de trabajo no aprovechado en el país (ver Figura 8). En 2018, la tasa fue de 63.8%, o sea que de cada 100 personas en edad laboral solo 63.8 están empleados o buscando empleo. En el caso de las mujeres, la reserva es aún mayor. El 50% de las mujeres se encuentra "inactiva". Lo que ocurre, es que muchas están insertas en la informalidad, o dedicadas a labores domésticas y de cuidado, por la prevalencia de rezagos machistas en la sociedad cubana y d una división sexual del trabajo que las ubica en estos roles.

En una situación de envejecimiento de la estructura de edades, aprovechar la fuerza de trabajo existente es una prioridad. Hay que revisar las políticas públicas que puedan propender

13. Se trata de actividades de oficios, que requieren poca calificación y son más intensivas en trabajo que en capital. Su impacto, por ende, en el crecimiento del PIB es bajo. Existe una reserva importante de modificarse el diseño de este sector.

a que las mujeres logren una mayor incorporación al empleo formal, por ejemplo, alcanzando una mayor corresponsabilidad del Estado en los servicios de cuidado de niños y ancianos. Otro grupo que merece especial atención es el de los jóvenes, a quienes resulta urgente motivar con ofertas de empleo atractivas que les permitan desarrollar su potencial dentro del país en un contexto donde las migraciones también afectan la dinámica poblacional de Cuba.

FIGURA 8. TASA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (2013-2018).



Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (2019).

## CONCLUSIONES

Después de este recorrido a través de los principales indicadores del desarrollo social cubano, así como del análisis de las proyecciones en la política social contenidas en los documentos del 7mo Congreso del PCC, puede concluirse que la administración pública cubana se enfrenta a los siguientes retos en torno a la gestión y el desarrollo social:

La sostenibilidad de mantener una alta prioridad del gasto social (tanto macroeconómica como fiscal), en un contexto de baja productividad y escaso crecimiento económico. Por tal razón, es preciso insistir en la implementación de las medidas en pos de desatar los nudos a las fuerzas productivas del país. Siempre será más fácil lidiar con estos asuntos distributivos en un contexto de mayor crecimiento económico, de incremento del producto a distribuir.

La necesidad de diseñar políticas económicas con criterios de equidad implícitos, ante el hecho de una sociedad cada vez más heterogénea, donde no todas las personas tienen iguales condiciones de partida para aprovechar las oportunidades que se abren por las políticas, y sobre las cuales estas políticas impactan de manera diferenciada. Entre las brechas más significativas que pueden mencionarse se encuentran de ingresos, de género y territoriales.

La necesidad de un diseño de política social que combine el enfoque universal prevaleciente, de indudable eficacia, con políticas afirmativas a favor de los grupos en desventaja social. Como se menciona en el párrafo anterior, no todas las personas tienen las mismas condiciones de partida para aprovechar las oportunidades que se brindan desde las diferentes políticas. Por ejemplo, una política de empleo, deberá contemplar las situaciones diferenciadas que presentan hombres y mujeres para insertarse en el mercado laboral, de manera tal que no amplíe esa brecha.

La necesidad de incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, en particular los de salud y educación, que emerge del desempeño económico reciente. Este incremento de la eficiencia puede lograrse por dos vías: conseguir iguales resultados aplicando menos recursos; o conseguir mayores resultados aplicando iguales recursos. La primera entra en conflicto con la necesidad creciente de algunos de los servicios sociales (como la salud, la

vivienda, el transporte). La pérdida de ingresos externos (60% de las exportaciones de bienes entre 2013 y 2018, más reducciones en las exportaciones de servicios médicos), pone en tensión el sostenimiento de los servicios públicos con eficiencia.

La tendencia al envejecimiento de la población cubana, con sus impactos en el crecimiento acelerado de los gastos en seguridad social y también en la atención a la salud de una población con más edad, también colisiona con un recorte del presupuesto dedicado a lo social.

En esta misma línea, se precisa lograr una mayor corresponsabilidad entre el Estado, las familias y el mercado en el cuidado de niños/as y ancianos/as. Ello podría propiciar una mayor incorporación de las mujeres al empleo remunerado, propendiendo a una mejoría en el plano personal de estas féminas, pero también de la economía en su conjunto, urgida de un mayor crecimiento económico que permita el sostenimiento de la población dependiente.

La necesidad de alcanzar un mayor encadenamiento de los servicios sociales con el resto de la economía, de modo que logren satisfacerse sus necesidades de insumos y equipamiento de manera creciente a partir de producciones nacionales y se consiga que su expansión no signifique un incremento de la propensión a importar.

La urgencia de garantizar una mayor relación entre los tomadores de decisiones en el ámbito de la política social y la población, a la hora de determinar a qué programas se van a destinar los escasos recursos disponibles para atender estas cuestiones. Se trata de lograr una forma de gestionar los recursos puestos a disposición de la administración pública para atender estos asuntos bien diferente a la que se ha desarrollado hasta hoy.

La necesidad de articular a todos los actores de los territorios, estatales y no estatales en torno al propósito de lograr el desarrollo social, económico, comunitario. Desde 2011 se asiste a una diversificación de actores en la economía cubana, con una mayor participación de formas no estatales como los trabajadores por cuenta propia y las cooperativas no agropecuarias, muchos de los cuales tienen disposición de ser parte del desarrollo del país, y en específico de los territorios donde se encuentran enclavados sus negocios.

Por último, es preciso reconocer que a partir de las políticas que se vienen implementando se ha producido un incremento en las diferencias de acceso de la población a servicios básicos como transporte, vivienda y alimentación, entre otros. Lamentablemente, esta diferenciación no siempre es consecuencia de mejores desempeños laborales. En ello tiene una influencia determinante la forma en que se organizan los mercados y la posibilidad espuria que brindan en la actualidad de capturar ganancias. Esta tendencia a una mayor inequidad no resulta aceptable en una sociedad como la nuestra. En el necesario equilibrio entre eficiencia y equidad, no puede ser esta última la que acumule las pérdidas.

En este complejo contexto, se refuerza el requerimiento de fomentar en Cuba una administración pública competente y sobre todo políticamente sensible ante asuntos tan importantes como el desarrollo y la política social.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANAYA CRUZ, B. «Programas priorizados seleccionados: evolución y retos actuales, ponencia presentada al Seminario Economía y Gerencia en Cuba», CEEC, julio, en CD del Seminario por el XX Aniversario del CEEC, mayo de 2009, 2008.
- ANAYA, B. y GARCÍA, A. «Accesibilidad a los alimentos en Cuba: situación actual y desafíos» en Ricardo Torres y Dayma Echevarría, comp., *Miradas a la Economía Cubana, un Plan de Desarrollo hasta 2030*, Ruth Casa Editorial, La Habana, 2019, pp.171-182.
- ANAYA, B. y GARCÍA, A. «Gastos básicos de las familias cubanas urbanas dependientes de salarios y pensiones: dinámica reciente», en Betsy Anaya e Ileana Díaz, comp., *Economía Cubana: entre cambios y desafíos*, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, La Habana, 2018, pp. 65-88.

- ALBIZU-CAMPOS ESPIÑEIRA, J.C. «Hacia una política de población orientada al desarrollo humano», en Ricardo Torres y Dayma Echevarría, comp. Miradas a la Economía Cubana, un Plan de Desarrollo hasta 2030, Ruth Casa Editorial, La Habana, 2019, pp. 123-135.
- COMITÉ ESTATAL DE ESTADÍSTICAS (CEE) (1982): Anuario Estadístico de Cuba 1981, La Habana.
- (1991): Anuario Estadístico de Cuba 1989, La Habana.
- ECURED (2015). Definición de Administración Pública. Disponible en: [http://www.ecured.cu/index.php/Administraci%C3%B3n\\_p%C3%BAblica](http://www.ecured.cu/index.php/Administraci%C3%B3n_p%C3%BAblica). Consultado el 27 de octubre de 2015.
- ESPINA PRIETO, Mayra. Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del estado en la experiencia cubana, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, publicado con el patrocinio de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo, Buenos Aires, Argentina, 2008.
- FERRIOL MURUAGA, Ángela et al. «El desarrollo social en Cuba», Estructura Económica de Cuba, Editorial Félix Varela, tomo 1, La Habana, 2002.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Anicia y NOVA GONZÁLEZ, Armando. «Food Production and Import Substitution in the Cuban Reform Process», en Brundenius, Claes y Torres, Ricardo (editores): No More Free Lunch. Reflections on the Cuban Economic Reform Process and Challenges for Transformation, Editorial Springer, Suiza, 2012.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Anicia y ANAYA CRUZ, Betsy. «Relación entre desarrollo social y económico», en Pérez, O. E. (comp.): Cincuenta años de la economía cubana, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2010.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Anicia; GRATIUS, Susanne e ÍÑIGUEZ ROJAS, Luisa. «Entre universalidad y focalización: los desafíos sociales en Cuba en el contexto latinoamericano», en Alonso, J. A. y Vidal, P. (editores): ¿Quo Vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas, Editorial Catarata, España. GARCÍA, 2013.
- SALABARRÍA, Joaquín. «Sobrevivirán los niveles de atención a la revolución de la salud pública cubana», Revista Cubana Salud Pública, vol. 32, no. 1 (2006). Disponible en: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S086434662006000100014&lng=es&nris\\_o&lng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S086434662006000100014&lng=es&nris_o&lng=es). Consultado el 25 de diciembre de 2010.
- GIL, Alejandro. «Comportamiento de la economía cubana en 2019», Informe presentado a la Asamblea Nacional del Poder Popular el 20 de diciembre, 2019. Disponible en: <https://lapupilainsomne.wordpress.com/2019/12/21/lo-que-si-esta-en-nuestras-manos-y-depende-de-nosotros-por-alejandro-gil/>. Consultado el 06 de septiembre de 2020.
- ONE (2006): Anuario Estadístico de Cuba 2005, versión digital.
- (2008): Anuario Estadístico de Cuba 2007, versión digital.
- ONEI (2014): Anuario Estadístico de Cuba 2013, versión digital.
- (2015): Anuario Estadístico de Cuba 2014, versión digital.
- (2016a): Anuario Estadístico de Cuba 2015, versión digital.
- (2016b): Panorama Económico y Social de Cuba 2015, versión digital.
- (2017): Anuario Estadístico de Cuba 2016, versión digital.
- (2019): Anuario Estadístico de Cuba 2018, versión digital.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, 2011.

La serie de documentos de trabajo del Foro Europa-Cuba sirve para difundir los resultados de la investigación del trabajo en progreso antes de la publicación para fomentar el intercambio de ideas y el debate académico. La inclusión de un artículo en la serie Documentos de trabajo no constituye publicación. Se aplica la licencia CC-BY-NC-SA.



El “Foro Europa-Cuba” es una iniciativa nacida en 2017 compuesta por un consorcio de once instituciones líderes que comparten una consolidada experiencia en investigación sobre asuntos cubanos y las relaciones entre Europa y Cuba, con coordinación del CIDOB, Barcelona. La creación de la Red Jean Monnet Foro Europa-Cuba, co-financiada por el programa Erasmus+ de la Unión Europea, permitirá analizar los procesos de reforma económica, política, social e institucional en curso en la isla, tan necesarios para su mejor inserción global, regional e interregional. <http://www.foroeuropacuba.org/>



#### LAS ENTIDADES PARTICIPANTES EN EL FORO EUROPA CUBA JEAN MONNET NETWORK SON:

