

# ECONOMÍA CUBANA:

entre cambios y desafíos

**Betsy Anaya Cruz**  
**Ileana Díaz Fernández**  
(Compiladoras)



# **ECONOMÍA**

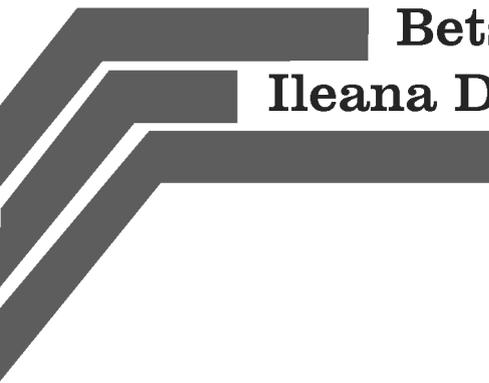
# **CUBANA:**

entre cambios y desafíos



# **ECONOMÍA CUBANA:**

**entre cambios y desafíos**



**Betsy Anaya Cruz  
Ileana Díaz Fernández  
(Compiladoras)**

Edición y corrección: *Anette Jiménez Marata*

Maquetación, diseño interior y de cubierta: *Otane González*

© Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC)

© Fundación Friedrich Ebert (FES)

Sobre la presente edición:

Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, 2018

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

ISBN 978-959-242-194-3

## Prólogo

El 14 de febrero de 1962 Carlos Rafael inauguró la nueva Escuela de Economía de la Universidad de la Habana, e inmediatamente —con pena y dolor— solicitó lo liberasen de su cargo de director. La noche anterior el gobierno lo había designado presidente del Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA), uno de los organismos con mayores responsabilidades y complejidades en ese momento.

Pasaron dos décadas. La entonces Facultad de Economía de la Universidad de la Habana organizó un acto especial para honrar a su creador y primer director, que había batallado sin tregua en organizarla, convencido de la necesidad que tenía y tendría la Revolución cubana de equiparse de muchos economistas. Carlos Rafael asistió con su natural sencillez a recibir el homenaje y el título de Profesor Titular de la escuela que había concebido.

Aquella noche, en su discurso de agradecimiento y clausura del acto, expresó sus felicitaciones por la labor realizada al preparar a cientos de economistas cubanos. También expresó una inconformidad: se graduaban de economistas, pero poco sabían de la economía cubana. Eran escasos los materiales y estudios profundos sobre la real situación económica de la Isla y lanzó el reto de superar esto.

La propuesta fue recogida y el 29 de mayo de 1989, la entonces vicerrectora de Ciencias Económicas de la Universidad de la Habana, Oneida Álvarez, con un grupo de colaboradores, fundó el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC). En los seis lustros transcurridos, sus integrantes trabajaron arduamente para cumplir con el propósito de su creación. Cientos de investigaciones se han realizado y publicado en diversos artículos y libros. La más reciente ha sido la serie *Miradas a la economía cubana*, que cuenta con siete números editados. El CEEC es hoy una institución de referencia en estos temas complejos y apasionantes.

Desde 1993 el CEEC ha organizado y convocado anualmente su seminario científico, marco de presentación de los resultados de investigaciones de sus profesores y, también, de científicos y profesionales de otras entidades.

El presente libro reúne los materiales presentados en el seminario científico que se celebró los días 15 y 16 de marzo del 2018, durante el cual doce profesores del CEEC y tres investigadores de otras entidades presentaron nueve ponencias.

De ellas, en este volumen, cuatro abordan temas globales y sectoriales. El Doctor en Ciencias Juan Triana Cordoví (CEEC) hace un repaso muy completo de la evolución reciente de la economía cubana, en sus variables principales, crecimiento, empleo, consumo, acumulación, inversión extranjera, comercio exterior, nuevas regulaciones, el sector estatal y el sector privado. Precisa las condicionantes para el desarrollo y los aspectos institucionales insuficientes o deficientes.

El Doctor en Ciencias Ricardo Torres (CEEC) examina los aspectos y debilidades del decisivo sector manufacturero, las cadenas de integración e interrelación, la dependencia de las importaciones y ofrece sus sugerencias.

Otro amplio análisis de la situación del sector manufacturero lo aporta el Doctor en Ciencias Ricardo González Águila (CEEC), quien desglosa sus tendencias, debilidades, la situación sectorial del empleo, la productividad y hacia dónde ir en la actualidad.

La tercera ponencia sectorial fue presentada por el Doctor en Ciencias Francisco Borrás Atienzar del CEEC y la Máster en Ciencias Lourdes Escobedo Almendral, de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba (ANEC), en la cual se aborda el tema del crédito bancario, y su desenvolvimiento para el financiamiento del sistema empresarial. La ponencia evalúa la interesante información captada de cientos de empresas, en años muy recientes.

Un segundo grupo de ponencias abarcan interesantes aspectos socioeconómicos. Las Doctoras en Ciencias Mayra Espino Prieto (Agencia Suiza de Cooperación Internacional, COSUDE) y Dayma Echevarría León (CEEC) presentan un amplio análisis sobre la reforma económica, en el cual la equidad es ratificada como principio básico del proyecto social cubano y contribuyen al debate sobre el papel de las diversas políticas sociales en el país. Su objeto de estudio las conduce a evaluar las políticas y necesidades en campos diversos como la propiedad, las empresas privadas, la evolución del empleo en su estructura racial y de género, así como la problemática salarial.

La ponencia de la Doctora en Ciencias Mayra Tejuca Martínez (CEEC) estudia en qué medida los cambios en el proceso de ingreso a la educación superior han influido sobre la composición sociodemográfica del estudiantado. Previamente evalúa los resultados de las acciones durante la Batalla de Ideas, al crearse las Sedes Universitarias Municipales (SUM) y la enorme matrícula alcanzada entonces.

Los gastos básicos de las familias urbanas dependientes de salarios y pensiones es el tema presentado por las Doctoras en Ciencias Betsy Anaya

Cruz y Anicia Esther García Álvarez (CEEC). Tema muy delicado desde el punto de vista político, por la contradicción entre el nivel de ingresos y los gastos de las familias. En el texto se aprovechan estudios similares de las autoras y de otros profesionales, se actualiza la información y se detectan los segmentos familiares más vulnerables.

El tercer grupo de tres ponencias clasifican en la temática empresarial. Los Doctores en Ciencias Rosa Mayelín Breña (Centro de Biomateriales de la Universidad de La Habana) y Jorge Ricardo Ramírez García (CEEC) tratan el surgimiento y desarrollo de las Normas de Gestión de la I+D+i, realizan una detallada explicación de su proceso de creación y de su importancia para Cuba. Además proponen una guía de apoyo a las empresas que permita propiciar respuestas apropiadas a algunas de las insuficiencias señaladas en el desarrollo de las innovaciones, particularmente las de orden interno y, de esta manera, favorecer una gestión de la innovación a tono con las exigencias contemporáneas.

De una forma sintética y fluida la Doctora en Ciencias Ileana Díaz Fernández (CEEC) revisa los avatares por los que ha transitado la empresa estatal cubana, la ausencia de autonomía empresarial, su falta de estimulación y de estrategias, el papel del plan anual de visión de corto plazo como camisa de fuerza que frena la innovación, la desarticulación de la planificación, la intromisión de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE), que lacera la autonomía empresarial y muchas otras deficiencias. El texto incluye una larga lista donde se identifican muchos de los problemas que afectan el funcionamiento de las empresas.

Otro de los artículos que examinan el tema empresarial son las reflexiones sobre una futura ley de empresas, realizadas por la Doctora en Ciencias Seida Barrera Rodríguez y el Doctor en Ciencias Humberto Blanco Rosales (CEEC). De forma breve se repasan los diferentes momentos conceptuales y organizacionales por los que ha transitado la empresa estatal, desde las empresas consolidadas, las uniones, hasta el actual triángulo OSDE–empresa–UEB. El texto evalúa el sistema de perfeccionamiento empresarial, sus magros resultados en muchos años y cómo se aleja de la idea de otorgar más autonomía a la empresa, por lo cual no se recomienda que sea el marco legal de la eventual futura ley de empresa. Los autores reconocen que este trabajo es una primera aproximación para una legislación de suma importancia, que debe ser muy estudiada, pero no dilatada en el tiempo, por su importancia crucial para el desarrollo del país.

Al presentar este libro el Centro de Estudios de la Economía Cubana desea agradecer el apoyo que, durante muchos años, ha recibido de la Fundación Friedrich Ebert.

En pocos meses, en mayo del 2019, se cumplirán treinta años de haber sido creado el CEEC. Este libro constituye una ofrenda a esa fecha.

DOCTOR EN CIENCIAS MIGUEL ALEJANDRO FIGUERAS  
PREMIO NACIONAL DE ECONOMÍA

# Índice

Cuba: Coyuntura, crecimiento y desarrollo económico / 11

Manufactura, restricción externa e integración productiva doméstica / 28

Industria manufacturera en Cuba. ¿Dónde estamos y hacia dónde mirar?/ 44

Gastos básicos de las familias cubanas urbanas dependientes de salarios y pensiones: dinámica reciente / 65

Reforma y equidad social en Cuba: apuntes sobre la política social y el cuadro socioestructural de la “actualización” / 89

El acceso a la educación superior. Cambios y desafíos / 124

Reflexiones sobre una futura ley de empresas para Cuba/ 140

Surgimiento y desarrollo de las normas de gestión de la I+D+i y su importancia para Cuba / 153

El crédito bancario a las empresas estatales: ¿ejerce el impacto necesario sobre los resultados financieros de estas organizaciones? / 176

La empresa estatal cubana: problemas y propuestas / 198

Autores/ 211



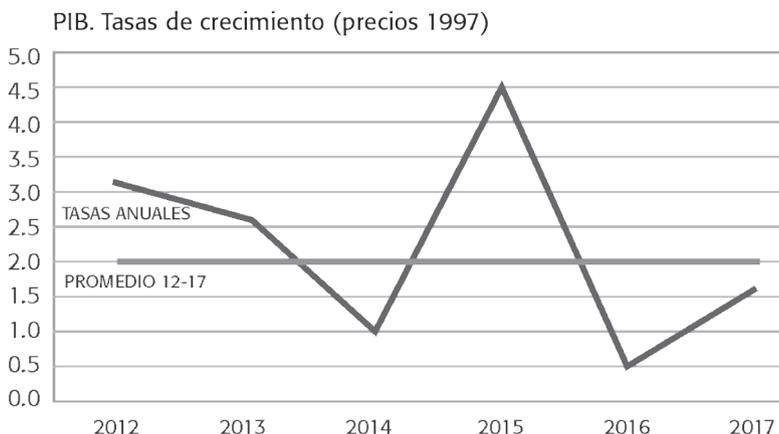
# Cuba: Coyuntura, crecimiento y desarrollo económico

JUAN TRIANA CORDOVÍ

## El desempeño de la economía cubana en el 2017

Luego de la rectificación al alza de la tasa de crecimiento del año 2016, el crecimiento alcanzado en el 2017, 1,6% del PIB no cambia de forma significativa la tendencia de mediano plazo de la economía nacional, que mantiene un crecimiento promedio de alrededor del 2% del PIB a precios constantes, tal cual se muestra en el gráfico 1.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL PIB



Fuente: ONEI 2016, tabla 5.1.

Alcanzar la meta de crecimiento propuesta para el año 2018 será un ejercicio tenso por varias razones, algunas de tipo coyuntural y otras más bien estructurales. A continuación se enumeran cuatro de esas razones.

- El crecimiento de la economía mundial que se pronostica tenga un comportamiento relativamente positivo y mejor que en 2017, aunque aún alejado del comportamiento experimentado hace unos cinco años.

- El probable comportamiento de los precios de los productos de exportación, a saber, derivados del petróleo, níquel y azúcar. En el caso del níquel no parece que vayan a experimentar una recuperación significativa, mientras, los precios del azúcar crudo, a pesar de un superávit en los *stock*, se espera oscilen entre 15 y 17 centavos de dólar por libra, lo cual es sin duda una buena noticia.<sup>1</sup> Por su parte, los precios del petróleo mantendrán una relativa estabilidad y no se espera rebasen la cota de 60 dólares el barril. Y en el caso de los biofármacos y genéricos, sus precios no están sujetos a variaciones pero los ingresos obtenidos, en parte, dependerán de la situación de Venezuela.
- Los ingresos por exportación de servicios, las tendencias del turismo para 2018 parecen positivas en general, aunque Cuba deberá enfrentar los impactos de las medidas de la administración Trump y compensar esa posible evolución negativa del turismo procedente de Estados Unidos con el crecimiento en otros emisores. Este es otro de los problemas que puede influir negativamente es la relación precio-calidad de los servicios turísticos cubanos en comparación con sus competidores del Caribe.
- En el caso de los servicios médicos, nuestro principal mercado, Venezuela, sigue afrontando una situación económica y política sumamente compleja y ello impacta en los ingresos recibidos por esos servicios.
- El comportamiento de nuestros principales socios comerciales: en el caso de Venezuela, la CEPAL pronostica otro año de números rojos en el crecimiento económico, China es probable alcance una tasa de crecimiento de más del 6%, lejos de los crecimientos de dos dígitos que la caracterizaron, mientras Canadá se estima tenga un desempeño mayor de 3% de crecimiento.
- La relación con el gobierno de Estados Unidos no da señal creíble de posible mejora, más bien puede esperarse que se mantenga tensa.

---

1 Sin embargo, los resultados que se van obteniendo de la cosecha cañera y de la producción azucarera no son buenos, de donde resulta probable que debido al incumplimiento de las metas de producción, los ingresos de exportación de azúcar no alcancen las cifras planteadas.

En resumen, el entorno internacional no parece peor que en 2017, pero sigue siendo complejo y con incertidumbres significativas.

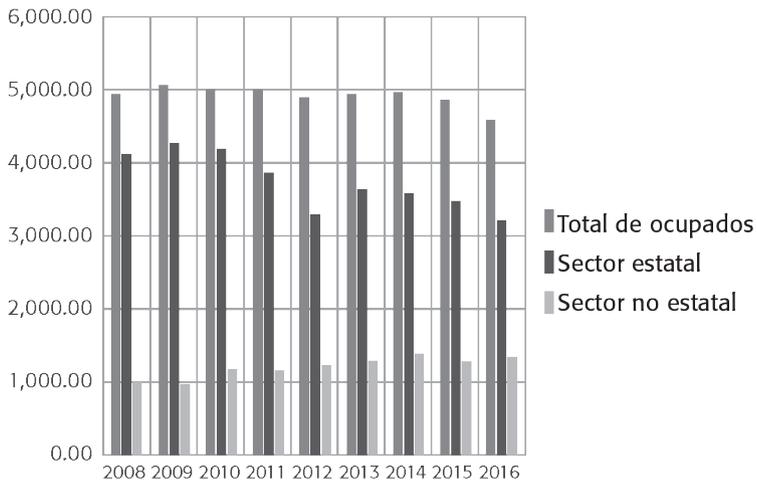
De esta forma, los determinantes internos se convierten en decisivos si se desea remontar la senda del crecimiento.

## La economía y la política económica

Los “arreglos institucionales” serán determinantes en las aspiraciones de crecimiento tanto para el corto como para el largo plazo.

La economía y la sociedad cubana han cambiado significativamente en estos últimos cinco años. Uno de esos cambios está asociado a la dinámica del empleo y el rol del sector no estatal en la misma, como muestra el gráfico 2.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO



Fuente: ONEI 2016, tabla 7.2.

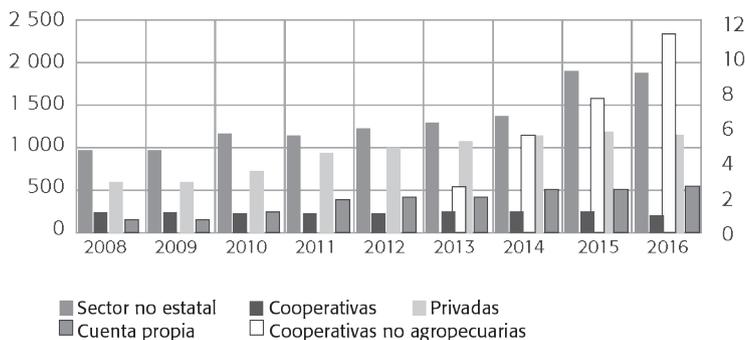
Cabe destacar aquí varios aspectos de interés:

- a- Como puede apreciarse (gráfico 2) se ha producido un crecimiento sustancial del peso del empleo no estatal (formal) en el total del empleo, que alcanza para el año 2016 la cifra de 1 321 100 ocupados del total del empleo del país, alrededor del 25% del total de ocupados. Sin embargo, esa cifra puede ser mayor pues es conocido que aún existe un grado de informalidad elevado en el sector.

- b-Una caída sustancial del empleo en el sector estatal en 1 163 000 de ocupados<sup>2</sup> en los últimos cinco años, mucho mayor que la disminución de la cantidad total de ocupados 419 100.
- c- El crecimiento del empleo es liderado por el sector privado y dentro de este por los llamados trabajadores por cuenta propia, como muestra el gráfico 3.
- d- El peso del sector no estatal en el total del empleo ha crecido desde el 18% hasta el 24%.
- e- El llamado sector “por cuenta propia” ha mantenido un crecimiento positivo en el número de ocupados (de hecho es donde único crece el empleo) a pesar de las fuertes restricciones que aún pesan sobre él.
- f- Es posible esperar que en el 2017 la dinámica de crecimiento del sector no estatal haya disminuido o que su dinámica se haya ralentizado debido a las regulaciones emitidas en agosto que detuvieron la entrega de nuevas licencias.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO NO ESTATAL

Ocupación sector no estatal (miles de ocupados)



Fuente: ONEI 2016, tabla 7.2.

Sin embargo, en términos de peso en el producto y de complejidad tecnológica de sus productos y servicios la situación es bien diferente. Dada la carencia de datos oficiales públicos al respecto pudiera hacerse algún tipo de estimación. Atendiendo a que una parte del sector no es-

2 Cálculos del autor sobre la base de ONEI, 2016.

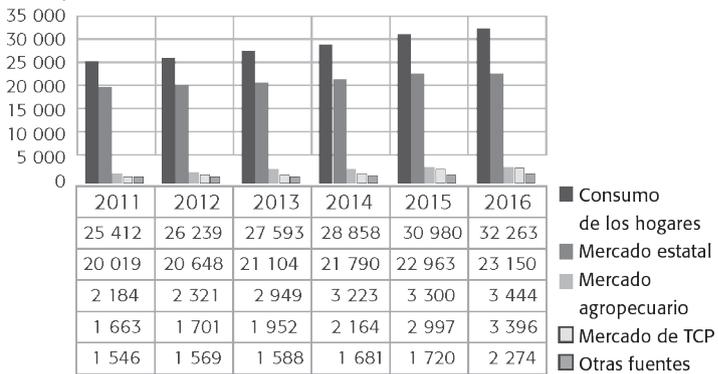
tatal se encuentra en el sector agrícola (cooperativas agropecuarias, de crédito y servicio, arrendatarios, etc.) y que el sector agrícola en su conjunto tiene un peso en el PIB de no más del 3,9% (ONEI 2016, tabla 5.8) y a que dentro del sector cuentapropista, las licencias de restaurantes y cafeterías, el sector del comercio y la hotelería en su conjunto tienen un peso en el producto del 26%, es posible afirmar que, siempre, con un margen de error que puede ser importante, el peso del sector no estatal en la economía no debe sobrepasar el 20% del PIB.

Otra forma de aproximación a esta asimetría sería a través de la estructura del consumo de la población. Como muestra el gráfico 4 los hogares cubanos gastan en el mercado estatal el 71% de todo su gasto de consumo, mientras que el 29% restante se divide entre todas las otras formas de mercado no estatal.

**GRÁFICO 4. CONSUMO DE LOS HOGARES POR DESTINO**

**Consumo de los hogares**

Millones de pesos



Fuente: ONEI 2016, tabla 5.14.

No obstante ser el 30% del gasto en consumo de los hogares, también es cierto que en los últimos cinco años el gasto en el Mercado de TCP se ha incrementado en un 204%. Sin embargo, en términos de complejidad tecnológica, apenas ha ocurrido alguna diferencia sustancial en estos últimos cinco años. En otras palabras, se ha producido una expansión en términos cuantitativos, pero no se han verificado procesos de diferenciación de los bienes y servicios en cuanto a complejidad tecnológica.

## Las palancas de la “actualización”

En la segunda sesión del año 2017 del Parlamento cubano se abordaron un gran grupo de asuntos decisivos para el futuro inmediato y mediano del país, una buena parte de ellos asociados con políticas económicas que se han estado adoptando en el último lustro. Algunas de ellas son las siguientes:

### -La evolución de la reforma empresarial

Reconocida como “decisiva” para la consolidación del socialismo cubano, la reforma empresarial emprendida desde el 2014 no parece haber logrado los impactos deseados en los resultados macroeconómicos del país, pues con excepción del sector agrícola, donde el peso del sector privado y cooperativo en la gestión de la tierra es decisivo y que solo significa el 3,9% del PIB, en el resto de los sectores, el peso de la propiedad y la gestión estatal es decisivo, por lo general más del 80%.

De otra parte, el ritmo de crecimiento del PIB apenas es el 2% promedio anual en los últimos cinco años, las exportaciones han decrecido en más de un 50%, en general la calidad de esas exportaciones en términos de complejidad tecnológica no ha variado, ni tampoco se han incorporado nuevos productos y servicios a nuestra cartera de exportaciones.

Ello significa que la Reforma Empresarial que nos trajo las OSDE y las UEB aún dista de satisfacer las expectativas creadas. Lejos de lograr estructuras más planas, se ha reforzado una estructura piramidal con varios escalones que a todas luces incrementa la burocracia y conduce a una menor autonomía, con costos importantes en eficiencia y productividad.

La nueva disposición que consolida la separación de los Ministerios de la tutela de las empresas puede contribuir al propósito de aumentar la “autonomía” empresarial, pero no es suficiente.

### -Nuevas regulaciones para el sector no estatal

Las expectativas creadas de alcanzar una mayor integración entre el sector no estatal y el sector estatal no se alcanzaron. En el caso del sector por cuenta propia, no se alcanzó la expectativa de que le fuera reconocido su condición de pequeñas y microempresas y no hay información de que las nuevas regulaciones que se anunciarán tengan en cuenta este aspecto, que no es meramente formal.

Tampoco parece estar en la agenda para este sector la ampliación de los “empleos” a trabajos de mayor calificación. Se anunciaron nuevas

regulaciones para las cooperativas no agrícolas, pero aún no hay suficientes detalles al respecto.

En sectores como el de la construcción, donde la fuerza de las cooperativas no estatales es significativa, las nuevas regulaciones emitidas por las autoridades del sector, que, entre otras cosas, se reducen o “encierran” a estas cooperativas a su ámbito territorial, constituyen una barrera a su expansión y limitan drásticamente la competencia entre ellas, otorgándole derechos cuasi monopólicos sobre los mercados de los territorios donde están constituidas.

- La inversión extranjera directa

A pesar de las críticas sobre la excesiva burocracia y lentitud en los procesos negociadores, el año 2017 cerró sin señales de flexibilización en las “reglas del juego” que “faciliten” y “acorten” la apertura de nuevos negocios con inversión extranjera.

Existe una cierta asimetría entre el esfuerzo que el país hace en términos de promoción de inversiones (ferias comerciales, ferias sectoriales, misiones de promoción al extranjero, organizaciones de visitas de negocios de compañías y hombres de negocios extranjeros a Cuba, etc.) y aquel otro que tiene que ver con la facilitación de la inversión.

Si se atiende a algunos de los comportamientos culturales hacia la IED es posible identificar los siguientes:

- 1- La preferencia por los grandes proyectos vs. la subvaloración de los pequeños proyectos.
- 2- El papel prácticamente nulo de los territorios en los procesos de conformación de proyectos y de decisiones al respecto y la ausencia de una “cartera territorial de proyectos de IED” que promueva oportunidades del territorio que no aparecen en la gran cartera nacional.
- 3- La percepción de que algunas personas en los Ministerios Sectoriales son los (únicos) que pueden identificar una posible oportunidad de negocio.
- 4- La escasez / falta / ausencia de información pública accesible sobre la IED con excepción de los datos publicados en la cartera de negocios anual, lo cual no contribuye a crear la confianza necesaria.
- 5- La percepción generalizada de que el “mercado cubano” es la única opción para el inversionista extranjero.

No obstante es posible reconocer que en el año 2016 y en el 2017 se verifica un mayor dinamismo en la aprobación de “nuevos negocios”. En el año 2017 se firmaron acuerdos por valor de 2 000 millones de dólares norteamericanos, concentrados fundamentalmente en infraestructura (ferrocarriles, energía eléctrica) y en producción industriales (acero).

- La unificación cambiaria y monetaria y la adopción de un régimen cambiario adecuado a las necesidades de Cuba

Se reconoció la demora en solucionar la más importante de todas las distorsiones<sup>3</sup> económicas que padece nuestra economía. Cuba tiene hoy tasas de cambios oficiales que están sobrevaluadas, tanto para el peso cubano en relación al dólar como para el CUC en relación al dólar. Ambas generan incentivos negativos a la exportación, a la productividad y a la eficiencia y, por lo tanto, muchas veces conducen a una mala o poco eficiente asignación de recursos.

Además de la unificación cambiaria y monetaria habrá que decidir qué régimen cambiario adoptará el país; tipo de cambio fijo, flotante entre bandas, flotante, etcétera. El régimen cambiario es decisivo pues de él dependerá la internalización adecuada de los cambios en la economía mundial y poder evitar el surgimiento de nuevas distorsiones monetarias con sus incalculables costos.

El otro gran reto asociado a la unificación cambiaria y monetaria será el del manejo de posibles procesos inflacionarios, debido al traspaso monetario del ajuste de costos y precios que la devaluación de las tasas oficiales debe provocar a un plazo de tiempo no muy prolongado y su posible impacto en los salarios reales de los trabajadores.

## **Crecimiento positivo pero alejado de nuestras necesidades de desarrollo**

El 2018 debe ser un año importante en nuestras aspiraciones de crear bases sólidas para avanzar sostenidamente hacia el desarrollo económico. Crecer a una tasa adecuada de forma saludable y en sectores estratégicos será indispensable.

- La meta de crecer a un 2%

---

3 No es la única, otras serían la “moneda única”, una tasa de interés que no está sustentada en los volúmenes reales de operación del sector bancario y salarios desconectados de los precios minoristas en una parte significativa del mercado.

Si atendemos a las restricciones que enfrenta la economía cubana y que fueron detalladas en el informe rendido por el Ministro de Economía, la meta del 2% sigue estando lejos de nuestras necesidades de desarrollo, y requerirá un esfuerzo significativo. No debe olvidarse que ese crecimiento se alcanzará con una salud fiscal comprometida después de dos años seguidos con un déficit presupuestario de más del 10% que pone sobre la mesa el problema de la relación entre el crecimiento económico y la sostenibilidad del déficit.

- Factores decisivos en el crecimiento económico en el corto plazo. La tasa de inversión

Se anunció que la inversión alcanzará los 10 400 millones de pesos cubanos. Se asume que en esa cifra no está incluida la correspondiente a la inversión extranjera directa, ni tampoco la inversión nacional proveniente del sector no estatal. En 2016 el monto total de la inversión fue de 6 507 millones de pesos (ONEI, tabla 12.7), un 10% mayor que en 2015, a pesar de ello, la economía decreció en 2016. No se han hecho públicos los datos de la inversión en 2017, ello impide aquilatar el esfuerzo inversionista que significan esos 10 400 millones en 2018; sin embargo en relación con 2016, significarían un crecimiento cercano al 60%, aunque como por ciento del PIB (a precios corrientes) rondaría el 11%,<sup>4</sup> mientras alcanzaría el 15% del PIB<sup>5</sup> a precios constantes; en ambos casos, aún se encuentra lejos de una participación de al menos 22% del PIB como se necesita para obtener crecimientos sostenidos por encima del 5%.

Como puede apreciarse la pérdida del peso del sector manufacturero dentro de los destinos de la inversión es relevante. La tendencia de los cinco últimos años también lo confirma.

Así mismo la pérdida de peso del sector manufacturero dentro del producto ha tenido y debe tener costos importantes en las aspiraciones de crecimiento a largo plazo y también en las aspiraciones de desarrollo de desarrollo, pues como afirma Devlin y Mogillansky (2009): “la industria manufacturera suele ser un baluarte de aprendizaje, innovación y desarrollo tecnológico”.

---

4 Estimaciones del autor sobre la base de ONEI y Anuario Estadístico de Cuba 2016.

5 Estimaciones del autor sobre la base de Anuario del 2015 y del 2016 e informaciones del Ministro de Economía.

El consumo, de gobierno y privado, en ambos casos estará limitado por las restricciones a la importación y por la disponibilidad de divisas.

- Las exportaciones (bienes y servicios)

En el caso de los bienes de exportación de Cuba, no se pronostican cambios drásticos en el comportamiento de los precios internacionales del níquel, del azúcar y del petróleo, por lo que los ingresos provenientes de las exportaciones de esos bienes no parece vayan a incrementarse de forma considerable. Diferente pudiera ser el caso de los fármacos (genéricos y biotecnológicos) pero la carencia de información no permite una estimación medianamente seria sobre estos productos.

En el caso de los ingresos por la exportación de servicios, el turismo y las comunicaciones podrían mantener dinámicas positivas importantes; aunque en el caso del turismo, el impacto negativo de las políticas de Estados Unidos puede tener efectos negativos.

La exportación de servicios profesionales debe mantener una dinámica positiva, pero probablemente menor a años anteriores.

La capacidad importadora continuará limitada por el acceso a nuevas fuentes de financiamiento de corto plazo y por los impagos a proveedores. Existe una alta sensibilidad del crecimiento y las exportaciones a la variación de las importaciones.

Los sectores que serán líderes en el crecimiento, construcción, comercio y turismo, significaron el 29% del PIB del año 2015.<sup>6</sup> De tener el mismo peso en 2018, el crecimiento planeado para ellos tendrá una contribución positiva de importancia en la meta global de crecer al 2%.

## **Factores retardatarios del crecimiento: de los factores coyunturales a las causas estructurales del bajo crecimiento. Nuevamente el desarrollo en entredicho**

Las instituciones son decisivas para fomentar el crecimiento económico, su impacto es difícil de medir, pero resulta hoy un hecho innegable que sin un arreglo institucional adecuado, la sostenibilidad del crecimiento económico es difícil de alcanzar. Las instituciones constituyen las reglas del juego de una sociedad y se definen como las restricciones creadas por los hombres que dan forma a la interacción entre los agentes (Bergara, 2015, p. 19).

---

6 No existen aún datos oficiales públicos para el 2016.

No parece posible ignorar la relación entre el “ambiente de negocios”, el crecimiento económico y los posibles impactos en las aspiraciones de desarrollo, aun cuando tampoco puede establecer una relación causal directa entre ellos. Quizás el concepto que más se aproxime a expresar esa relación sea el de competitividad, definido como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de los países (Schwab, WEF, 2014).

En ese mismo sentido habría que apuntar las influencias mutuas entre la productividad y la economía política; al respecto cabe recordar que “para entender la tragedia de la baja productividad en la región (se refiere a América Latina) es necesario no solo entender cómo las políticas individuales (tributaria, social, comercial, crediticia) influyen en la productividad, sino también cómo influye la economía política de un país en esas políticas” (BID, 2010).

La calidad del ambiente de negocios es el resultado de esos arreglos institucionales. Las regulaciones permiten o limitan que las empresas aprovechen de forma eficaz y eficientemente las oportunidades que se generan en el país o en los mercados externos. Por lo general un buen diseño institucional es uno de los elementos claves de los modelos de crecimiento exitoso en tanto contribuye positivamente a la competitividad de los países (Melguizo, 2018).

**CUADRO 1. LOS PILARES DE LA COMPETITIVIDAD**

Los doce pilares de la competitividad	
1-	Instituciones
2-	Infraestructura
3-	Ambiente macroeconómico
4-	Salud y educación primaria
5-	Educación superior y entrenamiento
6-	Mercado de productos eficiente
7-	Mercado de trabajo eficiente
8-	Mercados financieros desarrollados
9-	Buena disponibilidad tecnológica
10-	Tamaño del mercado

11-	Ambiente de negocios (entendido como la calidad de las redes de negocios y de las operaciones de las compañías individuales)
12-	Innovación
WEF, 2014	

Fuente: Schwab, 2014.

De esos doce pilares, Cuba alcanza un buen desempeño en dos de ellos, salud y educación primaria y educación superior y entrenamiento, aunque en este último, debe tenerse en cuenta que existe una diferencia importante entre nivel de instrucción de la fuerza de trabajo, determinado por los grados de escolaridad de la misma y las habilidades y calificación necesarias para el desempeño de un tipo específico de labor.

En el ámbito de las instituciones, habría que decir que desde el año 2007 Cuba se encuentra en un franco proceso de construcción institucional, sin embargo, si atendemos a la tasa de crecimiento promedio anual alcanzada en estos últimos diez años, se puede afirmar que esas nuevas reglas del juego no han propiciado el crecimiento necesario para rebasar las fallas de la economía nacional.<sup>7</sup>

En infraestructura, en especial en el tipo de infraestructura que resulta decisiva hoy para el desarrollo, las tecnologías de la información y las comunicaciones, Cuba se encuentra muy lejos de la media mundial y de los países latinoamericanos y presenta una asimetría significativa entre la dotación de recursos calificados y la penetración de internet de banda ancha fija y móvil.

Los equilibrios macroeconómicos siguen comprometidos. Las distorsiones macroeconómicas, en particular la distorsión cambiaria y monetaria, sigue siendo de los mayores obstáculos para el crecimiento económico (Hidalgo, 2016).

Las distorsiones cambiaria y monetaria impactan de forma decisiva en la eficiencia de los mercados. Precios relativos distorsionados y, sobre todo, los tres precios decisivos de toda economía, la tasa de cambio, la tasa de interés y el salario, hacen muy difícil el funciona-

---

<sup>7</sup> La historia de la relación entre la dinámica del crecimiento y el carácter (inclusivas o extractivas) de las instituciones, entendidas estas como las “reglas del juego” aparece bien detalladamente explicada en el texto *¿Por qué fracasan los países?* de Acemoglu y Robinson (2012).

miento eficiente de los mismos. A ello habría que agregar dos características más, discrecionalidad y condiciones monopólicas, las cuales contribuyen a que el funcionamiento de los mercados de productos sea poco eficiente y las señales de precios puedan provocar mala asignación de recursos.

En relación al mercado de trabajo, la permanencia de una pirámide salarial invertida y la asignación poco eficiente de fuerza de trabajo en sectores de baja productividad, constituyen fallas que deben ser eliminadas en el más corto plazo posible, para evitar la descapitalización de la economía (Cribeiro, 2012).

En cuanto a los mercados financieros, de un parte Cuba solo pertenece a una institución financiera internacional de carácter multilateral, el Banco de Desarrollo e Inversiones de Centroamérica, de otra, el sistema regulatorio del país limita el rol de la banca nacional como impulsor del crecimiento. De la misma forma, existen regulaciones que prohíben las operaciones de la banca extranjera en el país, lo cual reduce ostensiblemente los posibles impactos positivos del sistema financiero sobre el crecimiento económico.

Respecto a la calidad tecnológica, se intersectan dos fenómenos, en una buena parte del sistema productivo se experimenta un proceso de obsolescencia tecnológica moral y material indiscutible, de otra, también es cierto que la utilización de la tecnología disponible está muchas veces lejos de la frontera de producción posible con la dotación tecnológica existente. No obstante, se ha verificado un cierto proceso de modernización, en parte de la mano de la inversión extranjera, en parte por la creación y dinámica de la industria biotecnológica. Sin embargo, la capacidad de arrastre de esta última hacia la economía nacional es relativamente limitada, mientras que la capacidad de encadenamiento de la industria nacional con el sector biotecnológico es aún escasa.

Si se atiende al tamaño de la población y al salario promedio, es posible afirmar que el tamaño de mercado de la economía cubana es pequeño. Sin embargo, en la evolución de la demanda agregada las importaciones siguen jugando un rol decisivo, de donde habría que considerar que dada las insuficiencias de la oferta, el tamaño de mercado puede resultar un factor positivo para el crecimiento económico.

En resumen, el llamado ambiente de negocios en Cuba se caracteriza por:

— Segmentación.

- Tanto en términos regulatorios, como monetarios, financieros y económicos.
- Alta estatización.
- Poca flexibilidad (altamente centralizado y monopolizado).
- Elevada discrecionalidad en las decisiones.
- Distorsiones macroeconómicas significativas.
- Multiplicidad de tasas de cambios.
- Distorsión de los precios relativos.
- Significativa segmentación de las cadenas productivas y logísticas.
- Subordinación de las decisiones estratégicas a las necesidades operativas determinadas por el plan.
- Restricción presupuestaria y asignación centralizada de las divisas.
- Poca independencia de las empresas estatales cubanas para decidir sobre:
  - determinación de precios
  - compras, expansión de los negocios
  - nuevos productos
  - exportaciones
  - márgenes de utilidades, reinversión de utilidades, etc.
- Escasa autonomía para definir e implementar una política de incentivos.

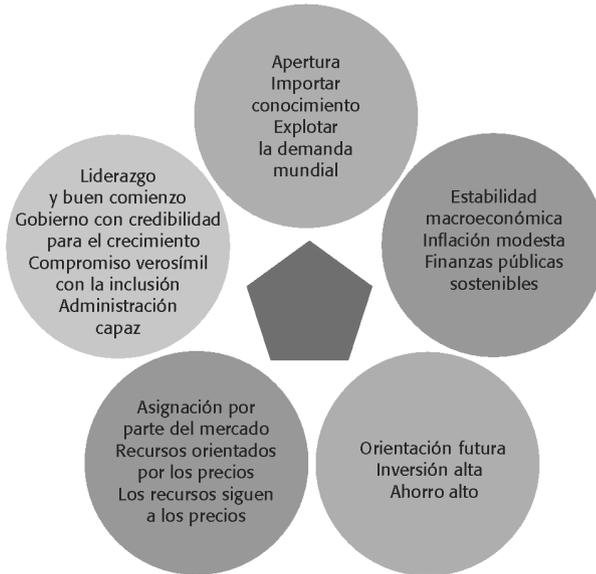
Estas características contrastan significativamente con el ambiente necesario para lograr altas tasas de *crecimiento* sostenible.

Innovación: Cuba presenta hoy una dotación de conocimientos en términos de calificación de la fuerza de trabajo, centros de educación superior y centros de investigaciones, personal investigando, etc., que compara significativamente bien con otros países de la región. Sin embargo, los efectos macro de esa dotación física no se han traducido en nuevos productos, ni en la transformación drástica de la complejidad tecnológica de la matriz productiva y exportadora cubana ni en la reducción de la importación de bienes de mediana complejidad tecnológica.

Mientras en el sector que emplea hoy cerca del 30% de la fuerza de trabajo, el sector no estatal, es posible observar cierta tendencia a la innovación en sectores como el de los restaurantes. Sin embargo, el efecto a nivel macro de ese esfuerzo innovador no es relevante.

Un estudio realizado en 13 economías<sup>8</sup> de rápido crecimiento mostró las siguientes características comunes (Banco Mundial, 2008, p. 19):

FIGURA 1. AMBIENTE PARA EL ALTO CRECIMIENTO



Fuente: Banco Mundial, 2008.

Sin dudas las especificidades de cada país hacen difícil la aplicación de cualquier tipo de “fórmula importada”. No obstante, la comparación de experiencias y la identificación de tendencias generales asociadas al crecimiento es también un ejercicio útil.

En síntesis, desde la perspectiva del crecimiento y el desarrollo, las dos décadas de crecimiento experimentado por la economía cubana (de 1994 a 2017) no resolvieron problemas estructurales ni crearon las transformaciones necesarias para lograr la sostenibilidad de ese crecimiento y propiciar el desarrollo deseado. En ese sentido puede afirmarse que Cuba comparte hoy las mismas características de la región latinoamericana que señalara CEPAL (2016):

---

8 Los 13 países objeto de estudio fueron: Botsuana, Brasil, China, Hong Kong (China), Indonesia, Japón, República de Corea, Malasia, Malta, Omán, Singapur, Taiwán (China) y Tailandia.

La región se rezaga:

- Crece menos que las regiones más dinámicas del mundo
- Desaceleración del comercio
- Poca inversión física, en capital humano e I+D
- No se reduce la vulnerabilidad externa

Persistencia de los desequilibrios estructurales:

- Estructura productiva poco diversificada
- Rezago en el esfuerzo y desempeño de la innovación
- Pobreza y concentración del ingreso
- Vulnerabilidad al cambio climático

CEPAL: *La desigualdad en el centro del desarrollo sostenible*.

Mientras, en el corto plazo, revertir el desempeño negativo del PIB y alcanzar una tasa de crecimiento del 2% en medio de restricciones económicas, financieras y materiales tan fuertes, será posible por una mayor atracción y captura de ahorro externo vía inversión extranjera directa y remesas y por lograr una mayor integración de todos los agentes económicos a ese propósito, lo cual incluye al sector no estatal y dentro de él al sector del llamado trabajo por cuenta propia. Para ello es decisivo alinear los incentivos con el propósito del crecimiento, reducir la incertidumbre que la discrecionalidad genera sobre todos los agentes económicos, adoptar estándares adecuados en los procesos de facilitación de negocios con inversión extranjera, revisar profundamente la actual reforma de la empresa estatal y adecuarla a las necesidades reales del crecimiento y el desarrollo del país, y lógicamente terminar de realizar el arreglo monetario y cambiario que la economía nacional está necesitando desde hace muchos años.

No obstante, crecer al 2% no es suficiente para solucionar los problemas acumulados de nuestra economía. De igual forma la sostenibilidad del crecimiento dependerá, cada vez más, de lograr arreglos institucionales adecuados que permitan un mejor funcionamiento de la microeconomía.<sup>9</sup>

---

9 “Aunque el crecimiento del producto interno bruto (PIB) se mida en la copa del árbol de la macroeconomía, toda la acción transcurre en el matorral de la microeconomía, donde crecen nuevas ramas y donde se desecha la madera seca” (Banco Mundial, 2008, p. 2).

## Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo, (2010). *La era de la productividad. Cómo transformar la economía desde sus cimientos.*
- Bergara e Hidalgo (coord.) (2016). *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional.*
- Bergara M. (2016). “Las instituciones y los procesos económicos, en *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional*, Universidad de la Habana y Universidad de la República.
- CEPAL (2016). *La desigualdad en el centro del desarrollo sostenible.*
- Cribeiro (2012). *Contribución de la fuerza de trabajo calificada al crecimiento económico en Cuba. Principales determinantes.* Tesis de Doctorado, Facultad de Economía.
- Devlin R. y Mogllansky G. (2010). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo.* CEPAL LC/W.283.
- Hidalgo V (2016). “Políticas macroeconómicas en Cuba: un enfoque institucional”, en *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional.*
- Klaus Schwab, World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2014-2015.*
- Melguizo A (2018). *Repensando las instituciones (para la productividad)*, presentado en SEGIB/CAF, La Granja, Segovia, 21 junio.
- ONEI (2017). *Anuario Estadístico de Cuba 2016.*

# Manufactura, restricción externa e integración productiva doméstica

RICARDO TORRES

## Introducción

El análisis del desarrollo industrial reviste gran importancia por el valor estratégico que representa para una economía en desarrollo. Históricamente los países que han logrado alcanzar los más altos niveles de ingreso han dependido de la expansión de una base industrial densa y diversificada. Sin embargo, las transformaciones en el patrón de acumulación global han cambiado las bases para entender el lugar de ese sector en el debate contemporáneo sobre desarrollo.

La cuestión del desarrollo industrial en Cuba ha estado presente en la vida nacional con mucha fuerza después de 1959. Todas las estrategias de desarrollo reconocidas hasta 1989 tenían a la industrialización como objetivo fundamental. A partir del proceso de cambios en el modelo económico que se desató en 2011, se viene reposicionando el debate sobre una agenda de desarrollo que atienda los múltiples problemas acumulados en los últimos años. No menos importante en este escenario es el tema del papel que desempeñará la industria manufacturera en la renovación económica del país.

Este artículo pretende contribuir al análisis del sector a partir de resaltar dos aspectos interrelacionados que caracterizan su desempeño reciente: la escasa competitividad externa con el consiguiente efecto sobre la balanza de pagos, y las barreras a la integración productiva doméstica como uno de los factores que darían cuenta de esta debilidad estructural. El trabajo se ha estructurado en cuatro secciones. Luego de esta introducción se describe el nuevo estatus de la industria después de la crisis de los noventa a partir de su desempeño reciente, con especial énfasis en la dependencia importadora y su efecto en la balanza de pagos. Seguidamente se analizan los obstáculos más relevantes que impiden mejorar la integración interna de la economía, especialmente la industria. En la cuarta sección se adelantan algunas opciones de políticas para atender los problemas identificados.

## El reacomodo del modelo de crecimiento industrial

El proceso de reestructuración de la economía cubana tras el descalabro de principios de los noventa, permitió recuperar tasas de crecimien-

to positivas del PIB aunque la dinámica de crecimiento fundamental se concentró entonces en los servicios, mientras que el comportamiento del sector manufacturero ha sido muy heterogéneo, con un balance global desfavorable. Como norma, la producción de bienes marcha rezagada respecto a las necesidades de la economía, tanto en volumen como en lo relativo a la productividad y competitividad externa (Torres, 2011).

La ausencia de planes de desarrollo a largo plazo ha implicado, entre otras cosas, que la industrialización ha dejado de estar en el centro del debate sobre desarrollo económico. De hecho, los equilibrios de corto plazo y las razones macroeconómicas han pasado a ocupar las prioridades de la política económica. La restricción externa al crecimiento constituye el tema recurrente en la agenda económica, por lo que un sector escasamente competitivo en el ámbito internacional como el conjunto de la manufactura no es percibido como parte de la solución.

El perfil industrial que ha emergido en las últimas dos décadas contiene marcadas diferencias respecto al modelo anterior. Primeramente, la manufactura cubana contemporánea tiene un peso relativo mucho menor que a fines de los ochenta. En términos del producto, la industria representaba el 19% del PIB en 1985, mientras que solo el 12% en 2016. En el empleo, otro tanto: del 16% en 1991, al 8% en 2016, o sea, se redujo a la mitad.

Al mismo tiempo, ha tenido lugar una recomposición de su estructura interna. Además de que la mayoría de las ramas industriales exhiben volúmenes de producción menores respecto a dos décadas hacia atrás; la recuperación no ha sido homogénea.

**TABLA 1. VOLUMEN FÍSICO DE PRODUCCIONES INDUSTRIALES SELECCIONADAS, CUBA**

	1990	2017
Índice general (excepto azucarera)	88,6	78,8
<b>BAJA TECNOLOGÍA</b>		
Azucarera	111,0	22,8
Alimentos	90,4	78,1
Bebidas	97,2	120,2
Tabaco	98,3	107,9
Textiles	90,1	10,1

<b>MEDIA BAJA TECNOLOGÍA</b>		
Fertilizantes y otros	95,8	8,2
Refinación del petróleo	-	26,2*
Materiales de construcción	93,2	30,1
Metales comunes	85,1	75,5
Productos metálicos	81,6	26,3
<b>MEDIA ALTA TECNOLOGÍA</b>		
Otros productos químicos	97,7	90,6
Maquinarias y equipos	99,6	0,9
Maquinaria eléctrica	80,0	29,0
Equipos de transporte	79,1	2,8
<b>ALTA TECNOLOGÍA</b>		
Medicamentos y otros	-	1941,8**
Equipos de radio, TV y comunicaciones	112,6	21,3
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión	94,2	65,5

Fuente: ONEI (varios años).

\*Corresponde a 2016.

\*\*Corresponde a 2015.

En la tabla 1 se observan claramente dos grupos. Por encima o alrededor de la media se ubican ramas tradicionales como bebidas y tabaco, junto a sectores nuevos como la farmacéutica y química conexa. Otras ramas complejas como la construcción de maquinaria de cualquier tipo, y medios de transporte exhiben reducciones abruptas de sus niveles de producción que las han llevado prácticamente a desaparecer. Adicionalmente, la industria azucarera muestra un declive continuo, y los materiales de construcción, claves para las inversiones, tienen dinámicas muy discretas. Es un sector más modesto, cuyo perfil está aún más anclado en ramas tradicionales. Excepto en el nicho de la biotecnología, la brecha en las ramas decisivas del progreso técnico se ha ahondado en este período.

El conjunto de políticas que se implementaron como parte de la estrategia anticrisis, incluyendo la llegada de inversión extranjera en sectores seleccionados y el desarrollo de los mercados en frontera alrededor del turismo internacional y la red de tiendas en divisas, permiten presentar los rasgos principales de la empresa industrial en crecimiento durante el período considerado. La empresa típica de este perfil es una que recibió capital extranjero, y destina una parte sustancial de su producción al

mercado externo o al mercado doméstico en divisas. La única excepción son las empresas biotecnológicas, muchas de las cuales son exitosas sin aportes de capital foráneo aunque sí venden activamente en los mercados extranjeros.

Este desempeño del sector manufacturero tomado en su conjunto tiene amplias repercusiones para el sistema económico. Entre ellos se destaca su impacto en el equilibrio externo global de la economía, y el efecto derivado sobre la restricción externa al crecimiento. Ya en la década de los ochenta Cuba había empezado a enfrentar agudos problemas derivados de su patrón de crecimiento, caracterizado por ser extensivo<sup>1</sup> junto a una alta dependencia externa, tanto material como financiera. El esquema de integración del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) repercutió favorablemente en varias áreas de la sociedad cubana, pero profundizó la dependencia externa secular. El modelo de crecimiento manufacturero conllevó un incremento más que proporcional de las importaciones, junto a la baja eficiencia y la escasa competitividad en los mercados externos. Como resultado, la dependencia estructural de las importaciones creció notablemente entre 1959-1989. Esto tres factores en su conjunto determinaron la insostenibilidad de este modelo en ausencia del esquema de intercambio con el CAME (Marquetti, 1999).

La desarticulación productiva reciente solo ha profundizado esta característica, en detrimento del desarrollo económico de la nación. La figura 1 (en la página siguiente) muestra que el déficit en la balanza de bienes se ha hecho crónico, en un país cuyo acceso a los mercados financieros internacionales es más que imperfecto. En este sentido, la compensación que proveen los servicios es parcial en el largo plazo. En primer lugar, dado el elevado componente importado de la actividad turística, y sobre todo, por los vaivenes derivados del singular esquema detrás de la prestación de servicios médicos.

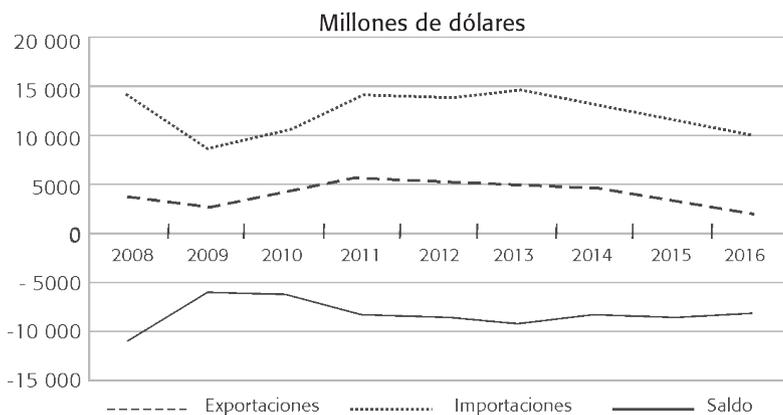
Si bien la dependencia importadora es alta, no lo es en términos relativos para el tamaño de la economía cubana. En la tabla 2 se puede apreciar que en la muestra seleccionada Cuba exhibe el segundo valor más bajo, solo por detrás de una economía continental como Brasil. Este coeficiente deja ver claramente la interacción entre los tamaños relativos de las

---

<sup>1</sup> Se refiere a un patrón de incremento del producto en el que predomina el mayor uso de factores por encima de la mejoría sostenida de la productividad total como fuente de crecimiento.

economías consideradas, su modelo de desarrollo y la dependencia de las importaciones. El valor es indicativo de al menos tres condiciones que caracterizan al sector industrial y la economía cubana en general: la baja calidad en el acceso a financiamiento externo, la escasa competitividad externa de las exportaciones y específicamente las de bienes, y la baja integración en cadenas globales de valor. En estas condiciones, este bajo coeficiente muestra la restricción externa al crecimiento y la baja dinámica de la producción manufacturera. El pobre desempeño de las exportaciones en condiciones de escaso financiamiento externo obliga a mantener el equilibrio externo sobre la base del control de las importaciones, en cuya estructura tienen mayor peso los bienes intermedios (energía), alimentos y otros artículos de consumo. Esto determina que la importación de bienes de capital esté por debajo de las necesidades de una economía en desarrollo.

FIGURA 1. CUBA: INTERCAMBIO DE BIENES (2008-2016)



Fuente: ONEI (varios años).

TABLA 2. PESO RELATIVO DE LAS IMPORTACIONES EN EL PIB (PORCENTAJE)

País	Valor
Brasil	9,0
Chile	26,3
Costa Rica	30,4

República Dominicana	26,6
Uruguay	21,7
Cuba	16,1

Fuente: UNCTAD (2018).

Nota: El valor mostrado es un promedio simple entre 2008-2016.

La restricción externa ha sido uno de los obstáculos más importantes para el crecimiento de la economía. Esto se corrobora en la tabla 3, en la que se muestra un resumen de los estudios que han estimado la elasticidad-producto de las importaciones, cuyos valores para Cuba son muy elevados, lo que unido a un pobre desempeño exportador dan cuenta de un déficit estructural en el comercio de bienes que incide negativamente en el desempeño económico del país (véase figura 1).

**TABLA 3. RESUMEN DE ESTUDIOS EMPÍRICOS SOBRE ELASTICIDAD-PRODUCTO DE LAS IMPORTACIONES PARA CUBA**

Estudio	Valor (período)
Moreno-Brid (2000)	4,11 (1985-1998)
Mendoza y Roberts (2000)	1,7 (1975-2000)
Cribeiro y Triana (2005)	3,14-6,79 (1960-2004; 1990-2004)
Mañalich y Quiñones (2004)	2,88 (1975-2000)
Alonso y Sánchez-Egozcue (2005)	2,42 (1960-2000)
Vidal y Fundora (2007)	3,06 (2005)
Quiñones (2012)	1,5-2,0 (1970-2009)

Fuente: Elaboración propia.

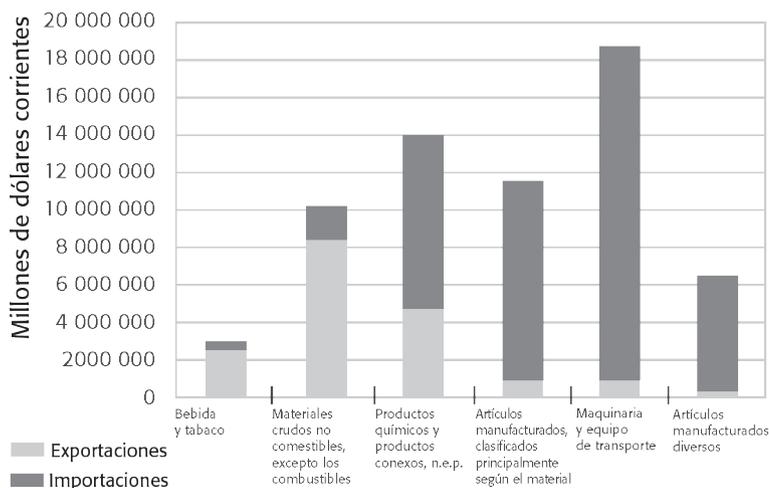
Las fuentes consultadas para otros países reflejan una amplia variedad de situaciones. Las estimaciones son muy sensibles al período analizado, las técnicas utilizadas, el tamaño de las economías y su estructura productiva. No obstante, tanto para los países de América Latina como para los asiáticos que integran la muestra, la elasticidad-ingreso de las importaciones reporta valores que están por debajo de la media obtenida para Cuba (Fullerton, Sawyer y Sprinkle, 1999); (Chang, Ho y Huang, 2005). Aunque no se cuentan con estimaciones para el sector manufacturero, se puede argumentar que esta característica también describe la situación de la industria cubana.

De hecho, se puede establecer una relación inversamente proporcional entre el déficit comercial medido en términos relativos y el peso relativo del sector industrial como una medida de su desempeño general. Es importante señalar que las exportaciones de servicios de alto valor agregado, que ha mostrado un alto dinamismo desde el 2005 y al menos hasta el 2014, por sus características, tienen pocas conexiones con el aparato productivo nacional y esto a su vez refuerza la desarticulación productiva interna y presiona al alza a la elasticidad-producto de las importaciones (Mesa-Lago y Vidal, 2010).

Adicionalmente la estructura de estas importaciones impide que su efecto multiplicador en la economía sea mayor, al estar altamente concentradas en energía, alimentos y medicamentos. Esto explicaría, por una parte, el bajo dinamismo exportador de Cuba, que es lo que en última instancia ha hecho insostenible los niveles de importación actuales (relativamente modestos) y, por otro, la pobre conversión en crecimiento económico.

Después del noventa, lo que ha ocurrido es que la contracción de la producción industrial ha continuado aumentando la dependencia externa del país, un fenómeno solo parcialmente compensado por el turismo internacional y las ventas de servicios médicos.

**FIGURA 2. CUBA: PENETRACIÓN DE LAS IMPORTACIONES SEGÚN ALGUNAS SECCIONES DE LA CLASIFICACIÓN UNIFORME PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL (CUCI)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ONEI (2018). Los valores corresponden a los totales para el período 2008-2015.

Al nivel de la clasificación uniforme del comercio internacional, la figura 2 confirma que la competitividad global de la actividad manufacturera es muy baja, y es una función decreciente en relación a la complejidad relativa de las distintas ramas. Por ejemplo, el componente importado de los equipos instalados como parte de las inversiones del país fue del 60%<sup>2</sup> como promedio en el período analizado, incluso en un escenario donde la inversión total ha sido muy baja.

Las únicas dos ramas claramente superavitarias son las bebidas y tabaco y los materiales crudos no combustibles que, en el caso cubano, se corresponden en un 85% con las ventas de níquel. En los tres casos se trata de actividades tradicionales basadas en recursos naturales. El mejor posicionamiento relativo de los productos químicos se corresponde con las ventas asociadas al complejo biofarmacéutico.

## **Integración productiva doméstica: los encadenamientos productivos**

Uno de los factores explicativos de la alta dependencia importadora es la debilidad de las cadenas productivas domésticas, que inhiben un óptimo aprovechamiento de las capacidades instaladas, lo que a través de las economías de escala dinámicas, conspira en contra de la competitividad a largo plazo de la industria.

La fortaleza del tejido industrial de un país en desarrollo como Cuba depende en gran medida del tipo y número de los eslabonamientos entre empresas. Una de las características históricas de este plantel industrial ha sido la débil interconexión entre sus empresas y ramas. Después de 1963, la estrategia industrializadora definió como prioridad la construcción de un sector de apoyo para la industria azucarera. En este sentido, actividades como la industria mecánica, la química de fertilizantes y medios para el combate de plagas y enfermedades, la construcción de maquinaria e implementos agrícolas, el transporte terrestre, la fabricación de neumáticos, entre otras, recibieron grandes volúmenes de inversiones que se reflejaron en su crecimiento.

Además progresaron aquellas industrias que se servían de los productos o subproductos de la caña de azúcar como la de bebidas y refrescos, la alimentaria, la ganadería o la generación de energía. De esta manera, es posible afirmar que el único complejo productivo verdaderamente integrado de la

---

2 Cálculo sobre la base del Anuario Estadístico de Cuba (2018).

economía cubana para fines de la década de los ochenta era el que giraba en torno a la fabricación de azúcar. Esto quedó demostrado durante la crisis cuando, en la medida en que decrecía la producción de azúcar y por tanto la demanda de insumos del sector, se contraían el resto de los sectores vinculados. A pesar de ser uno de los objetivos de política económica prioritarios después de 1959, este propósito no pudo materializarse. De hecho, una de las insuficiencias del modelo de industrialización cubano es que no logró articular encadenamientos productivos, con la notable excepción de la industria azucarera (Marquetti, 1999).

Asimismo, el propio modelo económico exhibe una amplia variedad de barreras que limitan el desarrollo de relaciones horizontales entre entidades, fragmentando el mercado interno, lo que reduce el aprovechamiento de economías de escala. Teniendo en cuenta las singularidades del contexto cubano, se pueden agrupar los obstáculos que inhiben la consolidación de verdaderos encadenamientos productivos en tres grandes conjuntos (Díaz y Torres, 2012):

- Económico-productivos
- Institucional-administrativos
- Infraestructurales

## **Económico-productivos**

Este ámbito da cuenta de las características de las ramas que han liderado el crecimiento económico en los últimos años y su impacto en la matriz de relaciones intersectoriales de la economía. La estructura económica cubana experimentó mutaciones de gran profundidad desde 1989. En ese lapso el país pasó de ser un productor y exportador especializado en unos pocos rubros de origen agrícola (principalmente azúcar de caña) y minero (níquel), a exhibir una economía y exportaciones altamente dependientes de los servicios (servicios médicos y turismo internacional).

Después de 1959 el complejo azucarero logró desarrollar una densa red de encadenamientos con otras ramas, llegando a convertirse en la única cadena productiva con alta integración en la economía doméstica. El descenso sostenido de sus niveles de producción y la desarticulación de los proveedores domésticos indican que su contribución al dinamismo de la economía se ha reducido sustancialmente desde finales de la década de los noventa.

Aunque se desarrollaron nuevas áreas de especialización exportadora, estas no han logrado reemplazar su potencial de arrastre hacia otras actividades. El turismo ha sido uno de los sectores más dinámicos de la economía cubana desde 1990 y ha seguido una progresión destacada en términos de ingresos externos y cuota de mercado. El beneficio potencial de la actividad turística depende de las características de la economía receptora y, en ese sentido, son importantes las dimensiones referidas al tamaño, el nivel de desarrollo y el grado de diversificación del aparato productivo del país en cuestión.

A pesar de que los niveles de concurrencia de los productores nacionales aumentaron desde niveles muy bajos en la primera mitad de los noventa, ese efecto se concentró en ramas tecnológicamente maduras como “las producciones textiles (telas, sábanas, toallas), muebles y confecciones, alimentaria y bebidas, materiales de construcción, astilleros o el ensamblaje de ómnibus para el transporte de turistas...” (García *et al.*, 2003). Ni el segmento más importante (sol y playa), ni el modelo de negocio predominante (todo incluido), se corresponden con un producto diverso y crecientemente sofisticado. De hecho, la combinación de ambos atributos tiene más que ver con un servicio estandarizado, semejante a un “commodity”. A partir de la primera década de los 2000, tanto el menor dinamismo del turismo como decisiones de política económica interna determinaron que esa contribución decayera en el tiempo. No hay datos precisos para el período analizado, pero esa contribución se estima mucho menor.

Respecto a los servicios médicos, el número de profesionales que prestan servicios en el exterior representa una proporción muy reducida del total de ocupados en Cuba. Si bien su productividad es muy elevada y se obtienen cuantiosos ingresos que alivian la restricción externa, su potencial como motor de cambio estructural es reducido dado que las conexiones con el aparato productivo han sido escasas. Ello se relaciona con el modo de prestación, basado en el envío de profesionales. Lo que sí se logró fue arrastrar a determinados volúmenes de producción de medicamentos, como lo demuestra el hecho de que en 2012, el 84% de las ventas de productos del complejo biofarmacéutico se concentraban en Venezuela y Brasil, los dos mercados más importantes para los servicios médicos cubanos. Precisamente, la rama industrial de mayor dinamismo desde 1990 es la industria biofarmacéutica, cuyo impacto en la economía merece una reflexión particular. Este es el único caso de un

sector de alta tecnología genuinamente nacional que ha progresado al mismo tiempo que sus similares en el mundo, con un gran valor estratégico debido al esperado impacto transversal que tendrán estas técnicas en un futuro no lejano. También ha sido una garantía para asegurar, a un costo menor, una proporción significativa de los suministros para el sistema nacional de salud.

Aunque representa un sector de gran valor estratégico, su tamaño es aún reducido para el contexto de la economía cubana, excepto probablemente en lo que respecta a las exportaciones. Debido a su alta especialización y el nivel tecnológico, la mayor parte del equipamiento e insumos claves deben ser importados, lo que hace que su efecto multiplicador sobre otras ramas industriales o de servicios sea todavía escaso. Adicionalmente el avance se ha concentrado en las aplicaciones médicas para uso humano y en menor medida animal; mientras que otras áreas con mayor impacto potencial en el sector productivo como las vinculadas a la agricultura, la industria alimentaria, las energías renovables o el tratamiento de residuos sólidos muestran un progreso modesto, lo que llevaría a no sobrestimar el potencial dinamizador de este sector.

En general, el cambio en la especialización sectorial ha debilitado las posibilidades de arrastre desde las ramas más dinámicas, lo que se refleja, por ejemplo, a través de una reducción de la elasticidad-PIB de las exportaciones (Fundora, 2008), lo que en nuestro caso puede ser usado como evidencia del debilitamiento de la integración interna de la economía.

## **Institucional-administrativos**

La densidad de los encadenamientos productivos en una economía particular también depende del marco normativo que regula los diversos tipos de relaciones que se establecen entre entidades (compra-venta, cooperación, asociación comercial). El modelo cubano se ha caracterizado por la sustitución de relaciones comerciales (monetario-mercantiles) por otras de tipo administrativo con alto grado de verticalidad y jerarquía. Uno de los resultados ampliamente descritos en la literatura es la tendencia hacia la autarquía y la baja cooperación interinstitucional. Esto se puede observar, por ejemplo, en el escaso desarrollo de los servicios a empresas, los que tienen una proporción muy pequeña dentro de la estructura del valor agregado total.

En la práctica, las relaciones horizontales entre entidades responden en gran medida a la estructura institucional, determinada por un núme-

ro de ministerios e institutos centrales y sus respectivas representaciones territoriales. Todo ello se acompaña de la escasa autonomía en que se desenvuelve la toma de decisiones en las empresas y la débil integración de las diferentes formas de propiedad, lo que da cuenta de la desarticulación interna de la economía.

Aunque bajos niveles de cooperación interinstitucional han sido descritos para un gran número de países en niveles diferentes de desarrollo, en Cuba este aspecto alcanza un nivel superior atendiendo a las condiciones propias de una economía centralmente planificada. La diferencia fundamental estriba en que en otros contextos las pobres relaciones entre ministerios y agencias de gobierno no se trasladan automáticamente al ámbito productivo debido a la separación entre entidades estatales y entes productivos, incluso si se trata de empresas públicas. En el caso cubano, dado que todas las empresas son públicas y estas son administradas por los ministerios respectivos, los problemas de baja cooperación se trasladan y reproducen al nivel empresarial.

Adicionalmente se pueden encontrar otro grupo de obstáculos que se originan en los límites para establecimiento de vínculos entre empresas de diferente tipo de propiedad, gestión, domicilio legal, entre otros. Un elemento de particular importancia desde principios de la década de los noventa reside en el efecto que tiene la dualidad monetaria y cambiaria en la segmentación del mercado interno, a través de la existencia de barreras a la compra de bienes y servicios entre entidades que operan en monedas diferentes. Esto sugiere que el uso de las capacidades de producción se encuentra limitado por el acceso efectivo a divisas, y los límites que se establecen desde el plan anual de la economía.

## Infraestructurales

La infraestructura en tanto soporte material sobre el que transcurren los flujos más importantes de una economía (trabajo, capital, bienes, insumos, información, datos y conocimiento) es básica para entender las relaciones que pueden establecerse entre los distintos actores.

La evolución del *stock* de infraestructura ayuda a comprender algunos de los rezagos en términos de encadenamientos productivos. El desarrollo de las redes de infraestructura es un factor determinante de los costos de transacción entre empresas lo que, en condiciones de restricción de recursos, puede reforzar un comportamiento autárquico en las unidades productivas. Resulta ilustrativo que entre 1960 y 2010, la

participación de la energía y las telecomunicaciones dentro del *stock* total de infraestructura en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se haya incrementado notablemente. En el caso de la energía, esta proporción se ha duplicado, mientras que el incremento ha sido aún más rápido en las telecomunicaciones, donde se ha multiplicado por cinco (OCDE 2006). Esto indica claramente cuáles son las plataformas tecnológicas sobre las que se estructurarán los flujos fundamentales en las nuevas estructuras productivas, incluyendo la industria 4.0.

TABLA 4. INFRAESTRUCTURA Y DESEMPEÑO LOGÍSTICO

País	Índice de desempeño logístico	Escalafón 2010	Escalafón 2016
Brasil	3,09	41	55
Chile	3,19	49	46
Costa Rica	2,75	56	89
República Dominicana	2,75	65	91
Uruguay	2,85	77	65
Cuba	2,20	150	131

Fuente: *World Development Indicators* (2018). El valor mostrado es un promedio simple de los años 2010, 2012, 2014 y 2016.

Como se puede apreciar en la tabla 4, Cuba tiene el valor más discreto en el índice de referencia internacional para la calidad de la logística, lo que evidentemente tiene repercusiones negativas para las empresas y los vínculos que pueden establecerse entre ellas. Este factor genera un aumento de los costos de transacción en la economía, en adición a los aspectos que habían sido examinados como parte del conjunto institucional-administrativo. En la tabla se aprecian tres grupos de países: los asiáticos (líderes mundiales en este aspecto) que incluyen al país que más avanza en este aspecto (Vietnam), los países latinoamericanos de buen desempeño económico con el período considerado (Chile y Uruguay); y el resto, cuyas posiciones se deterioran o ya son muy rezagadas. Se debe notar que la logística, a su vez, depende de factores que van más allá de la infraestructura, teniendo mucho que ver también con la densidad de re-

laciones comerciales en la economía, y los mecanismos económicos que las hacen posible.

## Reflexiones finales

El análisis anterior muestra algunas de las debilidades que ha afrontado el desarrollo industrial cubano, tanto desde el punto de vista de la estructura ramal de la manufactura, como los desafíos más generales que se vinculan con el modelo económico. Dos efectos directos interrelacionados entre sí son la elevada dependencia importadora que refuerza un patrón histórico de dependencia externa y crecimiento lento; junto a una débil integración interna de la economía, que responde a un grupo de aspectos conectados entre sí, que tienden a reforzarse a lo largo del tiempo.

Sobre esta base, se esbozan las siguientes propuestas, cuyo contenido y alcance desborda en muchos casos el ámbito de la manufactura:

- 1- La mejoría de la calidad del marco regulatorio en el sentido de fomentar las relaciones horizontales entre empresas independientemente del sector, tamaño o tipo de propiedad. De particular importancia resulta mejorar la formación de precios y avanzar hacia un nuevo esquema monetario-cambiario que suponga una mejor valoración de la escasez efectiva de recursos y oriente su uso, por ejemplo, premiando el acceso a los mercados externos. En ese sentido, se juzgan de retroceso las medidas anunciadas en julio de 2018, que establecen restricciones adicionales para las relaciones comerciales entre el sector “cuentapropista” y cooperativo y el sector público.
- 2- El estímulo a una mayor participación efectiva de la inversión extranjera con criterio estratégico, que permita atender las limitaciones de recursos para inversión en el completamiento de cadenas exportadoras claves. El completamiento de estas cadenas y la participación competitiva de pequeños productores debe producirse sobre la base de brindar una opción justa a las empresas domésticas, independientemente del tipo de propiedad.
- 3- Los análisis de intervenciones en sectores, tanto tradicionales como emergentes, con potencial para generar eslabonamientos en ambas direcciones. Por ejemplo, se podría otorgar mayor ponderación al desarrollo del turismo de salud en frontera, lo que permitiría aumentar el efecto multiplicador de un sector en el que Cuba mantie-

ne una ventaja competitiva. Otro caso sería el turismo en sentido general, cuyo arrastre permitiría revitalizar amplios sectores de la manufactura, criterio donde la mayoría de los expertos considera que existe un amplio potencial aún sin explotar.

La clave de estas propuestas radica en su carácter integrador. Es decir, avanzar en la solución de las debilidades estructurales antes planteadas supone transformaciones en el conjunto del modelo económico cubano, que desbordan lo que sería un programa de desarrollo tradicional para la industria. La manufactura cubana enfrenta un conjunto de problemas cuyas causas trascienden el ámbito productivo propio. Esto es especialmente cierto para la matriz de condicionantes que gobiernan el desarrollo de encadenamientos entre las diversas actividades económicas.

## Bibliografía

- Chang, Tsangyao, Yuan-Hong Ho, y Chiung-Ju Huang (2005). "A reexamination of South Korea's aggregate import demand function: the bounds test analysis", en *Journal of economic development*, no. 1.
- Díaz, Ileana y Ricardo Torres (2012). "Desafíos estructurales en el sector productivo", en *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 27-40.
- Fullerton, Thomas, W. Charles Sawyer, y Richard Sprinkle (1999). "Latin American Trade Elasticities", en *Journal of economics and finance* no. 23 , pp. 143-156.
- García, Adriano, Isis Mañalich, Nancy Quiñones, Carlos Fernández de Bulnes, Elena Álvarez, y José Somoza (2003). *Política industrial, reconversión productiva y competitividad*, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, La Habana.
- Marquetti, Hiram (1999). *La industria cubana en los años noventa: reestructuración y adaptación al nuevo contexto internacional*. Tesis Doctoral, Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana.
- Mesa-Lago, Carmelo, y Pavel Vidal (2010). "The impact of the global crisis on Cuba's economy and social welfare", en *Journal of Latin American Studies*, pp. 689-717.
- OCDE (2006). *Infraestructure to 2030*, OECD Publishing, París .
- ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba*, Oficina Nacional de Estadísticas e Información, La Habana.

- Torres, Ricardo (2011). *Cambio estructural y crecimiento económico en Cuba*. Tesis Doctoral, Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana.
- UNCTAD (2018). UNCTADStat, en <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx> (último acceso: 20 de febrero de 2018).
- World Development Indicators (2018). <http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>.

# Industria manufacturera en Cuba. ¿Dónde estamos y hacia dónde mirar?

RICARDO GONZÁLEZ ÁGUILA

## Introducción

Cuando se piensa en los sectores sobre los que deberían descansar el crecimiento económico de largo plazo en Cuba (los llamados motores del crecimiento) pocos economistas apuestan por el desarrollo del sector manufacturero. Entre otros argumentos, en general se considera que las ventajas comparativas del país no son consistentes con esta actividad, o que es un sector que demandaría inversiones excesivas (imposibles de acometer en un país con importantes restricciones de financiamiento). Se alude asimismo que dada la importancia alcanzada por el sector de los servicios en los últimos 30 años, en particular por el turismo y la exportación de servicios médicos, no sería óptimo para el país apostar por alternativas menos eficientes.

Aunque hay justicia en los argumentos anteriores, existen de igual forma una serie de contraargumentos que fundamentan la apuesta por las actividades manufactureras. Primero, en la literatura se sugiere que el sector es clave para el cambio estructural, condición que ha acompañado a todo proceso de desarrollo (McMillan, Rodrik, Verduzco-Gallo, 2014); segundo, que es la actividad que más promueve innovación y cambio tecnológico y dónde más se invierte I+D; tercero, que es una fuente vital de encadenamientos; cuarto, que es el sector con mayor importancia en el comercio internacional de bienes, y quinto, que es mucho menos vulnerable a *shocks* externos (Albaladejo y Ayala, 2014; Andreoni y Chang, 2016; Su y Yao, 2016). Asimismo, se cree que la productividad crece en las manufacturas muy por encima de otros sectores (por ejemplo, los servicios), y que ninguna economía ha logrado sostener su crecimiento de largo plazo sin apostar por ella (Szirmai *et al.*, 2013). Cabría preguntarse, por lo tanto, hasta qué punto puede un país como Cuba que busca avanzar en un proceso de desarrollo prescindir del sector manufacturero.

No hay dudas de que la situación actual de la industria manufacturera es crítica. La pérdida de competitividad y descapitalización han sido dos tendencias claras del sector en los últimos 30 años (García *et al.*, 2003; Torres, 2013; Ritter, 2013). Incluso actividades manufactureras claves de

exportación como la azucarera,<sup>1</sup> la industria del tabaco, ron y, más recientemente, la farmacéutica; exigen niveles incrementales de inversión, perfeccionamiento tecnológico, nuevas formas de gobernanza empresarial, remuneración y muchas otras medidas para sostener su presencia en los mercados internacionales. Identificar qué debe hacerse en términos de política industrial para mejorar el posicionamiento relativo de la actividad, probablemente guíe los debates sobre el futuro del sector en los próximos años.

Este trabajo examina a la industria manufacturera cubana en dos momentos. Primero, caracteriza las principales tendencias productivas del sector. Se confirman algunos hallazgos previos como su caída en la importancia relativa en la economía, pérdida sistemática de empleo, incremento en los subsidios recibidos, marcada asimetría en la estructura industrial con un sesgo hacia actividades de bajo valor agregado. Aunque se documenta un significativo crecimiento de la productividad laboral en el sector, se confirma que su influencia sobre la productividad agregada de la economía fue negativa. En segundo lugar, se identifican factores que restringen la productividad de la industria como, por ejemplo, el mecanismo de formación de precios, deficiencias del modelo de gestión, remuneración, entre otros, con el objetivo de sentar las bases para una propuesta de reconversión productiva sustentada en mejoras de productividad.

## La industria manufacturera cubana. ¿Dónde estamos?

Esta sección propone caracterizar el desempeño productivo de la industria manufacturera en los últimos 25 años. En particular se estudia qué ha pasado con el producto, el empleo y la productividad (laboral) en este período de tiempo.

A pesar del deterioro acumulado por la actividad que tuvo su inicio en la crisis económica de los años noventa, la industria manufacturera representó en el año 2016 el 12% del PIB, y el 9% del empleo (AEC, 2016), tercero y cuarto en importancia relativa, respectivamente. El sector no solo es importante por sus dimensiones actuales sino también por su correlación al crecimiento económico agregado. La tabla 1 reporta el

---

1 En todo el trabajo se incorpora a la industria azucarera como parte de las manufacturas (incluyendo el análisis estadístico). Debido a la importancia histórica de la industria azucarera en la economía cubana aparece comúnmente separada tanto en el Nomenclador de Actividades Económicas (NAE) como en múltiples estudios académicos.

coeficiente de correlación entre el crecimiento del PIB y el valor agregado manufacturero entre los años 1996-2016. Este coeficiente ascendió a 0,71 y fue significativo al 1% poniendo en evidencia la correspondencia (no necesariamente causal) entre el crecimiento del sector y de la economía en su conjunto. Significa que el crecimiento de la economía podría estar fuertemente indexado del crecimiento del sector manufacturero (y viceversa).

**TABLA 1. MATRIZ DE CORRELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO DEL PIB Y EL CRECIMIENTO DEL VALOR AGREGADO SECTORIAL, 1996 - 2016**

SECTOR	PIB	AGR	MIN	MAN	CONS	EGA	TAC	CRH	FIN	S.SOC
PIB	1									
AGR	-0,003	1								
MIN	-0,280	0,523	1							
MAN	0,717*	0,350	-0,080	1						
CONS	0,661*	-0,231	-0,207	0,308	1					
EGA	0,119	0,563*	0,531	0,297	0,047	1				
TAC	0,375	-0,195	-0,356	0,108	0,260	0,190	1			
CRH	0,480	-0,324	0,083	0,014	0,622*	0,122	0,182	1		
FIN	0,087	0,338	0,072	0,153	-0,105	0,221	0,623*	-0,177	1	
S. SOC	0,732*	-0,155	-0,590*	0,513	0,230	-0,280	0,200	-0,037	-0,055	1

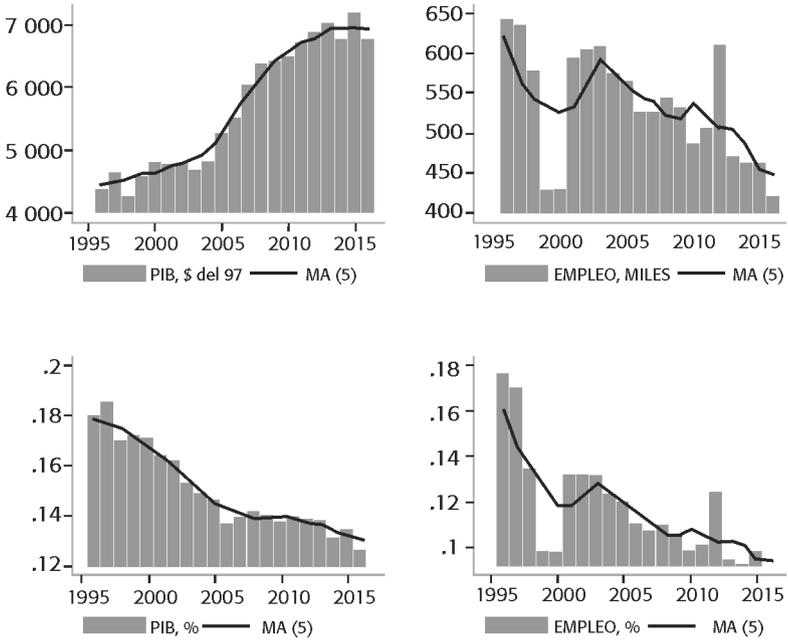
Fuente: Series Estadísticas de las Cuentas Nacionales, ONEI (2016).

Sin embargo, si bien en el presente es aún hoy día un sector de importancia, en términos dinámicos el desempeño de las manufacturas cubanas ha sido marcadamente decreciente. El gráfico 1 reporta estadísticas agregadas de producción y empleo en el período 1996-2016. El panel izquierdo-superior indica que si bien el valor agregado sectorial a precios constantes ha aumentado de alrededor de 4 500 a 7 000 millones de pesos, parece haber un claro agotamiento de dicho crecimiento que se expresa en la forma cóncava que muestra la tendencia del valor agregado manufacturero en los últimos años. En otras palabras, el sector crece pero cada vez menos.

El panel izquierdo-inferior muestra que en términos porcentuales la participación del sector en la economía ha caído de forma sistemática perdiendo alrededor de 6 puntos porcentuales en el período analizado. La existencia de crecimiento positivo en esta industria acompañada de una disminución en su participación en el PIB, indica que otros sectores

han logrado ser más dinámicos que las manufacturas, hecho consistente con el proceso de cambio estructural experimentado por la economía cubana hacia los servicios, y del significativo proceso de desindustrialización y pérdida de competitividad que ha caracterizado al sector (García *et al.*, 2003; Torres, 2013).

GRÁFICO 1. PRODUCTO Y EMPLEO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA CUBANA, 1996 - 2016



Fuente: Series Estadísticas de las Cuentas Nacionales, ONEI (2016).

Nota: MA(5) es una tendencia estimada por medias móviles.

En términos de empleo el sector destruyó aproximadamente 219 000 puestos de trabajo entre los años 1996-2016 (la mayor del período), estadística que, convertida a una tasa diaria, representó la pérdida de 28 puestos de trabajo por día en los últimos 21 años. Dicha tendencia produjo que la participación del sector en el empleo total de la economía cayera en 8 puntos porcentuales entre los años 1996 - 2016. La dinámica de la ocupación, como se verá más adelante, es clave para entender las perspectivas de una actividad.

La calificación del empleo es otro aspecto de interés a considerar. En el año 2013 aproximadamente 13 de 100 trabajadores operaron en la industria manufacturera, sin embargo de ellos solamente 1 tenía titulación universitaria (véase tabla 2). Por otra parte, del total de trabajadores con titulación universitaria en el país, el 5,1% se empleó en la industria manufacturera, cifra que contrasta con el 75,4% observado en los Servicios Sociales. Las consecuencias de las asimetrías de asignación de empleo calificado sobre el crecimiento económico agregado en Cuba han sido previamente caracterizadas por Cribeiro e Hidalgo (2010). Aquí se encuentra evidencia sectorial sobre la base de datos micro que refuerza los hallazgos previos observados. La inadecuada correspondencia entre la formación profesional del trabajador y el ambiente tecnológico en torno al puesto de trabajo, así como los bajos salarios emergen entre las posibles causas que explican la baja retención de empleo con mayor grado de escolaridad (Cribeiro e Hidalgo, 2010).

TABLA 2. TOTAL DE TRABAJADORES, Y TRABAJADORES CON TÍTULO UNIVERSITARIO EN EL SECTOR ESTATAL, 2013

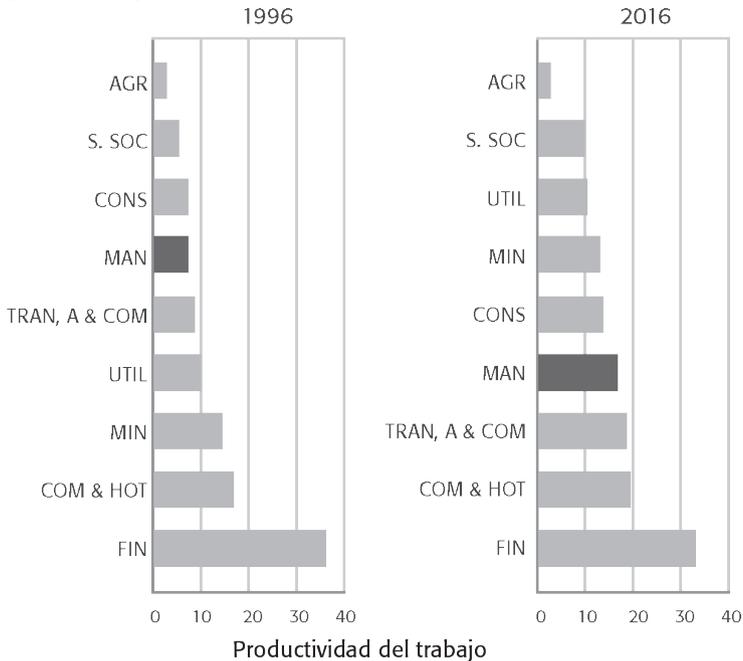
Sector	Total de trabajadores (%)	De ellos universitarios (%)	Total de universitarios (%)
AGR	9,3	0,6	2,3
MIN	0,9	0,1	0,4
MAN	12,8	1,4	5,1
CONS	4,1	0,4	1,4
UTIL	2,3	0,3	1,3
COM y HOT	14,6	1,7	6,3
TRA., A., COM.	3,9	0,5	2,1
FIN	6,7	1,5	5,7
S.SOC	45,5	19,9	75,4
Total	100	26,4	100

Fuente: Modelo 5205, Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2013).

## Crece el producto pero decrece la ocupación: ¿resultados conciliables?

La combinación de crecimiento en el valor agregado manufacturero con la caída de la ocupación en el sector produjo incrementos notables de productividad del trabajo. Si bien en el año 1996 la productividad de las manufacturas ascendía a 6 800 pesos por trabajador; este valor alcanzó poco más de 16 000 en 2016, cuarto en importancia relativa (véase gráfico 2). La tasa promedio anual de crecimiento de la productividad del sector estuvo en torno a 4,4% en el período 1996-2016, segunda de mejor dinámica. Asimismo, respecto a la productividad media de la economía, la actividad no ha mostrado solo una brecha positiva sino también creciente.

GRÁFICO 2. PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO, COMPARATIVA INTERSECTORIAL (1996 – 2016)



Fuente: Series Estadísticas de las Cuentas Nacionales, ONEI (2016).

Por lo general cuando la productividad de un sector se expande, se convierte en una fuente atractiva para la inversión. Como resultado, a nivel agregado se observan transferencias de factores de producción (ca-

pital y trabajo) proveniente de otras actividades. Lo anterior es la base del cambio estructural que en el caso cubano han sido exhaustivamente estudiadas por Torres (2007, 2011).

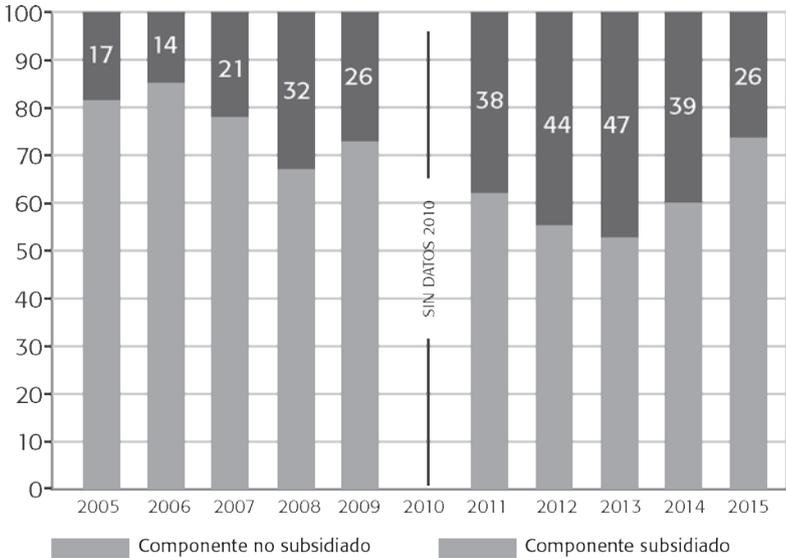
Diferente a lo esperado, el crecimiento de la productividad laboral en el sector manufacturero cubano en el período no se ha acompañado transferencias de factores hacia el sector. No solo la dinámica del empleo ha sido decreciente sino también la evolución de las inversiones (ONEL, 2016), y la modernización tecnológica. ¿Cómo explicar entonces que el producto crece mientras el empleo decrece?

Con el objetivo de conciliar estos resultados, se formulan dos hipótesis. Primero, existe la posibilidad de que el fenómeno observado sea el resultado del ajuste de largo plazo del sector como respuesta al tradicional sobre-empleo que ha caracterizado a la economía cubana. La salida paulatina pero sistemática de trabajadores puede haber incrementado el producto marginal del trabajo en la actividad provocando incrementos en la productividad (media) que no se explicarían por mejoras tecnológicas en la actividad. De ser cierta esta hipótesis debería esperarse un agotamiento en el crecimiento del sector (tanto del producto como de la productividad), idea no descartable si se aprecia la forma de “S” que sigue el valor agregado manufacturero en el gráfico 1. En ausencia de inversiones el sector permanecerá en estado estacionario; o decreciente en caso de que persistan las tendencias en el empleo observadas en los últimos 20 años.

La segunda hipótesis es mucho más sutil y tiene que ver con la forma en que se valoriza el producto en la actividad (y en la economía cubana). Es posible que, el crecimiento del valor agregado no sea más que una “ilusión contable” explicada por: i) la política de formación de precios en Cuba y en particular ii) la asignación de subvenciones en actividades claves que componen a la industria manufacturera, como por ejemplo, las subvenciones otorgadas a la industria de alimentos que se estiman en poco menos de 2,5 mil millones de pesos en 2015 (González, 2018).

Como las subvenciones otorgadas a la industria tienen una naturaleza cambiaria se contabilizan como ingresos de las empresas, y terminan formando parte del valor agregado de la industria. El gráfico 3 ilustra la composición del valor agregado manufacturero entre los años 2005 y 2015 y en él se observa el peso relativo de los subsidios en el total.

**GRÁFICO 3. VALOR AGREGADO MANUFACTURERO. PORCIENTO REPRESENTADO POR LOS SUBSIDIOS**



Fuente: Modelo 5921, ONEI (2015).

En el año 2005 el 17% del valor agregado se explicaba por subvenciones recibidas por las empresas del sector, cifra que aumentó hasta un 47% en 2013. A partir de entonces esa proporción ha caído tal vez por implementación de otros mecanismos que han influido sobre la producción. En particular desde el año 2015 se puso en marcha el sistema de pagos por resultados y el valor agregado se convirtió en un indicador directivo para las empresas. Es conocido que estas se aprovechan del mecanismo actual de formación de precios para lograr ganancias extraordinarias y aumentar el valor agregado de forma que les garantice una mayor remuneración salarial (Acosta y Rivery, 2017). Es posible que este mecanismo esté teniendo más peso que las subvenciones en la estructura de valor agregado y que como resultado se observe un descenso en la importancia relativa de las subvenciones.

En cualquier caso las dos hipótesis planteadas difieren en interpretación. En la primera se sugiere que el sector manufacturero gana en eficiencia relativa ajustándose a su escala óptima de largo plazo para unas condiciones tecnológicas dadas. En la segunda, por el contrario, se sugie-

re que el producto en realidad no crece y que las subvenciones cambiarias y el mecanismo de formación de precios estarían encubriendo parte de la ineficiencia productiva (creciente) del sector. Se necesitarán estudios adicionales para fundamentarlas.

## Crece el producto pero decrece la ocupación. Consecuencias

Cualquiera sea la explicación a por qué el producto manufacturero crece mientras decrece el empleo, lo cierto es que el fenómeno tiene una implicación inmediata, a saber: el crecimiento de la productividad de toda la economía ha sido menor que su crecimiento potencial.

Para medir el impacto negativo provocado por la destrucción del empleo manufacturero sobre la productividad agregada se realizó un ejercicio de descomposición (de productividad) en tres períodos 1996-2000, 2001-2010 y 2011-2016. La idea sigue muy de cerca el trabajo de McMillan, Rodrik, Verduzco-Gallo (2014) pero a diferencia de aquel, en este trabajo me centro en la participación sectorial que realiza cada actividad particularizando en la manufacturera. Como es usual en este tipo de ejercicios, la variación total de la productividad se descompuso en dos partes: el componente sectorial que captura la expansión de la productividad que se debe a la dinámica interna del sector, y el componente de cambio estructural que se debe a la correlación entre la productividad (al final del período) y el cambio en la participación del empleo.

Para ilustrar el efecto, considérese la siguiente ecuación:

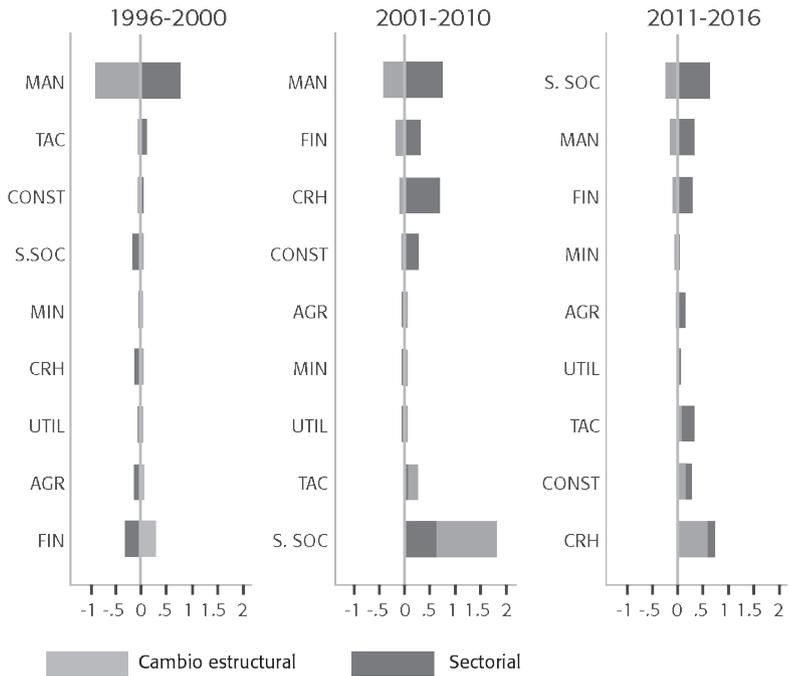
$$\Delta Y_t = \sum_{i=n} \theta_{i,t-k} \Delta y_{i,t} + \sum_{i=n} y_{i,t} \Delta \theta_{i,t}$$

donde  $i$  indexa al sector y  $t$  al tiempo.  $Y$  se refiere a la productividad del trabajo agregada de la economía mientras que  $y$  a la productividad del trabajo sectorial.  $\theta$  es la participación en el empleo; y  $\Delta$  es el cambio bien en la productividad o el empleo entre el período  $t$  (corriente) y  $t - k$  (inicial). El segundo término de la ecuación [1] captura la correlación entre la productividad al final del período y el cambio en la participación del empleo sectorial. Cuando el término es negativo la variación de la productividad agregada de la economía disminuye respecto a la potencial.

El gráfico 4 muestra los resultados del ejercicio donde los sectores se organizaron según el componente de cambio estructural de peor a mejor contribución (de forma descendente). Las manufacturas realizaron la peor contribución al cambio estructural agregado en períodos 1996-2000

y 2001-2010; y la segunda peor contribución en el período 2011-2016. Si bien la variación del componente sectorial en las manufacturas fue positiva (y alta) tal y como se ha venido explicando; la caída de su participación en el empleo penalizó el crecimiento de la productividad (tanto de la economía como la propia del sector) por la vía del componente de cambio estructural.

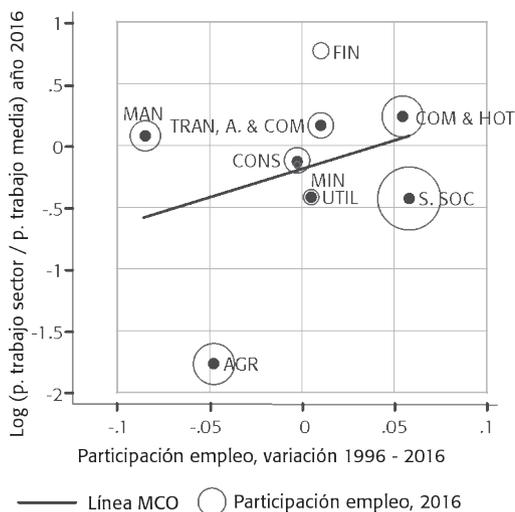
**GRÁFICO 4. DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD, POR PERÍODOS**



Fuente: Series Estadísticas de las Cuentas Nacionales, ONEI 2016.

Con el objetivo de ilustrar hacia qué sectores se dieron los principales desplazamientos de factores, el gráfico 3 muestra el cambio en la participación sectorial en el empleo en el período 1996-2016 (eje de las abscisas) y la brecha entre la productividad del sector y productividad media de la economía en el año 2016 (eje de las ordenadas). Permite conocer con un enfoque de equilibrio general cómo se comporta el empleo intersectorial y su relación a la productividad (McMillan, Rodrik, Verduzco-Gallo; 2014).

GRÁFICO 5. VARIACIÓN DEL EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO



Fuente: Series Estadísticas de las Cuentas Nacionales, ONEI 2016.

Se corrobora la importancia de actividades de servicios como fuente principal de creación de empleo, por ejemplo: Comercio, Restaurantes y Hoteles; Servicios Sociales; Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, entre otros, tendencia que puede haberse reforzado con posterioridad al 2011 cuando se estimuló el trabajo por cuenta propia. La línea de regresión (MCO) con pendiente positiva indica que entre 1996-2016 el empleo se movió (como promedio) de actividades de menor productividad a mayor productividad (con la sabia excepción de la industria manufacturera).

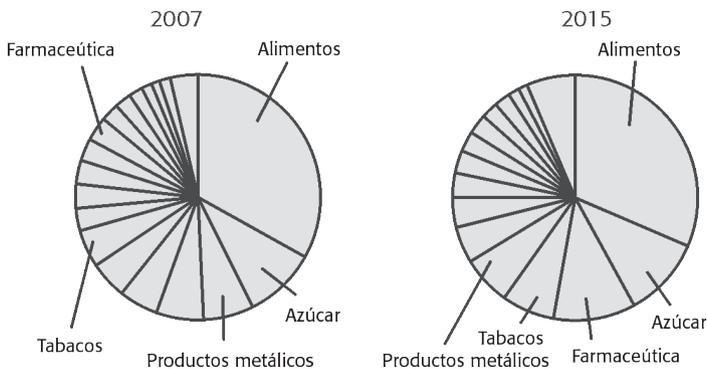
### Asimetrías productivas

La industria manufacturera cubana no solo pierde empleo, participación en la estructura sectorial del producto, recibe subsidios de forma incremental y mantiene una baja proporción de trabajadores con titulación universitaria. Otro hecho estilizado que la caracteriza es su elevada asimetría productiva. Aunque en los últimos años la industria farmacéutica ha incrementado notablemente su participación en el valor agregado manufacturero, pasando de un 3%-10% aproximadamente entre los años 2007 y 2015 (véase gráfico 6), todavía el peso de actividades de bajo valor agregado es significativamente mayor. En particular, el peso de la actividad de alimentos es tres veces más grande que el relativo a la indus-

tria azucarera (segundo en importancia). Por lo general estas industrias descansan más de recursos naturales, admiten (relativamente) un menor nivel de sofisticación y son menos intensivas en tecnología.

La actividad de alimentos representa aproximadamente el 30% del valor agregado por la industria. Hay dos elementos relacionados a este hecho que merecen la pena comentar. Primero, que las dos principales industrias que la componen, a saber, cárnicos y lácteos son las dos actividades más subvencionadas del sector. De los cerca de 2,5 mil millones de pesos que asignaron a los alimentos en 2015, el 83% se concentró en estas dos ramas (González, 2018). En segundo lugar, es una industria que a diferencia de otras también subsidiadas como puede ser el caso del azúcar; no generan ingresos por concepto de exportación. Este hecho es particularmente negativo si se considera que como toda subvención cambiaria, la asignación otorgada podría estar escondiendo parte de la ineficiencia productiva de la actividad. Como industrias orientadas al mercado interno, el ahorro de divisas esperado podría ser menor (o incluso negativo).

**GRÁFICO 6. ESTRUCTURA DEL VALOR AGREGADO MANUFACTURERO<sup>2</sup> EN EL SECTOR ESTATAL**



Fuente: Modelo 5903, ONEI.

<sup>2</sup> Nótese que este gráfico difiere de uno similar que publica la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). Primero, en el gráfico de la ONEI se presenta la estructura de la producción bruta, mientras que aquí se muestra la estructura sobre la base del valor agregado manufacturero. Segundo, aquí no se incluyen a las incipientes formas de propiedad no estatal que aparecen en la industria, como por ejemplo a las CnoA en las actividades de Fabricación de Muebles, Minería No Metálica, Prendas de Vestir, etc.

## ¿Hacia dónde mirar?

Existe un determinado consenso en la literatura sobre cuáles actividades manufactureras presentan hoy día alguna ventaja ante un posible proceso de reconversión industrial. Aparecen mencionadas con frecuencia la industria azucarera (y de derivados), la industria del tabaco, ron, y la alimentaria (Torres, 2012; Ritter, 2013). La idea de que el conocimiento tecnológico y la innovación son factores claves de cualquier proceso de reconversión acompaña a estas propuestas. También está explícito el criterio de que es imposible seleccionar sectores ganadores por adelantado; y que en la identificación de actividades con potencial (en un proceso de revelación de ventajas comparativas) la pequeña y mediana empresa de naturaleza no estatal jugará un papel decisivo. Asimismo, se recomienda el desarrollo de un modelo de gestión descentralizado que articule mejor con la autonomía empresarial y donde se estimule la competencia y se eliminen restricciones presupuestarias blandas (Doimeadiós, 2007; del Castillo, 2013). El reconocimiento de que todo lo anterior debe suceder en un marco de consistencia macroeconómica intertemporal es también una propuesta recurrente (Hidalgo, 2016).

En la elaboración de una estrategia de transformación productiva de largo plazo existen una serie de ingredientes que deben combinarse para garantizar su efectividad. En primer lugar, la intervención del Estado es fundamental debido a la existencia de fallas de mercados en la oferta de conocimiento tecnológico que se explican por la presencia de externalidades y fallas de coordinación (Lin y Chang; 2009). En segundo lugar, la orientación hacia el mercado exterior es fundamental, en particular para economías pequeñas y abiertas con importantes restricciones de divisas (Banco Mundial, 2010). Relacionado a lo anterior podría afirmarse que, el énfasis en la sustitución de importaciones promovido tanto en el discurso oficial como en medios de comunicación cubanos podría resultar altamente nocivo, máximo si la sustitución de importaciones se acompaña (como parece ser la práctica habitual) de inversión extranjera.

Con el objetivo de aumentar la participación de Cuba en las exportaciones mundiales de bienes se hace necesario identificar sectores estratégicos. Existe un primer nivel de identificación que involucra a aquellos sectores que representan las ventajas comparativas del país, como por ejemplo los mencionados al inicio de esta sección. Elevar los niveles de competitividad de esas actividades deprimidos por años de descapitalización, es fundamental en la estrategia. Mayores inversiones, entrenamien-

tos externos y aprendizaje de mejores prácticas, mejor remuneración y nuevas formas de gobernanza aparecerían como algunas iniciativas de rápida aplicación. Obtener resultados crecientes e inmediatos es vital para la efectividad de la estrategia. Se trataría de ir profundizando los cambios en correspondencia con el cumplimiento de metas de corto plazo predefinidas.

El segundo nivel de identificación involucra a las actividades que quedan fuera de la selección inicial. Como se referenciaba al inicio de la sección es difícil, si no imposible, “elegir ganadores” de forma anticipada, por lo tanto cualquier propuesta estaría basada en fundamentaciones parciales. La inversión extranjera se convierte en el primer instrumento para “autodescubrir” oportunidades y ventajas comparativas latentes. El segundo instrumento con una orientación inicial al mercado interno lo representaría el sector no estatal (en su amplia variedad). Trabajadores por cuenta propia, cooperativas, pequeñas y medianas empresas, alianzas locales público-privadas estarían entre el abanico de opciones a emplear. El cumplimiento de objetivos y metas en este segundo grupo debe tener un enfoque de evaluación de mediano-largo plazo. Deben, además, existir políticas de acompañamiento que brinden protección a la industria naciente (Andreoni y Chang, 2016).

## **Promoviendo ganancias de productividad**

Una de las principales conclusiones de secciones pasadas es que el crecimiento de la productividad observado en la industria manufacturera en los últimos años (de ser cierto) entra en un período de agotamiento. Solo mediante la conformación de un programa integral que actúe sobre “determinantes” claves será posible aumentar sus ritmos de crecimiento hacia delante.

Como la productividad se convierte en un indicador clave para evaluar el desempeño de las transformaciones; a la larga identificar condiciones que limitan su expansión da pistas sobre las condiciones iniciales y progresivas que deben ser garantizadas con el fin de que los agentes optimicen su desempeño en la estrategia esbozada. Nadie pone en duda de que el modelo económico cubano necesita remover barreras que representan hoy día frenos significativos al crecimiento sostenido de la productividad.

Los factores que inciden sobre la productividad del sector manufacturero en Cuba pueden ser clasificados en función de su naturaleza (estruc-

tural o funcional) y en función del nivel en el cual se generan (externo o interno a la industria). La tabla 3 resume los principales determinantes clasificados bajo esta perspectiva.

TABLA 3. FACTORES QUE RESTRINGEN LA EXPANSIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD

	Externos a la industria	Específicos a la industria
<b>Funcionabilidad</b>	Dualidad Formación de precios Ambiente institucional/ gestión Remuneración Presión competitiva	Regulaciones sectoriales Escala
<b>Estructurales</b>	Infraestructura Financiamiento Mercado de factores Bloqueo	Inversión Innovación Capital humano Exportación

Fuente: Elaboración propia.

Distinguir entre la naturaleza estructural y funcional de un factor que restringe la productividad puede ser útil a la hora de ordenar la secuencia de posibles recomendaciones; mientras que separar entre factores externos e internos contribuye a conocer sobre el nivel de decisión que es necesario involucrar para su erradicación. Existe una propensión un tanto generalizada a pensar que un factor estructural es siempre más difícil de solucionar que uno de funcionamiento. Si bien hay algo de justicia en la consideración anterior resulta válido decir también que cuando los elementos de funcionamiento se arraigan en la “forma de hacer” y de “operar” de los agentes; se hace muy difícil para la política económica actuar sobre ellos.

El primer factor que limita la productividad en Cuba es la existencia de un esquema de dualidad monetaria. Su eliminación es una condición de partida *sine qua non* sobre la que debe erigirse el resto de las transformaciones. La distorsión sobre los precios relativos que supone la dualidad, impide evaluar adecuadamente el desempeño productivo empresarial y trazar estrategias industriales adecuadas (Hidalgo y Doimeadiós, 2011). No permite conocer la rentabilidad verdadera de las actividades económicas domésticas penalizando sistemáticamente, por ejemplo, los ingresos del sector exportador, y consecuentemente, su capacidad de

agregar valor que es la base de la productividad. Asimismo, distorsiona la estructura de costos de las empresas subvalorando su componente importado. Esto último, limita la conformación de encadenamientos al encarecer (relativamente) el componente nacional de los insumos.

La forma en que se determinan los precios en economía es uno de los mayores factores que restringen el crecimiento de la productividad en el país. Debido al carácter administrativo de los precios en la economía cubana que se forman en base a los métodos de correlación<sup>3</sup> y de gastos<sup>4</sup> (véase Resolución no. 20/2014);<sup>5</sup> es de esperar que los incentivos a disminuir costos mediante ganancias de productividad y eficiencia sean prácticamente inexistentes. En ausencia de un “mecanismo sancionador” (ausencia de mercados) todo incremento de costo terminará traspasándose hacia consumidores y otros eslabones posteriores de la cadena.

Con el objetivo de fundamentar las afirmaciones anteriores, se citan dos artículos de la Resolución 20/2014:

Artículo 5a: “Los precios mayoristas deben garantizar la recuperación total de los costos y gastos de las producciones y servicios, las obligaciones fiscales que correspondan y asegurar, además, un nivel de utilidad”.

Artículo 35: “A los precios mayoristas que se determinen por métodos de gastos, deben trasladarse los efectos de las variaciones de precios del mercado externo de las materias primas e insumos contenidos en los productos y servicios”.

Desde el momento en que a los precios mayoristas se les garantiza la recuperación total de “costos y gastos” (y para qué mencionar el aseguramiento de utilidad); una de las funciones básicas del sistema de precios que es “eliminar” productores ineficientes queda de facto suprimida. Por otra parte, según se deriva del artículo 35; el incremento de costos se financiaría por consumidores y nunca iría contra los beneficios de

---

3 Método de fijación de precios basado en tomar como referencia los precios de bienes y servicios equivalentes en el mercado interno o externo.

4 Método de fijación donde a partir de los costos y gastos asociados a la producción de un determinado bien o servicio se adiciona una magnitud de utilidad y los impuestos.

5 Resolución que marca los principios que regirán la formación de precios mayoristas en Cuba. No está en vigor en la actualidad, aunque difiere muy ligeramente de la vigente.

productores. Bajo tal presunción cabría preguntarse ¿qué incentivos tendrá la empresa para innovar y aumentar sus niveles de competitividad?

Las deficiencias del modelo de gestión y problemas institucionales de diversa naturaleza se convierten en un factor decisivo sobre la productividad (Doimeadiós, 2007). La sustitución de funciones empresariales por estatales; la inexistencia de una ley de quiebra que permite restricciones presupuestarias blandas a las firmas cubanas; la baja presión competitiva y libre entrada y salida de empresas; la influencia del bloqueo económico que limita oportunidades de negocios y la creación de mercados potenciales; la existencia de una estructura empresarial donde prevalecen empresas estatales; unido a otros factores institucionales informales; conforman un ambiente de negocios y emprendimiento que no fomenta mejoras de productividad.

La existencia de salarios bajos y pocos diferenciados impide generar incentivos laborales adecuados que sirvan de estímulo productivo. Lo anterior, unido a la creciente brecha de ingresos respecto al sector no estatal limita la retención de empleo (calificado) en la empresa con consecuencias significativas sobre el aprendizaje tecnológico y la innovación que son factores de la productividad de largo plazo (Cribeiro e Hidalgo, 2010).

Entre los factores estructurales-externos, cabe mencionar la existencia de una infraestructura deficiente con problemas en los sistemas logísticos, en las telecomunicaciones, en energía; limita la posibilidad de minimizar los costos unitarios de producción que son la base de la productividad. Por otra parte, las restricciones de créditos en divisas para la inversión limita la introducción de mejoras tecnológicas en las empresas; mientras que las rigideces/inexistencia de mercados de factores (capital, trabajo e insumos intermedios) dificulta las transferencias hacia actividades de mayor productividad, o más comúnmente y con peores consecuencias, hace perder oportunidades de negocios.

La escala (tamaño) de la empresa manufacturera cubana es alta. Estimaciones para el año 2011 ubicaban el número de trabajadores por empresa alrededor de 500 (Méndez, 2014). Si bien por una parte, el empleo en el sector ha caído desde entonces; en el estudio antes referenciado se encontraba una bajísima correlación con los niveles de productividad empresarial sugiriendo que el tamaño de la empresa manufacturera respondía más a decisiones administrativas que a condiciones tecnológicas de las mismas.

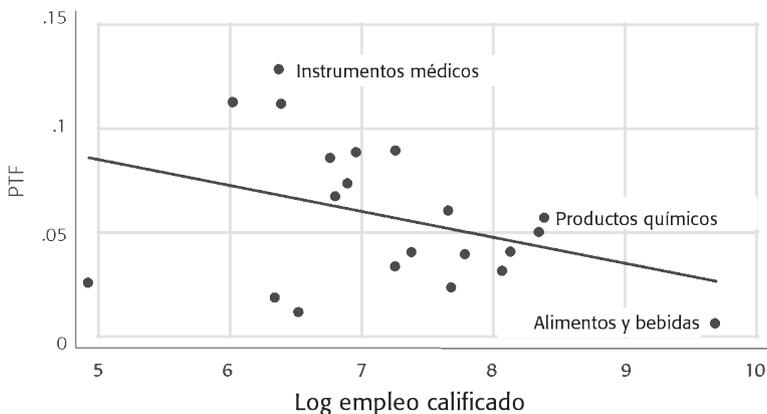
Los bajos niveles de inversión que caracterizan a la industria cubana representan un problema para superar los problemas de productividad

en el largo plazo. La inversión promedio desde 2010 ha estado alrededor de 400 millones en moneda total (aproximadamente el 10% del total de inversión del país que en sí mismo es marcadamente bajo), valor que incluye tanto a la industria manufacturera como azucarera.

La baja propensión a la innovación es otra deformación estructural de la industria. A excepción de la industria farmacéutica y biotecnológica donde existe una cultura de innovación muy arraigada; el resto de las industrias necesitan avanzar significativamente en esta dirección. Relacionado a lo anterior es importante decir que si bien el nivel de escolaridad general del país es elevado, se necesita avanzar más en la adquisición de conocimientos industriales específicos en base a estándares internacionales de forma que permita profundizar el proceso de aprendizaje tecnológico que sirva de base a la innovación. Es importante no igualar escolaridad elevada con capital humano.

El gráfico 7 muestra que la correlación entre el empleo calificado (como aproximación al capital humano) y un índice de productividad total de factores (PTF) obtenido para la industria en González y Cribeiro (2018). La significativa inversión en educación que propició la Revolución cubana y que permitió elevar los años medios de escolaridad de aproximadamente 3 hasta 11 años; no parece estar influyendo sobre la productividad y el crecimiento de largo plazo tal cual ha sido notado por una larga serie de estudios sobre el tema.

**GRÁFICO 7. CORRELACIÓN DEL ÍNDICE DE PTF Y EMPLEO CALIFICADO (2013)**



Fuente: Elaboración propia.

Notas: Industrias CIU, Rev.3; excluye Reciclaje.

## Reflexiones finales

En el proceso de promoción de actividades industriales en Cuba la progresividad y evaluación sistemática de impacto de las transformaciones deben regir como principios básicos. Los problemas de funcionamiento heredados, la baja tradición empresarial y de emprendimiento, y toda clase de vicios institucionales que han prevalecido en el entorno de negocios de Cuba, hacen pensar que una terapia de choque sería negativa para los fines deseados. Los peligros más latentes estarían asociados al incremento del desempleo y la destrucción de capacidades instaladas que necesitan, en principio, ser perfeccionadas y no necesariamente destruidas. El establecimiento de zonas especiales al estilo de China o Vietnam podría ser un instrumento útil para tales fines.

Ante la pregunta ¿debemos apostar por el desarrollo de actividades manufactureras en Cuba?, solo existe una respuesta inequívoca: apostar por el desarrollo de actividades manufactureras será, sin duda alguna, una tarea difícil. Una mejor pregunta es si será esa tarea imposible.

## Bibliografía

- Acosta, Margarita y Claudia Rivery (2017). “Propuesta de regulación de precios mayoristas”, en *Revista cubana de finanzas y precios*, vol. 1, no. 4, octubre- diciembre.
- Andreoni, Antonio and Chang, Ha-Joon, (2016). “Industrial policy and the future of manufacturing, *Economia e Politica Industriale*”, en *Journal of Industrial and Business Economics*, 43, issue 4, pp. 491-502.
- Banco Mundial (2008). *Informe sobre crecimiento económico. Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente*, Editorial Banco Mundial, Mayol Ediciones S.A, Bogotá.
- Cribeiro, Y. y Vilma Hidalgo (2010). “Fuerza de trabajo calificada. Determinantes de su contribución al crecimiento en Cuba, en *Revista Investigación Económica*, vol. 1, no. 2.
- del Castillo, L. (2013). “El marco institucional en la transición socialista y el sistema de dirección y gestión de las empresas de propiedad social”, en *International Journal of Cuban Studies*, vol. 9, no. 1, Ed. Pluto Journals, pp. 37-62.
- Doimeadiós, Y. (2007). *El crecimiento económico en Cuba: un análisis desde la productividad total de los factores*. Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.

- Gaceta Oficial (2014). Resolución 20/2014 sobre la formación de precios mayoristas.
- García, Adriano, et al. (2003). *Política industrial, reconversión productiva y competitividad. La experiencia cubana de los noventa*, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas, La Habana.
- González, Ricardo y Yordanka Cribeiro (2018). “Dynamic Panel Data Estimates of a Production Function: An Application to Cuban Manufacturing Industry”, en revista *Investigación operacional*, vol. 39, no. 2, pp. 193-206.
- González, Ricardo (2018). *Transferencias públicas al sector empresarial. Objetivos, tendencias y consistencia con un programa de transformación productiva en Cuba*. Presentación en Congreso LASA, Latin American Studies Association.
- Hidalgo de los Santos, Vilma. (2016). “El modelo económico cubano: reflexiones desde una perspectiva macroeconómica”, en *Economía y desarrollo*, 156(1), pp. 108-130.
- Hidalgo, V, Doimeadiós, Y, Licandro, G y Licandro, J. (2011). *Políticas macroeconómicas en economías parcialmente dolarizadas. La experiencia internacional y de Cuba*, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, UdelAR. FCS-DE.
- Lin, J. and Chang, H. (2009). “Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang”, en *Development Policy Review*, no. 27, pp. 483-502.
- McMillan, Rodrik, Verduzco-Gallo (2014). “Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa”, en *World Development*, vol. 63, pp. 11-32.
- Méndez, Olivia (2014). *Impacto del tamaño de la empresa en las brechas de productividad. La industria manufacturera en Cuba*. Tesis de licenciatura en Economía, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- ONEI (2016). *Anuarios Estadísticos de Cuba*, en web: <http://www.one.cu>
- Ritter, Archibald R. M. (2014). “Does Cuba Have A Future In Manufacturing?”, en *Cuba in transition*, ASCE.
- Su, D. y Y. Yao. (2016). *Manufacturing as the Key Engine of Economic Growth for Middle Income Economies*. ADBI Working Paper 573, Asian Development Bank Institute, Tokio, <http://www.adb.org/publications/manufacturing-key-engine-economic-growth-middle-income-economies>
- Szirmai, Adam, Wim Naudé y Ludovico Alcorta (2013). *Introduction and Overview: The Past, Present and Future of Industrialization*, pp. 3-50. 10.1093/acprof:oso/9780199667857.003.0001.

- Torres, Ricardo (2007). *Cambio estructural y crecimiento económico en Cuba: Un enfoque a partir del uso de los factores productivos*. Tesis en opción al grado de Máster en Ciencias Económicas, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- (2011). *Cambio estructural y crecimiento económico en Cuba*. Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- (2013). “Las políticas industriales en la transformación del modelo económico cubano”, en *Economía cubana. Ensayos para una reestructuración necesaria*, Molinos Trade S.A.

# Gastos básicos de las familias cubanas urbanas dependientes de salarios y pensiones: dinámica reciente

BETSY ANAYA CRUZ  
ANICIA ESTHER GARCÍA ÁLVAREZ

## Introducción

Este trabajo pretende un acercamiento al monto y la estructura de gastos de familias urbanas dependientes de salarios y pensiones en 2016. Se trata de indagar sobre la situación de aquellas familias cuyos ingresos provienen de compromisos con el sector estatal de la economía: bien a través de un empleo estatal (a razón de salarios promedio) o de la seguridad social (pensión de monto medio). Tiene como antecedentes otros realizados en 2006 (para 2005) y 2013 (para 2011), por las mismas autoras. Muchas han sido las transformaciones que impactan sobre el gasto familiar básico y su estructura: la elevación de salarios y pensiones, la variación en la cantidad de alimentos racionados, la eliminación o reducción de subsidios a bienes y servicios, así como la dinámica de los precios de los bienes básicos.

Resulta importante examinar lo sucedido cinco años después de haberse iniciado la implementación de los lineamientos aprobados por el Sexto Congreso del Partido Comunista de Cuba y en el momento en que se actualizan esos lineamientos para el período 2016-2021 por el Séptimo Congreso.

En el período transcurrido de 2011 a 2016 se aprecian dos regularidades: una mejora en el salario promedio y una contracción del rol de la canasta de productos racionados en el consumo. El trabajo se propone valorar cómo quedan las familias cubanas dependientes de salarios y pensiones ante estas variaciones.

Los análisis aquí realizados se vinculan con el deseo manifiesto en el Lineamiento 142 de la política social que refiere: “Rescatar el papel del trabajo y los ingresos que por él se obtienen como vía principal para generar productos y servicios de calidad e incremento de la producción y la productividad, y lograr la satisfacción de las necesidades fundamentales de los trabajadores y su familia” (PCC, 2017, p. 27).

Se espera que los resultados de este trabajo puedan servir para fundamentar la incapacidad actual de un salario de nivel medio para cubrir las

necesidades básicas del trabajador y su familia. Se requiere mucho más que un ingreso salarial para poder hacer frente a esas necesidades.

## Aproximación a la estructura de gastos de una familia cubana urbana

Para la aproximación a la estructura de gastos de una familia cubana urbana, se implementa el mismo método de cálculo que en los anteriores acercamientos a este asunto (véase Anaya y García, 2007 y 2013). La estimación realizada se basa en la construcción de un presupuesto de gastos básicos para un hogar de tres personas<sup>1</sup> 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. Otros gastos pueden diferenciarse por la presencia de un anciano en el hogar —por ejemplo, los gastos en medicamentos o en determinados alimentos—, pero sin un levantamiento específico de información no es posible capturar esos detalles.

Entre los gastos básicos por hogar se han considerado aquellos que posibilitan acceso a las condiciones esenciales de vida: alimentación, ropa y calzado, productos de higiene y aseo, medicamentos, y servicios de energía eléctrica, transporte, agua y gas. 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.

En cuanto a los gastos en alimentación se han considerado dos variantes: la primera parte de tomar en cuenta un consumo de alimentos equivalente a los consumos calórico y proteico promedio para la población cubana en el año 2016,<sup>2</sup> que ascendieron a 3 524 kcal y 82 gramos al

---

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

2 Se trata de una estimación de las autoras que considera la disponibilidad de alimentos a partir de las estadísticas de producción nacional e importaciones. El último reporte

día por habitante; la segunda, de considerar un consumo de alimentos equivalente al requerimiento calórico y proteico promedio para la población cubana de aproximadamente 2 400 kcal y 72 gramos de proteína per cápita al día.<sup>3</sup>

En ambas variantes es preciso completar los aportes de los alimentos garantizados mediante el racionamiento, el consumo social y la alimentación pública, a partir de compras en los diferentes espacios de mercado que existen en el país.

El referido completamiento se ha realizado a través de los alimentos que más se venden en los mercados agropecuarios, en correspondencia con los hábitos alimentarios de la población cubana, y que garantizan los mayores aportes calóricos: arroz, frijol, carne de cerdo y viandas (papa, boniato y plátano). Como el cálculo únicamente se ha limitado a completar el consumo de energía alimentaria, quedan excluidos productos tan importantes para la salud como las frutas y las hortalizas, que proveen vitaminas, minerales y otros microelementos, así como las grasas visibles<sup>4</sup> y los condimentos que también son relativamente más caros.

A partir de los precios promedio del mercado agropecuario para el año 2016 (véase ONEI, 2017a), se determinó un gasto per cápita mensual en alimentación para los tipos de hogares analizados que se mueve entre 297 y 334 CUP,<sup>5</sup> similar al estimado para 2011 (289 y 335 CUP). Ello contrasta con el resultado obtenido para el año 2005 de 228 a 250 CUP, a consecuencia fundamentalmente del incremento de precios.

En la segunda variante —que solo considera un consumo calórico equivalente al requerimiento promedio en función de lo prescrito por el Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos y de la composición etaria de nuestra población—, los gastos per cápita estaban en el rango de los 117 a 161 CUP mensuales en 2005, mientras que en 2011 se ubican entre 135 y 174 CUP y para 2016 se mantienen en un nivel equivalente a este último, de 138 a 171 CUP.

Para estimar los gastos en ropa y calzado se ha considerado la adquisición anual de dos mudas de ropa en el caso de los adultos y de tres

---

publicado al respecto por la Oficina Nacional de Estadísticas data de 2008.

3 Véase anexo I.

4 Se trata de la grasa contenida en productos tales como aceite, manteca, margarina y mantequilla.

5 CUP es la sigla usual para el peso cubano (no convertible).

en el de los niños, así como de un par de zapatos y ropa interior. Estas compras se valoraron en 2005 a partir de los precios en el mercado estatal de prendas recicladas, en el caso del vestuario, y en el mercado artesanal, para el calzado.<sup>6</sup> Estos supuestos se han mantenido para 2011 y 2016, aun conociendo que más recientemente apenas existe oferta de este tipo de artículos en moneda nacional, con lo cual los gastos efectivos en estas prendas son sustancialmente mayores. Los gastos mensuales que supone la adquisición de estos artículos se mueve de 91-93 CUP en 2005, a 121-123 CUP en 2011 y 2016.

Los gastos en productos de aseo y limpieza comprenden la adquisición mensual de productos tales como: jabón de baño, de lavar y pasta dental (que ya se eliminaron de la distribución racionada), así como desodorante, detergente y champú. Para 2005 fueron aproximadamente de 87 CUP; para 2011, 114 CUP y en 2016, 138 CUP.

Los gastos en medicamentos y en artículos ópticos por familia se han calculado a partir de considerar las compras per cápita mensuales que corresponderían según las ventas de estos artículos reportadas en los Anuarios Estadísticos de Cuba del 2004, 2011 y 2016, respectivamente. Los resultados fueron de aproximadamente 11 CUP en 2004, 19 CUP en 2011 y 26 CUP en 2016.

Para la estimación del gasto de energía eléctrica por hogar en 2005 se utilizó el consumo promedio correspondiente al primer trimestre del 2006 (véase Castro, 2006), que valorado a las tarifas eléctricas de aquel entonces reportó un monto de 17 CUP. Tal gasto se consideraba subestimado, ya que el consumo puede ser sustancialmente mayor durante el segundo y tercer trimestres del año debido al incremento en el consumo energético a causa de las altas temperaturas del veéseano, lo que elevaría las erogaciones del hogar, por el carácter progresivo de las tarifas. Para el 2011 y 2016 este gasto se calculó utilizando la información contenida en el reporte del Anuario Estadístico de Cuba sobre el gasto de electricidad anual en los hogares, a partir de lo cual se obtuvo un promedio mensual que se valoró según las tarifas vigentes. El resultado muestra un aumento a aproximadamente 30 CUP en 2011 y 40 CUP en 2016.

---

6 Se consideran los siguientes precios, todos en moneda nacional: pantalón de hombre 75,00; camisa de hombre y blusa de mujer, ambos 35,00; ropa de niño 15,00 la pieza; zapatos de hombre y niño, ambos 240,00; zapatos de mujer 180,00.

En el caso del servicio de transporte se ha considerado que solo los trabajadores se mueven los días laborales en el transporte público regular (tarifa de 40 centavos). Este gasto puede ser inferior si se dispone de servicio de transporte obrero, pero también puede ser sustancialmente mayor si se utiliza el servicio de transporte de refuerzo (tarifa de 1 peso), la variante de ómnibus en cooperativas no agropecuarias de 5 pesos, o el servicio de alquiler privado. Los resultados se mueven entre 19 y 38 CUP, según la actividad de los miembros del hogar.

Para los servicios de agua y gas se han aplicado las tarifas fijas vigentes por consumidor para usuarios que no tienen metro contador de agua y para usuarios del servicio de gas manufacturado, respectivamente.

Los otros servicios comprenden un conjunto de ellos de naturaleza industrial (reparación de equipos electrodomésticos, tintorería y lavandería, reparación de muebles y calzado, sastrería y atelier, entre otros) y de tipo personal (barbería y peluquería, entre los más importantes), y se incluyen en la canasta, a partir del gasto per cápita que corresponde a lo reportado para su circulación minorista en el Anuario Estadístico de Cuba: de aproximadamente 3 CUP en 2004 y 9 CUP en 2011. Para 2016, se asume un crecimiento promedio anual de 15% en estos gastos, dinámica similar a la del período entre 2004 y 2011, ya que el Anuario Estadístico de Cuba dejó de publicar esta información. El resultado para ese año se ubica en 19 CUP por hogar.

A partir de todas estas consideraciones, se estimó un gasto mensual total por hogar para la variante con consumo de alimentos equivalente al reportado como consumo aparente en 2005 y 2008 (3 356 y 3 285 kcal diarias, respectivamente) y estimado en 2016 (3 524 kcal). Los resultados fueron gastos totales que se movieron en un rango entre:

- 934 y 1 007 CUP en 2005, que significan un gasto per cápita al mes de 311 a 336 CUP;
- 1 206 y 1 348 CUP en 2011, para 402 a 449 CUP per cápita;
- 1 283 a 1 395 CUP en 2016, equivalentes a 428-465 CUP per cápita.

En la variante con consumo de alimentos equivalente a 2 400 kcal, los gastos mensuales totales por hogar se mueven entre:

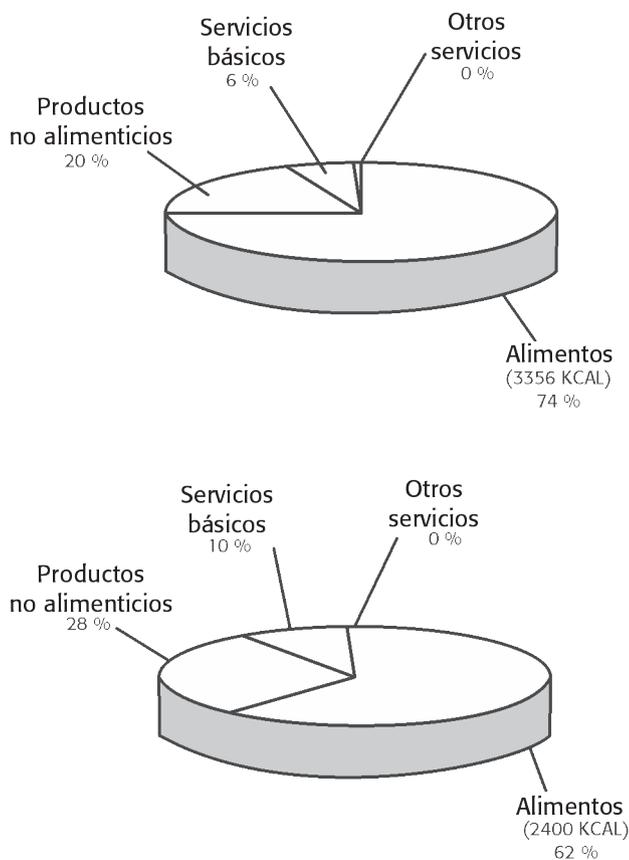
- 611 y 739 CUP en 2005, es decir, un per cápita de 204 a 246 CUP;
- 747 a 865 CUP en 2011, para 249 a 288 CUP per cápita;

— 806 a 904 CUP en 2016, equivalentes a 274-301 CUP per cápita.

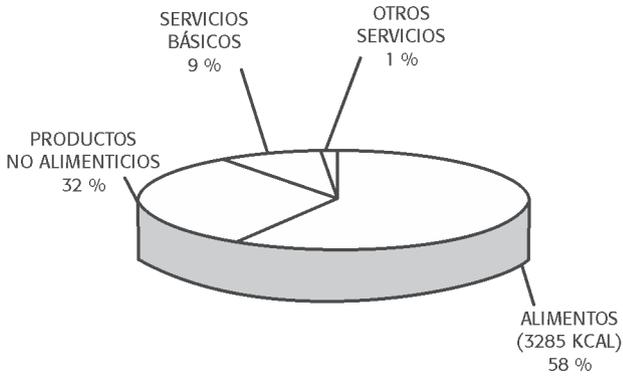
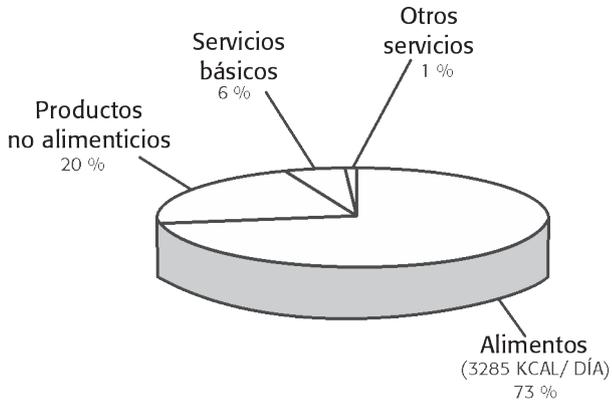
Se estimó un gasto promedio de los hogares para las variantes tomadas en consideración y a partir de los “tipos” previstos según su composición. La estructura resultante por destino (véase gráfico 1 y anexo 1 para mayor detalle) evidencia que el que compromete la mayor parte del gasto es la alimentación, que abarca: entre 62% y 74% en 2005, entre 58 y 73% en 2011, y entre 55 y 71% en 2016.

GRÁFICO 1. ESTRUCTURA ESTIMADA PARA LOS GASTOS BÁSICOS DE UN HOGAR CUBANO URBANO

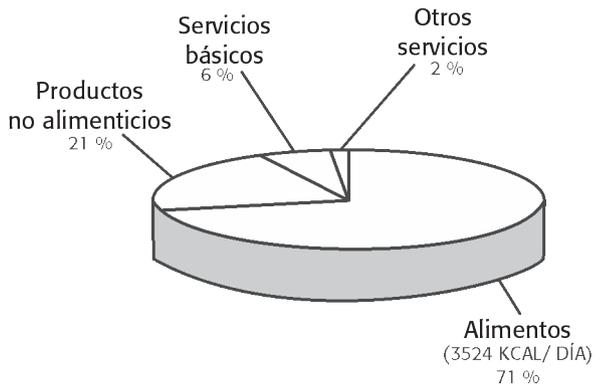
AÑO 2005

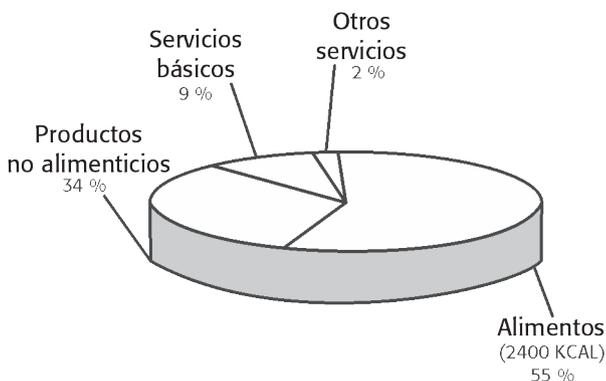


AÑO 2011



AÑO 2016





Fuentes: García y Anaya (2013) y elaboración propia a partir de ONEI (2017b) y estimaciones.

Los productos no alimenticios aparecen en segundo lugar con una participación entre 20 y 28%, y los servicios básicos en el tercer puesto, entre 6 y 10% en 2005. Para el 2011 estas proporciones se mueven entre 20-32% y 6-9%, respectivamente. Mientras que en 2016 se ubican en proporciones análogas a las de 2011: entre 21-34% y 6-9%, respectivamente.

Los resultados obtenidos para la participación de los alimentos en los gastos de la familia pueden ser contrastados con los referidos por el estudio realizado por Ferriol, Ramos y Añé (2004),<sup>7</sup> que hace públicos algunos resultados del procesamiento de la Encuesta sobre la Situación Económica de los Hogares realizada por la ONE en el 2001: el 66,3% de los gastos totales de la población de la entonces Ciudad de La Habana correspondieron a alimentos y bebidas en aquel momento. Se pone de manifiesto que esta situación apenas ha variado en época más reciente, mostrando la inercia que prevalece en la estructura de los gastos de consumo y la alta proporción de los alimentos en esta, rasgo típico de un país subdesarrollado.

Otra arista de este problema del gasto básico es la capacidad de acceder a estos bienes y servicios a través de los ingresos familiares. Para lograr un

7 Se trata del reporte de investigación "Reforma económica y población en riesgo en Ciudad de La Habana" correspondiente al programa *Efectos sociales de las medidas de ajuste económico sobre la ciudad. Diagnósticos y perspectivas*, elaborado por un colectivo de autores del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) y del Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPDE) de la ONE, terminado en enero de 2004.

acercamiento a esta cuestión se ha tomado en cuenta el ingreso promedio de los tipos de familia analizados, suponiendo que dichos ingresos provienen de la relación laboral de sus miembros con el Estado o que se benefician de la seguridad social que el Estado garantiza a los que fueran trabajadores; es decir, se han tomado como referencia los salarios promedio de los trabajadores y la pensión media correspondientes a los años 2005, 2011 y 2016.

Para acceder a la canasta que contiene entre sus componentes al consumo de alimentos promedio de cada uno de esos años, se presentan déficits de ingresos:

- En 2005 estas carencias se observaban en todos los casos analizados y se ubicaban en 25 CUP (para el caso de las familias con dos trabajadores y un pensionado), 350 CUP (para las familias con un trabajador y un pensionado) y 536 CUP (para las familias con solo un trabajador).
- En 2011 también estaban presentes en todos los casos y se movieron de 188 CUP (en el caso de las familias con dos trabajadores y un pensionado), a 502 CUP (para las familias con un trabajador y un pensionado) y 751 CUP (para las familias con solo un trabajador).
- En 2016 solo se presentan dificultades para las familias con un solo trabajador y las que tienen en su composición a un trabajador y un pensionado, con déficits de ingresos de 564 y 287 CUP, respectivamente.

Un gasto equivalente a la segunda variante, que considera como consumo de alimentos al que se corresponde con el requerimiento nutricional medio para la población cubana, era asequible en la mayoría los casos analizados, con excepción de las familias con un solo miembro trabajando o con un trabajador y un pensionado. En estos casos se presentan déficits de: 261 y 75 CUP en 2005, 325 y 75 CUP en 2011, respectivamente. En 2016 y a partir de la mejora sustancial del salario medio nominal que se presenta con relación a 2011, solo se observa carencia de ingresos de aproximadamente 83 CUP en el caso de las familias con un solo trabajador.

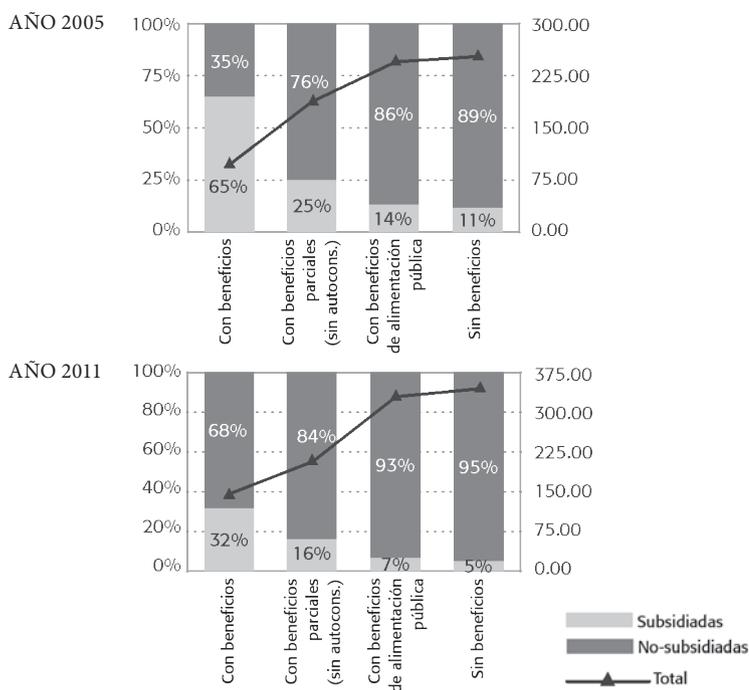
Debido a que el gasto en alimentos es el de mayor impacto, resulta pertinente detenerse en las peculiares características de la distribución alimentaria en Cuba.

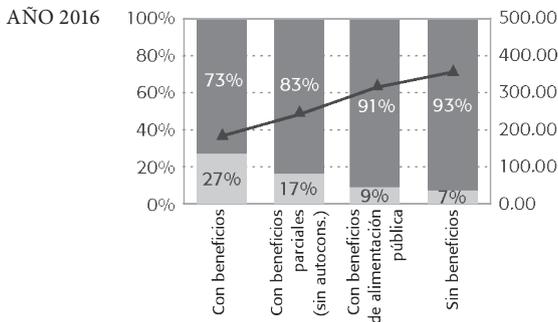
La canasta de alimentos —a la que todos los cubanos tienen acceso a través del racionamiento— no satisface completamente los requerimientos nutricionales promedio —aunque sí para los menores de 7 años. Exis-

ten otras fuentes que también se subsidian —como el consumo social, la alimentación pública y el autoconsumo—, pero no todos pueden acceder a ellas; de manera que, en dependencia de la posibilidad de obtenerlas o no, habrá que recurrir en mayor o menor medida a los espacios mercantiles, lo cual repercute de forma considerable en el nivel y composición del gasto de alimentos de la familia.

Para ilustrar esto se ha estimado cuáles serían los gastos en alimentación per cápita, según la distribución de alimentos por fuente, y su composición según si la fuente es subsidiada o no (véase gráfico 2). Para completar el gasto en los espacios mercantiles se han aplicado los precios vigentes en el mercado agropecuario en cada año. Estas estimaciones se realizaron para 2005 —según la información contenida en ONE, 2006—, para 2011 —considerando un consumo per cápita equivalente al del año 2008— y para 2016 a partir del consumo aparente estimado en base a la disponibilidad de alimentos por fuente con los precios vigentes ese año.

**GRÁFICO 2. GASTO EN ALIMENTOS Y SU COMPOSICIÓN SEGÚN ACCESO A FUENTES SUBSIDIADAS**





Fuentes: García y Anaya (2013) y elaboración propia a partir de ONEI (2017b) y estimaciones.

Las familias que tengan acceso a alimentos a través del autoconsumo se encuentran en una situación favorable, ya que esta fuente garantizaba un equivalente del consumo de alimentos medio superior al 20% en 2011 y de alrededor de 14% en 2016, y a precios relativamente bajos. Sin embargo, esta no es la situación de la mayoría de las familias urbanas.

La potencial adquisición de alimentos por alguna otra fuente subsidiada, además de la asignación racionada, resulta determinante en cuanto al gasto por ese concepto. Sobre la importancia de estas erogaciones ya se ha hecho referencia en trabajos previos, así como sobre la persistencia de altos precios en los espacios de mercado vigentes a consecuencia de su imperfecto diseño (véase Anaya y García, 2017; González y García, 2016). Son problemas que persisten y exigen pronta solución.

En el mercado agropecuario, por ejemplo, persisten limitaciones que restringen la competencia y su potencial eficiencia. 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, entre otros aspectos.

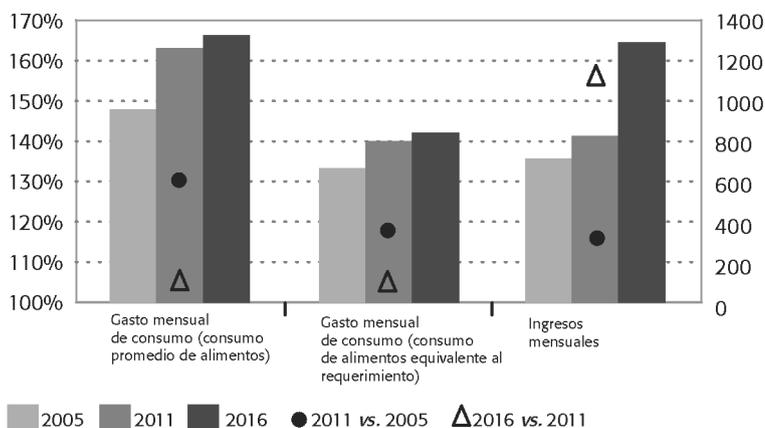
En resumen, las estimaciones logradas ponen de manifiesto que aun con los incrementos implementados en salarios y pensiones en 2005, resultaba muy difícil para las familias cuyos ingresos procedían exclusivamente de estas fuentes, asumir gastos por encima de los considerados como básicos —por ejemplo, los destinados a compras de equipamiento

y otros enseres para el hogar, el pago de servicios a privados (reparación de equipos, el transporte, el cuidado de niños, enfermos o ancianos, para poder trabajar, y otros cuya provisión por el Estado es insuficiente), la adquisición de libros no escolares y el entretenimiento.

Para el año 2011 este escenario se complejizó aún más al combinarse la contracción de los productos racionados —que ahora deben ser adquiridos en los mercados de “oferta y demanda”— con el aumento de precios de otros productos y servicios, situación que no logra ser compensada a partir del incremento en los salarios y pensiones medios (véase gráfico 3).

Finalmente es en 2016 que se observa una mejoría en la situación (véase gráfico 4). Esto puede atribuirse al incremento del salario medio que ocurre a partir de 2011 como consecuencia de la introducción del pago por resultados en el sector de la producción de bienes y del incremento salarial en actividades escogidas de los servicios como, por ejemplo, la salud.

**GRÁFICO 3. GASTOS DE CONSUMO E INGRESOS PROMEDIO MENSUALES POR HOGAR EN 2005, 2011 Y 2016 (MONTO EN CUP Y VARIACIÓN EN %)**

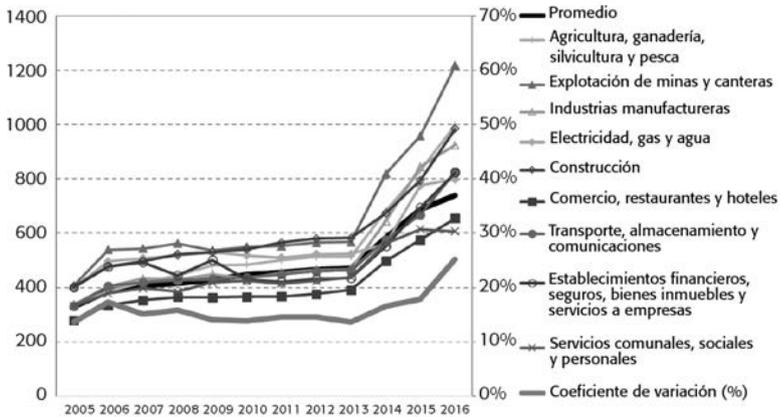


Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, por la naturaleza misma de las medidas que dan origen a los incrementos salariales, se manifiesta una mayor heterogeneidad del salario promedio entre sectores de la actividad económica (véase gráfico 4). Esta mayor diferenciación se hace evidente cuando se compara el coeficiente de variación del salario medio entre sectores en 2005 y 2011 con el de 2016: 14 y 15% vs. 25%, respectivamente.

Si se replica el contraste de ingresos y gastos para el nivel salarial de un trabajador de los servicios comunales, sociales y personales (sector de más bajo salario medio en 2016), la situación de déficit de ingresos se manifiesta incluso para una familia con dos trabajadores.

GRÁFICO 4. DINÁMICA DEL SALARIO MEDIO MENSUAL POR ACTIVIDAD ECONÓMICA (2005-2016) Y SU VARIABILIDAD ENTRE ACTIVIDADES



Fuentes: Elaboración propia partir de ONE (2009) y ONEI (2014b y 2017b).

Esta mejoría en el acceso a un nivel básico de gastos está relacionada, además de con los incrementos salariales, al hecho de contemplar un nivel básico de consumo que no incorpora algunos gastos que ya hoy podrían decirse que no son suntuarios, como por ejemplo: tener acceso a un nivel de consumo de hortalizas, frutas, condimentos, productos lácteos y grasas comestibles; así como el incremento de gastos para acceder a algunos de los servicios básicos, y las erogaciones que supone el tener que acceder a algunos bienes —como ropa y calzado, y servicios de transporte— en mercados con precios sustancialmente superiores a los aquí contemplados.

### El verdadero dilema de los gastos de una familia

De esta manera, se realiza una nueva estimación de los gastos familiares en 2016, en la que se incorporan a los gastos en alimentación algunos rubros que no se habían tenido en cuenta para la estimación de los gastos básicos, considerando que, según la Organización Mundial de la

Salud (OMS, 2015): “Llevar una dieta sana a lo largo de la vida ayuda a prevenir la malnutrición en todas sus formas, así como distintas enfermedades no transmisibles y diferentes afecciones”.

Tal es el caso de las frutas y hortalizas. En un informe reciente de la OMS (2017), se recomienda:

“como objetivo poblacional la ingesta de un mínimo de 400 g diarios de frutas y veáseduras (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 mitigar varias carencias de micronutrientes, sobre todo en los países menos desarrollados”.

Igualmente, se incluye un consumo de: entre 20-25 gramos diarios de aceite comestible y de 25 gramos de leche en polvo entera (aproximadamente 250 ml de leche fluida). Como fuente de proteína animal se rebaja el aporte de la carne de cerdo y se complementa con carne de pollo, que son las dos fuentes más accesibles.

Se mantienen las dos variantes de consumo calórico consideradas en el primer epígrafe: 3 524 kcal diarias (equivalentes al consumo aparente estimado para 2016), que denominamos primera variante; y 2 400 kcal diarias (equivalentes a la recomendación nutricional promedio para la población cubana en ese año), aludida como segunda variante.

Para los otros gastos se tomaron precios más cercanos a los que prevalecían en el mercado en 2016: para ropa y calzado, equivalentes a los de las tiendas en CUC, y para el transporte, no solo los del transporte público, sino utilizando algunos días los servicios de refuerzo y de las cooperativas no agropecuarias.

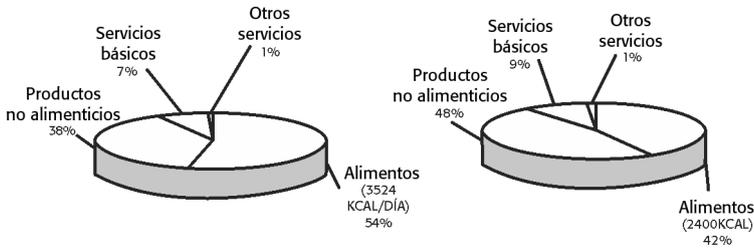
Los resultados bajo estos supuestos no tan restrictivos en términos de consumo y ampliando los límites de los que pueden considerarse gastos básicos (veáse anexo 2), muestran que los gastos totales por hogar se mueven entre:

- 2 097 a 2 245 CUP, equivalentes a 699-748 CUP per cápita, para la primera variante de consumo de alimentos.
- 1 650 a 1 811 CUP, equivalentes a 550-604 CUP per cápita, para la segunda variante de consumo de alimentos.

La estructura promedio del gasto de consumo bajo estos supuestos se refleja en el gráfico 5. Se evidencia que al considerar precios de mercado

para otros renglones de consumo hace que el gasto en alimentos pierda peso relativo, aunque mantiene su protagonismo en la primera variante.

**GRÁFICO 5. ESTRUCTURA ESTIMADA PARA LOS GASTOS DE UN HOGAR CUBANO URBANO EN 2016**

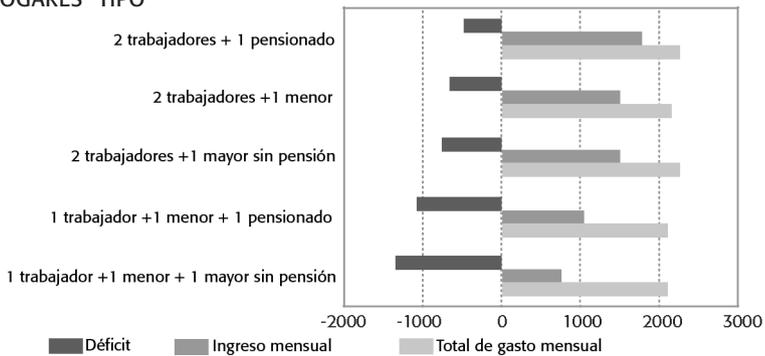


Fuentes: Elaboración propia a partir de ONEI (2017b) y estimaciones.

Bajo estas condiciones, todos los “tipos” de hogares considerados enfrentan déficit de ingresos para asumir sus gastos de consumo (véase gráfico 6). Estos déficits se estiman entre:

- 488 y 1357 CUP, equivalentes a 163 y 452 CUP per cápita, para la variante 1 de consumo de alimentos.
- 54 y 913 CUP, equivalentes a 18 y 304 CUP per cápita, para la variante 2 de consumo de alimentos.

**GRÁFICO 6. CONTRASTE DE INGRESOS Y GASTOS ESTIMADOS PARA LOS HOGARES “TIPO”**



Fuentes: Elaboración propia a partir de ONEI (2017b) y estimaciones.

Para enfrentar los gastos estimados, una familia de tres personas necesitaría un ingreso equivalente a tres salarios medios de ese año (740 CUP) o de 9 a 10 salarios mínimos (225 CUP).

Vale destacar que estas estimaciones no han considerado los gastos destinados a: compras de equipamiento y otros enseres para el hogar, al pago de servicios a proveedores privados (como puede ser el caso de la reparación de algunos equipos o de la propia vivienda, el transporte, el cuidado de niños, enfermos o ancianos, para poder trabajar, y otros cuya provisión por el sector estatal es insuficiente), la adquisición de libros no escolares y de servicios de esparcimiento. Tampoco se han considerado gastos por el alquiler de la vivienda, que algunas familias, sobre todo las jóvenes, deben enfrentar para poder crearse su propio espacio de desarrollo.

La dinámica de la transformación de la economía cubana en años más recientes impone determinadas condiciones para poder acceder a servicios que, aunque se declaran universales para todos los cubanos, en la realidad no lo son. En este caso pueden mencionarse, por ejemplo, los servicios de salud, que en pos de su mayor eficiencia han sido compactados. Tal tendencia implica para el usuario del servicio recorrer mayores distancias para lograr el acceso y la necesidad de servicios de transporte complementarios que no siempre están disponibles a precios asequibles.

La calidad de los servicios sociales, que forman parte intrínseca de la identidad del socialismo cubano, también ha sufrido un deterioro en estos años. Aun cuando a mediados de la década de los 2000 se emprendieron numerosos programas para resarcirlos del deterioro sufrido a inicios de los 90, este es un proceso que no puede considerarse concluido mientras los prestatarios de esos servicios se encuentren entre los trabajadores menos remunerados del país (véase gráfico 4). Los escasos incentivos para mantenerse empleados en estos sectores, inciden en la pérdida de la calidad de su prestación. Por ejemplo, cada vez más quienes tienen hijos cursando la enseñanza general, deben sufragar gastos adicionales para el pago de repasadores particulares que garanticen la correcta asimilación de los conocimientos que deben incorporar.

La distorsión que implica para un trabajador no poder solventar los gastos esenciales para la reproducción de su fuerza de trabajo y sostener a su familia, puede ayudar a comprender muchos de los fenómenos negativos que se manifiestan en la actual sociedad cubana y lo fútil que pueden resultar (y de hecho resultan) las medidas administrativas para su enfrentamiento y solución. Entre estos problemas se encuentran la

desmotivación por el empleo estatal, la incorrecta asignación de la fuerza de trabajo calificada, el incremento de la migración de jóvenes calificados y las sistemáticas manifestaciones de corrupción.

## Reflexiones finales

Cuando se abordó esta investigación por primera vez en 2006 se citó la intervención del entonces Presidente del Banco Central de Cuba, Francisco Soberón, en la sesión de la Asamblea Nacional del Poder Popular de diciembre de 2005, donde refería: "...al trabajador que vive de su salario, se le crea una situación difícil, pues el dinero que recibe puede ser mucho para comprar los productos normados. Sin embargo, no es suficiente para acceder a mercancías que también les resultan necesarias, pero que se venden a precios de mercado" (Soberón, 2005). En 2011, al evaluar nuevamente la problemática, sus autoras afirmaron que el planteamiento de Soberón (2006) mantenía total y reforzada vigencia.

Muchas han sido las transformaciones que impactan sobre el gasto familiar básico y su estructura desde ese entonces hasta la fecha: la elevación de salarios y pensiones, la variación en la cantidad de alimentos racionados, la eliminación o reducción de subsidios a bienes y servicios, así como la dinámica de los precios de los bienes básicos.

En el período 2011-2016 se aprecian dos regularidades: una mejora en el salario promedio y una contracción del rol de la canasta de productos racionados en el consumo. Los cambios en los salarios se concentran en determinadas actividades económicas, se incorpora una mayor heterogeneidad en los ingresos salariales y todavía una parte importante de la población se encuentra empleada en las actividades que perciben los más bajos salarios: comercio y reparación de efectos personales; hoteles y restaurantes; servicios empresariales, actividades inmobiliarias y de alquiler; administración pública, defensa y seguridad social; educación; cultura y deporte; servicios comunales, sociales y personales. Ellas representan 46% del empleo. Por ende, doce años más tarde la situación referida por Soberón (2006) no ha cambiado sustancialmente, aun con las modificaciones salariales introducidas en los marcos del proceso de actualización.

Al respecto, más recientemente Pérez (2016, p. 5) ha planteado que:

"Una debilidad [o problema interno de la esfera económico-social cubana] reside en el hecho de que nuestra sociedad está desgarrada y

fracturada en diversos segmentos desiguales económica y socialmente entre sí, con una mayor parte de la población (obreros y empleados del sector estatal, pensionados, etc. que representan aproximadamente un 60-70% de la misma) que no recibe ingresos legales suficientes para vivir, a pesar de que los servicios médicos y educacionales son gratuitos y de que se asegura una canasta básica de alimentos”.

A partir de supuestos muy conservadores acerca del consumo para una selección de productos y servicios de carácter básico (alimentos, ropa y calzado, productos de higiene y aseo, medicamentos, y servicios de energía eléctrica, transporte, agua y gas) e ingresos provenientes de la relación laboral con el Estado (salarios y pensiones) que se corresponden con los promedios obtenidos a escala del país, se demuestra que:

- los gastos crecieron con mayor rapidez que los ingresos entre 2005 y 2011, esta relación se invierte entre 2011 y 2016;
- la heterogeneidad de los salarios entre los sectores de la actividad económica se mantuvo prácticamente invariable entre 2005 y 2011, mientras que entre 2011 y 2016 acusa un aumento considerable;
- la alimentación compromete alrededor de las 2/3 partes de los gastos básicos;
- aquellas familias cuyos ingresos dependen de un salario medio o de un salario y una pensión medios, no están en condiciones de enfrentar estos gastos básicos.

Si se consideran supuestos menos restrictivos para los gastos y más restrictivos para los ingresos que los que se tomaron en cuenta para las estimaciones realizadas en 2006 y 2011, se demuestra que la situación se torna difícil, incluso para familias con dos asalariados en su composición. Se necesitan más que dos salarios en una familia de tres personas, para cubrir los gastos básicos.

Por ejemplo, si se incorpora el consumo de hortalizas, frutas, productos lácteos y grasas comestibles, y se asumen precios más cercanos a los que prevalecían en el mercado en 2016 (para ropa y calzado, equivalentes a los de las tiendas en CUC, y para el transporte, no solo los del transporte público, sino utilizando algunos días los servicios de refuerzo y de las cooperativas no agropecuarias), una familia de tres personas necesita un ingreso equivalente a tres salarios medios de ese año (o de 9-10 salarios

mínimos) para enfrentar sus gastos. Estas estimaciones se acercan a las referencias citadas por Pérez (2016, p. 6) sobre un monto de 850 CUP per cápita para satisfacer las necesidades básicas con los niveles de precios vigentes.

La problemática referente a la insuficiencia de ingresos para asumir gastos imprescindibles para llevar una vida decorosa puede no tener lugar para núcleos familiares con acceso a fuentes de ingreso superiores (lícitas o no). Por ejemplo, la imperfecta e insuficiente ampliación del trabajo por cuenta propia ha permitido a un grupo de individuos mejorar sustancialmente su captación de ingresos (véase Anaya, García y Piñeiro, 2017). Sin embargo, una parte considerable de los empleados estatales ha visto deteriorarse sistemáticamente el poder de compra de su salario en estos años de transformación económica, lo que no es coherente con el principio expreso en la conceptualización del modelo socioeconómico cubano acerca de “la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción como la forma de propiedad principal del sistema socioeconómico” (PCC, 2017, p. 5), así como con la noción de que “el ideal de bienestar y prosperidad de los ciudadanos está sustentado principalmente en sus ingresos provenientes del trabajo” (PCC, 2017, p. 11).

## Bibliografía

- Anaya, Betsy y Anicia García (2017). “El sector agropecuario cubano en la actualización”, en *Miradas a la economía cubana. Un acercamiento a la “actualización” seis años después*, Ruth Casa Editorial, La Habana.
- Anaya, Betsy; Anicia García y Camila Piñeiro (2017). “Reestructuración del empleo en Cuba: el papel de las empresas no estatales”, en revista *Estudios Latinoamericanos*, Nueva Época, no. 39, enero-junio, pp. 77-98.
- Castro Ruz, Fidel (2006). *Discurso pronunciado el 1ro. de mayo*.
- Ferriol, Ángela; Maribel Ramos y Lía Añé (2004). “Reforma económica y población en riesgo en Ciudad de La Habana”, reporte de investigación correspondiente al *Programa efectos sociales de las medidas de ajuste económico sobre la ciudad. Diagnósticos y perspectivas*, INIE-CEPDE-ONE, enero.
- García, Anicia y Betsy Anaya (2007). “Política social en Cuba, nuevos enfoques y programas recientes”, en *CD Publicaciones 2006-2007* del Centro de Estudios de la Economía Cubana, pp. 37-43.
- (2013). “Gastos básicos de una familia cubana urbana en 2011. Situación de las familias estado-dependientes”, en *CD del Seminario Anual sobre Economía Cubana y Gerencia Empresarial*, CEEC, junio.

- González, Ricardo y Anicia García (2016). “Mercados agrícolas en Cuba: elementos básicos para un análisis institucional”, en *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional*, Facultad de Economía de la Universidad de La Habana, Departamento de Economía de la Universidad de la República, Montevideo.
- Lam, Lorenzo (2002). *El consumo normado en Cuba*, Ponencia presentada al VIII Forum de la ANEC, Ciudad de La Habana.
- ONE (2005). *Anuario Estadístico de Cuba 2004*, versión digital.
- (2009). *Anuario Estadístico de Cuba 2008*, versión digital.
- ONEI (2012). *Anuario Estadístico de Cuba 2011*, versión digital.
- (2014a). *Informe nacional. Censo de Población y Viviendas, Cuba 2012. En Cuba contamos todos*, La Habana, enero.
- (2014b). *Anuario Estadístico de Cuba 2013*, versión digital.
- (2017a). *Ventas de productos agropecuarios. Indicadores seleccionados, enero-diciembre de 2016*, marzo.
- (2017b). *Anuario Estadístico de Cuba 2016*, versión digital.
- OMS (2015). *Alimentación sana. Nota descriptiva no. 394*, en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/es/>, consultado el 12 de febrero de 2018.
- (2017). *Fomento del consumo mundial de frutas y verduras*, en <http://www.who.int/dietphysicalactivity/fruit/es/>, consultado el 12 de febrero de 2018.
- Partido Comunista de Cuba (2017). *Documentos del 7<sup>mo</sup> Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017 (I)*, La Habana.
- Pérez, Humberto (2016). *Principales debilidades internas actuales del modelo y perspectivas de nuestro socialismo*, en <http://www.temas.cult.cu/catalejo/principales-debilidades-internas-actuales-del-modelo-y-perspectivas-de-nuestro-socialismo>, consultado el 14 de febrero de 2018.
- Soberón, Francisco (2005). “El socialismo no es para los cubanos una opción coyuntural”, en *Juventud Rebelde*, [http://www.jrebelde.cu/2005/octubre-diciembre/dic-23/cuba\\_intervencion\\_index.html#up](http://www.jrebelde.cu/2005/octubre-diciembre/dic-23/cuba_intervencion_index.html#up), consultado el 6 de enero de 2006.

ANEXO 1. GASTO MENSUAL ESTIMADO PARA HOGARES CUBANOS URBANOS<sup>8</sup>  
Y SU ESTRUCTURA  
AÑO 2005

	Gasto mensual de un hogar de tres personas (en CUP)				Estructura del gasto mensual (en porcentaje)			
	1 trabajador + 1 menor + 1 mejor sin pensión	1 trabajador + 2 trabajadores mejor sin pensión + 1 mejor sin pensión	2 trabajadores mejor sin pensión + 2 trabajadores mejor sin pensión	promedio	1 trabajador + 1 menor + 1 mejor sin pensión	1 trabajador + 2 trabajadores mejor sin pensión + 1 mejor sin pensión	2 trabajadores mejor sin pensión + 1 trabajador mejor sin pensión	promedio
<b>Alimentos (3356 kcal/día)</b>	694,21	749,17	686,47	714,65	74%	74%	73%	74%
<b>Productos no alimenticios</b>	190,13	189,29	190,13	189,29	20%	20%	19%	19%
<b>Ropa y calzado</b>	92,50	91,67	92,50	91,67	10%	10%	9%	9%
<b>Higiene y aseo</b>	86,25	86,25	86,25	86,25	9%	9%	9%	9%
<b>Medicamentos y ópticas</b>	11,38	11,38	11,38	11,38	1%	1%	1%	1%
<b>Servicios Básicos</b>	46,14	65,34	65,34	57,66	5%	5%	7%	6%
<b>Energía eléctrica</b>	17,04	17,04	17,04	17,04	2%	2%	2%	2%
<b>Transporte</b>	19,20	38,40	38,40	30,72	2%	2%	4%	4%
<b>Agua</b>	3,90	3,90	3,90	3,90	0%	0%	0%	0%
<b>Gas</b>	6,00	6,00	6,00	6,00	1%	1%	1%	1%
<b>Otros Servicios</b>	3,41	3,41	3,41	3,41	0%	0%	0%	0%
<b>Total de gasto mensual</b>	<b>933,88</b>	<b>1007,21</b>	<b>945,34</b>	<b>965,50</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Ingreso mensual</b>	<b>398,00</b>	<b>583,74</b>	<b>796,00</b>	<b>981,74</b>				
<b>Déficit o Superávit</b>	<b>-535,88</b>	<b>-350,14</b>	<b>-211,21</b>	<b>-149,34</b>				
<b>Alimentos (2400 kcal/día)</b>	400,23	481,37	352,19	423,08	61%	61%	56%	65%
<b>Productos no alimenticios</b>	190,13	189,29	190,13	189,29	29%	29%	31%	26%
<b>Ropa y calzado</b>	92,50	91,67	92,50	91,67	14%	14%	15%	12%
<b>Higiene y aseo</b>	86,25	86,25	86,25	86,25	13%	13%	14%	12%
<b>Medicamentos y ópticas</b>	11,38	11,38	11,38	11,38	2%	2%	2%	2%
<b>Servicios Básicos</b>	65,34	65,34	65,34	65,34	10%	10%	9%	9%
<b>Energía eléctrica</b>	17,04	17,04	17,04	17,04	3%	3%	3%	3%
<b>Transporte</b>	38,40	38,40	38,40	38,40	6%	6%	5%	5%
<b>Agua</b>	3,90	3,90	3,90	3,90	1%	1%	1%	1%
<b>Gas</b>	6,00	6,00	6,00	6,00	1%	1%	1%	1%
<b>Otros Servicios</b>	3,41	3,41	3,41	3,41	1%	1%	0%	0%
<b>Total de gasto mensual</b>	<b>695,10</b>	<b>739,41</b>	<b>611,06</b>	<b>681,62</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Ingreso mensual</b>	<b>398,00</b>	<b>583,74</b>	<b>796,00</b>	<b>981,74</b>				
<b>Déficit o Superávit</b>	<b>-261,10</b>	<b>-76,36</b>	<b>56,59</b>	<b>184,94</b>				

8 Se construyeron presupuestos de ingresos y gastos para familias de tres miembros con determinada composición (véase encabezado de la tabla).

	Gasto mensual de un hogar de tres personas (en CUP)				Estructura del gasto mensual (en porcentaje)			
	1 trabajador + 1 menor + 1 1 mejor sin pensión	2 trabajadores + 1 menor + 1 pensionado	2 trabajadores + 1 menor + 1 pensionado	2 trabajadores + 1 menor + 1 pensionado	1 trabajador + 1 menor + 1 pensión	1 trabajador + 1 menor + 1 pensión	1 trabajador + 1 menor + 1 pensión	2 trabajadores + 1 menor + 1 pensionado
Alimentos (3285 kcal/día)	683,50	1006,79	667,98	1006,79	73%	73%	75%	75%
Productos no alimenticios	254,76	253,93	254,76	253,93	21%	21%	19%	19%
Ropa y calzado	122,50	121,67	122,50	121,67	10%	10%	9%	9%
Higiene y aseo	113,50	113,50	113,50	113,50	9%	9%	8%	8%
Medicamentos y ópticas	18,76	18,76	18,76	18,76	2%	2%	1%	1%
Servicios Básicos	58,70	77,90	77,90	77,90	5%	5%	6%	6%
Energía eléctrica	29,60	29,60	29,60	29,60	2%	2%	2%	2%
Transporte	19,20	38,40*	38,40*	38,40*	2%	2%	3%	3%
Agua	3,90	3,90*	3,90*	3,90*	0%	0%	0%	0%
Otros Servicios	9,31	9,31*	9,31*	9,31*	0%	0%	0%	0%
<b>Total de gasto mensual</b>	<b>1206,28</b>	<b>1347,94</b>	<b>1209,96</b>	<b>1347,94</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Ingreso mensual	455,00	704,65	910,00	910,00				
Déficit o Superávit	-751,28	-601,63	-437,94	-299,96				
Alimentos (2400 kcal/día)	457,06	524,28	405,62	524,28	59%	59%	61%	61%
Productos no alimenticios	254,76	253,93	254,76	253,93	33%	33%	29%	29%
Ropa y calzado	122,50	121,67	122,50	121,67	16%	16%	14%	14%
Higiene y aseo	113,50	113,50	113,50	113,50	15%	15%	13%	13%
Medicamentos y ópticas	18,76	18,76	18,76	18,76	2%	2%	3%	2%
Servicios Básicos	58,70*	77,90*	77,90*	77,90*	8%	8%	9%	9%
Energía eléctrica	29,60	29,60	29,60	29,60	4%	4%	3%	3%
Transporte	19,20	38,40	38,40*	38,40	2%	2%	4%	4%
Agua	3,90	3,90	3,90	3,90	1%	1%	1%	0%
Gas	6,00	6,00	6,00*	6,00	1%	1%	1%	1%
Otros Servicios	9,31	9,31	9,31	9,31	1%	1%	1%	1%
<b>Total de gasto mensual</b>	<b>779,86*</b>	<b>779,86*</b>	<b>865,43*</b>	<b>865,43*</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Ingreso mensual	455,00	704,65	910,00	1159,65				
Déficit o Superávit	-324,86	-75,21	44,57	162,40				

	Gasto mensual de un hogar de tres personas (en CUP)				Estructura del gasto mensual (en porcentaje)			
	1 trabajador + 1 menor + 1 mejor sin pensión	1 trabajador + 2 trabajadores 1 menor + 1 + 1 mejor sin pensión	2 trabajadores + 1 menor + 1 pensionado	2 trabajadores + 1 pensionado	1 trabajador + 1 menor + 1 mejor sin pensión	1 trabajador + 2 trabajadores 1 menor + 1 + 1 mejor sin pensión	2 trabajadores + 1 menor + 1 pensionado	2 trabajadores + 1 menor + 1 pensionado
Alimentos (3524 kcal/día)	931,07	1002,76	890,66	1002,76	951,66	71%	72%	69%
Productos no alimenticios	285,29	284,46	285,29	284,46	284,96	22%	20%	22%
Ropa y calzado	122,50	121,67	122,50	121,67	122,17	9%	9%	10%
Higiene y aseo	137,25	137,25	137,25	137,25	137,25	11%	10%	11%
Medicamentos y ópticas	25,54	25,54	25,54	25,54	25,54	2%	2%	2%
Servicios Básicos	69,50	68,70	68,70	68,70	81,02	5%	6%	7%
Energía eléctrica	40,40	40,40	40,40	40,40	40,40	3%	3%	3%
Transporte	19,20	38,40	38,40	38,40	30,72	1%	1%	3%
Agua	3,90	3,90	3,90	3,90	3,90	0%	0%	0%
Gas	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	0%	0%	0%
Otros Servicios	19,10	19,10	19,10	19,10	19,10	1%	1%	1%
<b>Total de gasto mensual</b>	<b>1304,96</b>	<b>1395,02</b>	<b>1283,75</b>	<b>1385,02</b>	<b>1336,74</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Ingreso mensual</b>	<b>740,00</b>	<b>1016,94</b>	<b>1480,00</b>	<b>1756,94</b>	<b>1294,78</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Déficit o Superávit</b>	<b>-564,96</b>	<b>-388,02</b>	<b>196,25</b>	<b>361,92</b>				
Alimentos (2400 kcal/día)	449,19	511,98	413,29	511,98	467,13	55%	57%	51%
Productos no alimenticios	285,29	284,46	285,29	284,46	284,96	35%	31%	35%
Ropa y calzado	122,50	121,67	122,50	121,67	122,17	15%	13%	15%
Higiene y aseo	137,25	137,25	137,25	137,25	137,25	17%	15%	17%
Medicamentos y ópticas	25,54	25,54	25,54	25,54	25,54	3%	3%	3%
Servicios Básicos	69,50	68,70	68,70	68,70	81,02	8%	10%	11%
Energía eléctrica	40,40	40,40	40,40	40,40	40,40	5%	4%	5%
Transporte	19,20	38,40	38,40	38,40	30,72	2%	2%	4%
Agua	3,90	3,90	3,90	3,90	3,90	0%	0%	0%
Gas	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	1%	1%	1%
Otros Servicios	19,10	19,10	19,10	19,10	19,10	2%	2%	2%
<b>Total de gasto mensual</b>	<b>823,08</b>	<b>823,08</b>	<b>806,38</b>	<b>904,24</b>	<b>852,21</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Ingreso mensual</b>	<b>740,00</b>	<b>1016,94</b>	<b>1480,00</b>	<b>1756,94</b>	<b>1294,78</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Déficit o Superávit</b>	<b>-83,08</b>	<b>193,86</b>	<b>673,62</b>	<b>852,70</b>				

Fuentes: García y Anaya (2013), elaboración propia a partir de estimaciones.

ANEXO 2. GASTO MENSUAL ESTIMADO PARA HOGARES CUBANOS URBANOS Y SU ESTRUCTURA, VARIANTE MENOS RESTRINGIDA

	Gasto mensual de un hogar de tres personas (en CUP)				Estructura del gasto mensual (en porcentaje)			
	1 trabajador + 1 menor + 1 mejor sin pensión	1 trabajador + 2 trabajadores + 1 menor + 1 mejor sin pensión	2 trabajadores + 1 menor + 1 pensionado	2 trabajadores + 1 pensionado	1 trabajador + 1 menor + 1 mejor sin pensión	1 trabajador + 1 menor + 1 mejor sin pensión	2 trabajadores + 1 menor + 1 pensionado	2 trabajadores + 1 menor + 1 pensionado
Alimentos con adicionales (3)	1146.94	1201.82	1130.08	1201.82	55%	55%	54%	54%
Productos no alimenticios	812.79	837.79	812.79	837.79	38%	39%	37%	37%
Ropa y calzado	650.00	675.00	675.00	675.00	31%	31%	30%	30%
Higiene y aseo	137.25	137.25	137.25	137.25	7%	7%	6%	6%
Medicamentos y ópticas	25.54	25.54	25.54	25.54	1%	1%	1%	1%
Servicios Básicos	118.30	118.30	186.30	186.30	6%	6%	6%	6%
Energía eléctrica	40.40	40.40	40.40	40.40	2%	2%	2%	2%
Transporte	68.00	68.00	136.00	136.00	3%	3%	6%	6%
Agua	3.90	3.90	3.90	3.90	0%	0%	0%	0%
Gas	6.00	6.00	6.00	6.00	0%	0%	0%	0%
Otros Servicios	19.10	19.10	19.10	19.10	1%	1%	1%	1%
<b>Total de gasto mensual</b>	<b>2097.13</b>	<b>2097.13</b>	<b>2245.02</b>	<b>2245.02</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Ingreso mensual</b>	<b>740.00</b>	<b>1016.94</b>	<b>1480.00</b>	<b>1756.94</b>				
<b>Deficit o Superávit</b>	<b>-1357.13</b>	<b>-1080.19</b>	<b>-765.02</b>	<b>-488.08</b>				
Alimentos (2400 kcal/día)	702.99	702.99	631.86	768.07	43%	43%	42%	42%
Productos no alimenticios	812.79	812.79	812.79	837.79	49%	49%	46%	46%
Ropa y calzado	650.00	650.00	650.00	675.00	39%	39%	37%	37%
Higiene y aseo	137.25	137.25	137.25	137.25	8%	8%	8%	8%
Medicamentos y ópticas	25.54	25.54	25.54	25.54	2%	2%	1%	1%
Servicios Básicos	118.30	118.30	186.30	186.30	7%	7%	10%	10%
Energía eléctrica	40.40	40.40	40.40	40.40	2%	2%	2%	2%
Transporte	68.00	68.00	136.00	136.00	4%	4%	8%	8%
Agua	3.90	3.90	3.90	3.90	0%	0%	0%	0%
Gas	6.00	6.00	6.00	6.00	0%	0%	0%	0%
Otros Servicios	19.10	19.10	19.10	19.10	1%	1%	1%	1%
<b>Total de gasto mensual</b>	<b>1653.18</b>	<b>1653.18</b>	<b>1811.26</b>	<b>1811.26</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Ingreso mensual</b>	<b>740.00</b>	<b>1016.94</b>	<b>1480.00</b>	<b>1756.94</b>				
<b>Deficit o Superávit</b>	<b>-913.18</b>	<b>-636.24</b>	<b>-331.26</b>	<b>-54.32</b>				

Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones.

# Reforma y equidad social en Cuba: apuntes sobre la política social y el cuadro socioestructural de la “actualización”

MAYRA ESPINA PRIETO  
DAYMA ECHEVARRÍA LEÓN

## Introducción

Dada la naturaleza del proyecto político y social en el poder en Cuba, en cuyo centro se ha colocado como referente utópico y meta del desarrollo la eliminación de las desigualdades de clase, la inclusión social plena y el avance progresivo hacia la igualdad social, resulta obvio que un eje imprescindible para juzgar el carácter de los cambios en curso (el proceso de “actualización del modelo económico y social”<sup>1</sup>) es el de la capacidad de las transformaciones planificadas e implementadas para generar inclusión social o para ensanchar brechas y desigualdades precedentes o incluso para crear nuevas desigualdades.

El primer eslabón de ese análisis es la observación del modelo de estructura social implícito en la “actualización”, en el sentido de identificar los mecanismos de funcionamiento de las políticas y programas sociales que introduce y que modifican las formas precedentes de producción, distribución y redistribución de bienes, lo cual a su vez se expresa en el estado de las relaciones sociales. El segundo eslabón es el examen de los cambios que ya se han producido y la medida en que han reconfigurado

---

1 Este es el nombre oficial dado a los cambios liderados por el PCC cuya estrategia o plataforma se aprobó en el VI Congreso y se refrendó y completó en el VII. Esta plataforma es una de las bases del análisis contenido en este texto y puede encontrarse en los documentos *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* (PCC, 2011); así como en la *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano del Desarrollo Socialista; Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos; Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021* en (PCC, 2017) Documentos del 7mo Congreso del Partido aprobados por el Pleno del Comité Central el 18 de mayo del 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio del 2017, Primera y Segunda Parte (PCC, 2017) .

el cuadro socioestructural precedente y en qué direcciones se produce tal reconfiguración.

El interés de este análisis por las políticas sociales de la reforma, dimana de considerar que tales políticas, más allá de su definición general y obvia como programas de acción que atienden desde la esfera pública problemas y necesidades sociales que desbordan el ámbito familiar y privado para su satisfacción, constituyen una estrategia de intervención sobre la configuración de estructuras y relaciones sociales, a partir de un modelo de sociedad y bienestar predeterminado, y que forma parte de un consenso entre autoridad y ciudadanía que marca los límites y el alcance posible, junto a otros factores de naturaleza práctica como los recursos económicos, de los cambios que toda reforma propone.

Este texto pretende contribuir al debate sobre el papel de las políticas sociales en la promoción de la equidad y su correlato socioestructural. Para lograr este objetivo se mueve en esos dos ámbitos: una caracterización de las novedades fundamentales en políticas sociales que la estrategia de cambio introduce y las modificaciones en términos de grupos sociales que las medidas que dimanan de dichas políticas están generando, con la intención de valorar la calidad regresiva o progresiva de la reforma en términos del proyecto de igualdad social.

Debido a que la dinámica de aplicación práctica de la plataforma de cambios se ha ido enlenteciendo desde el 2011 a la fecha<sup>2</sup> parecería que no hay modificaciones socioestructurales significativas que analizar.

Cierto es que la reforma ha seguido, por decisión de las autoridades nacionales, un derrotero gradual, que se aplica con enfoque de experimento, evaluación y extensión posterior de buenas prácticas y se ha establecido un punto de llegada de mediano a largo plazo (2030).<sup>3</sup> Por otra

---

2 En el 2011 se realizó el VI Congreso del PCC y se iniciaron o reforzaron cambios ya en curso desde 2007. A la altura de 2017, luego de la realización del VII Congreso del PCC y la validación de sus propuestas en el Pleno del Comité Central y en la Asamblea Nacional salieron a la luz un grupo de documentos que no modifican en esencia los tiempos para la implementación del cambio. Llama la atención que solo el 21% de los Lineamientos aprobados en el VI Congreso fueron implementados totalmente y el 78% se encuentra en diferentes fases de implementación. Este ritmo se justifica por la voluntad política de evitar “terapias de choque” con altos costos sociales. Véase: (PCC, 2016).

3 Se refiere al horizonte temporal fijado por el Plan de Desarrollo Económico y Social Cubano hasta el 2030.

parte, se ha anunciado la necesidad de modificar la constitución, o incluso de aprobar una nueva constitución, y de nuevas leyes —como por ejemplo una ley de municipios—, para dar anclaje legal a algunas de las novedades que la reforma incluye en términos de propiedad sobre medios de producción, sujetos económicos legítimos y niveles de gestión y descentralización. Sin embargo, la decisión política explícita hasta el momento indica que estas modificaciones serán una resultante del proceso y no su condición antecedente.

Este estilo de implementación incluye en su lógica retrocesos y paralización de medidas, lo que le confiere a los cambios un ritmo lento y una apariencia de bajo perfil. Sin embargo, a juicio de las autoras ya se han producido modificaciones sustantivas de políticas sociales, tanto a nivel de estrategias (conceptos, objetivos, alcances) como a nivel de implementación (programas y herramientas concretas, fuentes de financiamiento) lo que amerita una valoración temprana de sus efectos sobre la equidad, como contribución al debate y a la posibilidad de enmendar las tendencias negativas o reforzar las experiencias exitosas.

## La estrategia de cambios: novedades en política social

Observando la reforma desde su nivel estratégico<sup>4</sup> el primer elemento que destaca en términos de política social y modelo socioestructural implícito es la *centralidad de la equidad como horizonte de las políticas sociales*. La metáfora del horizonte enfatiza la meta, o al menos los límites, en los que se mueven dichas políticas, su aspiración en el mediano y largo plazo en términos de grado de acceso al bienestar y la distancia económico-social entre los diferentes grupos sociales diferentes que satisfacen la norma de justicia social que el actor que lidera la política (o actores) considera aceptable y posible proveer desde decisión y cobertura pública.

La novedad de este horizonte reside en que en etapas anteriores de la transición socialista cubana, el referente social por excelencia era la

---

4 El nivel estratégico de una reforma, una política o programa económico y/o social refiere a la visión o enfoque general que guía las transformaciones y que ha sido establecido por la autoridad habilitada para implementarla. Este nivel delimita el marco y límite político y de “posibilismo” práctico que dicha autoridad ha identificado como aceptable y pertinente y ha establecido para los cambios. En el caso del “Proceso de actualización” en Cuba este nivel está claramente explicitado en los documentos comentados en la nota 1.

igualdad, sin mención directa a la equidad,<sup>5</sup> mientras que la reforma actual conserva la noción de igualdad dentro de los principios que sustentan el “modelo económico y social cubano de desarrollo socialista”,<sup>6</sup> las referencias concretas al tipo de sociedad modelo y a la orientación de la política social se decantan hacia la noción de equidad y hacia la aspiración, no ya de una igualdad en general, si no de superar, disminuir desigualdades extremas o ilegítimas. Así por ejemplo en la definición de “sociedad socialista próspera y sostenible”, la prosperidad se identifica con la satisfacción integral de las necesidades espirituales y materiales del ser humano y se ancla a la transformación de la estructura económica hacia niveles crecientes de competitividad, sostenibilidad, equidad y justicia social, mientras que en la definición del término “desarrollo socialista” se afirma que este exige una distribución más justa, equitativa y diferenciada según el aporte de cada uno. La equidad social es definida como uno de los principios del proyecto socialista cubano y se dice que “se refiere al equilibrio igualdad/desigualdad a fin de disminuir brechas de desigualdades sociales extremas”.

La ilegitimidad de las desigualdades se asocia a diferencias y brechas que persisten, se reproducen históricamente o se presentan de manera coyuntural y que no provienen de la aplicación del principio de distribución según el trabajo aportado, la capacidad, el mérito por servicios prestados a la sociedad y el trato equitativo no igualitarista.<sup>7</sup>

Como sostén de la preferencia por la equidad aparece también en estos documentos una crítica al igualitarismo: se reconoce la legitimidad de desigualdades que provienen de “el trato equitativo no igualitarista” (Acepción p.3 punto 6) y se enuncia, como un propósito de la política social, “que los servicios sociales sean prestados con calidad y sin igualitarismo, a partir de los principios de equidad y justicia social” (Conceptualización, capítulo 4, epígrafe 4.1)

---

5 Véase por ejemplo, (PCC, 1976) y (PCC, 1982).

6 En la definición de tal modelo se declaran ocho principios generales y en tres de ellos se hace referencia a la igualdad: “El ser humano es el objetivo principal y sujeto protagonista; su dignidad, igualdad y libertad plenas (...)” (principio 1); “El Estado socialista es el garante de la igualdad (...)” (principio 4). “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 y participación política (...)” (principio 8).

7 Estas definiciones han sido tomadas de (PCC, 2017 d), pp. 2-3.

Un segundo elemento de cambio estratégico, que tiene sobre todo un rol en la sustentabilidad económica del proyecto político, pero que está directamente conectado con las políticas sociales de empleo e ingresos y de acceso al bienestar, es el *rediseño del sistema de propiedad*, el cual supone una modificación relativamente drástica con relación a las formas de configuración de grupos sociales “legítima” para el socialismo y la aceptación de una variante de socialismo multiactoral.

A diferencia del modelo socioestructural fomentado hasta los años 80, basado fundamentalmente en la propiedad estatal y con la tendencia políticamente deseable de eliminación creciente y progresiva de cualquier otro tipo de propiedad sobre los medios de producción (PCC, 1982), la actual reforma reconoce la necesidad de introducir “formas no estatales de propiedad”, en un estatus de complemento y con el rol de ampliar opciones de empleo y generación de ingresos y de facilitar la concentración del estado-propietario en actividades económicas de la mayor relevancia y escala.<sup>8</sup>

En concreto, a este nivel estratégico, la reforma induce la creación y ampliación del sector de micro, pequeñas y medianas empresas,<sup>9</sup> el cooperativismo no agropecuario, la economía de propiedad mixta estatal-privada (extranjera) y de capital extranjero. Los documentos programáticos de la reforma declaran:

El reconocimiento de las formas no estatales de propiedad en la presente etapa de la construcción del socialismo cubano, bajo condiciones de predominio de la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción, y el papel rector del Estado socialista en la economía (PCC, 2017 a).

El modelo económico y social cubano de desarrollo socialista reconoce la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios de producción fundamentales, como la forma principal en la economía nacional. Además, reconoce, entre otras, la propiedad cooperativa, mixta y la privada de personas naturales o jurídicas cubanas o totalmente extranjeras. Todas interactúan de conjunto. (PCC, 2017 b).

---

8 Cierto que la reforma de los 90 también introdujo este sector, pero más como mal necesario que como solución y con mayores limitaciones que las presentes.

9 Véase (PCC, 2017, p. 8), Parte 1.

Otra transformación para contribuir a la economía, al empleo y al bienestar de la población es el reconocimiento del papel complementario de la propiedad privada sobre determinados medios de producción, así como la gestión de medios del Estado por actores de esta forma de propiedad (PCC, 2017 c).

La propiedad privada sobre determinados medios de producción contribuye al empleo, a la eficiencia de la economía y al bienestar, en un contexto donde priman las relaciones socialistas de propiedad (PCC, 2017 c).

Dentro de este rediseño se incluye también el fortalecimiento de la diversificación de la gestión agrícola a partir de la ampliación del usufructo, lo que supone una fragmentación de la tenencia efectiva de la tierra, pues si bien el estado conserva la propiedad formal de la mayor parte del suelo agrícola disponible, los usufructuarios adquieren derechos y roles decisivos en la producción agropecuaria. (PCC, 2017, pp. 28-29)

Un tercer elemento de cambio es la *modificación del rol del Estado en la distribución y del enfoque y el estilo de las políticas sociales*.<sup>10</sup>

Obviamente, en virtud de la multiplicación y desestatalización de las fuentes de empleo, el Estado va dejando de ser el empleador casi exclusivo y, con ello, el asegurador, casi único, de los ingresos de los trabajadores y de su seguridad social.

Por otra parte, la política social de la actualización otorga mayor peso al mercado y a los ingresos personales y familiares provenientes del trabajo (y otras fuentes legítimas) en la redistribución, y se propone eliminar subsidios a productos y bienes para que el Estado se concentre en la atención a vulnerabilidades. En los Lineamientos se indica: la necesidad de eliminación gradual de “gratuidades indebidas y subsidios excesivos bajo el principio de subsidiar a las personas necesitadas y no productos” (Lineamiento 144); la eliminación ordenada y gradual de los productos de la libreta de abastecimiento, como forma de distribución normada, igualitaria y a precios subsidiados; y perfeccionar las vías para proteger a la población vulnerable o de riesgo en la alimentación (Lineamiento 146).

---

10 El enfoque de una política social alude al ámbito de la conceptualización, al normativo y a los objetos y problemas sobre los cuales dichas políticas deberían actuar. El estilo se refiere al campo de la aplicación, a los actores y las técnicas de intervención sobre el cambio social.

De igual forma, el bienestar se ancla a la responsabilidad familiar y al trabajo: la prosperidad se materializa sobre la base del esfuerzo y la responsabilidad personal; el ideal de bienestar y prosperidad de los ciudadanos está sustentado en su condición de propietarios comunes, los derechos constitucionales y en sus ingresos provenientes del trabajo; se consolida la responsabilidad de la familia sobre el pleno bienestar y sostén de sus miembros; el trabajo es la fuente principal de ingresos, que sustenta condiciones de vida dignas y permite que las personas eleven su bienestar (PCC, 2017c , capítulo 4, epígrafes 4.1 y 4.2).

Todo ello se complementa con una aceptación (sin precedentes en etapas anteriores de la política social en el país) de “políticas públicas diferenciadas y focalizadas” como forma adecuada para atender “desigualdades ilegítimas” (PCC, 2017, a)

Como base de la focalización se identifican brechas, discriminaciones y vulnerabilidades, sobre las que sería necesario actuar prioritariamente como aquellas derivadas del color de la piel, género, identidad de género, orientación sexual, origen territorial, discapacidad, creencia religiosa, edad, disparidad urbano-rural. Se identifican también segmentos sociales específicos beneficiarios de estas prioridades: mujeres, adultos mayores, niños y jóvenes y personas con discapacidad (PCC, 2017 c. Principio 8 y capítulo 4).

De tal manera se aprecia un corrimiento desde un enfoque integrador (políticas sociales generales para todos) y un estilo universal (programas con poblaciones metas totales para el grupo de referencia, con independencia del nivel de ingresos de los beneficiarios, a partir del subsidio a productos y servicios) hacia un enfoque universal-selectivo y un estilo con mayor espacio a la focalización, es decir, conserva políticas y programas sociales generales, pero introduce criterios de priorización por vulnerabilidades y dedica a ellos recurso crecientes.

El cuarto elemento modificador podemos encontrarlo en un proceso, todavía no muy bien delineado pero que ya se asoma en los documentos estratégicos de la reforma, es la *descentralización de las políticas sociales y activación de sus escenarios y actores locales*.

Sin perder su vertebración universal centralizada, la focalización anunciada se acompaña de una territorialización de las políticas. Los documentos estratégicos de la reforma disponen:

- La adopción de decisiones centralizadas se conjuga con la descentralización de facultades (PCC 2017 c, capítulo 3, p. 8).

- Descentralizar facultades a los niveles territoriales con énfasis en el municipio (PCC, 2017 c, capítulo 3, p. 5).
- La planificación se orienta al fortalecimiento de los territorios y a superar desproporciones entre ellos, desplegando estrategias de desarrollo locales sobre la base de una mayor autonomía institucional (PCC, 2017 c, capítulo 3, p. 9).
- Las empresas y las cooperativas paguen a los consejos de la administración municipal, donde operan sus establecimientos, un tributo territorial para contribuir a su desarrollo (PCC, 2017 b. Lineamiento 13).
- Impulsar el desarrollo de los territorios y fortalecer los municipios como instancia fundamental, con la autonomía necesaria (PCC, 2017 b. Lineamiento 17).
- Fomentar actividades productivas, comerciales y de servicios de baja dotación de capital, basadas en pequeñas y medianas empresas que tributan a encadenamientos productivos con empresas principales y al desarrollo local, priorizando actividades de la industria alimentaria, la producción de alimentos, de la construcción, servicios sociales y personales, de reparación y mantenimiento, oferta complementaria al turismo, producciones artesanales, transporte, comunicaciones, servicios comunitarios. (PCC, 2017 a. Punto 248).
- Consolidar un sistema de dirección de la economía que asegure un balance adecuado entre centralización y descentralización, a fin de potenciar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas en los niveles central y territorial. (PCC, 2017 d. Punto 66. 6.)

Luego de esta revisión, una mirada comparada a diferentes momentos de la política social cubana arroja los siguientes resultados:

Políticas sociales	90	2000	2011
Objetivo estratégico general/ Meta	Salvar las conquistas sociales	Batalla de Ideas, desarrollo a partir de la cultura, la ciencia y la técnica	Socialismo próspero y sostenible

Rol de las políticas sociales	Eje de desarrollo, constreñido por la disponibilidad de recursos	Eje de desarrollo	Eje de desarrollo, subordinación/ derivación del mejoramiento económico
Gestión de la territorialidad	Gobierno central diseña políticas universales y asigna y distribuye presupuestos sectoriales. Gobiernos e instituciones locales adecuan políticas	Gobiernos locales diseñan presupuestos, gobierno central diseña políticas universales, aprueba presupuestos territoriales y sectoriales	Mayor autonomía territorial. Gobiernos locales adecuan y aplican políticas universales generales y diseñan y gestionan estrategias de desarrollo local incluyendo programas sociales
Formas de financiamiento	Presupuesto central	Presupuesto central	Fondo del presupuesto central para la gestión local. Presupuestos sectoriales. Presupuesto local a partir de la gestión del 1% de los impuestos a nivel local
Herramientas	Programas de promoción de acceso a empleo para mujeres y jóvenes (Comisiones Coordinadoras del empleo femenino, integradas por la Federación de Mujeres Cubanas, la Central de Trabajadores de Cuba y el Ministerio del Trabajo)	Programas de promoción de acceso a educación y empleo	Subsidios para construcción de viviendas. Prioridad para el acceso a la tierra de jóvenes desmovilizados del SMG. Estrategias de desarrollo local
Actores que intervienen (decisores)	Instituciones sectoriales nacionales y gobierno central	Instituciones sectoriales nacionales y gobierno central	Instituciones sectoriales y gobiernos nacionales y locales. Familia, comunidad
Destinatarios	Sujeto universal	Programas focalizados, grupos que habían quedado al margen del desarrollo del país: jóvenes y mujeres	Universalidad de políticas, eficiencia en el gasto y focalización de recursos. Atención a vulnerabilidades y discriminaciones, especialmente: mujeres, territorios y comunidades de menor desarrollo, zonas rurales, adultos mayores, niños, jóvenes y personas con discapacidad

En síntesis, los principios y concepciones que sustentan la estrategia de cambios lanzada por el “proceso de actualización” en el ámbito de la configuración de la estructura social de la sociedad cubana definen una transición (ya en curso) desde un régimen de políticas de bienestar estatalizadas hacia otro familiarista con fuerte peso del mercado<sup>11</sup> y gestionado a partir del criterio de equidad social, un cambio desde el enfoque integrador de estilo universalista, hacia un enfoque combinado (integrador-territorializado) de estilo universal-focalizado.

El tránsito de la concepción de los/las receptores de política social desde un sujeto universal a uno mixto, universal-focalizado, debe contribuir a mitigar el igualitarismo que en ocasiones resultan de las políticas universales, a elevar la sensibilidad hacia la diversidad de demandas y necesidades de grupos sociales distintos y a introducir herramientas afirmativas o de discriminación positiva, que buscan superar desigualdades y exclusiones históricas, lo cual es muy acertado en un contexto de heterogeneidad y desigualdades sociales crecientes. El reto reside en alejarse de un exceso de focalización hacia grupos específicos y, lo más importante a nuestro juicio por el momento, lograr una acertada definición de los grupos beneficiarios prioritarios y una combinación de políticas asistenciales y de desarrollo.

En términos de configuración de estructuras sociales, dicha estrategia predibuja un cuadro de elevada heterogeneidad (por el vínculo con la propiedad sobre medios de producción, las fuentes de empleo e ingresos y su nivel) y de distancias económicas crecientes entre los grupos sociales. Este nuevo cuadro sociestructural basado en un socialismo multiactoral de economía mixta, con planificación central y mercado regulado, es una respuesta, entre otros problemas y debilidades, a las fallas de sostenibilidad económica del proyecto social del socialismo cubano y a los excesos de estatalización en la garantía del acceso al bienestar, a la vez que constituye una salida posible a la coyuntura de crisis del país, por la vía del ahorro (disminuyendo gastos sociales) y por la movilización de recursos y potenciales de sujetos económicos no estatales y de la economía de escala local.

Sin embargo, han quedado omitidos en este ámbito estratégico algunos aspectos que por su fuerza en la estructuración de desigualdades requieren ser visibilizados si se quiere actuar sobre ellos. Las carencias más significativas en este sentido son:

---

11 Este cambio de régimen de bienestar ha sido descrito por Ángela Peña, en: (Peña, 2014 y 2017).

- Omisión de referencias a la situación de pobreza en que se encuentran amplios sectores poblacionales en el país. Parecería que se identifica o sustituye pobreza por vulnerabilidad, que es el término de mayor fuerza que se utiliza, pero no son equivalentes.
- Las desigualdades de raza y género son expresadas como elementos de la discriminación y quedan subtratadas en sus vínculos con la exclusión en términos de acceso a oportunidades laborales, de hábitat, ingreso, etc.
- Visión de las brechas como producidas por razones históricas, mientras que los mecanismos actuales son vistos como coyunturas o violaciones.
- Poca mención a herramientas de discriminación positivas, por el momento solo concentradas en el subsidio a familias de bajos ingresos para vivienda.

La no atención a los mecanismos estructurales que reproducen las desigualdades sociales puede dar al traste con las intenciones de equidad declaradas desde el programa de la reforma. A continuación se abordan en específico las transformaciones en políticas educativas, de empleo y salarios, debido a que son las de mayor fuerza en la configuración de estructuras sociales, y por tanto, en la conformación de espacios de equidad o exclusión social.

## **Políticas de educación y empleo/salarios: cambios propuestos y desafíos para la equidad en la implementación**

La educación ha sido, junto con la salud, una de las políticas sociales que ha alcanzado excelentes resultados a lo largo del proceso revolucionario. Apostar por una educación universal y laica que contribuya a generar conocimientos como base del desarrollo, ha estado como premisa en las diferentes etapas del proceso revolucionario. Este componente de la política social, medido por la acumulación de credenciales educativas, se ha considerado uno de los canales de movilidad social más efectivo.

Sin embargo, al llegar al siglo XXI se identifica que un grupo importante de jóvenes cubanos no continuaban estudios luego de terminar la enseñanza básica ni se encontraba dentro de la población económicamente activa (Escandell, 2006). Esta situación, unida al éxodo de profesores hacia sectores con mayor atractivo económico, estuvo entre las

causas específicas para promover diversos programas que, en el marco de la Batalla de Ideas, favorecieron el acceso a y la calidad de los servicios educativos. En el campo de la educación para el trabajo—entendida como aquella que prepara a los individuos para insertarse en el mercado laboral (Jacinto, 2004)— se verificaron cambios importantes,<sup>12</sup> enfocados hacia la incorporación de jóvenes a diferentes modalidades de estudio, aquellos que, concluidos noveno grado, habían quedado fuera de las oportunidades que brindaba el sistema educativo.

Las modalidades de estudio de corta duración buscaban, al mismo tiempo, transferir un pequeño ingreso (pago; estipendio; pago en especie) y garantizar un punto de partida común en términos de conocimientos y habilidades básicas entre aquellos que llevaban tiempo desvinculados del estudio y del trabajo. Entre las modalidades que se implementaron se encuentra el estudio como empleo —cursos del MINAZ—, formación de personal pedagógico, escuela de trabajadores sociales y cursos de superación integral para jóvenes sin empleo.<sup>13</sup> Estos graduados podrían continuar sus estudios tanto en la enseñanza técnica y profesional como en la educación superior. La enseñanza técnica y profesional modificó sus planes de estudio al dedicarle más tiempo a la práctica, aunque ocurrió una disminución de los centros dedicados a este nivel, con su consecuente caída de matrícula. En la educación superior, se implementó la modalidad *continuidad de estudios* para los egresados de estos programas, con lo que severificó un aumento de la proporción de negros y mestizos y de aquellos cuyos padres no eran profesionales o dirigentes con relación a los que entraron a los cursos regulares diurnos por la modalidad de examen de ingreso. (Martín y Leal, 2006).

A finales de esta primera década, ocurre un nuevo giro en las políticas educativas. Se enfatiza en la enseñanza técnica y profesional como el nivel educativo deseado. Para ello se incrementa el número de especialidades

---

12 Para profundizar en el tema consultar Echevarría y Tejuca (2015).

13 EL programa de superación cultural para los trabajadores del MINAZ además incluyó planes de estudio para los trabajadores del sector, según el nivel de instrucción de partida: Facultad Obrero Campesina, Curso de Superación Integral para Jóvenes y planes de estudio de Enseñanza Técnica y Profesional. El Curso de Superación Integral para Jóvenes, estuvo dirigido a personas entre 18 y 29 años desvinculados del estudio o del trabajo por un año o más y que habían concluido el 9no grado o el nivel equivalente al 12mo grado.

que se estudian en este nivel (Echevarría y Tejuca, 2015). En la educación superior, las disparidades resultantes entre la calidad de los graduados de las SUM y los espacios educativos tradicionales catalizaron la extinción paulatina la modalidad *continuidad de estudios*, que surgió asociada a las Sedes Municipales, los programas emergentes de la Revolución derivados de la Batalla de Ideas ya no estaban aportando graduados. Las Sedes Universitarias Municipales, se transformaron entonces en Centros Universitarios Municipales, concentrando carreras y dando servicios a varios municipios. Asimismo, se redujo el número de especialidades que allí se estudiaban.

En el curso 2010-2011 se hizo efectiva la disposición sobre la obligatoriedad de los exámenes de ingreso para todas las modalidades de estudio, con lo que se redujo drásticamente el ingreso a la educación superior, que ya venía declinando desde el curso 2006/2007 donde tuvo su máximo valor en términos de nuevos ingresos. Al mismo tiempo, se redujo la matrícula en todas las especialidades, especialmente fuerte fue en aquellas relacionadas con ciencias sociales, rama de la ciencia priorizada en la década anterior (Echevarría y Tejuca, 2015, p. 63). Como resultado de este cambio de políticas, la tasa bruta de escolaridad en el curso 2014-2015 alcanzó los niveles más bajos de los últimos 15 años con un 15,5% en el curso 2015-2016. Además, se verificó de forma general, que los estudiantes de color de la piel blanco, estuvieron sobrerrepresentados respecto a su grupo poblacional y los mestizos por debajo aunque no ocurrió así para todas las provincias (Tejuca, Gutiérrez, y García, 2015, pp. 48-50). Por sexo, según la investigación citada, continúan predominando las mujeres, las que están sobrerrepresentadas respecto a su grupo étnico. Mientras, predominan los estudiantes con padres universitarios y ocupados en actividades profesionales o de dirección (Tejuca, Gutiérrez, y García, 2015, p. 56)

De manera reciente nuevas modificaciones han ocurrido en las políticas de acceso a la educación superior. Entre ellas se destacan: la obligatoriedad de aprobar el examen de ingreso solo para los estudiantes que opten por la modalidad de curso regular diurno; la diversificación de las carreras y la ampliación del número plazas para las modalidades de educación a distancia y curso por encuentros; la creación de un nuevo nivel de enseñanza denominado educación superior no Universitaria o de ciclo corto;<sup>14</sup> el perfeccionamiento de los planes de estudios que favorezcan la

---

14 Tendrá una duración de entre dos y tres años, se accederá con el nivel medio superior vencido y preparará a los estudiantes para ocupaciones específicas del mundo laboral.

obtención del nivel universitario en cuatro años, entre otras. (Echevarría y Tejuca, 2017, pág. 160). Como efecto inmediato de estas medidas se observa un incremento de la tasa bruta de escolarización que llegó en el curso 2016-2017 al 21,1% (MES, 2017).

Como puede observarse, las políticas educativas adoptadas en la década de los 2000 tuvieron efectos directos en el acceso a la educación superior de grupos que venían quedando rezagados de este canal de movilidad en décadas precedentes. Las medidas adoptadas a finales de esta primera década detuvieron este efecto y reforzaron los orígenes clasistas en el acceso a la educación superior. Aunque aún no se cuenta con datos de los efectos de las medidas recientes adoptadas en el 2015, puede que estas logren acelerar el acceso de aquellos grupos que había quedado excluidos en el período 2009-2015, aunque no con la profundidad que lo lograron las políticas de inicios de siglo. Entre los desafíos de esta nueva etapa se encuentran la mantención de la calidad de la enseñanza en las modalidades de mayor disponibilidad de plazas, así como encontrar un acomodo territorial en el mundo laboral para todos los graduados.

En este sentido, el empleo constituye uno de los ejes estructuración social, en tanto mecanismo configurador de identidades sociales y de relaciones específicas en dependencia de la posición que se ocupe en el proceso de producción, los roles ocupacionales y el acceso o no a determinados recursos que empoderan. Este ha sido uno de los ámbitos de mayores transformaciones dentro del proceso de reformas iniciado alrededor del 2007. Los cambios en la política de empleo pueden resumirse sucintamente en la ampliación del empleo en el sector no estatal, así como la reestructuración del aparato estatal, con el proceso de disponibilidad laboral asociado.

La entrega de tierras en usufructo a personas naturales o jurídicas de vocación agropecuaria, a través de los Decretos Ley 259 y 300, la ampliación de las actividades para ejercer el trabajo por cuenta propia y la implementación del experimento de cooperativas no agropecuarias, constituyen los cambios más significativos en el proceso de ampliación del sector no estatal.

Un marco legal, más coherente con las transformaciones del empleo, se ha estado construyendo durante el período de análisis. El nuevo Código del Trabajo, aprobado en el 2014, visibiliza diferentes cambios que están ocurriendo en las relaciones laborales. En este contexto, se verifica el aumento de la participación individual y familiar en los procesos relativos al empleo, en los que, hasta el momento, el Estado, a través de sus

instituciones ministeriales (MTSS, MES, MINED) tenía un rol protagónico. En él se legitima la diversidad de formas de propiedad y gestión actuales, a través de disposiciones especiales para regular las relaciones de trabajo entre personas naturales y con formas no estatales, actualizando además las tradicionales relaciones entre la administración estatal y las personas naturales (Echevarría, Díaz, y Romero, 2014).

Al mismo tiempo, desde el año 2010 ha comenzado un proceso de reestructuración del sector estatal, que incluye la disminución del aparato estatal, la fusión/ disolución de diferentes ministerios y otros organismos, así como la puesta en práctica de un proceso de disponibilidad laboral dentro del sector estatal civil.<sup>15</sup>

Se esperaba también que el sector no estatal absorbiera los trabajadores disponibles del sector estatal civil, aspecto que no siempre se ha logrado ya que, al menos en el sector de trabajo por cuenta propia, solo entre el 0,2-0,5% de los trabajadores que solicitan licencias provienen de haber quedado disponibles (Dirección de Estadísticas. MTSS, 2016)

Como resultado de estos cambios, la estructura de la ocupación según forma de propiedad ha venido cambiando. Se mantiene una especie de “meseta” en la ocupación alrededor de los 5MM de ocupados, con una tendencia a la disminución, donde las mujeres mantienen tasas de ocupación inferior a sus pares varones.

Por forma de propiedad, predominan los ocupados en el sector estatal (71% del total de ocupados en 2016). Sin embargo, el sector no estatal tiene mayor dinamismo,<sup>16</sup> especialmente entre los trabajadores del sector privado, como se observa en el siguiente gráfico.

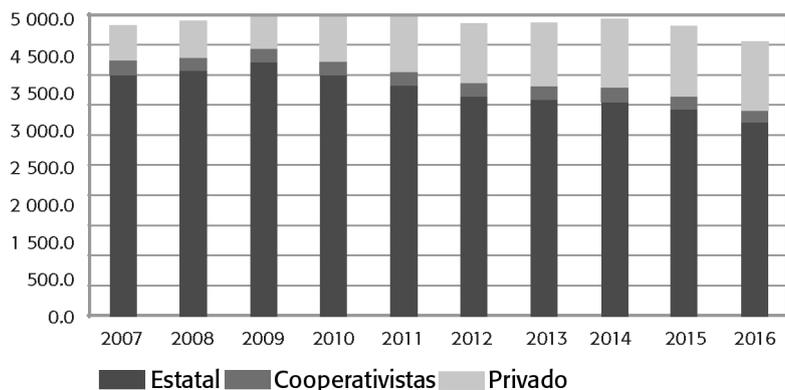
---

15 Para profundizar sobre el tema consultar: (Echevarría, 2014); (Voghon y Peña, 2015).

En cuanto al proceso de disponibilidad laboral, según cifras publicadas por Cubadebate (2014) entre el 2010 y el 2014 habían quedado disponibles 117 mil trabajadores en el sector empresarial y más de 109 mil en el sector de la salud. Estos trabajadores declarados como disponibles representan poco más de la quinta parte del total estimado que fue anunciado inicialmente.

16 Se hace necesario darle un seguimiento a este desempeño ya que pudiera cambiar, luego de que en julio 2017, en el discurso pronunciado por Raúl Castro en la Asamblea Nacional, se plantearon un grupo de insuficiencias en la puesta en práctica y funcionamiento del sector no estatal, especialmente de cooperativas no agropecuarias y trabajadores por cuenta propia. El efecto más visible de este análisis ha sido el cierre del otorgamiento de un grupo de licencias para ejercer el trabajo independiente, que en la

**GRÁFICO 1. ESTRUCTURA DE LA OCUPACIÓN POR FORMA DE PROPIEDAD, EN MILES, 2007-2016**



Fuente: ONEI (varios años). Anuario Estadístico de Cuba

En el período analizado predominan las personas ocupadas con nivel medio superior y medio, por lo que existe una fuerza de trabajo calificada. Las mujeres desde el 2008 constituyen la mayoría de los ocupados con nivel superior.

En términos etéreos predominan los ocupados del grupo entre 40-59 años, seguido por el de 30-39 aunque ambos han venido disminuyendo en el período analizado. El único grupo etéreo que presenta cierto crecimiento es el de 60 años y más, en parte relacionado con la ampliación de la edad de jubilación, también responde al aplazamiento de la jubilación o la recontractación una vez jubilados. Responden estos comportamientos por una parte, a las condiciones de salud y capacidad a que arriban las personas a esta edad pero por otra también refleja la incapacidad de las pensiones para cubrir los costos de la vida y la necesidad de complementarlas con otros ingresos.

---

práctica ha detenido el otorgamiento de cualquier tipo de licencia, y la aprobación de nuevas cooperativas no agropecuarias hasta tanto no termine el proceso de “perfeccionamiento del trabajo no estatal” Sobre el tema consultar: <http://www.granma.cu/cuba/2017-08-08/respuestas-a-inquietudes-ante-perfeccionamiento-de-trabajo-por-cuenta-propia-en-cuba-08-08-2017-22-08-11/>  
<http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/08/01/la-gaceta-oficial-de-cuba-anuncia-nuevas-medidas-para-el-trabajo-por-cuenta-propia/>. Consultar además:  
<http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/08/09/autoridades-explican-nuevas-medidas-respecto-a-cooperativas-no-agropecuarias/>

El análisis de los ocupados por color de la piel solo se tiene a través del Censo del 2012. En este informe no se observan brechas en los ocupados pues reflejan la composición racial del país.

Sigue predominando la ocupación en Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca con un 18% de la ocupación en el 2016, así como en Salud Pública y Asistencia Social y Educación (11% respectivamente).

La composición por categoría ocupacional resultante de los cambios que están aconteciendo en el sector no estatal probablemente esté contribuyendo al incremento sostenido de la categoría obreros/ operarios, los cuales representan en el 2016 el 43,5% de los ocupados. Al mismo tiempo se observa una disminución de los técnicos y de los ocupados en los servicios. Las categorías “Dirigente” y “Administrativo” han tenido un comportamiento variable con ligeros incrementos alrededor del 2000.

Dentro el sector privado, las personas ocupadas en el sector por cuenta propia han venido incrementándose de manera sostenida: pasaron de representar dentro de los privados el 23% en el 2007 hasta el 47,5% en el 2016. La ampliación de las facilidades para solicitar alguna licencia para ejercer el trabajo por cuenta propia, así como los ingresos asociados por lo general a este sector, hacen que se mantenga como una opción de empleo deseada, a la que acuden en lo fundamental personas desvinculadas o “amas de casa”.<sup>17</sup>

Las actividades con mayor número de licencias concedidas son: trabajador contratado,<sup>18</sup> Elaborador de alimentos —en sus diferentes modalidades—, carretilleros, mensajero, arrendador y transportistas. Más del 60% de los portadores de estas licencias se concentran en las provincias de La Habana, Matanzas, Villa Clara, Holguín y Santiago de Cuba. Como

---

17 Desde el 2010, la ocupación anterior de las personas que ejercen alguna actividad por cuenta propia muestra que ha sido una opción especialmente atractiva para personas sin vínculo laboral (48% del total) así como para las “amas de casa”: alrededor del 60% de las mujeres que detentan algún tipo de licencia. Información elaborada por las autoras a partir de Estadísticas ofrecidas por el Departamento de Estadística del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

18 Este tipo de licencia se incorporó en las actividades aprobadas para ejercer el trabajo por cuenta propia en el 2010. Es la actividad de mayor número de licencias solicitadas y la de mayor número de licencias devueltas. Esta término encubre una relación de trabajo asalariada entre dos personas naturales, y no debería considerarse dentro de la categoría “Trabajador por cuenta propia”

factor común, estos territorios se encuentran a la cabeza del desarrollo turístico. Las mujeres no superan el 35% de quienes detentan estas licencias, además se ubican principalmente como trabajadoras contratadas. (Díaz y Echevarría, 2015). Al mismo tiempo, debe considerarse que, en el 2016, de las mujeres que se encontraban ocupadas en el sector privado, el 87% lo hacía como trabajadora por cuenta propia.

Algunos trabajos realizados sobre la participación de las mujeres en el trabajo por cuenta propia consideran que la masculinización de las actividades aprobadas y el bajo aporte en términos de valor agregado de las mismas resultan factores que no motivan a muchas mujeres con niveles de instrucción elevados a optar por esta forma de empleo (Echevarría y Lara, 2012) (Díaz y Echevarría, 2015). Las dificultades para acceder a créditos bancarios se señala además como una limitante que tiene mayor peso en el caso de las féminas, ya que, por lo general han estado alejadas de la propiedad sobre los activos y el acceso a los créditos bancarios, aún muy incipiente, requiere un grupo de exigencias a las que las mujeres pareciera tienen mayores dificultades para satisfacer: búsqueda de codeudores, estudio de factibilidad, entre otros. (Echevarría y Lara, 2012) (Echevarría, 2014).

Según (Centro de Estudios de Población y Desarrollo, 2016), en el 2012 el 68,1% de los trabajadores por cuenta propia eran blancos, lo que indica una cierta sobrerrepresentación en este tipo de ocupación respecto a su peso en el total de ocupados que era del 62,3%. Al mismo tiempo, se observa una ligera subrepresentación de los mestizos, quienes constituyen el 26,8% aunque su peso dentro de los ocupados es de 27%. En términos étnicos, según el Censo del 2012, el grupo de edad más representado en el trabajo por cuenta propia (TCP) es entre 35 y 39 años con un 29% y entre los 25 y 49 años se concentra más del 60%, grupo central dentro de la edad laboral.

Se debe aclarar que la información presentada hace referencia a las estadísticas oficiales que solo recogen a aquellos trabajadores con licencia para el ejercicio privado de su actividad: queda fuera un importante grupo de personas que está trabajando en el sector pero en el ámbito de la informalidad.<sup>19</sup> Por esta razón, las cifras reales pueden llegar a ser

---

19 Esta informalidad no conduce directamente a la precarización de ingresos de estos trabajadores, pues sus salarios pueden hasta triplicar los salarios del sector estatal. La precariedad laboral de las personas que no ostentan licencias se vincula con la

muy superiores a las registradas. Simultáneamente, la propia categoría de “trabajador por cuenta propia” homogeniza en una misma situación a personas con diferentes grados de relación con la propiedad, la ganancia, la autonomía en la toma de decisiones, entre otros aspectos. Bajo esta definición se encuentran los dueños de negocios pequeños, medianos y grandes, administradores, asalariados contratados, autoempleados, por solo citar algunas tipologías.

Dentro del sector cooperativo, por otro lado, la principal novedad de la etapa resulta la aprobación y desarrollo de Cooperativas No Agropecuarias, única modalidad que se encuentra creciendo en número de instituciones desde su surgimiento, aunque este comportamiento se ha desacelerado (Piñeiro, 2015) (Veáse nota 16). El cooperativismo agropecuario, representado por las UBPC y las CPA disminuyen en cantidad de unidades y las CCS, luego de una ligera disminución, tienden a estabilizarse.

Las cooperativas no agropecuarias provienen de diferentes fuentes: promovidas por el Estado en actividades de servicio (77%) y aquellas por voluntad de sus socios (Piñeiro, 2015). Aunque se observa un incremento sostenido de su peso dentro del sector cooperativo (los ocupados en la CNA pasaron de representar el 1% del sector cooperativo en el 2013 al 3,6% en el 2015), las mujeres representan menos de la tercera parte de los allí ocupados, como se observa en la siguiente tabla.

**TABLA 1. OCUPADOS POR SEXO EN LAS COOPERATIVAS NO AGROPECUARIAS, EN MILES**

2013		2014		2015		2016	
Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
0,5	1,8	1,2	4,3	1,6	6,1	2,2	9,1

Fuente: ONEI (2017). Anuario Estadístico de Cuba. 2017

Estas cooperativas muestran algunos logros en su haber en el corto período de existencia, entre ellos: aumento de la productividad y la eficiencia, incremento de los ingresos de sus trabajadores, contribución al desarrollo local, entre otros. Sin embargo, enfrentan numerosos desafíos:

---

imposibilidad de acceder al sistema de seguridad social y al resto de las garantías laborales a las que se accede por el empleo formal.

exceso de trabas en el proceso de aprobaciones, dificultades para acceder a materia prima y tecnología, insuficiente educación cooperativa, asesoría y acompañamiento, inexistencia de instituciones de fomento, control y representación, ente otras (Piñeiro, 2015) (Piñeiro y Ojeda, 2017).

Los cambios en la gestión de la tierra, con la ampliación de la apertura al usufructo gratuito e indefinido han modificado también la estructura ocupacional del medio rural. Probablemente esta sea la transformación estructural más importante en este ámbito luego del drástico cambio producido por el cierre de numerosos centrales azucareros a principios de la década de los años 2000.<sup>20</sup>

Estas modificaciones, unidas a procesos propios de transformación de las CPA y las CCS (Leyva, 2017), han contribuido en gran medida a la diversificación de actores que gestionan la tierra en la actualidad. Como resultado, junto a los tenentes de tierra, asociados en CCS, a los aportadores iniciales y socios de las CPA, a los cooperativistas de las UBPC, aparecen nuevos usufructuarios,<sup>21</sup> propietarios usufructuarios,<sup>22</sup> trabajadores asalariados y familiares (Leyva, 2017).

#### *Ingresos*

Uno de los canales clásicos para desarrollar u obstaculizar procesos de movilidad lo constituye el acceso a los ingresos. En Cuba, hasta la década de los años 90, el salario constituía la principal fuente de acceso a los ingresos y por tanto, al bienestar (Dominguez, 2006). Según estimaciones recientes, si bien el salario constituía el 80% de los ingresos de los cubanos en la década de los años 80, para el 2013 el estimado rondaba el 46% (Rodríguez, 2015). Diferentes medidas salariales se han aplicado desde el 2007, en la búsqueda de aumentar la eficiencia y la productividad.

El análisis de la evolución de los salarios en el período muestra cambios positivos sustanciales, que son reflejo de las modificaciones introducidas al sistema de pago por rendimiento. El salario medio en el período 2007-2016 experimentó un incremento de 1,8 veces: en 2007 el salario medio era de 408 CUP y en 2016 la cifra alcanza los 740 CUP (ONEI, 2017)

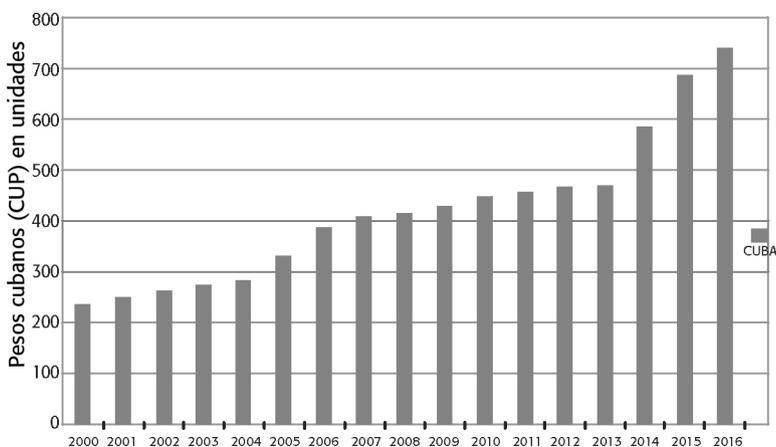
---

20 Para profundizar sobre el tema consultar: (Abreu, Íñiguez, y Pérez, 2015) (Plasencia, 2017).

21 Según la investigación citada, los usufructuarios asociados a las CPA por el Decreto Ley 300, casi cuatuplicaron su presencia: de 743 en el 2011 hasta 2708. En las CCS en igual período ocurrió una disminución: pasaron de 150091 en el 2011 hasta 137244 en el 2015.

22 Son aquellos propietarios que solicitan tierras en usufructo para ampliar las que ya tienen.

GRÁFICO 2. SALARIO MEDIO EN PESOS CUBANOS (CUP). CUBA, 2000-2016



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de la publicación Salario Medio en cifras de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2017).

Si bien estos datos representan los salarios promedios recibidos en el país, se verifican crecientes diferencias salariales entre sectores de actividad económica y territorios.

En 2016 las actividades económicas de mayores salarios promedio en el país fueron: industria azucarera (1246 CUP); Explotación de minas y canteras (1218 CUP); Intermediación financiera (1032 CUP); Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (1006 CUP); todas ramas con salarios medios por encima de los 1000 pesos cubanos. Lo anterior se encuentra asociado a que los mayores incrementos salariales se potenciaron en renglones relevantes en términos de exportación de bienes y servicios y recaudación de divisas para el país. Los salarios más bajos se encuentran en el sector de Servicios Sociales, comunales y personales, con 503CUP. Se observa entonces un diferencial entre los mayores salarios y los menores de 2,5 veces.<sup>23</sup>

Desde el punto de vista territorial, todas las provincias presentan mejoras en relación a este indicador en el período analizado. No obstante,

23 Según un artículo del periódico *Trabajadores* que reseña los debates del Consejo Nacional de la CTC en febrero del 2017, un 60% de los trabajadores del sector empresarial estatal del país estaba por debajo del salario medio —que promedió 824 pesos mensuales en 2016—; un 38% de trabajadores devengaron entre 824 y 2000 pesos mensuales; y un 1,7% que superó esta última cifra. (Mangela, 2017)

se debe resaltar que los territorios de mayores salarios promedios en el 2016 fueron: Ciego de Ávila (816 CUP), Villa Clara (808 CUP) y Matanzas (806 CUP) por ese orden; aunque la mitad de las provincias se encuentran por encima de la media nacional. Por su parte, el salario medio más bajo se registra en la provincia Guantánamo con 633 CUP, salario que representa el 78,3% del mayor. Se debe resaltar que los patrones de retraso relativo de la región oriental, se hacen visibles en relación a los salarios; siendo estas en su totalidad las provincias de más bajo salarios medios en el país, a las que se le suma el municipio especial Isla de la Juventud.

Estas diferencias por actividad económica y por territorio están relacionadas con la calidad del tejido económico de cada sector y territorio ya que los principales incrementos salariales han ocurrido en el sector estatal empresarial vinculado a ramas con niveles de productividad medios y altos así como en el sector de la salud pública, por la prioridad social que tiene dentro del país. Estas dos características tienen una expresión diferenciada por territorio y rama de actividad. Sin embargo, las mejoras salariales constituyen sin lugar a dudas causas que explican la movilidad laboral dentro del país. Además, según Galtés (2015), los principales incentivos económicos de los trabajadores se encuentran asociados a los sistemas de estímulo, la complementación de los ingresos con actividades secundarias,<sup>24</sup> o la emigración de la fuerza de trabajo hacia sectores mejor remunerados como el sector no estatal.

De manera general, el cambio experimentado en términos salariales puede ser calificado de positivo si se analiza de conjunto con las modificaciones apreciadas en la productividad y empleo, pues supone un esfuerzo evidente por volver a articular las adecuadas interrelaciones y proporciones entre estas tres variables macroeconómicas. Sin embargo, estos cambios en la política salarial aún no responden directamente a las necesidades de consumo de la población, debido al bajo valor adquisitivo de la moneda nacional cubana y el aumento sostenido de los precios de la canasta básica, como se comentará más adelante. Los incrementos del salario nominal aún no satisfacen el costo de la vida cotidiana cubana.

---

24 El censo del 2012 muestra una disminución de las personas que declaran tener una ocupación secundaria respecto al censo del 2002. En este año, el 1,86% de los ocupados tenía una ocupación secundaria, frente al 0,9% que recoge el censo del 2012. Este comportamiento puede ser indicativo de un mejoramiento del salario y los sistemas de estimulación dentro de los ingresos personales.

La desalarización de los ingresos individuales<sup>25</sup> y familiares se relaciona además con el aumento de las remesas a nivel de hogar, en frecuencia y monto, especialmente después de los acuerdos sobre el tema entre Cuba y Estados Unidos en diciembre del 2014.<sup>26</sup> Además, la flexibilización de la política migratoria ha favorecido la ampliación de las acciones de movilidad internacional de la población cubana, con los posibles ingresos económicos a ella asociados.

Al mismo tiempo, a través de investigaciones de corte principalmente cualitativo, se evidencia la creciente polarización de ingresos. Por un lado, se verifica la existencia de personas con altos ingresos económicos, asociados por lo general, al ejercicio del trabajo por cuenta propia en calidad de empleador o autoempleado (Pañellas, 2017) cuyos ingresos mensuales oscilan entre los 90 y 800 CUC. Por otra parte se observa la ampliación de zonas de pobreza (Íñiguez, 2014) (Zabala, 2014) e indigencia<sup>27</sup> (Rodríguez M., 2013).

La complejidad de los efectos de los cambios en los ingresos requiere, además, un análisis de otros indicadores que den cuenta del valor del salario como satisfactor de la vida cotidiana. (García y Anaya, 2015) llaman

---

25 Como se comentó con anterioridad, José Luis Rodríguez estimó que, en los últimos 30 años, los salarios nominales redujeron su peso dentro de los ingresos: de 80% en la década de los años 80 hasta el 46% en los últimos años. (Rodríguez J. L., 2015)

26 Se estima que las remesas en el 2015 se situaron entre los 2 500 y 3 500 millones de dólares. Estas constituyen, la principal fuente para la satisfacción de las necesidades de consumo e inversión privada del país (Triana, *Economía cubana 2016 y 2017: La coyuntura y los retos del crecimiento*, 2017), sin embargo, no se debe perder de vista el impacto que tendrá sobre las mismas las restricciones adoptadas dentro del gobierno de Donald Trump.

27 En diciembre del 2015, la Asamblea Nacional del Poder Popular debatió la situación de las personas que viven en la calle, las que, según estadísticas presentadas, habían alcanzado la cifra de 1261 en julio de ese año, más del doble de las identificadas seis meses antes. Ver: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2015/12/27/analizan-diputados-situacion-de-atencion-a-personas-deambulantes-y-la-produccion-de-materiales-de-construccion/>. En este informe también se comentó que a los Sistemas de Atención a la Familia, que tienen como objetivo complementar la alimentación a la población de bajos ingresos a través de la red de unidades protegidas con ofertas de productos a precios razonables y que garanticen los requerimientos nutricionales de este segmento poblacional, asisten 76 mil personas, de los cuales 7 mil son casos sociales o enfermos, por tanto la mayoría son jubilados o trabajadores de bajos ingresos.

la atención en este trabajo sobre el incremento del costo de la canasta básica alimenticia en Cuba entre el 2006 y el 2011 teniendo como referente el consumo de calorías recomendado por la Organización Mundial de la Salud y el registrado por la ONEI y que coincide con los hábitos alimenticios de la población cubana. En este artículo se muestra que para diferentes tipos de estructura familiar, los gastos básicos se incrementan en 1,26-1,34 puntos del 2005-2011, período en el que el salario nominal promedio creció 1,17 puntos. Otro indicador que apunta el deterioro de la capacidad adquisitiva del salario real lo constituye el aumento del Índice de Precios al Consumidor,<sup>28</sup> que se mantiene incrementándose desde 2012, con un crecimiento promedio desde el 2011 de 2, 17 pts. Los incrementos salariales anuales promedio en el mismo período no rebasan el 1,1 punto. Según (Galtés, 2017), se verifican brechas salariales crecientes y diferenciales por forma de propiedad y género.<sup>29</sup>

Si bien no existen datos públicos sobre las desigualdades de ingresos y el estado del Índice de Gini sobre la concentración de ingresos, una voz autorizada, José Luis Rodríguez (2016) considera que:

“La situación actual refleja también un deterioro en la distribución de los ingresos que se generó inicialmente a partir de los efectos de la crisis del Período Especial. Adicionalmente las decisiones adoptadas en cuanto al reconocimiento de la existencia objetiva de mayor espacio para las relaciones monetario mercantiles, si bien promueve un uso más racional de la fuerza de trabajo, amplía la oferta de bienes a la población y genera ingresos más altos a los empleados en el sector privado y cooperativo, también genera una mayor diferenciación social. En efecto, el coeficiente Gini que mide la desigualdad pasó de un valor estimado en 0,25 a finales de los años 80 a valores en torno

---

28 Este indicador solo reporta los precios de los mercados en moneda nacional, con lo que queda fuera de consideración los mercados en CUC, donde se adquiere una parte significativa de los principales productos y servicios.

29 En el 2014 la brecha salarial entre formas de propiedad alcanzó el 25% como promedio a favor del sector mixto y privado. La que ocurre por razón de sexo alcanzó el 12% a favor de los hombres según las distintas formas de propiedad. Al interior del sector estatal también se verifican brechas de género del 6%, asociadas principalmente a la segregación ocupacional. Véase (Galtés, 2017, p. 88).

a 0,40 y 0,45 durante el Período Especial y los cálculos más recientes permiten suponer que no se han reducido estos valores”.

A manera de resumen puede decirse que en el ámbito laboral (empleo-ingresos-propiedad), se verifica una heterogenización de los actores económicos que intervienen. Retomando el concepto de multiespacialidad económica<sup>30</sup> existe una nueva reconfiguración de estos espacios y de los sujetos resultantes.<sup>31</sup>

Los cambios antes descritos están atravesados por nuevos arreglos entre el Estado, el mercado y las familias. El primero sale de forma relativa en su rol de proveedor de empleos y servicios directos e indirectos de consumo, compartiendo o transfiriendo esta responsabilidad a actores privados y cooperativos. En este nuevo orden, mecanismos de mercado tanto en el plano laboral como en otros espacios se hacen más visibles. Las familias en no pocos casos se constituyen en la variable de ajuste, la que debe desarrollar estrategias de inserción en el mercado laboral para sus integrantes y suplir también aquellos servicios que antes eran proporcionados por el Estado.<sup>32</sup>

## Cuadro socioestructural en configuración en la reforma cubana actual

Construir un cuadro socioestructural resultante de un cambio de políticas sociales y económicas, especialmente en un momento de ges-

---

30 Designa la coexistencia en el mismo tiempo histórico de distintos espacios económicos de acción para actores y organizaciones laborales. En la década de los años 90 se consideraba la existencia de cinco espacios: el estatal: reanimado y no reanimado; uno mixto, cooperativo y privado. (Martin *et al.*, 2000, p. 18).

31 Para profundizar en el tema consultar: Indira Galtés (Galtés, 2016) e Ileana Díaz sobre el sector estatal y mixto. Sobre el sector cooperativo no agropecuario los trabajos de Camila Piñeiro y Dayrelis Ojeda (Piñeiro y Ojeda, 2017). Para el sector cooperativo agropecuario y para el sector privado campesino el trabajo de Arisbel Leyva y María de los Ángeles Arias (Leyva y Arias, 2015). Para el sector privado, los trabajos de Daybel Pañellas (Pañellas, 2017).

32 En este caso se encuentra, por ejemplo, la inserción laboral de jóvenes egresados de niveles no universitarios, la manutención de estudiantes que antes eran becados, la garantía de almuerzos a aquellos trabajadores que ya no cuentan con este servicio en sus centros laborales, entre otros.

tación de tales cambios, es decir, aun en presencia de estructuras que compartan elementos del viejo modelo con grupos y estratos nuevos, no completamente delineados y visibles, es siempre riesgosa para la investigación sociológica, pero no hay manera de evadir el problema, pues la evaluación de un proceso de cambio desde la óptica de su contribución, o no, a la ampliación de las cuotas de equidad social, exige una mirada a los grupos concretos que se forman y sus distancias.

Obviamente, definir una estructura social es un ejercicio de síntesis y reducción de la complejidad real de las relaciones sociales, cuya utilidad reside en permitir captar un panorama mínimo que permita imaginar la trayectoria que describen los efectos generales de las macro políticas sobre el estado de esas relaciones. Esta síntesis y reducción requiere un punto de partida teórico y de supuestos hipotéticos empíricos sobre los factores que configuran componentes socioestructurales en una sociedad concreta.

Muy simplícidamente, y sin detenernos en las profundidades teóricas que el caso requeriría en rigor, debido al propósito aplicado de este texto, consideramos que una identificación de cuadro socioestructural para la Cuba actual, debe partir de asumir la centralidad de las relaciones clasistas (propiedad, lugar en el proceso de producción) y sus derivaciones (ingresos, acceso al bienestar, entre otras) como núcleo de la configuración de estructuras sociales y del supuesto de que el actual proceso de reforma acentúa el peso de esos factores y fortalece tendencias en curso de heterogeneización socioclasista, iniciadas desde la reforma de los años 90.

Dos dificultades adicionales tiene esta tarea en Cuba ahora: por una parte, muchos cambios empíricamente observables en términos de conformación de actividades económicas, grupos sociales y relaciones de intercambio entre grupos no están integrados aún (y no sabemos si alguna vez estarán) al marco jurídico e institucional vigente, es decir, no están dentro de la “norma” y forman parte de un franja informal o de economía y estructura social “gris”/ difusa, en el sentido de que se estructuran bajo el influjo o aprovechando los cambios formales pero se salen de ellos.<sup>33</sup> Por la otra, la ausencia de estadísticas oficiales públicas sobre niveles de

---

33 Un ejemplo de esto es la proliferación de actividades en el sector no estatal para las cuales no existe licencia oficial y sus practicantes se amparan en otra categoría afín incluida en el registro oficial de actividades autorizadas para el trabajo por cuenta propia, así como también las actividades que se estructuran realmente como MIPYMES y negocios particulares en general, mientras que formalmente no son reconocidas como tal.

ingresos, consumo de hogares, e impuestos y las dificultades de recursos y de autorizaciones para hacer investigaciones de campo, más allá de reducidos estudios de casos, sobre esos temas, restringe el necesario diálogo entre teoría y empiria, punto de partida obligado para cualquier definición de un cuadro socioestructural.

Con total conciencia de estas limitaciones y solo a modo de incentivo para el debate y como un acercamiento preliminar, proponemos el siguiente cuadro socioestructural en configuración en la reforma cubana actual, que combina, básicamente, el vínculo con la propiedad, la fuente de ingresos y el tipo de trabajo:

- Capas bajas conformadas por personas vinculadas a sectores “no reanimados”, sector estatal y presupuestado; personas sin empleo/ ingreso estable:
  - Clase obrera.
  - Empleados administrativos y técnicos.
  - Trabajadores intelectuales.
  - Directivos.
  - Pensionados sin apoyo familiar.
- Capas medias:
  - Pequeña burguesía urbana (con sus estratos bajo, medio y alto): grupos de propietarios de micro, pequeños y medianos negocios privados, en régimen de economía de mercado, que emplean fuerza de trabajo adicional (familiar o no) y son ellos mismos trabajadores de sus negocios.
  - Autoempleados (propietarios de medios de producción, se emplean a sí mismos y, eventualmente, emplean fuerza familiar).
  - Pequeña burguesía rural:
    - Campesinos y cooperativistas, que han ampliado tierras en usufructo vinculados a circuitos de comercio regional.
    - Intermediarios y comercializadores de producción agropecuaria.
    - Intelectuales, deportistas y artistas independientes y/o vinculados a circuitos internacionales.
    - Trabajadores del sector mixto y de negocios privados exitosos
- Capas altas:
  - Rentistas, beneficiarios de frecuentes y amplios montos de remesas.

- Dueños de negocios exitosos vinculados a circuitos internacionales de comercio.

Dentro de cada una de estas categorías se abren, al menos, tres grupos de ingresos (altos, medios y bajos), espectro que puede llegar, en algunas categorías, desde grupos ricos (ingresos 10 veces por encima del ingreso medio nacional) hasta grupos en situación de pobreza (ingresos por debajo de la línea de necesidades básicas satisfechas).

Los procesos que refleja este cuadro son, en esencia:

- Recomposición de la pequeña burguesía urbana y ampliación de la rural: pequeños propietarios, autoempleados, pequeños agricultores y usufructuarios.
- Ampliación de capas de altos ingresos: trabajadores por cuenta propia, dueños de negocios exitosos como arrendadores de viviendas, restaurantes, diseñadores, socios de cooperativas exitosas y de origen espontáneo, pequeños campesinos en cultivos de amplia demanda y /o vinculados al mercado exterior, directivos y especialistas de empresas mixtas y estatales vinculadas al turismo, artistas vinculados a circuitos internacionales.
- Segmentación de los componentes socioclasistas precedentes, en dependencia del espacio socioeconómico en que se inserte (clase obrera, intelectualidad, directivos y empleados).
- Heterogenización de actores dentro del medio rural: diferenciación creciente entre la precarización de obreros agroindustriales, pequeños campesinos, nuevos usufructuarios vs. “nuevos tenentes de tierras”: propietarios que aumentan sus tierras por la vía del usufructo o por procesos no legales de subarriendo, aparcería y compra, así como comerciantes e intermediarios agropecuarios.
- Ampliación y reproducción de grupos en situación de pobreza, especialmente dentro de los no trabajadores o trabajadores del sector estatal en espacios laborales no reanimados.

Esta lectura además está atravesada por una mirada etárea de género, raza y territorio que le añade nuevas especificidades a lo arriba descrito. De esta forma, se podría esperar que el perfil sociodemográfico de las personas que componen la clase alta está dado por hombres blancos, que viven y/o se desempeñan en polos turísticos o cercanos a ellos, entre 30 y

60 años, con fuerte inserción en circuitos internacionales. En el extremo inferior, se podría esperar encontrar a mujeres, no blancas, que viven en zonas rurales o urbanas y con personas dependientes a su cargo, que les limita su autonomía económica. En este grupo también es posible encontrar a ancianos y ancianas viviendo solos y sin apoyo familiar.<sup>34</sup>

Especial atención se le debe prestar a los grupos de personas que emigran de sus territorios de origen para asentarse en cabeceras municipales o provinciales, principalmente La Habana, Mayabeque, Artemisa y Ciego de Ávila, en búsqueda de mejores opciones de empleo y de vida.<sup>35</sup> Además, estudios en curso muestran la existencia de redes de trabajadores rurales, que se asientan en polos productivos agrícolas, y se contratan, ya sea de forma directa o a través de un jefe —persona asentada en el territorio, también migrante— para trabajar en picos de cosecha, principalmente. Estas personas viven por lo general en asentamientos con precarias condiciones de vida.<sup>36</sup>

## A manera de conclusiones

Si se contrasta la dimensión programática-estratégica de la reforma con la producción de las ciencias sociales desde inicios del 2000 hasta la fecha<sup>37</sup> pueden encontrarse diversos puntos de coincidencia entre el diagnóstico y la propositiva técnico-política y la académica, especialmente en lo que respecta a la aplicación del enfoque de equidad como principio rector de las políticas sociales y la superación del igualitarismo homogenista, la necesidad de diversificar y fortalecer fuentes de empleo e ingresos y de fortalecer el ámbito familiar individual como espacio de

---

34 Este perfil ya fue identificado en estudios antecedentes. Véase (Espina y Togores, 2010).

35 El saldo migratorio interno, según datos de la (ONEI, 2017) solo tiene saldo positivo para las provincias de La Habana, Artemisa, Mayabeque, Ciego de Ávila y en menor medida Cienfuegos y Sancti Spiritus.

36 Este comportamiento se observó en la provincia de Artemisa y Sancti Spiritus, mientras se realizaba un diagnóstico participativo, solicitado por la ANAP en el marco del proyecto “Apoyo a la intercooperación”, en las Cooperativas de Créditos y Servicios de los municipios Güira de Melena y Sancti Spiritus.

37 Véanse, por ejemplo, trabajos de (Carranza, 1995), (Ferriol, 1998), (Zabala, 1999), (Guzón (2006), (Espina, 2008), (Espina, 2008b), (Espina y Togores, 2012), (Triana, 2012), (Echevarría y Lara, 2012), (Zabala, Echevarría, Muñoz, y Fundora, 2015), (Iñiguez, 2014) y (García Pleyán 2014).

satisfacción de necesidades y de toma de decisiones autónomas sobre esa satisfacción, el balance universalidad – focalización de las políticas y su orientación hacia la diversidad de necesidades y demandas, incluyendo las diversidades territoriales, y hacia la atención prioritaria de desventajas sociales y la concesión de competencias y fuentes de financiamiento propias para la implementación de políticas sociales locales desde las administraciones municipales.

Considerando también que los documentos programáticos iniciales fueron sometidos a consulta pública y que incluyeron numerosas propuestas de la ciudadanía y que han sido refiltrados entre el 2011 y el 2017 por sucesivas consultas y evaluaciones del PCC, del gobierno y de diversas instituciones especializadas, puede decirse que el programa de reformas ha sido confrontado por vía técnica y política con muy diversos actores.

El resultado que se aprecia a ese nivel de generalidad, y sin considerar aun el estado concreto de la implementación a la fecha y sus efectos tangibles sobre el cuadro socio estructural, es que la reforma es realista en el conjunto de problemas que atañen al estado de la equidad social que se propone resolver y los mecanismos que identifica para lograr mejoras.

Sin embargo han quedado omitidos en este ámbito estratégico algunos aspectos que por su fuerza en la estructuración de desigualdades requieren ser visibilizados si se quiere actuar sobre ellos. La omisión a las situaciones de pobreza y los mecanismos sociales que la (re)producen de forma estructural, los procesos de exclusión social para el acceso a oportunidades laborales, de ingreso, hábitat, entre otras, que tiene entre sus causas las desigualdades de raza y género, exceden a ver este comportamiento solo como discriminación. Herramientas de discriminación positivas, de mayor diapazón para los grupos que van quedando rezagados, constituyen elementos subtratados en la plataforma programática del proceso de actualización.

Se trata de que, para que esta etapa de reconfiguración del modelo económico y social del país, la política social debería fortalecer su actuación sobre los determinantes estructurales de la reproducción de las desigualdades y las desventajas. La investigación social en Cuba ha documentado dos planos a los que se asocian dichos factores de estas determinantes:

- Plano microsocioal: carencia o insuficiencia de activos y su reproducción generacional. Los activos más importantes, en las condi-

ciones cubanas, para aprovechar las nuevas oportunidades de empleo son: conocimientos y calificación, capital para invertir, bienes para generar actividades mercantiles (casas, automóviles, herramientas), información (sobre aspectos legales, oportunidades, mercados posibles), conexiones que permitan acceder a los nuevos espacios económicos. Pero dichos activos no están distribuidos de forma equitativa entre todos los grupos sociales.

- Plano macro: incapacidad de los mecanismos económicos de la reforma para generar fuentes de trabajo con retribuciones adecuadas, debilitamiento de los mecanismos estructurales de inclusión social dependientes del trabajo y de la asistencia y la seguridad social, disminución del peso de las transferencias indirectas.

La posibilidad de interrumpir la reproducción y transmisión intergeneracional de las desigualdades, las desventajas y la pobreza reside en la capacidad de las políticas para actuar al unísono sobre ambos planos y con un repertorio múltiple de herramientas: asistencia, dotación de activos (incluyendo fórmulas financieras para grupos pobres como subsidios, microcréditos, cooperativas de financiamiento), prioridad de accesos (discriminación afirmativa), servicios locales y un espectro de prácticas de promoción de equidad, ajustado a la diversidad real de situaciones concretas.

## Bibliografía

- Abreu, C. A., L. Íñiguez, L., y E. R. Pérez (2015). “Evolución reciente de un poblado exazucarero. El caso del Emilio Córdova, municipio Encrucijada, provincia de Villa Clara”, en *Retos para la equidad social en el proceso de actualización del modelo económico cubano*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, pp. 67-83.
- Carranza, J. (1995). “La crisis: un diagnóstico. Los retos de la economía cubana”, en *Cuba: apertura y reforma económica. Perfil de un debate*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Centro de Estudios de Población y Desarrollo, O. (2016). *El color de la piel según el Censo de Población y Viviendas 2012*, ONEI, La Habana.
- Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) (2004). *Resolución General*. ONU.
- Cubadebate (2014). “La industria cubana se reorganiza buscando productividad y eficiencia”, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu)
- Díaz, I., y D. Echevarría (2015). “Mujeres emprendedoras en Cuba: un análisis imprescindible”, en *Miradas a la economía cubana: análisis del sector no estatal*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 145-158.

- Dirección de Estadísticas. MTSS (2016). *Estadísticas seleccionadas sobre empleo 2008-2015*, MTSS, La Habana.
- Domínguez, M. I. (2006). *Políticas sociales y ciencias sociales en Cuba*, CIPS, La Habana.
- Echevarría, D. (2014). “Trabajo remunerado femenino en dos momentos de transformación reforma económica”, en *Temas*, La Habana, pp. 65-71.
- Echevarría, D., e I. Díaz (2017). “Política de empleo en Cuba 2007-2015: desafíos a la equidad en Artemisa”, en *Cuba: trabajo en el siglo XXI*, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, La Habana, pp. 47-70.
- Echevarría, D., y T. Lara (2012). “Cambios recientes: ¿oportunidad para las mujeres?”, en *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 123-138.
- Echevarría, D., y M. Tejuca (2015). “Educación y empleo en Cuba 2000-2014: entre ajustes y desajustes”, en *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico*, Ruth Casa Editorial, La Habana, p. 50.
- Echevarría, D., y M. Tejuca (2017). “Education and Employment in Cuba: Congruity or Disequilibrium? The first fifteen years of Twenty-First Century”, en *Social Policies and Decentralization in Cuba*, Harvard University Press, Cambridge, pp. 139-172.
- Echevarría, D., I. Díaz y M. Romero (2014). “Política de empleo en Cuba 2008-2014: desafíos a la equidad en Artemisa”, en *Economía cubana: transformaciones y desafíos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, pp. 335-366.
- Escandell, V. (2006). *La Batalla de Ideas: fundamento estratégico para el desarrollo de una economía del conocimiento en Cuba*. Obtenido de [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org/docs/145614.pdf): <http://www.rebellion.org/docs/145614.pdf>
- Espina, M. (2010). *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales: acercamientos desde una perspectiva compleja*, Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela, La Habana.
- (2008). “Mirar a Cuba hoy: cuatro supuestos para la observación y seis problemas-nudos”, en revista *Temas* no.56, La Habana, pp. 32- 41.
- (2008b). *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia socialista cubana*, CLACSO, Buenos Aires.
- Espina, M., y V. Togores (2012). “Cambio estructural y rutas de movilidad social en la Cuba actual. Patrones, perfiles y subjetividades”, en *Desarrollo económico y social en Cuba. Reformas emprendidas y desafíos en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 276-309

- Ferriol, A. (1998). "Política social cubana: situación y transformaciones", en revista *Temas*, no. 11, La Habana, pp. 88-98.
- Galtés, I. (2016). *Aportes para un rediseño de la política salarial en el contexto de la actualización del modelo económico cubano*. Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Ciencias Económicas, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, La Habana
- \_\_\_\_\_ (2017). "Desigualdad de ingresos en Cuba. ¿Qué papel juegan los salarios?", en *Miradas a la economía cubana. Un acercamiento a la "actualización" seis años después*, Ruth Casa Editorial, La Habana, pp. 81-93.
- García, A., y B. Anaya (2015). "Gastos básicos de una familia cubana urbana en 2011. Situación de las familias estado-dependientes, en *Retos para la equidad social en el proceso de actualización del modelo económico cubano*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, pp. 84-114.
- Iñiguez, L. (2014). *Las tantas Habanas: estrategias para comprender sus dinámicas sociales*, Editorial Universidad de La Habana, La Habana.
- \_\_\_\_\_ (2014). "Recortes, escalas y actores ¿qué nos dicen los territorios?", en *Universidad, conocimiento, innovación y desarrollo local*, Editorial Félix Varela, La Habana.
- Iñiguez, L., y O. E. Pérez (2004). "Espacio, territorio y desigualdades en Cuba. Precedencias y sobreimposiciones", en *Reflexiones sobre economía cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, pp. 420-470.
- Periódico *Trabajadores* (28 de diciembre de 2016). "Cuba concluye el 2016 con más de 535 cuentapropistas", en <http://www.trabajadores.cu/20161228/cuba-concluye-el-2016-con-mas-de-535-mil-cuentapropistas/>.
- Leyva, A. (2017). "Cooperativas agropecuarias en Cuba. Dinámicas socioestructurales entre dos siglos", en *Cuba rural: transformaciones agrarias, dinámicas sociales e innovación local*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Leyva, A., y M. Arias (2015). "Reformas, ruralidades y nuevos campesinos/as en Cuba. Desafíos y propuestas para las políticas públicas", en *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico*, Ruth Casa Editorial, La Habana, pp. 128-139.
- Mangela, G. (19 de febrero de 2017). "Nos toca hablar de salario, pero vinculado a la creación de riquezas", en <http://www.trabajadores.cu/20170219/consolidan-invulnerabilidad-militar-apoyo-la-clase-trabajadora/>
- Martín, E., y M. Leal (2006). "El acceso a la educación superior. ¿Cómo lograr la equidad?", en *Avances y perspectivas de la investigación universitaria*, Editorial Félix Varela, La Habana.

- MES (2017). *Prontuario Estadística Educación Superior Curso 2016-17*, MES, La Habana.
- ONEI (2017). *Anuario Estadístico de Cuba. Población 2016*, ONEI, La Habana.
- (2017). *Salario medio en cifras. Cuba 2016*, ONEI, La Habana.
- ONU-CEPAL (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Pañellas, D. (2017). “Cuentapropistas de altos ingresos ¿malvados?”, en *Cuba: trabajo en el siglo XXI. Propuestas y desafíos*, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, La Habana.
- PCC (2016). *Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021 aprobados en el 7mo Congreso del Partido en abril 2016 y por la Asamblea Nacional del Poder Popular en julio 2016*, PCC, La Habana.
- (2017 b). *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano del Desarrollo Socialista*, PCC, La Habana.
- (2017). *Documentos del 7mo Congreso del Partido aprobados por el Pleno del Comité Central el 18 de mayo del 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio del 2017, Primera y Segunda Parte*, UEB Gráfica Empresa de Periódicos, La Habana.
- (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, PCC, La Habana.
- (2017). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*, PCC, La Habana.
- (1976). *Plataforma Programática 1er Congreso Partido Comunista de Cuba*, PCC, La Habana.
- (1982). *Tesis y Resoluciones del Congreso del PCC*, La Habana.
- Peña, A. (2014). *La reproducción de la pobreza familiar desde la óptica de los regímenes de bienestar en el contexto cubano actual*. Tesis doctoral, Universidad de La Habana, La Habana.
- (2017). *Regímenes de bienestar y pobreza familiar en Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Piñeiro, C. (2015). “Nuevas cooperativas cubanas: logros y dificultades”, en *Miradas a la economía cubana: el sector no estatal*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 51-62.
- Piñeiro, C., y D. Ojeda (2017). “Cooperativas no agropecuarias: situación actual y medidas necesarias”, en *Miradas a la economía cubana: Un acercamiento a la “actualización” seis años después*, Ruth Casa Editorial, La Habana.

- Plasencia, A. (2017). “Entre la reconversión azucarera y la reinención de la vida cotidiana, la identidad y el modelo de desarrollo de los jobabenses”, en *Cuba rural: transformaciones agrarias, dinámicas sociales e innovación local*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Rodríguez, J. L. (4 de mayo de 2015). “Factores claves en la estrategia económica actual de Cuba” (III), en [http://www.quehacer.com.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=992:actores-claves-en-la-estrategia-economica-actual-de-cuba-iii-jose-luis-rodriguez&catid=54&Itemid=78](http://www.quehacer.com.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=992:actores-claves-en-la-estrategia-economica-actual-de-cuba-iii-jose-luis-rodriguez&catid=54&Itemid=78)
- Rodríguez, M. (2013). *Centro de deambulantes: una valoración sociológica*. Tesis presentada en opción al título de Licenciada en Sociología, Universidad de La Habana, La Habana.
- \_\_\_\_\_ (2016). “Grupos en desventaja social en Cuba. Una mirada a las personas en situación de indigencia”, en *Desigualdad y problemas del desarrollo en Cuba*, Editorial Universidad de La Habana, La Habana, pp. 105-121.
- Romanó, S. (2012). *Commercial Circuits And Economic Inequality In Cuba*, Universidad de Torino, Torino.
- Tejuca, M., O. Gutiérrez, O., e I. García (2015). “El acceso a la educación superior cubana en el curso 2013-2014: una mirada a la composición social territorial”, en *Revista Cubana de Educación Superior*, La Habana, pp. 42-61.
- Triana, J. (2012). “De la actualización del funcionamiento al desarrollo del modelo”, en *Miradas a la economía cubana*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 17-26.
- \_\_\_\_\_ (2017). “Economía cubana cubana 2016 y 2017: la coyuntura y los retos del crecimiento”, en *Miradas a la economía cubana: un acercamiento a la “actualización” seis años después*, Ruth Casa Editorial, La Habana.
- Usallán, L. (2003). “¿Favorece el desarrollo la igualdad?”, en *La sociedad cubana: retos y transformaciones*, CIPS, La Habana.
- Voghon, R., y A. Peña (2015). “La reconfiguración del espacio laboral en la reforma actual: el proceso de disponibilidad”, en *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico*, Ruth Casa Editorial, La Habana, pp. 99-102.
- Zabala, M. (2014). *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores*, Ed. Acuario, Centro Félix Varela, La Habana.
- \_\_\_\_\_ (1999). “Alternativas de estrategias comunitarias para la atención a la pobreza”, en *Caminos*, no. 15-16.
- Zabala, M., D. Echevarría, M. R. Muñoz, y G. Fundora (2015). *Retos para la equidad social en el proceso de actualización del modelo económico cubano*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

# El acceso a la educación superior. Cambios y desafíos

MAYRA TEJUCA MARTÍNEZ

## Introducción

Transformar el paradigma de desarrollo actual en uno que garantice un desarrollo sostenible, inclusivo y con visión de largo plazo es una necesidad impostergable, especialmente para América Latina y el Caribe, la región más desigual del mundo. En este sentido, la agenda 2030 para el desarrollo sostenible integra las dimensiones económica, social y ambiental, pone la igualdad y dignidad de las personas en el centro, y llama a cambiar el estilo de desarrollo actual para conseguir que el medio ambiente sea respetado (CEPAL, 2016).

Siguiendo la misma filosofía, se plantea que la evaluación del desarrollo de los países a partir de indicadores de crecimiento exclusivamente económicos debe ser superada. En el contexto actual se hace necesario dar respuesta a problemas del desarrollo que van más allá de superar umbrales mínimos de ingreso. La persistencia de desigualdades, discriminaciones y exclusiones, así como el daño al medio ambiente, deben también tomarse en cuenta en estos análisis. Precisamente, la noción de progreso multidimensional trasciende el tema de los ingresos, cuando considera que nada que disminuya los derechos de las personas o amenace la sostenibilidad ambiental del planeta puede considerarse progreso (PNUD, 2016).

Para conseguir los objetivos de desarrollo sostenible planteados en la agenda 2030 de las Naciones Unidas es esencial una enseñanza superior equitativa y asequible. El objetivo 4 hace referencia a la necesidad de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad. Entre las metas planteadas para dar cumplimiento a este objetivo se encuentra asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria. Un énfasis particular se pone en el acceso igualitario a todos los niveles de enseñanza de las personas vulnerables o en situaciones de vulnerabilidad (ONU, 2015).

El plan nacional de desarrollo económico y social de Cuba hasta el 2030, aprobado en 2017, incluye entre sus ejes estratégicos dos directamente relacionados con la educación. Ellos son: el relativo al potencial

humano, la ciencia, la tecnología y la innovación, y el concerniente al desarrollo humano, la equidad y la justicia (PCC, 2017).

Desde el punto de vista formativo, la educación para el trabajo, interpretada como aquella que prepara a los individuos para insertarse en el mercado laboral (Jacinto, 2004), tiene una implicación directa en el desarrollo y el crecimiento económico. La enseñanza técnica y profesional facilita la adquisición de destrezas y habilidades necesarias en el mundo del trabajo, mientras que la educación superior dota a sus egresados de competencias para la adopción de tecnologías, su adaptación al medio nacional y el desarrollo de tecnologías autóctonas, todas estas, acciones propias de un país que aspira a desarrollarse.

En Cuba desde los inicios del proceso revolucionario se le ha prestado especial atención a la educación, a partir de considerarla un derecho universal y un elemento clave para el desarrollo y el crecimiento económico del país. En el contexto actual se ha identificado la formación y movilización de los recursos humanos, en especial de los jóvenes, como una de las principales vías de crecimiento y desarrollo del país.

Diferentes organismos internacionales, entre ellos la UNESCO y el Banco Mundial, han reconocido los logros del país en materia educativa. Cuba ha sido la única nación de América Latina y el Caribe que ha conseguido cubrir los objetivos del movimiento mundial Educación para Todos (UNESCO, 2015). Por su parte, el Banco Mundial ha declarado que el sistema escolar cubano es el único de Latinoamérica que está cerca de mostrar los parámetros que caracterizan a los sistemas educativos más eficaces del mundo (Bruns y Luque, 2014). Sobresalen la gratuidad de todos los niveles de enseñanza, así como su carácter universal independientemente del color de la piel, sexo, origen social y territorial. No obstante, los sistemas meritocráticos de acceso, unidos a insuficiencias en los niveles de educación precedentes, han conducido, entre otras características, al predominio de estudiantes de piel blanca e hijos de graduados universitarios en las aulas preuniversitarias y universitarias.

Las características antes señaladas han estado más o menos acentuadas en las aulas universitarias, dependiendo de las políticas de ingreso vigentes en cada momento. Comenzaron a observarse en el período comprendido entre finales de los ochenta y a lo largo de la década siguiente, en el contexto del proceso de rectificación de errores y tendencias negativas y la crisis de los noventa (Domínguez y Díaz, 1997), años en los que se deprimió notablemente la matrícula universitaria.

A esta etapa le siguió el periodo enmarcado entre los años 2001 y finales de la primera década del 2000, caracterizado por el rescate de la centralidad en las políticas sociales en el marco de la llamada Batalla de Ideas. Como parte de este proceso se intentó desarrollar el país, a través del impulso de la educación y la cultura, hacia una economía del conocimiento, aprovechando las potencialidades de los recursos humanos formados y tratando de incorporar a aquellos grupos que habían quedado excluidos de las oportunidades de acceso ofrecidas por las políticas universales. En la ES se implementó el proceso de universalización de la enseñanza que dio lugar al surgimiento de Sedes Universitarias Municipales (SUM). En el curso 2007-2008 la universidad cubana alcanzó su matrícula histórica máxima con 743 979 estudiantes y la tasa bruta de escolarización (TBE)<sup>1</sup> llegó al 66, 2% (MES, 2018).

Las SUM contribuyeron a la diversificación del estudiantado universitario en términos de extracción social y color de la piel (Martín y Leal, 2006). Sin embargo, para finales de la década ya esta opción había disminuido notablemente su matrícula, debido a que los programas emergentes de la Revolución que aportaban estudiantes a esta modalidad estaban en fase de cierre.

A partir del 2010 comienza una etapa diferente signada por el proceso de actualización del modelo económico y social cubano, iniciado formalmente en 2011. En los Lineamientos que se derivaron del sexto congreso del PCC (PCC, 2011), se planteó la necesidad de proyectar la formación de fuerza de trabajo calificada en correspondencia con la demanda y el desarrollo del país, para lo cual era preciso corregir las deformaciones que presentaba la estructura de formación de especialistas de nivel superior, técnicos de nivel medio y obreros calificados (Lineamiento 172).

En la ES se introdujeron cambios orientados a asegurar la calidad de los egresados. Para el ingreso al curso 2010-2011 se estableció la obligatoriedad de aprobar exámenes de Español, Matemática e Historia para acceder a cualquiera de las modalidades de estudio del nivel educativo. Para esa fecha las alternativas de estudio vigentes eran: curso regular diurno (CRD), curso para trabajadores (actualmente curso por encuentros, CPE) y educación a distancia (EAD). Se realizaban EI para acceder a carreras en la modalidad CRD; aunque no era necesario aprobarlos. Los cursos para trabajadores realizaban exámenes para el otorgamiento solo

---

1 La TBE expresa, en por ciento, la relación entre la matrícula total de estudiantes de la ES y la población cubana en el rango de edades de 18 a 24 años.

en los casos en los que el número de plazas era inferior a la cantidad de aspirantes. Por el contrario, para matricular en la EAD nunca antes fue necesario realizar EI.

La aplicación de esta medida contribuyó al decrecimiento del estudiantado universitario que ya se había iniciado en el curso 2008-2009. En el curso 2015-2016 la matrícula alcanzó un mínimo de 165 926 alumnos y la TBE el 16,0% (MES, 2018). Este valor está muy próximo al rango de TBE (inferior al 15% de TBE) que clasifica la educación superior de un país como de élites según la cobertura del acceso (Rama, 2009).

Otro correlato de esta medida fue la reducción de las modalidades CPE y EAD. Estas alternativas en el curso 2015-2016 llegaron a representar el 16,6% y 2,8% de la matrícula, respectivamente. Esta situación contrasta con la que existía en el curso 2001-2002,<sup>2</sup> donde las proporciones de estudiantes universitarios en las modalidades CPE y EAD fueron del 32,7% y el 9,4%, respectivamente (MES, 2018).

Por otro lado, durante los cursos posteriores al 2010-2011 se observó nuevamente una mayor proporción de estudiantes de piel blanca (con relación a la existente en el estrato etario correspondiente de la población cubana) y de hijos de graduados universitarios en las aulas universitarias (Tejuca, Gutiérrez, y García, 2015).

En el curso 2015-2016 se aprobaron importantes modificaciones en el procedimiento de ingreso a las modalidades CPE y EAD. Entre los cambios se destaca la eliminación del requisito de aprobar los EI para acceder a estas alternativas de estudio. En estos casos la evaluación de los objetivos que usualmente miden las pruebas de ingreso fue trasladada hacia el primer año de la carrera. Igualmente se amplió el número de licenciaturas que se estudian en esas modalidades y se introdujeron cambios importantes para facilitar el acceso a carreras pedagógicas.

Tales modificaciones han conducido al aumento de los nuevos ingresos en los dos cursos transcurridos. En el primero de ellos, el 2016-2017, el incremento fue más notable; el total de alumnos que accedió fue 2,3 veces superior al del curso precedente. Sin embargo, en ambos cursos el crecimiento ha tenido lugar en los CPE y la EAD mientras que los nuevos ingresos a los CRD han disminuido (MES, 2018).

---

2 Se toma como referencia el curso 2001-2002 porque las modalidades vigentes en este curso (justo antes de la universalización de la ES) eran las mismas que las que se ofertaban en el 2015-2016.

Como consecuencia del incremento de los estudiantes de nuevo ingreso la matrícula universitaria aumentó en los dos últimos cursos hasta alcanzar en el 2017-2018 los 224 944 estudiantes y una TBE del 21,7%. Igualmente, las proporciones de CPE y EAD crecieron hasta representar el 34,4% y 3,2% de la matrícula total, respectivamente (MES, 2018).

El presente trabajo está encaminado a estudiar en qué medida los cambios en el proceso de ingreso a la ES recientemente introducidos han influido sobre la composición sociodemográfica del estudiantado. Para ello se comparó la composición de los alumnos de nuevo ingreso al curso 2016-2017 con la de aquellos que accedieron en el 2015-2016 en cuanto al color de la piel y el nivel educacional de los padres. Adicionalmente, con el objetivo de explicar los resultados obtenidos, se retoma un estudio previo sobre el proceso de ingreso a la educación superior de los estudiantes de preuniversitario. El estudio es de tipo cuantitativo y alcance principalmente descriptivo. Como fuente de información se utilizaron esencialmente las bases de datos del Sistema de Gestión de la Nueva Universidad (SIGENU) y las bases de datos del Sistema Automatizado Distribuido de Ingreso a la Educación Superior (SADIES) del Ministerio de Educación Superior (MES).

## **Análisis de la composición de los estudiantes que accedieron a la ES en el curso 2016-2017**

Los resultados obtenidos en este estudio indican que se produjo un cambio favorable en la composición sociodemográfica del estudiantado universitario atendiendo al color de la piel y la escolaridad de los padres. El estudio de estos indicadores en los estudiantes que accedieron a la ES en el curso escolar 2016-2017 indicó que el 64,6% de estos estudiantes eran blancos mientras que el 35,4% eran negros o mestizos (figura 1). Esta distribución se aproxima más a la correspondiente a la población cubana en el rango etario de 18 a 24 años, compuesta por un 61,8% de blancos y un 38,2% de negros o mestizos,<sup>3</sup> que la de los estudiantes que accedieron en el curso 2015-2016. En ese curso el porcentaje de estudiantes blancos que accedieron fue del 68,7% mientras que los negros y mestizos representaron el 31,3%.<sup>4</sup>

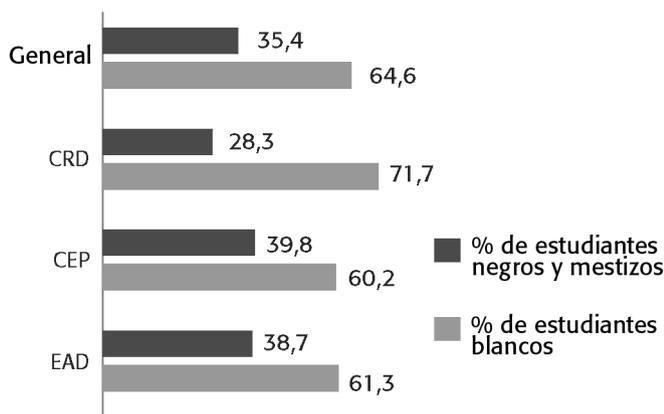
---

3 Calculado a partir de los datos que resultaron del Censo de Población y Viviendas de 2012, obtenidos en la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI).

4 Los datos sociodemográficos del estudiantado que accedió en el curso 2015-2016 se refieren a la totalidad de los estudiantes, independientemente de la modalidad de estudio. La mayoría de ellos, el 86,2%, accedió a CRD, el 13,2% a CPE y el 0,6% a EAD.

El análisis por modalidad de estudios evidencia que, como mismo el cambio en el sistema de ingreso tuvo lugar solamente en las modalidades CPE y EAD, el cambio de la composición social del estudiantado ocurrió esencialmente en estas modalidades. El 71,7% de los estudiantes que accedieron al CRD fueron blancos mientras que en las modalidades CPE y EAD la proporción de estudiantes blancos fue del 60,2% y 61,3%, respectivamente (figura 1).

FIGURA 1. COMPOSICIÓN SEGÚN EL COLOR DE LA PIEL Y LA MODALIDAD DE ESTUDIOS DE LOS ALUMNOS DE NUEVO INGRESO AL CURSO 2016-2017



Fuente: Elaboración propia

Para ilustrar el impacto de los cambios en el proceso de ingreso sobre la composición social de los estudiantes, atendiendo al nivel educacional de los padres, en la tabla 1 se muestran los resultados obtenidos cuando se evaluó la escolaridad de la madre.

TABLA 1. COMPOSICIÓN SEGÚN LA ESCOLARIDAD DE LA MADRE (EN %) Y LA MODALIDAD DE ESTUDIOS DE LOS ALUMNOS DE NUEVO INGRESO AL CURSO 2016-17

Nivel Escolar	General	CRD	CPE	EAD	Curso 2016-17
Superior	32,9	47,5	23,5	25,1	45,1
Medio Superior	45,2	41,9	47,5	45,8	44,5
Medio Básico	18,3	9,9	23,6	24,7	9,5
Primario	3,6	0,7	5,5	4,3	1,0

En el curso 2016-2017 el 45,2% de las madres de los estudiantes que accedieron a la ES tenían nivel medio superior, el 32,9% nivel superior, el 18,3% nivel medio básico y el 3,6% nivel primario. Predomina el nivel medio superior, pero está presente el resto de los niveles educacionales en magnitudes significativas. Esta distribución contrasta con la correspondiente al curso 2015-2016, donde la composición del nivel educacional de las madres se concentró en las dos categorías superiores con mayor presencia de hijos de madres universitarias (el 45,1% de los estudiantes). Le siguen los hijos de madres con nivel medio superior con el 44,5% del estudiantado. El 10,5% restante se distribuyó entre hijos de madres con nivel medio básico (el 9,5%) y primario (el 1,0%).

El análisis por modalidades de estudio evidencia que el reacomodo de la distribución observado en el 2016-2017 se debe a los CPE y la EAD. Entre los estudiantes que accedieron a estas modalidades la mayor proporción fue de hijos de madres con nivel medio superior. En ambas modalidades le siguen los hijos de madres universitarias y de madres con nivel medio básico, en proporciones muy similares entre sí. También estuvieron representados en ambas modalidades, aunque en menor proporción, los hijos de madres con nivel primario.

Llama la atención que la composición según la escolaridad de la madre del estudiantado que ingreso a los CRD en el curso 2016-17 es muy similar a la que accedió en el curso 2015-2016. Este resultado no es sorprendente si se tiene en cuenta que, al igual que los que matricularon los CRD en el curso 2016-2017, la totalidad de los estudiantes que accedieron en el curso 2015-2016 lo hicieron mediante EI, independientemente de la modalidad de estudio.

El análisis de la escolaridad de los padres de los estudiantes que ingresaron en el curso 2016-2017 arrojó resultados similares en cuanto a una mayor distribución en los diferentes niveles educacionales. Sin embargo, la diferencia más notable fue que en este curso los hijos de padres con nivel medio superior fueron mayoría en las tres modalidades de estudio. Representaron el 45,5%, 52,2% y 48,3% de los que ingresaron a CRD, CPE y EAD, respectivamente. De esta forma el 49,4% del total de los estudiantes que ingresaron en el 2016-2017 fueron hijos de padres con ese nivel de enseñanza. Esto también ocurrió en el curso 2015-2016 donde los hijos de padres con nivel medio superior representaron el 49,0%. No obstante, en este último caso, cuando el total de hijos de padres con nivel medio superior se desagregó en graduados de preuniversitario y de téc-

nicos medio estos grupos aportaron el 28,8% y 20,2%, respectivamente. La mayor parte de los estudiantes de nuevos ingresos del curso 2015-2016 fueron realmente hijos de padres universitarios (el 37,1%). Llegar a esta precisión en el caso de los estudiantes que accedieron en el 2016-2017 no fue posible pues a diferencia de SADIES la base de datos SIGENU no registra el nivel medio superior desagregado.

La mayor presencia de personas negras y mestizas, con escolaridad inferior a la media del país, menor estabilidad económica y consecuentemente condiciones de vida más desfavorables en los grupos más desventajados, ha sido ampliamente argumentada (Niurka, 2015; Zabala, 2015). Evidentemente la flexibilización del sistema de ingreso a las modalidades CPE y EAD ha impactado de manera favorable la composición social del estudiantado al propiciar el acceso de grupos menos favorecidos a la ES cubana. De cualquier manera, para tener una idea más real del verdadero impacto de las medidas tomadas sobre la composición social del estudiantado de nuevo ingreso al curso 2016-2017, hubiera sido necesario repetir el análisis al concluir, al menos, el primer año de estudios, pero no se dispone de la información requerida para tal evaluación.

No obstante, como muestran los resultados antes descritos, el proceso de ingreso que continúa vigente para acceder a los CRD, alternativa a la que acceden fundamentalmente los estudiantes procedentes de IPU, al tiempo que selecciona a los estudiantes mejor preparados privilegia a aquellos con mejores condiciones de partida. El procedimiento de ingreso a esta modalidad no ha sido modificado. Por el contrario, ha sido explícitamente planteado que para los CRD no se prevén modificaciones en el sistema de ingreso (Rodríguez, 2015).

El predominio del mérito académico en el acceso a los CRD, en un contexto en el que la enseñanza precedente no garantiza de modo homogéneo la adquisición de los conocimientos necesarios para enfrentar exitosamente los EI, conduce a la reproducción de desigualdades a favor de los ya favorecidos, los estudiantes pertenecientes a familias con mayor capital, tanto cultural como económico.

Seguramente la tradición familiar tiene un efecto en la orientación profesional de los hijos. En alguna medida es esperable que hijo de gato cace ratón. No obstante, el fenómeno que subyace es esencialmente de otra naturaleza y tiene que ver con la imposibilidad de una parte de los estudiantes de salirse de una “tradición familiar” menos favorable, dejando espacio a aquellos con mejores condiciones de partida. De hecho,

las diferencias en el acceso por color de la piel se deben a que los estudiantes con color de la piel negra o mestiza tienen menos éxito en los EI que los estudiantes blancos. Por citar datos publicados, en el curso 2013-2014 el porcentaje general de estudiantes que accedió del total que optó fue del 62,6%. Sin embargo, este parámetro en el caso de los estudiantes blancos fue del 66,3% mientras que para los negros y mestizos alcanzó los valores de 49,4% y 58,3%, respectivamente (Tejuca *et al.*, 2015).

Resulta notable la diferencia en los dos indicadores seleccionados entre los estudiantes que accedieron a los CRD y aquellos que lo hicieron a CPE y EAD en el curso 2016-2017. También es muy notoria la similitud entre el alumnado que accedió a los CRD en el curso 2016-2017 y el estudiantado que inició sus estudios en el curso 2015-2016. Ambos grupos tienen en común el haber realizado EI para acceder a la ES, así como la presencia de un elevado porcentaje de estudiantes procedentes de IPU. El 80% de los estudiantes que accedieron a la ES en el curso 2015-2016 procedían de IPU. De igual manera, entre aquellos que lo hicieron en el curso 2016-2017 en la modalidad CRD el 91% provenía de esa vía de ingreso.

## **Análisis de la composición sociodemográfica de los estudiantes de preuniversitario**

Un estudio realizado con la cohorte de estudiantes de preuniversitario que accedió a la ES en el curso 2014-2015, dirigido a dilucidar en qué medida el proceso de ingreso aún hoy vigente contribuía a la selección de estudiantes con determinadas características sociodemográficas, dio respuesta a esta interrogante. Si bien el proceso de ingreso favorece la mayor presencia en las aulas universitarias de estudiantes de piel blanca e hijos de universitarios, la primera y más fuerte selección de los mismos se inicia al concluir la enseñanza secundaria (Tejuca, Gutiérrez, Hernández, y García, 2017).

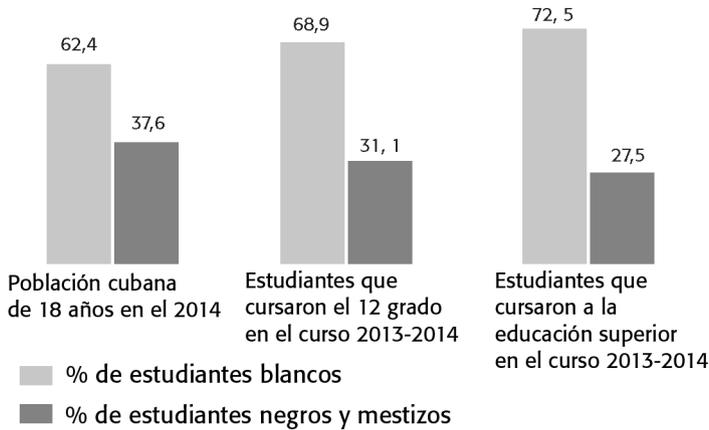
Los resultados obtenidos cuando se analizó el indicador color de la piel se muestra en la figura 2. Partiendo de la composición por color de la piel del estrato etario (los nacidos en el 1996) correspondiente a los alumnos que accedieron a la ES en el curso 2014-2015, se ha producido un incremento de la proporción de estudiantes blancos a lo largo del proceso. En el estrato etario de 18 años los blancos representaron el 62,4%,<sup>5</sup> en los estudiantes de preuniversitario el 68,9% y en los que accedieron a

---

5 Calculado a partir de los datos que resultaron del Censo de Población y Viviendas de 2012, obtenidos en la ONEI.

la ES el 72,5%. El análisis de estos datos indica que los estudiantes que accedieron a la ES fueron 10,1 unidades porcentuales más blancos que su estrato etario. Si bien se produjo un incremento de la proporción de blancos en el tránsito IPU-ES (de 3,6 unidades porcentuales), el mayor incremento (de 6,5 unidades porcentuales) se observó entre el estrato etario de 18 años y los estudiantes de preuniversitario. Teniendo en cuenta que en Cuba la enseñanza es obligatoria hasta el noveno grado, se infiere que la mayor contribución al aumento de la proporción de estudiantes blancos en los estudiantes que accedieron a la ES en el curso 2013-2014 se produjo durante el acceso al preuniversitario del grupo etario correspondiente.

FIGURA 2. COMPOSICIÓN SEGÚN EL COLOR DE LA PIEL DEL ESTUDIANTADO DE PREUNIVERSITARIO Y UNIVERSITARIO QUE INGRESÓ A LA ES DEL CURSO 2014-2015



Fuente: Elaboración propia.

El tránsito secundaria básica-preuniversitario-universidad conduce progresivamente a la autorreproducción de los profesionales cubanos. Según la investigación anteriormente mencionada, los padres de los estudiantes que culminaron la enseñanza preuniversitaria en el curso 2013-2014 ya superaban en escolaridad y categoría ocupacional a la población cubana de 40 a 60 años de edad. En este rango de edades, aproximadamente, deben encontrarse los padres de los estudiantes procedentes de IPU. Los datos aportados por el censo muestran que en el 2012 el 15,5% de la población cubana con edad entre 40 y 60 años era universitaria y

el 16,5%, profesional o dirigente (ONEI, 2014). Sin embargo, entre los padres de los egresados de preuniversitario del curso 2013-2014 el 34,8% eran universitarios y el 34,5% eran profesionales o dirigentes. Posteriormente estos indicadores se incrementaron en los padres de los estudiantes que accedieron a la ES, los cuales fueron universitarios y profesionales o dirigentes en el 43,7% y 42,5%, respectivamente.

El incremento de la proporción de estudiantes blancos en el nivel preuniversitario con relación al grupo etario correspondiente y la elevada presencia de hijos de universitarios, así como de hijos de profesionales o dirigentes en este grupo, parece tener relación con el proceso de selección de los estudiantes que ingresan al preuniversitario a partir de los que concluyen el noveno grado. Al terminar la enseñanza secundaria los alumnos deben decidir su continuidad de estudios entre la enseñanza técnica y profesional y la preuniversitaria, elección que depende esencialmente del índice académico del estudiante y por lo tanto del capital familiar cultural y económico con que ha contado durante su trayectoria estudiantil.

Según Estévez y Abadie, la enseñanza técnica se percibe como aquella donde estudian los adolescentes de más bajos rendimientos docentes, procedentes de familias desfavorecidas y/o disfuncionales (Estévez y Abadie, 2014). Nuestros resultados apuntan en la misma dirección. Si el grupo de estudiantes que accede a la enseñanza preuniversitaria está compuesto por más estudiantes blancos y menos negros y mestizos que su segmento etario, el grupo que selecciona la enseñanza técnica y profesional debe estar conformado por más estudiantes negros y mestizos que su segmento etario.

De igual manera la elevada proporción de estudiantes hijos de universitarios, e hijos de profesionales o dirigentes que muestra el alumnado de preuniversitario debe explicarse a partir de la existencia de una menor proporción de padres universitarios y padres profesionales o dirigentes en los estudiantes que escogieron la enseñanza técnica y profesional como alternativa de continuidad de estudios.

De esta forma, el incremento de la proporción de estudiantes con ventajas en cuanto a condiciones de partida entre aquellos que han accedido a los CRD se explica por el doble proceso de selección que han sufrido; el primero para acceder a la enseñanza media superior y el segundo para ingresar a la ES. Sin embargo, el acceso a la ES no debe asociarse solo con la entrada del estudiante a la universidad, se trata de un proceso que

se inicia en el nivel primario, se continua con el nivel medio básico y superior, y no concluye con el ingreso a una institución universitaria. Son importantes también la permanencia y éxito en el sistema educativo.

A pesar de los esfuerzos realizados por elevar la calidad de la educación y lograr con ello la necesaria igualdad en el acceso al conocimiento, la apropiación de los saberes y el desempeño del estudiante dependen en buena medida de la contribución de la familia a partir del capital cultural y económico del que dispone (Ávila Vargas, 2013). Por lo tanto, el patrón socioclasista de acceso a la ES comienza a gestarse tempranamente en la vida estudiantil.

### **Otros factores que tributan a la desigualdad educativa**

Centrar la atención solamente en el acceso es sin dudas un enfoque reduccionista de las desigualdades educativas que pasa por alto otras desigualdades. Cuando los niños y jóvenes de los sectores más desfavorecidos de la sociedad acuden a escuelas con una calidad educativa inferior se están reproduciendo desigualdades sociales.

Dentro de las desigualdades educativas es importante considerar también las diferencias en cuanto al reconocimiento social de títulos educativos formalmente equivalentes. En este sentido es importante prestarle especial atención al proceso de estratificación del estudiantado universitario que se está produciendo a partir de las diferencias en cuanto a composición sociodemográfica del alumnado de las diferentes modalidades. Por otro lado, preocupa el brusco incremento de la matrícula en la modalidad CPE y la garantía de poder ofrecer un proceso docente educativo homogéneo y de calidad a todo el estudiantado que ha accedido en estas alternativas de estudio a lo largo del país.

El proceso de universalización de la ES acontecido durante el primer decenio de este siglo dejó algunas enseñanzas que es importante considerar. Entre ellas se destaca la importancia de contar con un claustro preparado adecuadamente para asumir el reto que significa la enseñanza semipresencial. Esta modalidad tiene exigencias particulares que requieren de los profesores, además del dominio de los contenidos a impartir, premisa esta indiscutible, cierta maestría pedagógica para aprovechar eficientemente los encuentros con los estudiantes.

Es esencial el apego al plan del proceso docente y las indicaciones metodológicas para el desarrollo de esta modalidad especificadas en los planes de estudio de cada carrera. Igualmente importante resultará el de-

sarrollo de una labor metodológica y de control sistemática por parte de las sedes centrales, teniendo en cuenta que una buena parte importante de estas carreras están siendo impartidas en los Centros Universitarios Municipales.<sup>6</sup> Mantener el rigor y la exigencia que debe caracterizar a la enseñanza universitaria en cualquier sitio donde se desarrolle es otro de los desafíos. Por otro lado, tanto esta modalidad como la EAD precisan también de un importante y oportuno apoyo bibliográfico.

En el caso de la EAD, otro de los desafíos a enfrentar es el atraso tecnológico y pedagógico de la modalidad. En este sentido el MES se ha planteado la necesidad de concebir y aplicar gradualmente un nuevo modelo, basado en una pedagogía moderna y en el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Rodríguez, 2015). La aplicación de este modelo deberá tener como premisa el acceso del estudiantado a una conexión eficiente, especialmente de aquellos ubicados en los territorios más distantes. La observancia de estos aspectos contribuirá a la calidad del proceso y al reconocimiento social de los graduados de estas modalidades.

## Conclusiones

La modificación del procedimiento de ingreso a los CPE y la EAD ha impactado positivamente el acceso a la ES. Sin embargo, este cambio ha dado lugar a la estratificación sociodemográfica del estudiantado universitario en tanto se mantiene la obligatoriedad de aprobar exámenes estandarizados de Español, Matemática e Historia para acceder a los CRD.

Si bien el proceso de ingreso a la ES todavía vigente para los CRD contribuye al incremento de la proporción de estudiantes con mejores condiciones de partida, la selección de alumnos con estas características se inicia al concluir la enseñanza secundaria. Con ello, primero la educación media superior y luego la universitaria representan espacios de expresión y reproducción de desigualdades sociales que se han acentuado en los últimos tiempos.

El éxito académico de los estudiantes de secundaria tiene como base un proceso de diferenciación que comienza desde la primaria. Se origina a partir de las insuficiencias del sistema educativo y de los recursos cul-

---

6 Instituciones municipales surgidas a partir de la integración de las SUM pertenecientes a diferentes organismos, que se inició en el 2009. Se subordinan a la universidad (sede central) de cada provincia.

turales y económicos diferentes con que cuentan las familias para desarrollar estrategias para paliarlas. No cabe duda de los esfuerzos que se están realizando para resolver los problemas que presenta la educación en Cuba, tanto desde el punto de vista material como de aseguramiento del personal pedagógico necesario. Precisamente porque estas insuficiencias han sido reconocidas resulta injusto el sistema de ingreso que se aplica hoy a los jóvenes procedentes de la enseñanza media superior.

En el curso 2016-2017, si del total de estudiantes de preuniversitario se restan los que no optaron por carrera universitaria y los que no aprobaron los EI, solamente el 61,5% de los estudiantes accedieron a la ES (Figueredo y Garaycoa, 2016). Está claro que el país necesita también graduados de la enseñanza técnica y profesional, pero lo preocupante es que una alternativa u otra está condicionada, en buena medida, por las condiciones de partida del estudiante. Una parte importante de los graduados de preuniversitario que decide no optar lo explica a partir de la falta de preparación para realizar los exámenes de ingreso y/o considerar que tienen poca probabilidad de obtener la carrera de preferencia (Tejuca *et al.*, 2017).

En el curso 2016-2017 una parte importante de los egresados del nivel medio superior, el 13%, se incorporó al Servicio militar activo y un 9% continuó estudios en la enseñanza técnica y profesional. Restándole al total de graduados del nivel medio los estudiantes que se incorporaron a las alternativas antes descritas, así como los que emigraron o fallecieron, resulta que en el mencionado curso el 15% de los egresados no se incorporó a alguna variante de formación profesional. Estos datos contrastan con una estrategia de desarrollo que apuesta por la formación y movilización de los recursos humanos, en especial de los jóvenes, como una de las principales vías de crecimiento y desarrollo.

Por otro lado, el proceso de reproducción y acentuación de desigualdades que tiene lugar a lo largo del proceso docente educativo descrito en este trabajo no parece compatible con la noción de desarrollo sostenible que queremos alcanzar.

No todas las carreras requieren el mismo nivel de dominio de las habilidades que se examinan en los EI. En este sentido, un cambio que pudiera incrementar el éxito de estas evaluaciones sería que los exámenes a realizar tuviesen distintos grados de complejidad para los diferentes grupos de carreras.

Combinar diversos criterios de admisión para que todos los estudiantes interesados tengan la oportunidad de ingresar a las aulas universita-

rias, independientemente de sus condiciones de partida, pudiera ser una estrategia a seguir en este empeño. Otra alternativa sería la de poner en práctica políticas de discriminación positiva que contribuyan a la equidad en el proceso de ingreso a este nivel de enseñanza.

## Bibliografía

- Bruns, B., y Luque, J. (2014). *Docentes excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*, resumen, Banco Mundial, Washington D. C., <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20488/Spanish-excellent-teachers-report.pdf?sequence=5>
- CEPAL (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Domínguez, M. I., y M. Díaz (1997). *Reproducción social y acceso a la educación superior. Situación en los 90*, CIPS, La Habana.
- Figueredo, O., y R. Garaycoa (2016). “Un vistazo al nuevo curso escolar”, en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2016/09/01/un-vistazo-al-nuevo-curso-escolar-fotos-video-e-infografia/#.V8hKv7vYc5s>
- Jacinto, C. (2004). *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, CLACSO, Argentina.
- Martín, E., y M. Leal (2006). “El acceso a la Educación Superior. ¿Cómo lograr la equidad?”, en *Avances y perspectivas de la investigación universitaria*, Editorial Félix Varela, La Habana, pp. 1-16.
- MES (2018). *Prontuario Estadístico Educación Superior. Curso 2017-18*, MES, La Habana.
- Núñez, Niurka (2015). “Inequidades raciales ante el proceso de actualización del modelo económico cubano”, en *Retos para la equidad social en el proceso de actualización del modelo económico cubano*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, pp. 135-146..
- ONEI (2014). *Informe Nacional, Censo de Población y Viviendas, Cuba 2012*, Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA.
- ONU (2015). *La agenda de desarrollo sostenible*, en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>
- PCC (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba*, PCC, La Habana.
- \_\_\_\_\_ (2017). “Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de nación, ejes y sectores estratégicos”, en *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC*, UEB Gráfica Villa Clara, Villa Clara.

- PNUD (2016). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*, PNUD, Nueva York.
- Rama, C. (2009). “La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina”, en *Revista iberoamericana de educación*, no. 50, pp. 173-195.
- Rodríguez, L. (2015). *La educación superior en Cuba se transforma*, en <http://www.granma.cu/cuba/2015-09-07/la-educacion-superior-en-cuba-se-transforma>
- Tejuca, M., O. Gutiérrez, e I. García (2015). “El acceso a la educación superior cubana en el curso 2013-2014: una mirada a la composición social territorial”, en *Revista Cubana de Educación Superior*, no. 3, La Habana, pp. 42-61.
- Tejuca, M., O. Gutiérrez, G. Hernández e I. García (2017). “Análisis del acceso a la educación superior cubana de los estudiantes de preuniversitario en el curso 2014-2015”, en *Revista Cubana de Educación Superior*, no. 1, La Habana, pp. 166-188.
- UNESCO (2015). “En América Latina y el Caribe solo Cuba alcanzó los objetivos globales de la Educación para todos en el período 2000-2015”, en <http://es.unesco.org/news/america-latina-y-caribe-solo-cuba-alcanzo-objetivos-globales-educacion-todos-periodo-2000-2015>
- Zabala, M. (2015). “Desafíos para la equidad social en Cuba. Razones para un debate”, en *Retos para la equidad social en el proceso de actualización del modelo económico cubano*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, pp. 1-13.

# Reflexiones sobre una futura ley de empresas para Cuba

SEIDA BARRERA RODRÍGUEZ  
HUMBERTO BLANCO ROSALES

## Introducción

El objetivo del presente estudio es plantear ideas e interrogantes como contribución al debate acerca de una necesaria ley de empresas para Cuba. Para comprender cómo se organizan las funciones y atribuciones que la legislación vigente le otorga a dichas entidades, se utilizan las definiciones de descentralización, desconcentración, delegación y separación, todas directamente asociadas a la labor de dirección del sistema empresarial. Su selección se justifica por las dificultades halladas en su implementación.

Primeramente se abordan aspectos relativos a las transformaciones en el sistema empresarial contenidas en los documentos de los tres últimos Congresos partidistas, y se ofrece una síntesis —desde el Derecho— sobre las empresas con capital cubano, cuyas últimas modificaciones datan de diciembre de 2017. Se realiza énfasis en el modelo de gestión que se intenta expandir desde 1998 en el sistema empresarial estatal: el denominado perfeccionamiento empresarial y se analiza si el mismo debe constituirse como ley de empresas *per se*.

Por último, se brindan algunas ideas de cómo podría ser una ley de empresas para Cuba, proponiendo la reducción efectiva de las funciones y atribuciones de los órganos y organismos que se relacionan con estas, comparando con China, India y México. Dichos países fueron escogidos entre otras razones, por poseer en distintos momentos en el tiempo un sector empresarial estatal que ha desempeñado importantes roles en complementariedad con el sector privado, elementos de similitud con el caso cubano. Finalmente, se esbozan algunas ideas para la continuación de la investigación, a casi 7 años de aprobados los Lineamientos del VI Congreso.

Según declaraciones oficiales (Murillo, 2017, p. 11), los resultados obtenidos en el proceso de transformaciones apuntan hacia la necesidad de enfrentar más resueltamente temas aún no resueltos en el diseño y puesta en práctica de las mismas, así como prioridades de más corto plazo a tener en cuenta, entre las cuales se encuentra el remover aquellos obstácu-

los que limitan la actuación de las empresas estatales e instrumentar los soportes institucionales que regulen y faciliten el desarrollo empresarial.

## Los Congresos del Partido y la empresa estatal

En los tres últimos Congresos del Partido Comunista de Cuba (PCC), efectuados en 1997, 2011 y 2016, se formularon documentos programáticos sobre la política económica y social del país. Los contextos históricos fueron obviamente distintos, con la particularidad de un prolongado período transcurrido entre la celebración del V y VI Congresos (unos 14 años). Así, en la Resolución Económica del V Congreso, a pocos años de haber comenzado a rebasar la crisis económica de los 90 como resultado de las políticas aplicadas, en el epígrafe titulado “La política económica en la fase de recuperación de la economía cubana”, se enunciaba la necesidad de una nueva política económica propia de dicha fase, en la que debían utilizarse “instrumentos económicos y jurídicos (subrayado de los autores) más complejos y eficaces” (PCC, 1997, p. 6).

En el citado documento ya se reconocía la existencia de un sistema empresarial cubano con predominio del sector estatal, pero con la presencia de otras formas de propiedad y gestión como resultado de las transformaciones a inicios de los años 90, incluyendo el llamado trabajo por cuenta propia, y se formulaba la necesidad de avanzar en el ordenamiento jurídico de las formas que adoptaba la propiedad estatal.

También se planteaba desde aquel entonces que las empresas estatales todavía presentaban debilidades que aconsejaban proseguir con las transformaciones, incluyendo el otorgamiento progresivo de más facultades a dichas empresas, en un contexto de gradual descentralización de la dirección económica. Así mismo, se indicaba la extensión gradual al resto de la economía de las experiencias acumuladas en el denominado proceso de perfeccionamiento empresarial, el cual se abordará más adelante.

Como se conoce, la descentralización iniciada en aquel entonces fue gradualmente revertida por lo que pudiera denominarse la “recentralización” emprendida en la primera mitad de los 2000, a partir de la instauración de la cuenta única en divisas. Durante esa década, como ya se apuntó, no hubo Congresos partidistas, ni por ende documentos que conceptualizaran tal cambio incluyendo un balance crítico de los resultados en las transformaciones anteriores que condujeran a este regreso a una mayor centralización.

El proceso de transformaciones o de actualización del modelo económico cubano, documentado en sus inicios mediante los Lineamientos Económicos y Sociales del VI Congreso en el 2011, tiene entre sus pilares fundamentales las transformaciones del tejido empresarial cubano, reconociendo explícitamente en su primer acápite relacionado con el Modelo de Gestión Económica (Lineamientos 1 al 37), la necesidad de fomentar diversas formas de gestión (empresas estatales, cooperativas, usufructuarios, entre otras), de separar las funciones estatales y empresariales (en las empresas estatales, se sobreentiende) y de descentralizar la toma de decisiones empresariales. Así, por ejemplo en el Lineamiento 9, referido a la creación de mercados mayoristas, se formula que dichos mercados venderán sus productos y servicios “al sistema empresarial, presupuestado y a las formas de gestión no estatal” (subrayado de los autores) (PCC, 2011, p. 11).

Se incluye también la voluntad de elaborar una norma jurídica que regule el funcionamiento y relaciones del sistema empresarial y la creación de Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (Lineamiento 7), lo que sugiere que dicha norma abarcaría a la empresa estatal solamente. En cuanto al Perfeccionamiento Empresarial, ya para ese entonces constituido como marco jurídico para la dirección y gestión de la empresa estatal socialista, sólo se dice que se integrará a las políticas del Modelo Económico, sin especificar si se renovaría o no.

Todo esto parece estar condicionado por el hecho de que, en ese momento, aún no se había definido con claridad la tipología empresarial en Cuba atendiendo a su forma de propiedad, que resulta lo determinante, por lo que algunos de sus enunciados sólo abarcan a las empresas estatales. Ya en los documentos del VII Congreso, en la conceptualización del modelo socialista cubano de desarrollo, aparece explícitamente su contenido esencial, las principales transformaciones a efectuar y los principios que las sustentan, y se dedica un capítulo a las formas de propiedad (PCC, 2016, pp. 5-8), en el cual se formula explícitamente la necesidad de que coexistan, con la propiedad de todo el pueblo, formas no estatales de gestión y propiedad, incluyendo la privada. En consecuencia, se ofrece una definición del sistema empresarial cubano y a la vez, se adelantan algunos de los temas que deben incluirse en sus respectivos marcos regulatorios.

## ¿El “perfeccionamiento empresarial” como ley de empresas?

Hasta diciembre del 2017 en Cuba existían 7496 empresas con presencia de capital cubano: 5368 cooperativas —de ellas 403 no agrope-

cuarias—, 1801 empresas estatales, 230 sociedades mercantiles (ONEI, 2017a) y 97 empresas mixtas (MINCEX, 2017, p. 12). La mayor concentración de las segundas y terceras se encuentra en La Habana, mientras que las primeras, en lo agropecuario se encuentran distribuidas mayormente entre Holguín, Santiago de Cuba y Granma. Por otra parte, las cooperativas no agropecuarias (CNA) se encuentran altamente concentradas en La Habana, para un 60,2% del total, y más del 70% en tres actividades: gastronomía, comercio minorista de productos agropecuarios y la construcción.

Un poco más de la mitad de las empresas estatales (951), se encontraba en perfeccionamiento empresarial en el 2016 (Castro, 2016, p. 2), a más de 30 años de haberse iniciado esa experiencia (González, 2005, p. 200). Ello denota a criterio de los autores que el proceso no ha logrado el grado de generalización que constituía una de las directrices en su implementación, enunciada desde el V Congreso del PCC. Las cifras disminuyeron a 850 en diciembre de 2017 (Gómez), conjuntamente con la reducción de empresas estatales.

En las bases generales de 1998, en lo adelante las bases, se enunciaron los fundamentos para la implementación del perfeccionamiento. A partir del análisis de los positivos resultados obtenidos en las Empresas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, en el v Congreso del PCC se planteó “la necesidad de extender esas experiencias (...) al conjunto de la Economía Nacional” (CE, 1998, Primer Por Cuanto). Sin embargo, las propias Bases aclaran que el perfeccionamiento fue concebido solamente para la empresa estatal (CE, 1998a, para 1, 3). La actualización de los Lineamientos para el período 2016-2021, discutida en el Partido Comunista de Cuba (PCC), abogó por el otorgamiento de nuevas facultades que facilitarían la administración empresarial, la definición de límites a la intervención del Estado, y reiteró el propósito de elaborar una norma jurídica integral que abarque a todo el sistema empresarial (PCC, 2016a, Lineamientos 8 y 10). Como puede observarse, la voluntad política enunciada desde 1998, vuelve a reflejarse en el 2016, pero los retos difieren: nuestro sistema empresarial se tornó aún más variado, y todavía se encuentra disperso, a pesar de la reducción experimentada con el Decreto 335 del 2017, que derogó 5 normas jurídicas, la más antigua con 38 años de vigencia, y la más reciente con poco más de 3 años.

Otra cuestión importante, y que diferencia el perfeccionamiento de 1998 con el actual, es la presencia de la “separación de funciones”, que se

enunció por vez primera en el 2011, durante el VI Congreso (PCC, 2011a, pp. 15-17). Al mismo tiempo, su intrínseca relación con otras figuras bien conocidas como la descentralización, la delegación y la desconcentración, resultan pasos obligados en la discusión sobre sus niveles de presencia en el ejercicio de la dirección a los diferentes niveles. En el primer caso, se ha planteado que en realidad, se debería llamar diferenciación de funciones, “pues el Estado no puede desentenderse del control de la economía en ninguna sociedad, y menos de lo que es suyo”. (Prieto, 2015, pp. 168-170)

En la descentralización, se transfieren competencias a otras personas jurídicas (Gordillo, 2017, pp. xiv-2-xiv-3; Prieto, 2015, pp. 168-169), y como voluntad política se aprecia en la Conceptualización (PCC, pp. 7, 11, 13, 19, 29) y el Lineamiento 92 (PCC), ambos del año 2016. Se observa cuando se les otorgan a las OSDE facultades de aprobación e implementación de planes anuales, objetivos estratégicos, inversiones entre otras (CM, 2017, art. 24, apartados 7, 43 y 61).

Al desconcentrar, se cede la capacidad de decisión desde un nivel jerárquico dado a otro inferior dentro del mismo organismo, por lo que no es necesario que el receptor ostente personalidad jurídica (Gordillo, 2017, p. xii-15). Se denota en la asignación a los directores de UEB, de facultades para firmar contratos laborales, o aprobación de otros indicadores a medir a su nivel (CM, 2017a, art. 33, apartados 5, 7). Por último, con la delegación, un órgano o funcionario transfiere a otro de rango inferior, una función o competencia, estando facultado el titular para reasumirla en cualquier momento, o reteniendo la responsabilidad de los resultados (Gordillo, 2017, p. xii-16; Hernández, 2014, pp. 1-2), como cuando los jefes de los niveles superiores otorgan facultades disímiles a los inferiores (CM, 2017b, arts. 25, apartado 10; 29, apartado 9).

Dada la reciente promulgación del Decreto 336 de 2017, y que su implementación comenzó en marzo del 2018, incluyendo un masivo proceso de capacitación en todos los niveles de dirección asociados, queda por ver cuál será el impacto en las relaciones OSDE-OACE, Ministerios y demás instituciones.

En 1983, los OACE tenían como función “aprobar y supervisar los planes económicos y financieros de sus empresas”, y “resolver todas las cuestiones de la rama, subrama o actividad a su cargo, dentro de los límites de sus facultades, (...)” (CE, art. 52c), e). Nótese el grado de intervención, mientras que en legislaciones posteriores se usó la fórmula de otorgarle a los Ministerios las misiones de ejecutar, dirigir y controlar las

políticas del Estado y del Gobierno en cuanto a sus respectivas competencias, todavía con amplia intervención estatal (MINCEX, Ministerio de la Industria Alimenticia, 2009). Luego, se eliminó el término “ejecutar”, lo cual minimizó la libertad de intervención (CE, 2014). No obstante, se careció hasta el 2017 de un otorgamiento claro de facultades a los OACE y otras instituciones de alto nivel, como se logra en el Decreto 336, pero pueden apreciarse los cambios de enfoque en el tiempo.

A continuación, se muestra una comparación entre las funciones y atribuciones de la legislación actual, con la anterior sobre el perfeccionamiento. Se realizó de esta manera, porque se trasladaron de esta última a la primera, con algunos cambios:

**TABLA 1. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES EN EL SISTEMA EMPRESARIAL ESTATAL**

Nivel	Funciones y atribuciones		
	Antes, Decreto Ley 252 + Decreto 281	Después, con Decretos 334, 335 y 336	Novedades
Órganos estatales nacionales + OACE + otras instituciones estatales	3	10	10
OSDE	112	73 + 10 perfeccionamiento	9
Empresas estatales	124	91 + 7 perfeccionamiento	13
UEB	44	34 + 2 perfeccionamiento	4

Fuente: Elaboración propia a partir de las legislaciones citadas.

Las novedades se refieren a nuevos artículos o partes de estos, que no se habían observado antes. Se advirtió que la mayor parte de las funciones y atribuciones que antes solo se exigían para el perfeccionamiento, ahora se trasladan a todo el sistema empresarial. Ello pudiera inducir al error de pensar que las mismas disminuyeron, cuando los autores se percataron de que las 73, 91 y 34 funciones y atribuciones actuales a sus respectivos niveles, son versiones de las 112, 124 y 44 anteriores que se unificaron o fueron asimiladas por otras más generales. En varias se cambiaron los verbos, pasando en varios casos de la mera elaboración o aprobación, al control, implementación, seguimiento entre otros, cuan-

do los dos primeros limitaban el alcance de las acciones a los inicios del proceso. Sin embargo, persisten casos como la elaboración de planes de acción por parte de las OSDE, o el procedimiento para la organización de los abastecimientos por las empresas, que no obligan a controlar o seguir y muestran deficiencias en la técnica legislativa.

No obstante, la enumeración actual de funciones y atribuciones, además de aliviar parte de la dispersión legislativa existente, organiza y homogeniza mejor la separación o diferenciación, facilitando su implementación en opinión de los autores.

Se observó igualmente una flexibilización en la concepción de las funciones y atribuciones, al utilizar fórmulas más generales al redactar como “cuando corresponda” o “cualquier otra que se establezca legalmente”. Ello permite ampliar su alcance en dependencia de la complejidad de la actividad a realizar, como la elaboración y aplicación del procedimiento para la contratación económica, pero por la misma razón puede tener lugar su empleo indiscriminado.

Deben destacarse las novedades que introduce el Decreto 336 de 2017 para las relaciones entre las OSDE y las instituciones a las que antes se subordinaban, pues no solo cambia la naturaleza de la relación (de subordinado a ente atendido), sino que se especifica el contenido de la atención que recibirán las primeras. No obstante, se insiste que la puesta en práctica de estos cambios deberá seguirse de cerca a fin de verificar hasta qué punto la diferencia entre subordinado y atendido se realiza efectivamente. En cambio, no puede decirse lo mismo de las relaciones entre OSDE, empresas estatales y UEB, donde las nuevas modificaciones solo implican un 10,8%, 13,3% y 11,1% respectivamente. Sintetizando, las nuevas modificaciones fueron las siguientes:

Por igual en OSDE y empresas:

- La adopción excepcional de medidas en entidades empresariales que no cumplan con los preceptos establecidos para el perfeccionamiento, por causas no imputables a su gestión.

A nivel de OSDE:

- Se añade la posibilidad de que se puedan crear órganos asesores del perfeccionamiento.
- Se autoriza el traspaso de UEB, la participación de los trabajadores en la elaboración del plan anual y el análisis de los resultados de la gestión, así como la desagregación del plan entre sus empresas.

A nivel de empresa:

- Se especifica que en el análisis de la gestión, deben incluirse los indicadores directivos y límite aprobados en el plan, así como los índices financieros.
- Resalta que por primera vez se le insta para que capte y evalúe la información estadística de las unidades empresariales de base. Con dichos datos, se podrían diseñar o ajustar las políticas por parte del Estado, o darle un mejor seguimiento al rol de las UEB.
- Extiende excepcionalmente hasta dos años la consideración de empresa nueva, lo que le otorgará más tiempo para certificar la contabilidad y efectuar el diagnóstico.
- Permite que ante una fusión con una empresa no perfeccionada, los trabajadores de la entidad en perfeccionamiento hasta ese momento, puedan continuar percibiendo hasta un año de pago adicional, ganando tiempo para optar nuevamente por la categoría sin afectarlos.

Dentro del conjunto de elementos anteriores, nos llamó la atención que:

- Los últimos cambios ocurridos en diciembre de 2017, resultaron pocos pero esclarecedores, al perfeccionar cómo se (diferenciarán) separarán y descentralizarán funciones y atribuciones, por lo que se avizora una flexibilización en la toma de decisiones.
- El perfeccionamiento se encuentra permeado de disposiciones jurídicas solo aplicables al sector estatal, por lo que no se ajusta a otras formas empresariales, al tratarse de regímenes de propiedad y administración diferentes.

Otro tema de mayor calado en el análisis del perfeccionamiento empresarial y su marco legal actual, es el relativo al enfoque basado en 25 principios, ocho más que los enunciados en el Decreto Ley original que normaba este proceso, el número 187 de 1998. El carácter marcadamente funcional de su contenido, integrado por 18 subsistemas con especificaciones de obligatorio cumplimiento en cada caso, se aleja de la idea de otorgar más autonomía a la dirección empresarial, y constituye de hecho una forma de restringirla, en un contexto macroeconómico que de por sí refuerza esa restricción, dada la alta centralización y discrecionalidad en la asignación, así como el manejo de los recursos financieros en divisas, en las condiciones vigentes de dualidad monetaria y multiplicidad cambiaria. Este enfoque, además, omite que cada sector tiene un conjunto de

especificidades tecnológicas, laborales, económicas, culturales, clientes a quienes sirve entre otras, que le imprime especificidades a la gestión que no pueden ser normadas efectivamente “desde arriba”, sino que deben ser responsabilidad del subsistema gerencial de cada empresa.

De esta manera, tanto la prescripción pormenorizada y estandarizada de cómo administrar la empresa (al margen de las particularidades citadas), como el enfoque fragmentado orientado hacia subsistemas funcionales, no obstante sus sucesivas modificaciones, obstaculizan la dirección integrada de (y desde) la empresa, así como la introducción de sistemas integrados de gestión y mejora continua (Blanco, 2012). Visto así, no se considera que el perfeccionamiento deba primar como enfoque en una futura ley de empresas.

## **Breve comparación con legislaciones sobre empresas foráneas**

Elegir países en un primer intento para su comparación con Cuba fue difícil, por lo que se acudió a las particularidades históricas que rodearon a las empresas. Así, en este acercamiento se seleccionó a China, porque recibió la influencia de las reformas de países ex socialistas durante la década del ochenta, así como por la profundidad de sus transformaciones en su modelo, que comenzó como economía centralizada. Cuenta con el sector estatal dueño de los medios de producción más grande del mundo.

Se escogió además a la India, porque su Estado ha desempeñado un rol generador de cohesión social desde los años cuarenta. Tanto en China como en la India se nacionalizaron múltiples propiedades. Por último, se optó por México, dada la fuerte presencia en su momento del paraestatalismo, que sentó sus bases desde 1822, con un Estado por demás accionista en empresas clave para el país en la agricultura, la industria y el comercio (Barrera, 2017, pp. 65-68).

Los factores comunes hallados en los países citados, es que cuentan con legislaciones diferentes para cada tipo de empresa, al igual que Cuba. Además, han regulado jurídicamente las funciones y atribuciones más importantes de las entidades comparadas, dejando la creación de otras nuevas a libre elección de las partes. Las excepciones son las micro, pequeñas y medianas empresas indias, y las empresas industriales propiedad de todo el pueblo chinas. Resaltó el caso de las compañías chinas, cuya legislación permite que prevalezcan las funciones y atribuciones diseñadas en los estatutos, por encima de las establecidas en ley (China:

President, 1996, art. 14; President, 1997, art. 35; President, 2006, 2007, arts. 2, 3.4, 16.1. India: Parliament, 2013, apartado 2.27. México: Congreso, 1934, art. 10).

Al mismo tiempo, se notó que el diseño de las funciones y atribuciones se encuentra alejado de la exhaustividad del caso cubano, donde aparecen prácticamente “normalizadas”. Es por ello que de este primer acercamiento, se considera que podrían regularse las funciones y atribuciones más importantes, como se observó en la mayor parte de los ejemplos comparados, y dejar el resto como guía a seguir por los órganos de dirección.

## Consideraciones finales

El presente artículo constituye una primera aproximación a una norma jurídica para la empresa en Cuba y su posible incidencia en la administración. En la medida que se hace más perentorio enfrentar simultáneamente los desafíos del crecimiento y del desarrollo, el perfeccionamiento, elaboración y promulgación de normas jurídicas para todo el sistema empresarial cubano es una necesidad que deberá ser enfrentada en el menor plazo posible, habida cuenta de la dispersión legislativa remanente, los vacíos existentes, el enfoque empleado para el caso de las empresas estatales y la diversidad conceptualmente reconocida de su tejido empresarial, cuya estructura y número de actores deberá seguir cambiando.

El perfeccionamiento empresarial funciona como un conjunto de normativas jurídicas útiles, pero pletórico de funciones y atribuciones obligatorias, lo cual entra en contradicción con la necesidad de descentralizar la dirección y otorgar mayor autonomía al sistema empresarial cubano. Es por ello que opinamos que no debería convertirse tal y como se encuentra ahora, en la legislación a seguir para todo el sistema empresarial estatal. En cambio, podría proveerlas de un marco jurídico donde aparezcan los asuntos imprescindibles: funciones y atribuciones más importantes, así como los requisitos para su creación y extinción, dejando el resto como guía. El diseño e implementación del sistema de gestión sugiere que se quede en manos de sus directivos y trabajadores, pero también ofreciendo directrices a modo de guía, para que las empresas tomen lo que consideren y el resto lo ajusten a sus características específicas.

La continuación de este texto incluye, entre otros aspectos:

- La realización de estudios de impacto para evaluar la eficacia de las recientes modificaciones legislativas en la administración de las

empresas estatales, consideradas como fase intermedia hacia una normativa jurídica definitiva (Odriozola, Vega, 2017). Para ello, se planea comenzar dándole seguimiento a la capacitación que se está llevando a cabo con los cuadros de dichas instituciones.

- Refinar los criterios de análisis e incorporar a la comparación legislaciones de empresas de otros países que muestren afinidades con Cuba atendiendo a su orientación política, y también a la realización de transformaciones en su modelo económico partiendo de una alta centralización.

## Bibliografía

- Asamblea Constituyente (2004). *Constitución de la República de Cuba*, combinado de Periódicos Granma, La Habana.
- Barrera, Seida (2017). *La gestión del patrimonio de la empresa estatal cubana. Asociaciones con otros sujetos nacionales*. Tesis en opción al grado de Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad de La Habana, La Habana.
- Blanco, Humberto (2012). *Dirección integrada de la gestión empresarial*, ponencia presentada en el Seminario Anual del CEEC.
- Castro, Yudy (2016). “Aplicación de tributos en el sistema empresarial estatal. Muchas inquietudes... algunas respuestas”, en *Granma*, La Habana, 15 de noviembre.
- Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (1988). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Ordinaria, no. 51, 12 de julio.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2009). *Ley General de Sociedades Mercantiles*, 2 de junio.
- Consejo de Estado (2014). “Decreto Ley 252, anotado y concordado, sobre la continuidad y el fortalecimiento del sistema de dirección y gestión empresarial cubano”, en *Gaceta Oficial Extraordinaria*, no. 27, 30 de mayo.
- (2017). “Decreto Ley 334, modifica el Decreto-Ley no. 252, de 7 de agosto de 2007”, en *Gaceta Oficial Extraordinaria*, no. 58, 13 de diciembre.
- (1998). “Decreto Ley no. 187, de las Bases Generales del Perfeccionamiento Empresarial”, en *Gaceta Oficial Ordinaria*, no. 45, 25 de agosto.
- Consejo de Ministros (2017). “Decreto no. 334, modifica el Decreto no. 281, reglamento para la implantación y consolidación del Sistema de Dirección y Gestión Empresarial estatal; Decreto no. 335, del sistema empresarial estatal cubano; Decreto no. 336, del sistema de relaciones de las organizaciones superiores de dirección empresarial”, en *Gaceta Oficial Extraordinaria*, no. 58, 13 de diciembre.

- \_\_\_\_\_ (2014). “Decreto 281, Reglamento para la implantación y consolidación del sistema de dirección y gestión empresarial estatal”, en *Gaceta Oficial Extraordinaria*, no. 21, 28 de abril.
- \_\_\_\_\_ (1979). “Decreto 42, Reglamento General de la Empresa Estatal (subordinación local)”, en *Gaceta Oficial Ordinaria*, no. 16, 4 de junio.
- Gómez, Susana (2017). “Reglas nuevas, ¿empresas nuevas?”, [www.juventudrebelde.cu](http://www.juventudrebelde.cu), consultado el 20 de diciembre.
- González, Lien (2005). “Breve reseña del proceso de perfeccionamiento empresarial cubano”, en *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas*, La Habana.
- Gordillo, Agustín (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, tomo 1, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires.
- Hernández, María E. (2014). “La delegación de autoridad. Condiciones y técnicas de aplicación”, en revista *FACES*, Universidad de Carabobo, octubre.
- Murillo, Marino (2017). “Intervención ante la Asamblea Nacional del Poder Popular del 21 de diciembre del 2017”, en *Granma*, La Habana, 22 de diciembre.
- Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera (2017). *Cuba: cartera de oportunidades de inversión extranjera 2017-2018*.
- Ministerio de Comercio Exterior (1999). *Resolución 260. Reglamento de constitución de sociedades mercantiles cubanas*, 21 de junio.
- Ministerio de Comercio Interior (2016). “Resolución 61, sobre las relaciones comerciales entre las entidades productoras y comercializadoras mayoristas con las cooperativas no agropecuarias”, en *Gaceta Oficial Extraordinaria* 12, 13 de abril.
- National People’s Congress (2006). *Partnership Enterprise Law of the People’s Republic of China*, Order of the President, no. 55, 23 de febrero de 1997, enmendado el 27 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Companies Law*, Order of the President, no. 42, 1 de enero.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Law of the People’s Republic of China on Township Enterprises*, Order of the President, no. 76, 29 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (1988). *Law of the People’s Republic of China on Industrial Enterprises Owned by the Whole People*, Order of the President, no.3, 1 de agosto.
- Odriozola, Johana y Yovana Vega (2017). *Conferencia de prensa sobre las modificaciones a la legislación sobre el perfeccionamiento empresarial*, La Habana, 12 diciembre.
- ONEI (2018): *Anuario Estadístico de Cuba 2017*, ONEI, La Habana.

- \_\_\_\_\_ (2017). *Anuario Estadístico de Cuba 2016. Empleo y salarios*, ONEI, La Habana.
- Parliament (2013). “The Companies Act, Law no. 18”, en *The Gazette of India*, no. 27, 30 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (2006). *The micro, small and medium enterprises development*, no. 27.
- PCC (2016). *Actualización de los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*, VII Congreso del Partido, La Habana.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Plan Nacional de desarrollo económico y social hasta 2030*, VII Congreso del Partido, La Habana.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Informe Central al VI Congreso*, [s.e.], La Habana.
- \_\_\_\_\_ (2011). Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, [s.c.], aprobados el 18 de abril.
- Prieto, Martha (2015). “¿Qué municipios necesitamos? Algunos principios para su configuración”, en *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*, Editorial de la Universidad de La Habana, La Habana.

# Surgimiento y desarrollo de las normas de gestión de la I+D+i y su importancia para Cuba

ROSA MAYELÍN GUERRA BRETAÑA  
JORGE RICARDO RAMÍREZ GARCÍA

## Introducción

Los procesos de innovación han sido tratados extensamente en su conceptualización y tipología (Garzón y Ibarra, 2013; Ramírez García y Guerra Bretaña, 2017), los modelos de innovación que han sido desarrollados a lo largo del último siglo mismo (Robayo, 2016; Velasco, Zamanillo, y Gurutze, 2007) o los factores que pueden favorecer u obstaculizar las innovaciones empresariales (Díaz Fernández, 2017). Sin embargo, en el contexto nacional poco se ha abordado el cómo gestionar las actividades de investigación, desarrollo e innovación de manera sistémica a partir de la implementación de las normas aplicables.

Si bien todas las organizaciones innovan de una forma u otra y muchas están conscientes de la necesidad de lograr resultados innovadores, persiste la confusión respecto a cómo innovar, por esta razón se necesita una orientación a las empresas para la innovación sistemática (Karlsson, 2013). En este contexto, los sistemas normalizados de gestión de la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) permiten a las organizaciones manejar adecuadamente el complejo proceso de innovación, sistematizar sus actividades y mejorar la eficiencia del proceso (Mir, Casadesús, y Petnji, 2016).

Como antecedentes nacionales de este trabajo, los sistemas de gestión de la I+D+i fueron abordados profundamente en Cuba, en los años 2008-2011 a partir del proyecto “Sistema de gestión aplicable a la I+D+i en Cuba”, realizado por investigadores del Instituto Nacional de Investigaciones en Normalización – ININ (actual Centro de gestión y desarrollo de la calidad-CGDC) (Ayala Ávila, Sosa Vera, y Iglesias Valcárcel, 2009; Sosa Vera y Ayala Ávila, 2012). Sin embargo, los resultados de este proyecto no pudieron concretarse en una norma cubana debido a que el sistema cubano de ciencia e innovación tecnológica se encontraba en un franco período de reordenamiento. Por este motivo muchas organizaciones, acostumbradas a trabajar con sistemas normalizados de gestión,

se guían por la norma española de gestión de la I+D+i (Guerra Breñaña, Meizoso Valdés, y Ramírez García, 2015).

En estos momentos ha cambiado la situación ya que el país está dando pasos para participar en las actividades del Comité Técnico número 279 de la Organización Internacional de Normalización (ISO/TC 279), para trabajar en la serie de normas internacionales ISO 50500 para la gestión de la innovación (Dávila Fernández y Fernández Infante, 2017). Para ello, se ha creado en Cuba el Comité Técnico de Normalización NC/CTN 128 de Gestión de la Innovación, presidido por el CITMA.

Por estos motivos el momento es idóneo para abordar con profundidad esta temática.

El objetivo de este trabajo es mostrar los orígenes de las normas de gestión de la I+D+i, su desarrollo actual y su importancia para todas las organizaciones. Estos aspectos son abordados en la primera parte del trabajo, mientras que la segunda parte está dedicada a aportar las consideraciones de los autores sobre cómo estas normas pueden ser incorporadas efectivamente en las organizaciones cubanas.

## **Surgimiento y desarrollo de las normas de gestión de la I+D+i**

En septiembre de 1992 el Comité Europeo de Normalización (CEN) creó el Comité CEN-STAR con el objetivo de elaborar normas para la actividades de investigación, desarrollo e innovación (Mir y Casadesús, 2011), al tomar en consideración la importancia que le conceden a la innovación tanto los políticos como los hombres de negocios, y las sinergias existentes entre las actividades de normalización e innovación (Pérez, 2002).

Imbuida en un empeño similar en el año 2000 la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) creó el Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 166 - Actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación (I+D+i)- el cual publicó en el año 2002 de forma experimental las primeras normas de gestión de la I+D+i. La familia estaba compuesta por los documentos normativos siguientes:

- UNE 166000:2002 EX: *Gestión de la I+D+i: Terminología y definiciones de las actividades de la I+D+i.*
- UNE 166001:2002 EX: *Gestión de la I+D+i: Requisitos de un proyecto de I+D+i.*
- UNE 166002:2002 EX: *Gestión de la I+D+i: Requisitos del sistema de gestión de I+D+i.*

Los objetivos de esta serie de normas eran facilitar la identificación y sistematización de proyectos de I+D+i en las empresas y mejorar su gestión. La primera norma de la familia, la UNE 166000, definía la terminología a emplear en las dos siguientes, con conceptos tales como: innovación, objetivo de I+D+i, nuevo producto o proceso, tecnología, etcétera. Por su parte, la UNE 166001 establecía los aspectos a incluir en una memoria de I+D+i y daba indicaciones sobre como planificar un proyecto de I+D+i.

En la Norma UNE 166000 (AENOR, 2006a) se define Sistema de Gestión de la I+D+i como la parte del sistema general de gestión de la organización que incluye la estructura organizativa, la planificación de las actividades, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos para desarrollar, implantar, llevar a efecto, revisar y mantener al día la política de I+D+i de la organización.

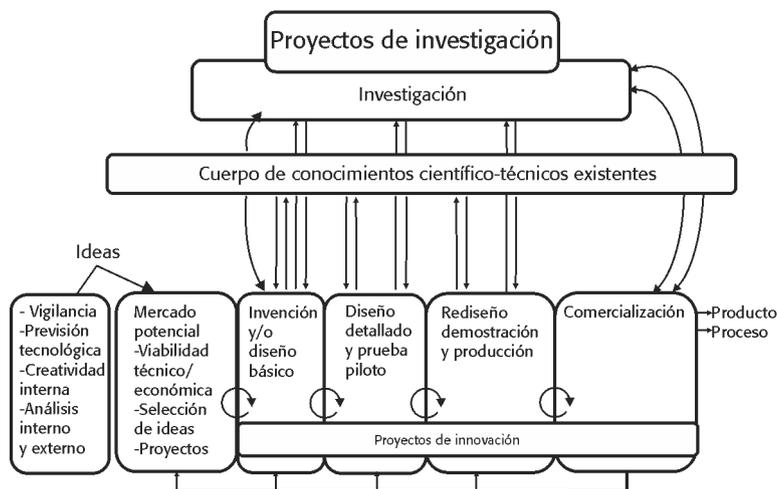
La última norma de este grupo la UNE 166002 establecía un modelo del proceso de la I+D+i, así como los requisitos para su gestión (documentación, registros, compromiso de la dirección, política de I+D+i, gestión de los recursos, etcétera), y relacionaba las actividades de la I+D+i: selección de ideas, vigilancia tecnológica, transferencia de la tecnología, diseño básico, pruebas piloto, etcétera. Esta norma permitía, por primera vez, certificar los sistemas de gestión de la innovación<sup>1</sup> (SGI) por un organismo acreditado para ello. Además, la norma enfatiza que la adopción de un SGI debe ser una decisión estratégica de la organización.

El modelo de innovación empleado en la norma UNE 166002 es el llamado Modelo de “enlaces en cadena” del proceso innovador de Kline, el cual se ha clasificado como un modelo interactivo o mixto (Robayo, 2016), a diferencia de los enfoques lineales previos (*Technology-Push*, *Market-Pull*) y el Modelo por etapas que involucra aspectos de los dos anteriores). El modelo de “enlaces en cadena” (Figura 1) involucra la ciencia y la tecnología en todas las etapas del proceso innovador al plantear que la innovación surge del conocimiento científico acumulado que se aplica cuando surge un problema tecnológico determinado, pero que si no se encuentran las soluciones requeridas, la ciencia vuelve a intervenir en nuevas investigaciones orientadas a la solución del problema planteado.

---

1 En este documento se emplean las siglas más actuales “SGI” en lugar de las siglas “SGIDi” empleadas en las normas españolas.

FIGURA 1. MODELO DE ENLACES EN CADENA DEL PROCESO DE I+D+I



Fuente: AENOR (2006b, p. 7).

Para completar la familia, entre el 2003 y el 2005 AENOR publicó las siguientes normas:

- UNE 166003:2003 EX *Gestión de la I+D+i: Competencia y evaluación de auditores de proyectos de I+D+i.*<sup>2</sup>
- UNE 166004:2003 EX: *Gestión de la I+D+i: Competencia y evaluación de auditores de sistemas de gestión de I+D+i.*<sup>3</sup>
- UNE 166005:2004 IN: *Gestión de la I+D+i: Guía de aplicación de la Norma UNE 166002:2002 EX al sector de bienes de equipo.*<sup>4</sup>

Luego de cuatro años en fase experimental las tres normas iniciales fueron actualizadas en el año 2006 (UNE 166000:2006, UNE 166001:2006, UNE 166002:2006) y se adició una cuarta experimental relacionada con la vigilancia tecnológica:

- UNE 166006:2006 *Gestión de la I+D+i: Sistema de vigilancia tecnológica.*

2 Eliminada en el 2006.

3 Eliminada en el 2009.

4 Sector de fabricación de equipos metalmecánicos, eléctricos y electrónicos.

El objetivo fundamental de esta norma es facilitar la formación y estructuración del proceso de observación del entorno para apoyar la toma de decisiones a todos los niveles de la organización hasta convertirlo en un sistema permanente de Vigilancia Tecnológica (Tejera, 2011). Este sistema involucra las actividades siguientes: identificación de las necesidades de información, las fuentes de información y los medios de accesos a las fuentes; la planificación de los recursos necesarios; la búsqueda, tratamiento y validación de la información; la valoración de la información obtenida y su distribución; finalmente el análisis de los resultados obtenidos.

En la actualización vigente, la familia UNE 166000 está compuesta por los documentos siguientes:

- UNE 166000:2006 *Gestión de la I+D+i: Terminología y definiciones de las actividades de I+D+i.*
- UNE 166001:2006 *Gestión de la I+D+i: Requisitos de un proyecto de I+D+i.*
- UNE 166002:2014 *Gestión de la I+D+i: Requisitos del sistema de gestión de la I+D+i.*
- UNE 166006:2011 *Gestión de la I+D+i: Sistema de vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva.*
- UNE 166008:2012 *Gestión de la I+D+i: Transferencia de tecnología.*

La última norma de la serie, la UNE 166008:2012, se orienta a consolidar la base tecnológica de carácter innovador, potenciar el papel de los intermediarios de innovación, en especial la incubación de empresas de base tecnológica, los mecanismos de comunicación y difusión de la oferta y la demanda tecnológica y su labor de apoyo para la formalización de proyectos en cooperación (Tejera, 2011).

Entre el 2007 y el 2012 varios países desarrollaron normas nacionales de gestión de la innovación (Mir, Casadesús, y Petnji, 2016). En el 2007 Portugal publicó las normas NP 4456:2007, NP 4457:2007, NP 4458:2007, NP 4461:2007 adaptadas de las normas españolas, siendo la NP 4457:2007 *Gestión de la I+D+i: Requisitos del sistema de gestión de la I+D+i* la norma certificable.

En el Reino Unido en el 2008 se publicó la norma BS 7000-1:2008: *Guide to managing innovation*, la cual brinda una guía para el diseño y desarrollo de productos innovadores y competitivos que satisfagan a largo plazo las necesidades y expectativas percibidas por los clientes. Sin

embargo, la diferencia fundamental con la norma española es que la británica BS 7000-1 solo es una guía de buenas prácticas no certificable (Mir Mauri y Casadesús Fa, 2011), mientras que la UNE 166002 permite certificar los SGI y su estructura es compatible con las normas de sistemas de gestión de la calidad (ISO 9001) y de gestión ambiental (ISO 14001), lo que favorece su manejo integrado en las organizaciones.

También en el 2008 Colombia y México fueron pioneros en América Latina en la elaboración de normas para la gestión de la Innovación (NTC 5801:2008 y NMX-GT-003-INMC: 2008, respectivamente), seguidos por Brasil en el 2011 (ABNT NBR 165001:2011).

En Europa en noviembre del 2008 en el seno del CEN comenzó sus trabajos el comité técnico CEN/TC 389 *Innovation Management* dirigido por AENOR. Como resultado de sus trabajos, en el 2013 fue publicada la especificación técnica CEN/TS 16555-1 *Innovation Management System*. Este documento fue el primero de una serie de siete especificaciones técnicas (TS) que abarcan las áreas siguientes:

- Desarrollo de la estrategia y visión de innovación.
- Construcción de la estructura y la cultura organizacional para promover la innovación.
- Introducción de un proceso de innovación óptimo.
- Utilización de métodos, técnicas y herramientas para promover la innovación.
- Orientación y medición del resultado de la innovación.

El objetivo de este trabajo de normalización es ayudar a las organizaciones a aumentar sus capacidades de innovación para que puedan crear mayor valor para sus partes interesadas. Estas normas emplean la estructura del ciclo de mejora continua planificar-hacer-verificar y actuar (PHVA) y adoptan los conceptos de la ISO para los sistemas de gestión en este caso enfocado a la política y los objetivos de innovación de la organización. En 2015 se publicaron cinco partes más del estándar europeo de Gestión de la Innovación y una séptima parte en el 2016 (véase tabla 1). A pesar de la utilidad de estas normas y su sólido basamento teórico, algunos autores consideran que ellas deben ser mejoradas con la incorporación de los enfoques del triángulo del conocimiento<sup>5</sup> y de la cuádruple

---

5 Educación, investigación e innovación son los tres lados del “triángulo del conocimiento”.

hélice<sup>6</sup> para evitar el aislamiento de las empresas que realizan actividades de innovación (Mavroeidis y Tarnawska, 2017).

**TABLA 1. DOCUMENTOS NORMATIVOS ELABORADOS POR EL COMITÉ TÉCNICO EUROPEO CEN/TC 389 INNOVATION MANAGEMENT**

Año	Título de la norma
2013	CEN/TS 16555-1: EX Gestión de la innovación. Parte 1: Sistema de gestión de la innovación
2015	UNE-CEN/TS 16555-2 EX Gestión de la innovación. Parte 2: Gestión de la inteligencia estratégica
2015	UNE-CEN/TS 16555-3 EX Gestión de la innovación. Parte 3: Pensamiento innovador
2015	UNE-CEN/TS 16555-4 EX Gestión de la innovación. Parte 4: Gestión de la propiedad intelectual
2015	UNE-CEN/TS 16555-5 EX Gestión de la innovación. Parte 5: Gestión de la colaboración
2015	UNE-CEN/TS 16555-6 EX Gestión de la innovación. Parte 6: Gestión de la creatividad
2016	UNE-CEN/TS 16555-7 EX Gestión de la innovación. Parte 7: Evaluación de la gestión de la innovación

Fuente: Elaboración propia.

Desde el 2013 la ISO creó el comité técnico ISO/TC 279 Gestión de la Innovación, dirigido por la Asociación Francesa de Normalización (AFNOR), con el objetivo de estandarizar la terminología, las herramientas, los métodos y las interacciones entre las partes relevantes para realizar las innovaciones. En menos de un año se unieron a este comité 23 países. En la figura 2 se muestra la estructura del ISO/TC 279 y los campos de estudio de sus cuatro grupos de trabajo.

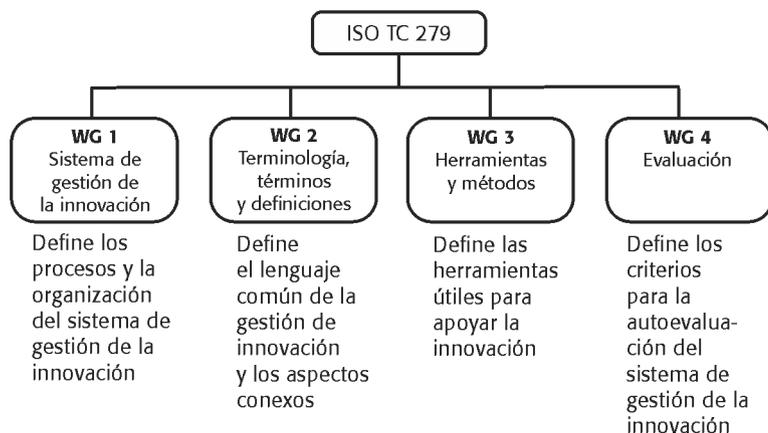
---

6 Cuádruple hélice: En la sociedad del conocimiento la comunidad pasa a ser un actor fundamental, conjuntamente con la empresa, la universidad como fuente del conocimiento y el Estado.

En la actualidad el ISO/TC 279 está trabajando en la serie de normas ISO 50500, dos de ellas en estado de *Committee Draft* (CD), una como *Draft International Standard* (DIS), dos como *Approved Work Item* (AWI) y una como *New Project*(NP). Ellas son:

- ISO/CD 50500 *Innovation management - Fundamentals and vocabulary.*
- ISO/CD 50501 *Innovation management - Innovation management system – Guidance.*
- ISO/NP TR 50502 *Innovation management - Assessment – Guidance.*
- ISO/DIS 50503 *Innovation management - Tools and methods for collaborative innovation – Guidance.*
- ISO/AWI 50504 *Innovation management - Strategic intelligence management.*
- ISO/AWI 50505 *Innovation management - Intellectual property management.*

FIGURA 2. ESTRUCTURA DEL ISO/TC 279



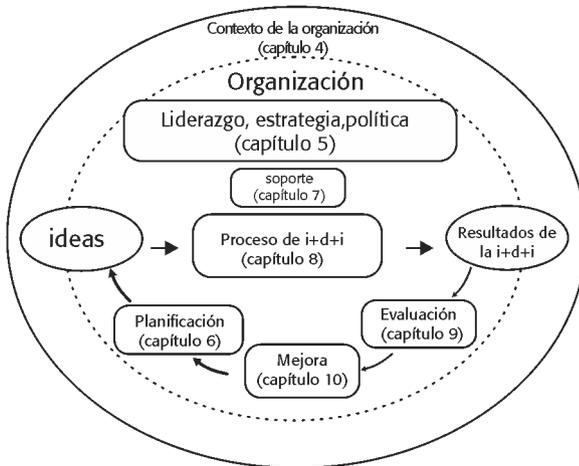
Fuente: Elaboración propia.

La ISO 50501 está prevista para ser publicada en el 2018 o en los primeros meses del 2019 (Ozan, 2017). Esta norma será publicada en forma de guía, como la BS 7000-1:2008 y la especificación técnica CEN-TS 16555-1:2013, y no como norma certificable, como la española UNE

166002:2014, para evitar que los gobiernos requieran de la certificación de los SGI para acceder a fondos para los proyectos de innovación, dejando la decisión a las empresas de estructurar sus procesos de innovación de la forma que consideren. Se parte de la concepción de que la innovación es una decisión estratégica orientada al negocio y no debe ser restringida por requisitos regulatorios ni por otras acciones burocráticas. En lo que sí concuerdan los expertos de la ISO es que un enfoque sistemático de la gestión de la innovación es un paso al éxito para cualquier organización que desee ser más innovadora (Lai, 2015).

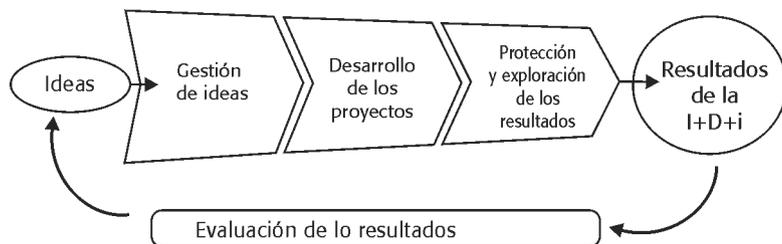
La UNE 166002:2014 mantiene su vigencia como norma certificable y ha sido ajustada a la nueva estructura establecida por la Organización Internacional de Normalización (ISO) para todas las normas de sistemas de gestión elaboradas por esta organización a partir de la publicación del Anexo SL de la Directivas de la ISO (ISO/IEC, 2013). Además, se incorporaron en ella las directrices de la Especificación Técnica Europea CEN/TS 16555-1. En esta última versión se eliminaron las debilidades detectadas en la norma, principalmente el estar centrada en la innovación tecnológica en productos. En esta nueva norma se aporta el modelo de SGI (Figura 3) y se simplifica el modelo del proceso de innovación (Figura 4), respecto al de la versión anterior.

FIGURA 3. ELEMENTOS CLAVE INCLUIDOS EN EL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA I+D+I, SEGÚN LA UNE 166002:2014



Fuente: AENOR (2014, p. 5).

FIGURA 4. REPRESENTACIÓN ESQUEMÁTICA DE LOS PROCESOS OPERATIVOS DE LA I+D+I (CICLO DE LA I+D+I), SEGÚN LA UNE 166002:2014



Fuente: AENOR (2014, p. 15).

En la actual norma se establece que un sistema de gestión de la I+D+i incluye todas aquellas actividades necesarias para generar innovaciones de forma continua y se sustenta en los aspectos siguientes:

- El contexto de la organización
- El liderazgo y la estrategia para la I+D+i
- La planificación para el éxito de la I+D+i
- Los factores que dan soporte a la I+D+i
- El proceso de I+D+i
- La evaluación del desempeño de la I+D+i
- La mejora del sistema de gestión de la I+D+i

## Importancia de los sistemas normalizados de gestión de la innovación

Si bien la innovación como proceso creativo no puede ser normalizada, su gestión sí puede y debe serlo para lograr una mayor eficacia y eficiencia del proceso innovador. Los líderes deben alinear las actividades de innovación con la estrategia del negocio, lo cual no quiere decir que la dirección esté fijada de manera permanente, ya que a medida que se gana nuevo conocimiento la organización encuentra nuevas oportunidades y es capaz de encarar nuevos retos (Merrill, 2017). Por otra parte, la cultura innovadora no solo debe ser creativa, sino que debe propiciar la ejecución de la nueva idea, para lo cual las normas de sistemas de gestión de la innovación con sus requerimientos organizativos y estructurales son de indudable utilidad.

La gestión de la innovación se fundamenta en siete principios definidos de forma preliminar por el WG 1 del ISO TC 279 (Parysow, 2015), ellos son:

1. Generación de valor: El valor se genera a partir de una oportuna implementación, y la adopción e impacto resultante de las nuevas y mejoradas soluciones para todos los actores involucrados.
2. Líderes con foco en el futuro: Líderes en todos los niveles de la organización que desafíen al status quo, inspirando a otros para abordar necesidades insatisfechas y crear valor. Guiados por la curiosidad y actuando con valentía, impulsando la participación permanente para la consecución de los objetivos propuestos.
3. Cultura de la innovación: Valores, creencias y comportamientos apoyando visiones y actitudes abiertas al cambio y la experimentación. Una actitud de aceptación al fracaso y de impulso a la colaboración dentro y fuera de la organización. Esta cultura permite la coexistencia de la creatividad y las acciones necesarias para identificar y ofrecer nuevas soluciones.
4. Ideas útiles: Aprovechar una diversa gama multidisciplinaria de fuentes de información e ideas internas y externas, que son utilizadas en forma sistemática para generar conocimiento y para identificar necesidades latentes con el fin de encontrar áreas potenciales para la innovación.
5. Orientación con propósito: La orientación de la innovación basada en objetivos alineados y un nivel relevante de ambición, ambos sostenidos por los recursos y personas necesarias.
6. Dominio de la incertidumbre: La incertidumbre y los riesgos son evaluados y gestionados por una experimentación sistemática y la gestión estratégica de la cartera de oportunidades.
7. Capacidad de adaptación: La organización que desarrolla la capacidad de adaptar sus estructuras, sistemas y procesos de manera oportuna, tiene más chances de hacer frente a los cambios de contexto alineándolos con el propósito deseado.

La implementación de los SGI permite a las empresas:

- Sistematizar sus actividades de I+D+i e integrarlas en la gestión general de la empresa
- Facilitar la toma de decisiones relacionadas con la inversión en proyectos de I+D+i
- Planificar, organizar y controlar las unidades de I+D+i, así como la cartera de proyectos y productos generados
- Establecer la interacción de la I+D+i con otros departamentos, divisiones y colaboradores externos

- Demostrar la transparencia de las actividades de I+D+i
- Fortalecer la cultura de innovación y la capacidad innovadora de la empresa, abriendo la mente a los nuevos métodos y modelos de negocios.
- Mayor aprovechamiento del *know-how*
- Mayor organización y completamiento de la información y la documentación de los proyectos
- Aportar un valor añadido de confianza en la actividad de I+D+i de la empresa, mejorando su imagen empresarial y su competitividad
- Compatibilidad con otros sistemas de gestión

De cara al mercado la implementación de las normas de SGI:

- Da una guía sobre cómo la organización puede cumplimentar las necesidades no satisfechas de los clientes y otras partes interesadas
- Incrementa la competitividad y las oportunidades del negocio, abre nuevos mercados y reduce el tiempo de entrada al mercado y las barreras técnicas al comercio

Además, contar con una norma internacional para las actividades de I+D+i con procedimientos normalizados compartidos permite establecer relaciones de trabajo más productivas y una mejor comunicación entre las partes involucradas en un proyecto multiinstitucional y hasta multinacional.

Debido a que la norma UNE 166002 es una de las primeras normas certificables en el mundo en la esfera de la innovación, se cuenta con más de 500 empresas certificadas por la misma, por lo que se ha podido reunir suficiente información para evaluar su impacto en las empresas. Mir, Casadesús y Petnji (2016) aplicaron una encuesta a 347 empresas con sus sistemas de gestión de la innovación certificados y encontraron que estos sistemas impactan directa y positivamente en las capacidades de innovación y en el desempeño de las empresas. Sin embargo, no encontraron una relación directa entre los SGI y el desempeño en innovación, por lo que al parecer esta relación está mediada por el factor “capacidades de innovación”. Estos autores concluyen que la gestión de la innovación no incluye solamente los procesos y procedimientos o las destrezas y habilidades, sino también un conjunto de capacidades organizacionales que permiten gestionar más eficientemente el proceso de innovación y apli-

carle la mejora continua, por lo que es de esperar que con el SGI se logren mejores capacidades de innovación y mejores resultados empresariales.

La norma UNE 166002 contiene requisitos y directrices prácticas para la formulación y el desarrollo de políticas de I+D+i, para el establecimiento de objetivos acordes con las actividades, productos y servicios específicos de cada organización, para la identificación de tecnologías emergentes o nuevas tecnologías no aplicadas en su sector, cuya asimilación y posterior transferencia proporcionarán la base para generar proyectos, potenciar sus productos, procesos o servicios y mejorar su competitividad.

Los Sistemas de Gestión de la I+D+i permiten a empresas y organismos, independientemente de su tamaño o del sector económico al que pertenezcan, mejorar de manera sistemática sus actividades de I+D+i, sin restringirla con reglas fijas que disminuyan la creatividad de los trabajadores, proporcionando directrices útiles para organizar y gestionar eficazmente este tipo de actividades.

## **Modelo del proceso de innovación para la empresa cubana, como parte del sistema de gestión**

Para ser exitosas las organizaciones deben estar constantemente innovando, de forma que logren satisfacer las necesidades y expectativas de las partes interesadas y aún anticiparse a ellas. Para ello, es necesario establecer los procesos de vigilancia tecnológica, inteligencia estratégica e innovación de manera sistemática y como procesos transversales a todas las actividades de la organización, dirigidos por su alta dirección e integrados en los procesos del sistema de gestión de la organización.

En el contexto nacional cubano, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 define seis ejes estratégicos sobre los cuales se sustenta y que han de girar de manera integrada y efectiva para facilitar el logro de los objetivos que se propone y, con ello, alcanzar la Visión de la Nación (Consejo de Estado, 2016).

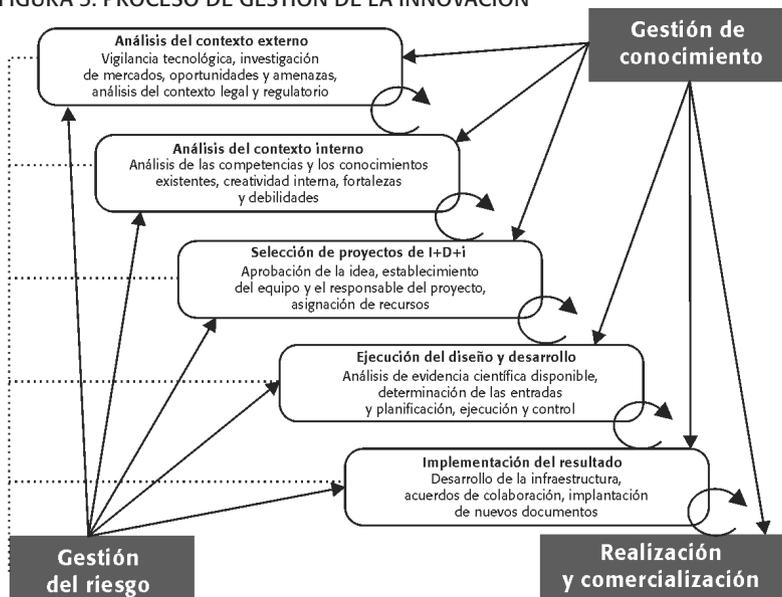
En el numeral 134 del eje “Potencial humano, ciencia, tecnología e innovación” se expresa la importancia de garantizar en las empresas, organizaciones y centros de generación de conocimiento un ambiente que permita compartir los riesgos inherentes a los procesos de innovación que facilite su consideración como un componente básico de las estrategias empresariales (Consejo de Estado, 2016). Más adelante se destaca, en el segundo objetivo general de este eje, el propósito de elevar el impacto

de la ciencia, la tecnología y la innovación en el desarrollo económico y social y, dentro de los objetivos específicos, el segundo, el tercero y el quinto destacan el papel de la metrología, la normalización y la calidad, el cierre del ciclo científico productivo y el fomento, desde edades tempranas, de una cultura emprendedora e innovadora.

En consonancia con las aspiraciones que los anteriores planteamientos recogen, resulta conveniente proponer un modelo que, teniendo en cuenta la realidad nacional en el actual contexto internacional, facilite a las organizaciones la ejecución del proceso de innovación y favorezca la materialización de las aspiraciones ya señaladas que, como punto culminante, se recogen en la Visión de la Nación para 2030.

Considerando la brecha temporal hasta la publicación de la norma internacional (fines de 2018 o inicios de 2019) y su adopción por el país, es conveniente que las organizaciones cubanas, particularmente las empresas que están en Perfeccionamiento Empresarial o aspiran a incorporarse a él, dispongan de una herramienta que les permita apoyar sus acciones de gestión de la innovación y prepararse para la adopción y adaptación de la norma mencionada. El modelo propuesto se muestra en la figura 5.

FIGURA 5. PROCESO DE GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Dado que se ha estudiado empíricamente que la implementación de otros sistemas de gestión, no inhibe la innovación (Castillo, Casadesús, Karapetrovic, Heras, y Martín, 2008), sino que por el contrario existen sinergias entre los diferentes sistemas, en este trabajo se propone incorporar a los sistemas de gestión de la calidad de las organizaciones un proceso de gestión de la innovación, que incluya la gestión del conocimiento y de los riesgos en cada una de sus etapas, como se muestra en la figura 5. Por otra parte, la gestión del conocimiento de la organización y la mejora del desempeño a través de la innovación, caracterizan los sistemas de gestión de la calidad actuales (Franch y Guerra, 2016).

El proceso de gestión que se propone consta de seis etapas en las que de manera reiterativa se realiza la investigación, el desarrollo y la innovación (figura 5). Estas etapas son:

Etapa 1. Análisis del contexto externo. Se realizan la vigilancia tecnológica y la investigación de los mercados. Además, se investiga el contexto legal y regulatorio aplicable a los productos y procesos de la organización. Como resultado se identifican las oportunidades y amenazas del contexto externo.

Etapa 2. Análisis del contexto interno. Conjuntamente con la etapa anterior, este análisis completa el diagnóstico estratégico de la organización. Se realiza el análisis de las competencias y los conocimientos existentes en la organización, se identifican las nuevas ideas o conceptos generados como resultado de la creatividad interna. Finalmente se identifican las fortalezas y debilidades de la organización para satisfacer las necesidades del mercado y de todas las partes interesadas.

Etapa 3. Selección de proyectos de I+D+i. En esta etapa se realiza el análisis de la idea, por un equipo de expertos designado por la alta dirección y se rechaza o aprueba la ejecución del proyecto por las instancias correspondientes de la institución. Para los proyectos aprobados se designa el equipo y el responsable del proyecto y se asignan los recursos necesarios. Cuando las fuentes del financiamiento son externas a la organización, se envía el proyecto aprobado a las instancias correspondientes, considerando todos los requisitos necesarios en cada convocatoria específica.

Etapa 4. Ejecución del diseño y desarrollo. El equipo del proyecto profundiza en el análisis de evidencia científica disponible, con-

cretando el estado del arte en la temática en cuestión e identificando aquellos aspectos que le dan carácter innovador al proyecto. La norma NC-ISO 9000:2015 (ONN, 2015, p. 17) define el diseño y desarrollo como el “conjunto de procesos que transforman los requisitos para un objeto (producto, proceso, sistema) en requisitos (características) más detallados para ese objeto”. Para iniciar la ejecución, se determinan las entradas al diseño y desarrollo, entre ellas (ONN, 2015):

- Los requisitos funcionales y de seguridad de acuerdo al uso previsto
- La legislación y normativa aplicables al resultado de la innovación
- Los resultados del análisis de los riesgos
- Cuando sea apropiado, la información derivada de diseños similares previos
- Otros requisitos esenciales para el diseño y desarrollo del producto y los procesos

Se realiza la planificación del diseño y desarrollo, estableciendo sus etapas y los controles a realizar durante el proceso, incluyendo las actividades de verificación, validación y transferencia, los responsables de cada una de ellas, el personal competente y otros recursos necesarios. Posteriormente se ejecuta lo planificado, realizando los ajustes necesarios según los resultados alcanzados (o no) en cada etapa. Se aplican los controles planificados para comprobar que los resultados del diseño y desarrollo han cumplido los requisitos de los elementos de entrada establecidos (verificación) y que el producto resultante es capaz de cumplir los requisitos para su aplicación especificada o uso previsto (validación).

En sectores industriales con exigentes requisitos reguladores, como es el caso de los productos médicos (medicamentos, vacunas, biológicos, materiales, dispositivos y equipos médicos) se requiere mantener expedientes del diseño y desarrollo para cada tipo de producto (Guerra y Mishina, 2001).

Etapas 5. Implementación del resultado. Se analiza cómo se realizará el producto, si existen condiciones en la propia organización que realizó el diseño y desarrollo o se requiere transferir la tecnología mediante venta de *know-how*, licencias de producción o terci-

zación de algunas etapas del proceso productivo. En caso necesario se desarrolla la infraestructura que posibilite la producción del producto, del nuevo proceso o la prestación del nuevo servicio. En caso que no medien acuerdos contractuales, se pueden establecer acuerdos formales de colaboración. En un sistema de gestión debidamente documentado, se realizarán los cambios en la documentación para incluir aquellos que garanticen la realización de la innovación.

Etapa 6. Realización del resultado innovador. En esta etapa se realiza la producción del nuevo (o modificado) producto, la ejecución del nuevo proceso, la prestación del servicio innovador, la promoción y comercialización del resultado de la innovación. Solo cuando un nuevo resultado se pone a disposición de la sociedad, en cualquiera de las variantes posibles, es que se considera el resultado obtenido una innovación.

En un proyecto de innovación tecnológica (IT), donde los resultados esperados son la producción comercial de nuevos productos o la aplicación comercial de nuevos procesos o sistemas, entonces el ciclo completo, desde la investigación hasta la transferencia de sus resultados a la sociedad, precisa de un enfoque sistémico de gestión de la innovación y la calidad (Guerra, 2011). Si bien existen opiniones encontradas respecto el efecto de la gestión de la calidad sobre la innovación en el nivel operativo, la mayoría de los autores coinciden en su efecto positivo al nivel estratégico (Prajogo y Hong, 2008) y para introducir un resultado en la sociedad, los elementos que garanticen su calidad desde el diseño son imprescindibles.

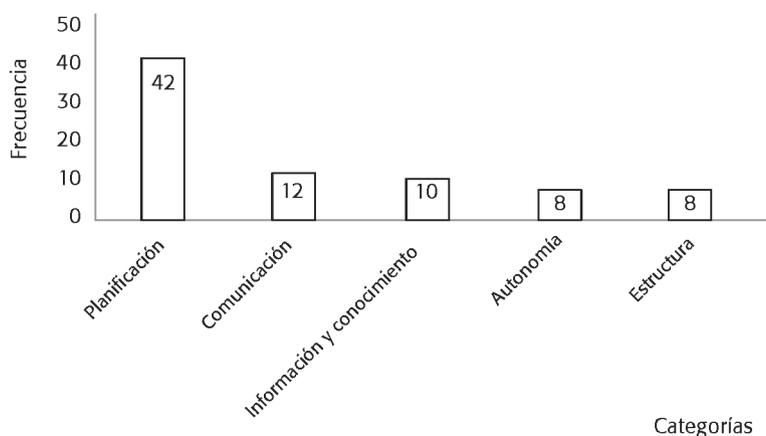
Varios especialistas han señalado la presencia de factores limitantes al desarrollo de las innovaciones en Cuba, tanto en el ámbito externo como en el interno (Díaz Fernández, 2017; Rodríguez Batista, 2017). En lo externo una de las trabas que se cita con más énfasis es la restringida autonomía de las empresas. También se mencionan deficiencias en la infraestructura, marco legal retrasado respecto a las necesidades, falta de claridad en las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación y la carencia de incentivos para estimular la actividad innovadora en las empresas, entre otras. En lo interno se plantean problemas tales como: pobre cultura innovadora, no implementación de Sistemas de Gestión de la Innovación, no se trabaja con enfoque de proceso, no se hacen

estudios de vigilancia tecnológica, no comprensión y conocimientos de los directivos sobre innovación y visión reducida del proceso innovador que se manifiesta en la falta de su consideración en las estrategias empresariales.

Estos planteamientos se reiteran en dos talleres sobre innovación realizados hace poco más de un año, auspiciados por el Centro de Estudios de la Economía Cubana con participación de más de 100 especialistas provenientes de MINAG, Ministerio de Energía y Minas, Copextel, CUPET, CITMA, Recursos Hidráulicos, BIOCUBAFARMA, CIM y Biotecnología, entre otros, que desarrollaron en total cuatro sesiones de trabajo.

El primer taller tuvo como objetivo identificar condiciones favorables y desfavorables/limitantes para la gestión de la innovación en el sistema empresarial cubano, en tanto el segundo se centró en la propuesta de mejoras para facilitar la gestión de la innovación en dicho sistema. Entre las condiciones externas se encontraron 34 elementos desfavorables y solo cinco favorables, mientras que los internos limitantes fueron 26 frente a 20 favorables. En la figura 6 se muestran las categorías en que se debe incidir para mejorar la gestión de la innovación, con la frecuencia con que fueron planteados los elementos relacionados con ellas.

FIGURA 6. CATEGORÍAS EN QUE FUERON CLASIFICADAS LAS PROPUESTAS DE MEJORAS PARA FACILITAR LA GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN EN EL SISTEMA EMPRESARIAL CUBANO EN EL SEGUNDO TALLER REALIZADO



Fuente: Elaboración propia.

En el segundo taller se hicieron además 43 sugerencias que plantearon que se debe dar continuidad a este tipo de encuentros, los cuales facilitan el intercambio de criterios y experiencias, en aras de introducir cambios favorables a las actividades de innovación en el país.

Dentro de las empresas en Perfeccionamiento Empresarial (PE) existen algunas entidades que muestran avances en la gestión de la innovación y cuentan con SGI implantados (Guerra Bretaña, Meizoso Valdés, y Ramírez García, 2015), pero lo más frecuente, según se refleja en los diagnósticos de PE, es que no tienen diseñado dicho sistema. Otras limitaciones identificadas reiteran, de una u otra manera, las anteriormente mencionadas.

Para la confección del Expediente de PE, las indicaciones que se proporcionan a las empresas en la guía son escuetas y poco explicativas, limitándose a orientarles el diseño del sistema y la elaboración del plan generalización.

Es bueno precisar que la inclusión del sistema de gestión de la innovación no se produce hasta la promulgación del Decreto-Ley no. 252 de agosto de 2007 sobre la continuidad y el fortalecimiento del sistema de dirección y gestión empresarial cubano.

El modelo que se está proponiendo en el presente trabajo constituye una guía de apoyo a las empresas más precisa y además puede propiciar respuestas apropiadas a algunas de las insuficiencias señaladas al desarrollo de las innovaciones, particularmente las de orden interno y, de esta manera, favorecer una gestión de la innovación a tono con las exigencias contemporáneas y las demandas de desarrollo económico y social que aporten tanto a la mejora del presente como al bienestar futuro del país.

## **Reflexiones finales**

En tanto los diferentes y numerosos premios internacionales, regionales y nacionales que existen constituyen un reconocimiento coyuntural a las mejores empresas para que otras también se estimulen a trabajar mejor, los modelos de gestión, como es el caso de la propuesta que aquí hacen los autores, están dirigidos a sistematizar esas mejores formas de trabajar, es decir, crear nuevos hábitos de trabajo, valores, una cultura dirigida a resultados más eficaces y eficientes y, en este sentido, son más permanentes en el tiempo y representan una herramienta de trabajo para facilitar cambios organizacionales efectivos que, para que sean sostenibles, requieren, en esencia, cambios culturales.

En el funcionamiento integrado y efectivo ya mencionado de los ejes estratégicos, el eje gobierno eficaz y socialista e integración social deberá permitir la necesaria estimulación de la innovación en el país, la ampliación y consolidación de la infraestructura que pueda ofrecer las facilidades necesarias, de manera que se logre una contribución efectiva a los objetivos de transformación productiva e inserción internacional, así como de desarrollo humano, justicia y equidad, garantizando un desarrollo sustentable sobre la base del uso racional de los recursos naturales y el debido respeto al medio ambiente.

Como componente del eje gobierno eficaz y socialista e integración social y como parte de su función para estimular los procesos de innovación, es el estado el principal encargado de propiciar las condiciones que permitan la introducción paulatina de los siete principios en que se fundamenta la gestión de la innovación, sobre la base de apoyar centralmente la adopción de la norma, su difusión, la capacitación a todos los niveles de la sociedad y la creación de las facilidades necesarias para su implementación por parte de las organizaciones. Para ello deberá apoyarse en la Oficina Nacional de Normalización y sus estructuras componentes que, por su experiencia acumulada en el campo en que desarrolla su misión, puede ser capaz de cohesionar el potencial científico del país de forma que se logre fomentar y consolidar una cultura de la innovación que facilite convertir en habitual la vocación científica, innovadora y emprendedora en toda la sociedad.

## Bibliografía

- AENOR (2006a). *UNE 16600:2006 Gestión de la I+D+i: Terminología y definiciones de las actividades de I+D+i*, Asociación Española de Normalización y Certificación, Madrid.
- (2006b). *UNE 166002:2006 Gestión de la I+D+i: Requisitos del sistema de gestión de la I+D+i*, Asociación Española de Normalización y Certificación, Madrid.
- (2014). *UNE 166002:2014 Gestión de la I+D+i: Requisitos del sistema de gestión de la I+D+i*, Asociación Española de Normalización y Certificación, Madrid.
- Ayala Ávila, I., R. Sosa Vera y S. Iglesias Valcárcel (2009). “Sistema de gestión en las actividades de I+D+I en Cuba. Nuevo elemento de reputación corporativa”, en *Mercado*, 13(54), pp. 10-16.

- Consejo de Estado (2016). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*, en <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Conceptualizaci%C3%B3n%20del%20modelo%20econ%C3%B3mico%20social%20Version%20Final.pdf>, consultado el 20 de septiembre de 2017.
- Consejo de Ministros (2014). “Decreto no. 281 “anotado y concordado”. Reglamento para la implantación y consolidación del Sistema de Dirección y Gestión Empresarial Estatal del Consejo de Ministros”, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, no. 27, 30 de mayo.
- Dávila Fernández, N. y R. Fernández Infante (2017). *La normalización como uno de los mejores aliados de la innovación*. I Taller Nacional sobre Innovación y Normalización, La Habana.
- Díaz Fernández, I. (2017). “Aspectos clave de la innovación empresarial: un análisis para Cuba”, en *Miradas a la economía cubana. Un acercamiento a la “actualización” seis años después*, Ruth Casa Editorial, La Habana, pp. 104-114.
- Franch K., Guerra R. M. (2016). “Las normas ISO 9000: una mirada desde la gestión del conocimiento, la información, innovación y el aprendizaje organizacional”, en revista *COFIN Habana*, no. 2, La Habana, pp. 29-54.
- Garzón, M. A., y A. Ibarra (2013). “Innovación empresarial, difusión, definiciones y tipología. Una revisión de literatura”, en revista *Dimensión empresarial*, no. 11(1), pp. 45-60.
- Guerra Breña R. M. (2011). *Ciencia, innovación tecnológica y sociedad: experiencias del Centro de Biomateriales*, Universidad de La Habana, La Habana.
- Guerra Breña R. M. y A. Mishina (2001). “La gestión de calidad en la investigación-desarrollo de los biomateriales. Un enfoque ISO 9000:2000”, en *Normalización*, no. 2, La Habana, pp. 8-13.
- Guerra Breña, R. M., M. C. Meizoso Valdés y J. R. Ramírez García (2015). “La gestión de la innovación en las empresas cubanas”, en *NC Le Actualiza* no. 1, pp. 2-19.
- ISO/IEC (2013). *Annex SL (normative) Proposals for management system standards. En Directives, Part 1 Consolidated ISO Supplement—Procedures specific to ISO*, Organización Internacional de Normalización, Ginebra.
- Karlsson, M. (2013). *Who needs a standard for Innovation Management? Towards a Management System Standard (MSS) for Innovation*, XXIV ISPIIM Conference, Helsinki.
- Kline, S. J. (1985). “Innovation is not a linear process”, en *Research Management*, pp. 36-45.

- Lai, L. (2015). *System Approach to Innovation Management*. Recuperado el 3 de marzo de 2017, de <http://www.hksq.org/HKSTP-HKSQ-InnoMS-Seminar-20150124-Lotto.pdf>
- Mavroeidis, V., y K. Tarnawska (2017). "Toward a New Innovation Management Standard. Incorporation of the Knowledge Triangle Concept and Quadruple Innovation Helix Model into Innovation Management Standard", en *Journal of the Knowledge Economy*, no. 8(2), pp. 653–671.
- Mir Mauri, M. y M. Casadesús (2011). "Normas para la gestión de la innovación. Un análisis comparativo", en *Dyna*, no. 86(1), pp. 49-58.
- . "Standardised innovation management systems: A case study of the Spanish Standard UNE 166002:2006", en *Innovar*, no. 21(40), pp. 171-187.
- Mir, M., M. Casadesús y L. H. Petnji (2016). "The impact of standardized innovation management systems on innovation capability and business performance: An empirical study", en *Journal of Engineering and Technology Management*, no. 41, pp. 26–44.
- ONN (2015). *NC-ISO 9001:2015 Sistemas de Gestión de la Calidad. Requisitos*. Oficina Nacional de Normalización, La Habana.
- Ozan, H. (2017). *Innovation management, Standardizing innovation management with ISO*. Recuperado el 15 de septiembre de 2017, de <http://hakanozan.net/2017/standardizing-innovation-management-with-iso>
- Pérez, P. (2002). "Normalización e I+D+I", en *UNE*, no. 158, pp. 20-22.
- Prajogo D.I., Hong S.W. (2008). "The effect of TQM on performance in R&D environments: a perspective from South Korean firms", en *Technovation*, vol. 28, no. 12, pp. 855–863.
- Ramírez García, J. R. y R. M. Guerra Breña (2017). "Empresa: ¿Innovación y calidad o innovación vs calidad?", en *Miradas a la economía cubana*. Un acercamiento a la "actualización" seis años después, Ruth Casa Editorial, La Habana, pp. 95-104.
- Rodríguez Batista, A. (2017). *Ciencia, tecnología e innovación en Cuba. Estado actual*. I Taller Nacional sobre Innovación y Normalización, La Habana.
- Robayo, P. V. (2016). "La innovación como proceso y su gestión en la organización: una aplicación para el sector gráfico colombiano", en *Suma de negocios*, no. 7, pp. 125–140.
- Sosa Vera, R. e I. Ayala Ávila (2012). "Sistema de gestión de la I+D+i en Cuba", en *Normalización*, no. 2, pp. 20-25.
- Tejera, J. L. (2011). "Las normas motor de innovación", en *Calidad*, pp. 30-32.

Velasco, E. M., I. Zamanillo y C. Gurutze (2007). “Evolución de los modelos sobre el proceso de innovación desde el modelo lineal hasta los sistemas de innovación. Decisiones basadas en el conocimiento y en el papel social de la empresa”, en *xx Congreso anual de AEDEM 2006*, vol. 2, Asociación Europea de Dirección y Economía de Empresa, Palma de Mallorca, p. 28.

# El crédito bancario a las empresas estatales: ¿ejerce el impacto necesario sobre los resultados financieros de estas organizaciones?

FRANCISCO BORRÁS ATIÉNZAR  
LOURDES ESCOBEDO ALMENDRAL

## Introducción

Desde hace años es ampliamente reconocida por la académica y la práctica internacional la influencia de los bancos en el desarrollo sostenible de las empresas (Stiglitz, 1998; López, Vilela, 2000; Pelejero, 2006; Jiménez, 2006; Rojas-Suárez, 2006; Muela, 2009; Pampillón, 2011; Beck, 2011; Borrás, 2013; León, Pons, 2014; Bergara, 2015).

Las funciones más reconocidas de los bancos son: la provisión de medios de pago y la transformación de activos. La primera se refiere a la intermediación que hacen las instituciones bancarias en las operaciones de cobros y pagos y transferencias de recursos monetarios entre los sujetos económicos. La segunda está vinculada a la intermediación financiera entre los actores económicos que presentan superávit temporal de recursos monetarios y aquellos que presentan un déficit temporal (Borrás, 2017).

Pero, además, existen dos funciones adicionales que a pesar de la importancia que poseen son menos consideradas: por una parte, la influencia en la eficiencia económica de los sujetos económicos, desde las personas naturales, hasta las empresas y la administración pública; por otra: la función social que apunta hacia el impacto que las instituciones bancarias pueden ejercer sobre la equidad social, entre otras vías, a través de la inclusión financiera.

Los bancos pueden ofrecer servicios que apoyen la efectividad de las transacciones comerciales y financieras, así como productos de ahorro y financiación que contribuyan al crecimiento económico del país. Sin embargo, si esa actividad bancaria no tiene en consideración el impacto sobre la eficiencia económica y la equidad social, entonces no ejercerá la acción deseada sobre el desarrollo sostenible.

En el caso de Cuba: ¿el financiamiento crediticio que ofrecen los bancos comerciales a las empresas estatales ejercen un impacto real sobre los resultados económico-financieros de estas organizaciones? Esta es la pregunta que motiva el estudio que se presenta.

El objetivo del artículo es presentar los resultados de estudios empíricos realizados por los autores sobre la relación entre el endeudamiento bancario y los resultados económico-financieros de las empresas estatales en Cuba.

En un primer momento del trabajo se abordan las bases conceptuales del financiamiento empresarial. A continuación se muestran los resultados de dos estudios previos realizados por los autores. Uno de ellos se desarrolló en 50 empresas estatales de La Habana, dedicadas a la prestación de servicios, utilizando la información de los años 2011 y 2012. El otro estudio se desarrolló en 107 empresas estatales de diferentes sectores y en 3 bancos comerciales, la información utilizada fue del 2015. Más adelante se presentan los resultados de una tercera investigación realizada con información del 2017 en 72 empresas agrícolas.

## **Bases conceptuales del financiamiento empresarial**

El financiamiento constituye la vía fundamental, gracias a la cual las empresas invierten en aquellos activos indispensables para cumplir su misión. Contablemente, puede presentarse como el respaldo de todos los activos que posee la empresa. Este respaldo trae consigo un costo, que representa el rendimiento demandado por cada sujeto que invierte sus recursos, el cual exigirá un beneficio suficiente que cubra el riesgo incurrido en dicha inversión. Por tanto, toda fuente de financiamiento tiene un costo que será mayor o menor en la medida en que sea mayor o menor el riesgo que percibe el inversionista.

Cuando la empresa necesita cubrir sus necesidades operativas acude a lo que se conoce como financiamiento a corto plazo, donde se nutre de fuentes como los pasivos espontáneos y acumulados, los cuales no presentan costo explícito alguno y constituyen una proporción notable en los pasivos de las empresas, en general. Otra alternativa del corto plazo, muy utilizada son las fuentes negociadas, donde participan principalmente los créditos y préstamos a corto plazo, e implican un costo financiero que depende del monto y plazo en que se necesite el dinero por parte de la entidad. Estas fuentes a corto plazo, en general, tienen la característica de ser menos costosas que si fuesen a largo plazo, pero suelen ser muy arriesgadas para la empresa, ya que al vencer dentro del año ponen a la empresa en una situación comprometida, pues la misma debe alcanzar un resultado en sus operaciones lo suficientemente elevado como para poder satisfacer, en ese pequeño margen de tiempo, el pago correspondiente más los cargos financieros, en los casos que proceda.

Para financiar las necesidades permanentes de la empresa se encuentran dos grupos de fuentes de financiamiento, las de mediano y largo plazo, compuestas principalmente por dos grandes conjuntos, que se pueden clasificar, teniendo en cuenta las características de los inversionistas, en fuentes propias o internas y en ajenas o con terceros. Las propias o internas se obtienen de los recursos propios de la empresa, como las utilidades retenidas y otras reservas, incluyendo la depreciación acumulada; y las fuentes externas se obtienen a partir de la emisión de acciones ordinarias y preferentes o el aporte directo del dueño de la empresa, según el tipo de organización. A su vez, las fuentes financieras a largo plazo ajenas se obtienen a través de contratos a mediano y largo plazo con terceros, generalmente con instituciones bancarias e inversionistas privados, con opciones como la emisión de bonos, o el uso de préstamos y créditos, entre otras alternativas.

A la composición del financiamiento formada por fuentes propias y ajenas, a corto y largo plazo, destinado para respaldar los activos de la empresa, se le conoce como estructura de financiamiento. O sea, se denomina estructura financiera de la empresa a la combinación de todas las fuentes financieras de la empresa, sea cual sea su plazo o vencimiento. Cada una de las fuentes utilizadas trae consigo un costo, siendo en el caso de la deuda el costo de los intereses ( $k_i$ ) que se deben pagar, ajustados a después de impuestos, por el ahorro fiscal que generan dichos cargos financieros a la empresa ( $k_d$ ), y en el del patrimonio o recursos propios el rendimiento esperado por los dueños ( $k_e$ ).

Teniendo en cuenta la lógica financiera de que a mayor riesgo mayor rendimiento, es de suponer que el rendimiento esperado por el dueño sea mayor al del prestamista, por el mayor riesgo que este asume, y por tanto, que el costo de las fuentes propias sea más elevado que el de las ajenas.

Conocidos ambos costos, se puede obtener un costo medio o promedio ponderado de financiamiento (CMPF o CPPF, también WACC2) o costo del capital, que consiste en el promedio ponderado de los costos de las fuentes que participan en el financiamiento de la empresa. La utilización del CPPF ( $k_0$ ) es de gran importancia para la toma de decisiones en muchos sentidos, pues se emplea principalmente en el presupuesto de capital para valorar inversiones, en las decisiones de arrendamiento versus compra, en las decisiones de financiamiento y en la valoración de empresas.

Puesto que el CPPF expresa el costo de las fuentes de financiamiento participantes, la búsqueda de una estructura de financiamiento adecuada

implica encontrar una combinación de fuentes propias y ajenas que minimice dicho costo ponderado.

El uso de una cantidad considerable de deuda trae ventajas como el costo reducido que esta fuente implica, el ahorro fiscal de sus cargos financieros fijos, así como el efecto multiplicador de utilidades que estos últimos provocan; sin embargo, la deuda implica un riesgo enorme a la empresa, que puede ser neutralizado por la seguridad que en este caso las fuentes propias provocan. La utilización de deuda como fuente de financiamiento tiene, sin lugar a dudas, un efecto en la manera en que los accionistas y acreedores visualizan a la empresa y será beneficioso, siempre y cuando el rendimiento que generan los activos de la misma sea mayor al que se tenía antes de contraer la deuda; de lo contrario, la empresa comienza a tener problemas de liquidez, insolvencia y, en casos extremos, de quiebra.

La estructura de financiamiento eficiente, con una presencia adecuada a la relación riesgo-rendimiento deseada, esconde un propósito principal que es de por sí la meta económica de toda organización: el incremento del valor de la empresa.

## **Estudio en empresas de servicio de La Habana en el período 2011-2012<sup>1</sup>**

El objetivo fue evaluar el impacto que ejerce el endeudamiento total en la situación financiera de la empresa (Escobedo, 2015). La muestra seleccionada fue de 50 empresas de la capital, dedicadas a la prestación de servicios, de una población total de 665 empresas del sector estatal; siendo de ellas las de servicios 161, representando así un 8% del total de empresas de la capital, y un 31% de las de servicios. Si se tienen en cuenta las ventas netas, donde en este rubro los servicios ocupan el 18% del total de actividades económicas, la muestra escogida, con ventas netas totales de 10 129 689,6 MP, representan el 97% del total de ventas netas de los servicios y el 17% del total de actividades económicas. La metodología utilizada se fundamentó en el análisis económico-financiero de los estados financieros de las empresas al cierre de 2011 y 2012.

Para el análisis de los resultados se tomaron como criterios de valoración las medias de los indicadores en el grupo de empresas estudiadas. O

---

1 Estudio realizado por la MSc. Lourdes Escobedo Almendral durante la realización de su maestría en Finanzas. Sus resultados fueron defendidos en mayo del 2014.

sea, se valoraron como niveles bajos o altos de los indicadores en dependencia de si los resultados estaban por debajo o por encima de la media de los resultados promedios de todas las empresas.

Los principales resultados fueron los siguientes:

- 1.- El 40% de las empresas presentó en el 2011 un nivel de endeudamiento<sup>2</sup> superior al 60%, incrementándose al 68% en el 2012.
- 2.- El 90% de las empresas presenta una deficiente calidad de la deuda.<sup>3</sup> Más del 60% de las deudas de las empresas son a corto plazo.
- 3.- El 60% de las empresas exhibían una rentabilidad sobre venta<sup>4</sup> menor a 10% en el 2012. Por debajo de este nivel del 10%, se encontraba la rentabilidad económica<sup>5</sup> del 46% de las empresas y la rentabilidad financiera<sup>6</sup> del 36% de ellas.
- 4.- Aunque todas las empresas estudiadas tuvieron un EVA<sup>7</sup> (valor agregado añadido) positivo, sus valores fueron muy bajos. En el 2012 el 90% de las empresas tenía un EVA inferior a 3500 MP que

---

2 El endeudamiento se calcula como Pasivos Totales/Activos Totales. Indica qué proporción de activos está financiada con recursos de terceros. Se expresa en por ciento.

3 La calidad de la deuda se calcula como Pasivos Circulantes/Pasivo Total. Indica qué proporción de la deuda es a corto plazo, o sea, vence antes de un año. Se expresa en por ciento.

4 La rentabilidad sobre ventas se calcula como Utilidad Neta/Ventas Netas. Indica las utilidades obtenidas por cada peso de ventas. Puede expresarse en por ciento o en unidades monetarias.

5 La rentabilidad económica se calcula como Utilidad antes de intereses e impuestos/Activos Totales. Indica cuánta utilidad bruta se obtiene por peso de activo total invertido. Puede expresarse en por ciento o en unidades monetarias.

6 La rentabilidad financiera se calcula como Utilidad Neta/Patrimonio. Indica la Utilidad Neta obtenida por cada peso invertido por los dueños de la empresa. Puede expresarse en por ciento o en unidades monetarias.

7 El EVA se calcula mediante la siguiente fórmula: (rentabilidad económica después de impuestos-costo promedio ponderado de financiamiento)\*Activos Totales. El cálculo de la rentabilidad económica y de los activos totales son depurados de aquellos elementos que no se vinculan directamente con la actividad esencial de la empresa. Indica el valor económico generado por la empresa en el período como resultado de alcanzar rendimientos por encima de la media del sector, o sea, mayores que el costo de oportunidad de las inversiones en un sector determinado. Se expresa en unidades monetarias.

fue la media de los años 2011 y 2012 que tuvieron las empresas seleccionadas en este indicador. Debe recordarse que el EVA indica el valor económico generado por las empresas en un período.

- 5.- La rentabilidad económica sobre la base del flujo en operaciones<sup>8</sup> (REFO) en la mayoría de las empresas fue baja. En el 2012 el 68% de las empresas tenía una REFO menor al 15%.

Teóricamente, el alto nivel de endeudamiento y su baja calidad constituyen factores que deberían contribuir a que las empresas muestren altos niveles de rentabilidad y generación de valor económico, precisamente por el alto riesgo que asumen. Sin embargo, esta correspondencia no se observa en las empresas estudiadas. A pesar de que las empresas analizadas poseen un endeudamiento alto y concentrado en el corto plazo, la mayoría de las empresas obtiene resultados bajos en término de rentabilidad y creación de valor. Esta evidencia apunta hacia una señal de alerta: el endeudamiento no está impactando positivamente en los resultados económico-financieros de las empresas objeto de estudio.

## Estudio en empresas estatales de diferentes sectores y en tres bancos comerciales con información del 2015<sup>9</sup>

Para determinar los principales factores que actualmente limitan las relaciones entre las empresas estatales y los bancos comerciales en Cuba se realizó un estudio cualitativo y cuantitativo en 107 empresas pertenecientes a los Grupos Empresariales Frutícola, de la Unión Na-

---

8 La REFO se calcula como Flujo en Operaciones/ Activo Total. Indica la Utilidad Bruta en términos líquidos obtenida por peso invertido en activos totales. Se puede expresar en unidades monetarias o en por ciento.

9 El estudio de diagnóstico realizado contó con la colaboración de académicos y estudiantes de la Universidad de La Habana, vinculados a un trabajo de maestría y 6 trabajos de diploma de licenciatura, todos bajo la dirección de uno de los autores del presente artículo. Dentro de los colaboradores se destacan los siguientes: MSc. Jessica León Mundul del Centro de Estudios de la Economía Cubana; MSc. Elizabeth Ramos, de la Facultad de Contabilidad y Finanzas; Dra. Yordanka Cribeiro Díaz, y Lic. Adriana Heredia Sánchez, de la Facultad de Economía. Los estudiantes que apoyaron el estudio fueron los siguientes: Yeny Patria Echevarría Bustamante, Ana Beatriz Imperatori de Xiemno, Bárbara Jenifer González Torres, Pedro Alejandro Rodríguez Cabrera, Evelyn González Pino y María Conchita Moreira Hernández.

cional de Alimentos, de la Ganadería, de la Electrónica, de la Industria Química y de la Industria Sideromecánica y, en 3 bancos comerciales: Banco de Crédito y Comercio, Banco Popular de Ahorro y Banco Metropolitano.

Para el estudio cualitativo, la metodología utilizada se basó en la realización de entrevistas y aplicación de dos cuestionarios. Uno de ellos destinado al sector empresarial con el fin de valorar su percepción sobre las relaciones entre las empresas y los bancos comerciales en la actualidad, determinando las principales limitaciones para la utilización del financiamiento bancario. Se solicitó información sobre los productos y servicios bancarios que más emplean, la regularidad con que los utilizan y el destino de los créditos recibidos. El cuestionario se aplicó a una muestra de 95 directivos y trabajadores empresariales.

El otro, dirigido a los bancos comerciales con igual finalidad pero buscando la perspectiva de la temática desde la banca. Se recopiló información sobre las principales fortalezas y limitaciones que afrontaban estas instituciones en su relación con las empresas estatales. En este caso, el cuestionario se aplicó a 68 funcionarios y trabajadores bancarios.

Al mismo tiempo se aplicó un cuestionario a 43 expertos con el fin de determinar las principales barreras que limitan el desarrollo exitoso de las relaciones crediticias entre la banca comercial y las empresas estatales y, su nivel de influencia en la problemática. A su vez, los resultados se utilizaron para realizar una triangulación de fuentes.

Para el estudio cuantitativo, se realizó un análisis de los estados financieros de las empresas para los años 2014-2015 y de la información económica de los bancos para igual período, con el objetivo de conocer los niveles de endeudamiento, índices de rentabilidad de las empresas, estructura de la cartera de préstamos y principales destinatarios de los financiamientos otorgados por los bancos.<sup>10</sup>

Los principales resultados del estudio cualitativo realizado en las empresas (Imperator, 2016; Echevarría, 2016; Moreira, 2016; Rodríguez, 2016) fueron los siguientes:

---

10 Los principales resultados de estos estudios fueron recogidos en la tesis de maestría en Finanzas de la MSc. Elizabeth Ramos López titulada *Las relaciones crediticias entre la empresa estatal y la banca comercial en Cuba. Estudio de caso*, cuyo tutor fue el Dr. Francisco Borrás Atienzar y la cual fue presentada en julio del 2017 en la Facultad de Contabilidad y Finanzas de la Universidad de La Habana.

- 1- Los productos y servicios bancarios que mayormente demandan las empresas estudiadas son la cuenta corriente, los préstamos para capital de trabajo, la línea de crédito no revolvente y las cartas de crédito.
- 2- Las empresas utilizan el financiamiento bancario con una frecuencia media-baja, aunque en la muestra se detectaron empresas con un alto grado de endeudamiento bancario.
- 3- El financiamiento bancario recibido por las empresas generalmente se destina a capital de trabajo, importación de materias primas en algunos casos y en menor medida, para inversiones.
- 4- Las principales limitaciones que identifican los directivos y trabajadores empresariales están asociadas a las condiciones del crédito impuestas por los bancos, el proceso de solicitud y otorgamiento de los financiamientos, las garantías exigidas, la gestión bancaria y a problemas dentro de las mismas empresas.
- 5- En consecuencia, el sector empresarial sugiere que flexibilizar las condiciones de los créditos, agilizar y simplificar los procesos de solicitud y otorgamiento, ampliar la gama de servicios que brinda el banco, preparar al personal bancario para atender sectores específicos, propiciar una mayor capacitación de directivos y trabajadores empresariales en temas financieros y descentralizar aún más las decisiones en empresas y bancos constituyen algunas acciones que pudieran beneficiar las relaciones banca-empresa.

Los resultados del estudio cuantitativo desarrollado en los Grupos Empresariales refuerzan las conclusiones de la investigación cualitativa (Imperatori, 2016; Echevarría, 2016; Moreira, 2016; Rodríguez, 2016). A continuación se muestran los principales resultados:

- 1- Del total de empresas analizadas, el 19% no utiliza el crédito bancario como fuente de financiamiento. Estas empresas se concentran en los Grupos Empresariales de la Industria y de la Unión Nacional de Alimentos. Sin embargo, se evidencia que algunas empresas tienen altos niveles de deuda bancaria. El nivel de endeudamiento bancario promedio alcanza el 37%.
- 2- Los niveles de endeudamiento bancario son diferentes en empresas de diferentes sectores de actividad. Las empresas ganaderas y agrícolas presentan altos niveles de endeudamiento bancario;

mientras que las empresas industriales recurren menos al crédito bancario.

- 3- De las empresas que utilizan el financiamiento bancario, el 55% no utiliza la deuda bancaria a largo plazo, reflejando en sus Estados de Situación que la totalidad del crédito bancario se destina a la actividad operativa.
- 4- El patrimonio es la fuente de financiamiento que mayormente emplean las empresas, seguido de la deuda y el financiamiento con proveedores. Sin embargo, es válido resaltar que el 34% de las empresas emplean el crédito bancario como principal fuente de financiamiento.
- 5- Se demuestra que el endeudamiento crediticio no tiene una relación directa con los resultados económico-financieros de las empresas.

Por su parte, el cuestionario aplicado a expertos arroja la existencia de cinco variables que inciden considerablemente en las relaciones crediticias banca-empresa desde la gestión empresarial:

- La poca cultura financiera de las empresas estatales.
- El nivel de centralización de las decisiones financieras a nivel de empresas y OSDE.
- El crédito bancario es considerado una fuente de financiamiento cara cuando en realidad es más barata que los recursos propios.
- Limitaciones por parte de la empresa para trabajar con varios bancos a la vez.
- Insuficiente capacitación de los empresarios en los temas bancarios y financieros.

Los principales resultados del estudio cualitativo realizado en los bancos refuerzan los obtenidos en los Grupos Empresariales (Imperatori, 2016; Echevarría, 2016; Moreira, 2016; Rodríguez, 2016). A continuación se muestran los más significativos:

- 1- Los productos y servicios que ofertan los bancos en la actualidad y que mayormente son utilizados por las empresas estatales en general son la cuenta corriente, los préstamos para capital de trabajo y la línea de crédito no revolvente.

- 2- La frecuencia con la que las empresas emplean el financiamiento bancario es media-baja. Aunque en BANDEC tiene una tendencia alta, debido a su especialización en el sector agropecuario y azucarero.
- 3- Los créditos solicitados por las empresas se destinan fundamentalmente para financiar la actividad operativa.
- 4- Los bancos comerciales estudiados identifican como fortalezas en su gestión la calidad y profesionalidad de su personal y, la existencia de una amplia red de sucursales. Por otro lado, las limitaciones se concentran en el poco desarrollo de estrategias de mercado que permitan ofrecer una atención personalizada a los clientes, problemas de infraestructura que dificultan las operaciones y, la falta de preparación del personal bancario en temas empresariales y política crediticia. Sin embargo, a lo interno de cada institución existen fortalezas y limitaciones estrechamente vinculadas con las condiciones y características específicas de cada una.
- 5- En consecuencia, el sector bancario sugiere lograr una mayor interrelación con las empresas; mejorar el acompañamiento en la gestión económico-financiera con las mismas; intercambiar conocimientos y experiencias entre los bancos del sistema; agilizar el proceso de solicitud y aprobación de los créditos; disminuir la documentación a presentar y efectuar una atención personalizada a los clientes en función de sus necesidades.

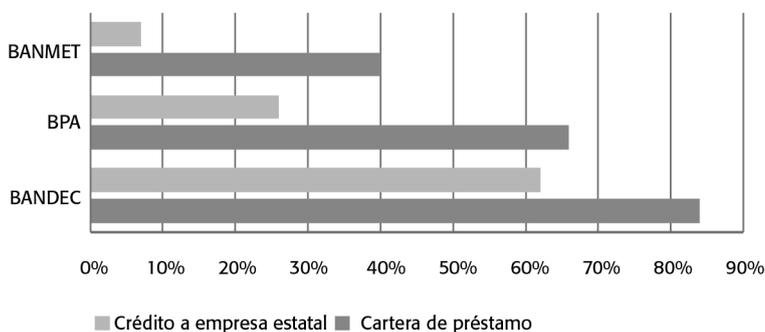
Los resultados del estudio cuantitativo desarrollado en el sector bancario igualmente reafirman los obtenidos en las empresas y en las entrevistas y cuestionarios aplicados (Imperatori, 2016; Echevarría, 2016; Moreira, 2016; Rodríguez, 2016). Los principales resultados son los siguientes:

- 1- Dentro del total de activos de todos los bancos estudiados, la cartera de préstamos representa como promedio el 63%, mientras que el crédito al sector empresarial estatal lo hace en apenas un 32%. Sin embargo, es importante resaltar que la situación en los tres bancos estudiados es diferente. En el BANDEC el financiamiento a las empresas representa casi el 70% de la cartera de préstamos. O sea es un banco muy orientado al financiamiento de las empresas estatales. Mientras que el BPA y el Banmetro tienen presencia

en el financiamiento a las empresas estatales mucho menor (Véase gráfico 1).

- 2- El análisis de la cartera de préstamos de cada banco demuestra que el mayor peso de los financiamientos se destina a: las empresas estatales en BANDEC, las personas naturales en BPA y los organismos estatales en BANMET.
- 3- En los tres casos, más del 60% de los créditos solicitados se destinan a capital de trabajo.

GRÁFICO 1. PORCIENTO DEL CRÉDITO A LAS EMPRESAS ESTATALES Y DE LA CARTERA TOTAL DE PRÉSTAMOS DENTRO DEL ACTIVO TOTAL DE LOS BANCOS COMERCIALES BANMETRO, BPA Y BANDEC EN EL 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de Imperatori (2016), Echevarría (2016), Moreira (2016) y Rodríguez (2016).

En este caso, según los expertos, en la gestión bancaria existen nueve barreras que influyen significativamente en el desarrollo de las relaciones crediticias con las empresas estatales:

- Poco desarrollo por parte de los bancos de los estudios de mercado y de la segmentación de los clientes.
- Insuficiente conocimiento de las necesidades de los clientes.
- Débil gestión personalizada hacia los clientes y demoras en las respuestas a las solicitudes de financiamiento.
- Débil correspondencia de los productos y servicios bancarios con las necesidades financieras de los clientes empresas.

- Limitada variedad y flexibilidad en las garantías que exigen los bancos.
- Insuficiente empleo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones para la oferta de productos y servicios bancarios.
- Poca diversificación de los productos y servicios.
- Insuficiente capacitación del personal bancario.
- Insuficiencias en la gestión de riesgos.

## Estudio en empresas estatales del sector estatal agrícola con información del 2017<sup>11</sup>

La investigación utilizó el método de estudio de casos y el método de análisis de documentos con el objetivo de estudiar los niveles de endeudamiento bancario y su relación con los resultados financieros de las empresas estatales. Se tomó como muestra la información contable al cierre del 2017, de 72 empresas estatales agrícolas, cuyo objetivo fundamental es producir alimentos para satisfacer las necesidades de la población, mediante la producción de arroz, frijol, maíz, sorgo, viandas, hortalizas, frutas, cítricos, leche y carne; así como la exportación de frutas, jugos cítricos, aceites esenciales, carbón vegetal, además de contribuir a la sustitución de importaciones de arroz, frijol y maíz y vender productos frescos y procesados al turismo y a la cadena de tiendas de ventas en divisas. Para el logro de los objetivos dichas empresas se agrupan en una Organización superior de dirección empresarial (OSDE).

Sin embargo, al analizar la correspondencia entre los niveles de financiamiento crediticio otorgados por el banco y los resultados financieros de las empresas estudiadas se observan las siguientes evidencias (Véase tabla 1):

- 1.- La inmensa mayoría de las empresas utilizan crédito bancario y en más de la mitad de ellas representa la principal fuente de financiamiento.
- 2.- A pesar de que el coeficiente de liquidez promedio es aceptable, el 43% de las empresas presenta capital de trabajo negativo, lo que significa que no están en condiciones de hacer frente a sus obligaciones a corto plazo con sus activos circulantes, lo que las colo-

---

<sup>11</sup> Estudio realizado por los autores de este trabajo. Se agradece el apoyo de los directivos del Grupo Agrícola (GAG), del Grupo de Empresas de la Industria Liger (GEMPIL) y del Ministerio de Industrias.

ca en una situación financiera muy vulnerable. Por ser el crédito una fuente de financiamiento muy conveniente para respaldar los desfases entre las entradas y salidas de efectivo, puede ejercer una acción eficaz sobre la liquidez empresarial. Pero en la práctica de estas empresas no se ha logrado ese efecto. Por supuesto, sería incorrecto buscar las causas de la iliquidez, así como del resto de los indicadores financieros, solamente en la acción del crédito bancario, siendo un fenómeno sobre el que actúan múltiples factores, entre ellos la eficacia de la gestión empresarial y las limitaciones del entorno económico, social e institucional. No obstante, señala una de las vías por las que el banco debe fortalecer su impacto sobre la eficiencia de sus clientes empresas.

- 3.- La solvencia promedio es aceptable. Sin embargo, la cuarta parte de las empresas estudiadas son insolventes. Este es un hecho de alta sensibilidad pues significa que 18 empresas se encuentran en situación de quiebra técnica al no poder respaldar el total de sus deudas con todos sus activos. Son entidades que se han descapitalizado totalmente, la peor situación financiera que puede tener una empresa. Es importante observar que en el 14 % de las empresas insolventes las deudas con el banco sobrepasan el total de los activos. Dicho de otra forma: el crédito bancario o ha incidido en la insolvencia de las empresas o no ha sido capaz de revertir el proceso de descapitalización.
- 4.- El banco debe ejercer una influencia positiva en la eficiencia de la gestión empresarial. Velar por los niveles de riesgos asumidos por las empresas representa uno de los aspectos claves para lograr la salud financiera de estas organizaciones. Está claro que esta responsabilidad recae en los directivos empresariales. Sin embargo, una real alianza entre el banco y la empresa estatal exige que las entidades bancarias, por un lado ofrezcan asesoría y acompañamiento financiero a los empresarios; por otro, que no otorguen créditos por encima de las posibilidades de las empresas de hacer frente a las obligaciones ante terceros. En el caso de las empresas estudiadas, a pesar de que mantienen estrechas relaciones con los bancos: el endeudamiento promedio es del 80% y el 75% de ella está concentrada en el corto plazo. Dicho de otra forma: los niveles de riesgo crediticio son extremadamente altos.

5.- La rentabilidad económica alcanza un valor promedio de 14%, aunque la rentabilidad sobre venta y financiera son bajas. Podrían considerarse resultados aceptables para el sector. Sin embargo, estos indicadores promedios solapan la ineficiencia en la gestión de muchas organizaciones: el 22% de las empresas estudiadas obtienen pérdidas.

El análisis individual de cada una de las empresas refuerza que la influencia del banco sobre la empresa estatal mediante el proceso de gestión de los créditos bancarios es aún insuficiente. El endeudamiento bancario no guarda relación, al menos la deseada, sobre la eficiencia empresarial. A continuación, se muestra el comportamiento de dos de los indicadores más importantes de eficiencia: la liquidez y la rentabilidad.

El estudio de 25 empresas que financian más del 60% de sus activos con deuda bancaria, y que representa el 35% de las empresas objeto de estudio, arroja las siguientes evidencias. Presentan capital de trabajo negativo 20 empresas o sea el 80% de la muestra. Y tienen una razón de liquidez menor a 0,5 el 28% de las empresas (Véase gráfico 2). El 56% de las empresas son irrentables (Véase gráfico 3).

Es importante resaltar que la OSDE objeto de estudio, consciente de la desfavorable situación financiera de sus empresas, está desarrollando un sistema de trabajo intensivo y sistemático para elevar la eficiencia de su sistema empresarial.

Entre las medidas que se han tomado con vista a mejorar la situación de las empresas con deficiencias en su gestión económica está la implementación de un “Tratamiento Financiero especial” aprobado por resolución del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) y puesto en práctica partir de marzo del 2018. El objetivo es otorgarles un tratamiento especial a las deudas, tanto presupuestarias como bancarias, que no poseen respaldo financiero pues las empresas tienen un capital de trabajo negativo. Las deudas presupuestarias se condonaron y las bancarias serán amortizadas a largo plazo (25 años) a partir de un fondo que se crea del 30% de las utilidades después de impuestos de todas las empresas de la OSDE, de forma solidaria. Los montos amortizados irán capitalizando a las empresas aprobadas.

También la OSDE ha creado el fondo de compensación para cubrir desbalances financieros, y es otra vía para ayudar a las empresas con problemas financieros.

La primera opción que se valora en una empresa que cierre con pérdidas es la posibilidad de aumentar sus ingresos, ya sea con la diversificación de sus producciones o el incremento de la prestación de servicios con la maquinaria agrícola para la preparación de tierras y las cosechas mayormente.

En cada consejo de dirección del OSDE se presenta un análisis de los resultados de la gestión del grupo y a partir de ahí se toman los acuerdos que involucran a las divisiones, las direcciones funcionales y los diferentes departamentos según corresponda. Se crean equipos de trabajo para visitar las empresas con mayores problemas y se toman decisiones de conjunto con los factores de cada territorio para ampliar las posibilidades de soluciones, siempre buscando la eficiencia en la gestión y los resultados de la empresa.

El control se establece por provincias. Mensualmente se visita una provincia y se aplica la guía de control interno para evaluar cada aspecto dentro de todas las direcciones funcionales, se asigna una puntuación de acuerdo al sistema establecido y se califica a la empresa de bien, regular o mal, según la suma de las calificaciones de cada módulo de las direcciones. Las calificaciones de regular y mal son penalizadas con la suspensión del pago por resultados hasta que se realice un nuevo control, pasados tres meses, en que se compruebe el cumplimiento del plan de medidas que se deriva de cada acción de control. De esta forma se abarca toda la Isla.

Las medidas tomadas han tenido como resultado el incremento de los niveles de actividad y el mejoramiento de los indicadores de eficiencia económico-financiera en el transcurso del 2018.

## **Principales barreras que limitan el impacto del crédito bancario sobre los resultados financieros de las empresas estatales**

Las investigaciones realizadas visibilizan los siguientes factores como barreras que limitan la acción del crédito bancario sobre la eficiencia empresarial.

Vinculadas a las instituciones bancarias:

- 1- Limitada autonomía de los bancos comerciales.
- 2- Ausencia de un sistema integral de innovación.
- 3- Poco desarrollo en los bancos de enfoques de marketing, estudios de mercado y segmentación de clientes.

- 4- Insuficiente conocimiento de las necesidades de los clientes por parte de los bancos.
- 5- Débil gestión personalizada y diferenciada hacia los clientes empresas.
- 6-Limitada variedad y flexibilidad en las garantías exigidas.
- 7- Insuficiente utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo de productos, servicios y procesos.
- 8- Insuficiente capacitación del personal bancario.
- 9- Insuficiencias en la gestión de riesgos en el proceso de otorgamiento y seguimiento de los riesgos.

Vinculadas a las empresas estatales:

- 1- Limitada autonomía empresarial para negociar con las instituciones bancarias.
- 2- Dificil situación económico-financiera de muchas empresas, lo que limita su capacidad de pago y por tanto las posibilidades de endeudamiento bancario.
- 3- Poca cultura financiera de los directivos y especialistas del sector empresarial.
- 4- El crédito bancario es percibido por la mayoría de las empresas como una fuente de financiamiento cara, que conlleva a un control innecesario sobre la actividad de la empresa y que por tanto debe ser utilizada en última instancia.
- 5- Insuficiente capacitación de los empresarios en temas financieros y bancarios.

**TABLA 1. VALORES PROMEDIOS DE INDICADORES FINANCIEROS DE 72 EMPRESAS AGRÍCOLAS ESTUDIADAS CON INFORMACIÓN AL CIERRE DE DICIEMBRE DE 2017**

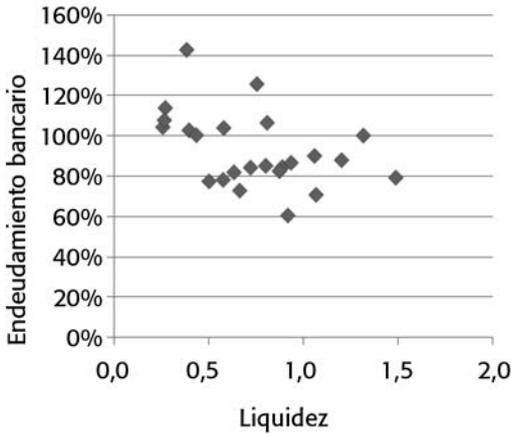
<b>Indicadores</b>	<b>Unidad de medida</b>	<b>Valores promedios</b>
Porcentaje de empresas que utilizan crédito bancario	Porcentaje	88%
Endeudamiento bancario (Deuda bancaria / Activos totales)	Porcentaje	55%
Porcentaje de empresas que financian más del 60% de sus activos con deuda bancaria	Porcentaje	49%

Endeudamiento bancario (Deuda bancaria / Pasivos totales)	Porcentaje	60%
Liquidez (Activo circulante / Pasivo circulante)	Coefficiente	1,5
Porcentaje de empresas con capital de trabajo negativo	Porcentaje	43%
Solvencia (Activos totales / Pasivos totales)	Coefficiente	2,5
Porcentaje de empresas insolventes	Porcentaje	25%
Endeudamiento Total (Pasivos totales / Activos totales)	Porcentaje	80%
Empresas que tienen más deuda bancaria que activos totales	Porcentaje	14%
Endeudamiento con proveedores (Deuda proveedores / Pasivos totales)	Porcentaje	16%
Calidad de deuda total (Deuda a corto plazo / Total Deuda)	Porcentaje	75%
Calidad de la deuda bancaria (Deuda a corto plazo / Deuda total)	Porcentaje	66%
Rentabilidad sobre Ventas*	Porcentaje	2%
Rentabilidad Económica	Porcentaje	14%
Rentabilidad Financiera	Porcentaje	4%
Porcentaje de empresas con pérdidas	Porcentaje	22%

\* Para el cálculo de los tres indicadores de rentabilidad fueron desestimados los resultados de 5 empresas que presentaban valores muy extremos que distorsionaban los valores promedios.

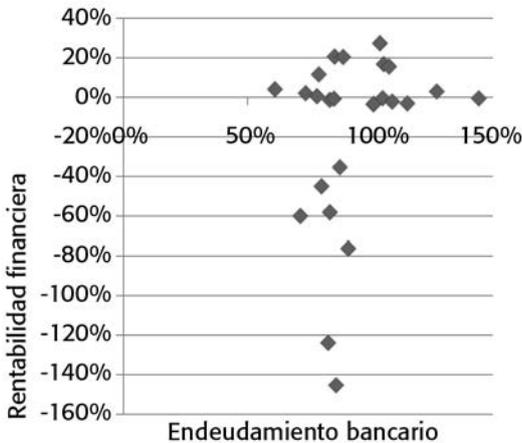
Fuente: Elaboración propia a partir de los estados financieros de las empresas.

**GRÁFICO 2. RELACIÓN ENTRE EL ENDEUDAMIENTO BANCARIO Y LA LIQUIDEZ EN EMPRESAS AGRÍCOLAS CON ALTO ENDEDUAMIENTO AL CIERRE DE DICIEMBRE DE 2017**



Fuente: Elaboración propia a partir de los estados financieros de las empresas.

**GRÁFICO 3. RELACIÓN ENTRE EL ENDEUDAMIENTO BANCARIO Y LA RENTABILIDAD FINANCIERA EN EMPRESAS AGRÍCOLAS CON ALTO ENDEDUAMIENTO AL CIERRE DE DICIEMBRE DE 2017**



Fuente: Elaboración propia a partir de los estados financieros de las empresas.

## Conclusiones

El crédito bancario puede desempeñar un papel muy importante en la elevación de la eficiencia empresarial. El costo del financiamiento crediticio es más bajo que el de las fuentes propias. Además, puede tener una influencia positiva en el desempeño de la empresa pues en el proceso de otorgamiento y seguimiento de los créditos, los bancos pueden ejercer una acción correctiva sobre la gestión de las organizaciones empresariales. Sin embargo, los estudios realizados demuestran que en Cuba la influencia del crédito bancario sobre los resultados financieros de las empresas estatales es aún insuficiente, lo que representa un desafío tanto para la banca como para el sector empresarial cubano.

Las investigaciones realizadas sobre el impacto del crédito en los resultados de las empresas estatales evidencian que no se está optimizando la utilización del crédito bancario como mecanismo financiero que contribuye a la elevación de la eficiencia empresarial. Existen empresas que recurren muy poco al crédito bancario y otras que presentan un endeudamiento por encima de sus posibilidades de asumir riesgos. Las ofertas de los bancos y los mecanismos de concesión y seguimiento de esos financiamientos limitan que el crédito ejerza su impacto en los resultados empresariales.

La investigación realizada apoya la idea de que el fortalecimiento del impacto del crédito bancario sobre la eficiencia empresarial depende en gran medida de los siguientes factores: mayor autonomía de los bancos y las empresas; el estímulo institucional a la innovación; la revitalización del marketing bancario; la alineación de las ofertas bancarias con las necesidades financieras de las empresas; la educación financiera, entre otros.

La utilización óptima del crédito bancario, por la acción que puede ejercer sobre la empresa estatal socialista, representa una vía importante para la elevación de la eficiencia económica de estas organizaciones.

## Bibliografía

- Aghion, P., P. Howitt y D. Mayer-Foulkes (2005). "The effect of financial development on convergence: Theory and evidence", en *Quarterly Journal of Economics* 120 (1), pp. 173-222.
- ASBANC (2013). "Financiamiento a la inversión y sistemas financieros en América Latina", en *Asbanc Semanal*, año 3, no. 58, pp. 1-6. Obtenido de [http://www.asbanc.pe/ContenidoFileServer/ASBANC%20SEMANAL%20N%C2%BA58\\_20130118050606478.pdf](http://www.asbanc.pe/ContenidoFileServer/ASBANC%20SEMANAL%20N%C2%BA58_20130118050606478.pdf), consultado el 18 de enero de 2016.

- Banco Central de Cuba (2012). *Circular no.2-2012. Tasas de interés activas para créditos en pesos cubanos aplicables a personas naturales y jurídicas.*
- Barrios, V. E. (2004). “¿Por qué existen los bancos?”, en *Boletín Económico de ICE*, no. 2799, pp. 33-42. Obtenido de <http://www.bde.es/ef/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/15/Jun/Fich/be1506-art4.pdf>, consultado el 20 de febrero de 2016.
- Beck, T. (2011). *The role of finance in economic development. Working Papers*, European Banking Center, Frankfurt.
- Bergara, M. (2015). “Las instituciones y los procesos económicos”, en *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional*, Ediciones dECON, Montevideo.
- Borrás, F. (2017). “La función social de los bancos cubanos”, en *Revista cubana de administración pública y empresarial APyE*, vol. 1, no. 1, pp. 31-39.
- Borrás, F. (2013). *La banca comercial: productos y servicios*, Editorial Félix Varela, La Habana.
- Borrás, F., Martínez, R., y A. M. Caraballo (1998). *Cuba: banca y seguros. Una aproximación al mundo empresarial*, Caja de Ahorros del Mediterráneo, Alicante.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Obtenido de <http://www.cepal.org>, consultado el 21 de abril de 2016.
- Echevarría, Y. P. (2016). *Diagnóstico de las relaciones entre la banca comercial y las empresas estatales. Estudio de caso en las OSDE GELECT y GESIME; y en el Banco Metropolitano S.A.* Tesis de Diploma, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Escobedo, L. (2014). *La estructura financiera y su impacto en la eficiencia empresarial de las empresas estatales cubanas*. Tesis de Maestría en Finanzas, Facultad de Contabilidad y Finanzas, Universidad de La Habana.
- Ferraro, C., y E. Goldstein (2011). “Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas empresas en América Latina”, en *Eliminando barreras: El financiamiento a las PYMES en América Latina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, pp. 9-60. Obtenido de [http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/0/45220/Financiamiento\\_a\\_pymes.pdf](http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/0/45220/Financiamiento_a_pymes.pdf), consultado el 14 de marzo de 2016.
- Ficto, C. (2011). “Influencia de los bancos en la economía”, en *Empresas y comercio*, <http://empresasycomercio.blogspot.com/2011/08/influencia-de-los-bancos-en-la-economia.html>, consultado el 20 de febrero de 2016.
- Fitz Gerald, V. (2007). “Desarrollo financiero y crecimiento económico: una visión crítica”, en *Principios* no. 7, pp. 5-28. Obtenido de [195](http://www.siste-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

- madigital.es/media/PDF/PPIOS7\_Valpy%20FitzGerald.pdf, consultado el 18 de febrero de 2016.
- González, B. J. (2016). *Diagnóstico de las relaciones crediticias de la banca comercial con las empresas estatales cubanas: Estudio de caso en el Banco Internacional de Comercio S.A. y en el Grupo Empresarial Unión de Empresas Mayoristas de Productos Alimenticios y otros Bienes*. Tesis de Diploma, Universidad de La Habana.
- Imperatori, A. B. (2016). *Diagnóstico de las relaciones banca-empresa: una análisis desde la perspectiva del Banco de Crédito y Comercio y del Grupo Empresarial de la Industria Química*. Tesis de Diploma, Universidad de La Habana.
- Jiménez, R. (2006). “¿Cuál es el papel de la banca en la economía?”, en *Economía y finanzas para todos*, <http://renzojimenez.blogspot.com/2006/07/cul-es-el-papel-de-la-banca-en-la.html>, consultado el 21 de abril de 2016.
- León, J., Pons, S. (2014). “Sistema financiero en Cuba: Premisas para su contribución al desarrollo económico”, en *Miradas a la economía cubana: Transformaciones y desafíos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, pp. 56-87.
- López, F. y E. Vilela (2000). “Creación de valor en entidades bancarias”, en *Harvard Deusto Business Review*, no. 2, marzo-abril, pp. 2-14.
- Mascareñas, J. (2008). *La estructura de capital óptima*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Morales, J. A. (2000). “La banca y el desarrollo”, en *Seminario La banca y el desarrollo*, Bolivia, diciembre.
- Morales, M. I. (2011). “Llaman a trabajar con mayor creatividad y eficiencia en 2011”, en *Revista BCC*, año 14. no.1.
- (2015). “Urge elevar la calidad de los servicios bancarios”, en *Revista BCC*, año 18, no.1.
- Moreira, M. C. (2016). *Diagnóstico de las relaciones banca-empresa en Cuba: una análisis desde la perspectiva del Grupo Empresarial Frutícola y del Banco Popular de Ahorro*. Tesis de Diploma, Universidad de La Habana.
- Muela, S. O. (2009). *Importancia de la banca en la economía de un país*, <http://smuela2009.blogspot.com/>, consultado el 21 de abril de 2016.
- Pampillón, R. (2011). “La importancia del crédito bancario”, en *Diccionario de Economía*, <http://economy.blogs.ie.edu/archives/2011/03/la-importancia-del-credito-bancario.php>, consultado el 18 de enero de 2016.
- Paniagua, C. (2013). *Impacto del financiamiento bancario en las empresas formales chilenas*. Memoria para optar por el título de Ingeniero Civil In-

- dustrial, Universidad de Chile, Santiago de Chile. Obtenido de [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/114818/cf-paniagua\\_cp.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/114818/cf-paniagua_cp.pdf?sequence=1&isAllowed=y), consultado el 14 de marzo de 2016.
- Pelejero, J. L. (2006). *Papel que desempeña el sector bancario en las economías modernas*. Obtenido de [http://www.ccpm.org.mx/avisos/\\_espacio.pdf](http://www.ccpm.org.mx/avisos/_espacio.pdf), consultado el 21 de abril de 2016.
- Ramos, E. (2017). *Las relaciones crediticias entre la Empresa Estatal y la Banca Comercial en Cuba. Estudio de caso*. Tesis de maestría en Finanzas, Facultad de Contabilidad y Finanzas, Universidad de La Habana.
- Rodríguez, P. A. (2016). *Diagnóstico de las relaciones crediticias Banca-Empresa en Cuba: Estudio de casos en el Banco Metropolitano y en el Grupo Empresarial Ganadero*. Tesis de Diploma, Universidad de La Habana.
- Rodríguez, S., y K. De Arma (2005). “Enfoques teóricos sobre los mercados monetarios”, en *Técnica administrativa*, 4 (22).
- Rojas-Suárez, L. (2006). *La extensión del crédito y de los servicios financieros*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- Stiglitz, J. (1998). *The role of the Financial System in Development*. Presentation at the Fourth Annual Bank Conference on Development, San Salvador.

# La empresa estatal cubana: problemas y propuestas

ILEANA DÍAZ FERNÁNDEZ

## Introducción

A partir del 7mo Congreso del PCC el país se ha propuesto cambios que permitan el desarrollo y alcance de la prosperidad de la población, al tiempo que se mantengan los principios socialistas en la sociedad.

El proceso de transformaciones se ha enfocado a las organizaciones, sean estatales o no, con el interés de ampliar la diversidad de formas de propiedad, introducir el mercado y otorgar más autonomía a las empresas estatales.

La economía cubana desde 1959 desarrolló la empresa estatal como la forma de propiedad preponderante. En cada uno de los sistemas de dirección empresarial: sistema presupuestario de financiamiento, el de registro económico, el de dirección e incluso en el perfeccionamiento empresarial, se ha adolecido de una autonomía real.

A partir de la actualización del modelo se concibe otorgar mayor autonomía, se han asumido un grupo de medidas desde el 2014. Sin embargo, la pregunta gira en torno a si realmente las empresas han logrado mayor autonomía para manejar los recursos para cumplir con su objetivo más importante: crecer y desarrollarse como vehículo para alcanzar la prosperidad deseada. Para ello es indispensable ser eficiente y eficaz.

El objetivo de este artículo es mostrar los cambios que ha experimentado el sistema empresarial estatal en términos de autonomía en los últimos 16 años. De igual forma, se resumen las exposiciones realizadas durante un panel en el seminario del Centro de Estudios de la Economía Cubana del año 2018 respecto a la temática de la empresa estatal, sus problemas y posibles guías de solución.

## Desarrollo

La prosperidad de un país, de forma robusta y sostenida, solo es posible a través de su desarrollo económico y social. Para ello, es indispensable que las empresas creen las riquezas con eficiencia y eficacia. El papel de estas instituciones en el desarrollo fue defendido por Schumpeter (1971) en relación con su contribución al cambio tecnológico.

La empresa surge como un proceso lógico de desarrollo de las fuerzas productivas que las hace más eficiente como Marx (1973, p.281) plantea “esta aplicación en el empleo de los medios de producción proviene exclusivamente de su aplicación colectiva en el proceso de trabajo de muchos...a diferencia de los medios de producción desperdigados y relativamente costosos de toda una serie de obreros o maestros artesanos independientes, basta con que coincidan geográficamente en los mismos locales muchos obreros”.

La importancia de tomar en cuenta la empresa es necesario esclarecerla partiendo de entender qué es la empresa, sin pretender una definición, ni tan siquiera una concepción acabada de la misma. Las tipologías del concepto empresa se mueven entre las de carácter holístico (puros y perfeccionados) y los modelos de organización (monistas y pluralistas), así como el de Tavistock, el de Burns y el Katz-Kahn (García, 1994).

Tales tipologías pudieran agruparse en tradicionales (holísticas puras y organizativas monistas) y actuales. Las primeras se caracterizan por no tomar en cuenta la realidad por considerarla conocida; es muy funcionalista y el trabajador se motiva solo por razones económicas, etcétera. En tanto, las segundas le otorgan mucha importancia al entorno, a lo social (interno y externo), a la flexibilidad y a los aspectos tecnológicos. Nos identificamos con las tipologías que se asientan en estos últimos enfoques.

Más allá de unas u otras tipologías, lo cierto es que en todas está claro que es en la empresa donde se crea la riqueza de la sociedad y se logra o no el uso racional y eficiente de los recursos puestos a disposición de la producción,<sup>1</sup> donde se deben desarrollar los procesos de innovación, de “destrucción creadora” con empresarios emprendedores, y se debe alcanzar la productividad como base del crecimiento empresarial y de la sociedad.

Según la teoría sobre la firma, en cualquier sociedad incluida la socialista, donde coexisten una elevada regulación estatal y el mercado (con mayor o menor relevancia), las organizaciones poseen ciertos costos coordinación y de transacción, más allá de los costos de producción en el que ellas incurren para ejecutar su encargo social. La lógica indica que los costos de coordinación deben ser menores que los de transacción para que justifique la existencia de las empresas.

---

1 Aquí se habla de los recursos usados por las empresas, no por otras instituciones como la administración pública.

El propio proceso de evolución de las empresas conlleva que no sean dirigidas por sus dueños, sino por profesionales que procuran elevar los niveles de productividad y beneficios, siendo los *managers* que buscan las oportunidades de utilizar los recursos de manera provechosa, en un proceso de diversificación que persigue explotar el conocimiento existente en la empresa y acumular el disponible.

La empresa para tributar al crecimiento y desarrollo debe ser dirigida, poseer un modelo de gobernanza, lo que implica que los directivos deben tomar decisiones oportunas, estratégicas y puede que arriesgadas, lo cual requiere de autonomía en el modo de organizar la producción y motivar a los trabajadores.

La *gobernanza* constituye la forma de establecer una relación dialógica entre el gestor y el propietario, el gestor y otras organizaciones y el gestor y los trabajadores. Está constituido por redes intra e interorganizacionales que implican los fenómenos de la codirección y la cogestión bajo mecanismos de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas instrumentadas mediante el diseño de estructuras de *gobernanza* inclusivas y supervisadas por parte del gobierno. La gobernanza es especialmente importante en los niveles corporativos, es decir, cuando las entidades se convierten en grandes grupos empresariales en su proceso de crecimiento.

En la experiencia de las economías centralmente planificadas, los grupos empresariales, por lo general llamados uniones, organizaban la producción y el estímulo a los trabajadores en función de un plan de obligatorio cumplimiento que, como norma, no otorgaba mucho margen de decisión a las empresas. Uno de los problemas que con mayor énfasis fue destacado por los estudiosos de estas economías fue la falta de cooperación entre empresas del mismo grupo o entre los grupos, contraproducente toda vez que operaban en un contexto socialista y, supuestamente, la búsqueda de sinergias debió haber sido algo más natural.

En nuestra sociedad, el Estado desde 1959, regula el mercado y es propietaria, en nombre de los trabajadores, de las empresas estatales. Ellas deben tener la capacidad de definir sus propios objetivos en correspondencia con las necesidades económico-sociales que requiere el país, de organizar todos los sistemas, procesos y actividades que permitan el logro de sus propósitos, poseer un margen de maniobra sobre los ingresos recibidos, así como los líderes capaces de dirigir con las personas a toda la empresa.

Cuba ha recorrido un largo trayecto respecto a las empresas estatales, desde las empresas consolidadas de los años 60 hasta el actual sistema empresarial que se estructura en Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE) formados por empresas y estas por unidades empresariales de base.

La empresa estatal en Cuba no siempre han operado en un sistema claramente establecido y por el que se rijan todas, lo que ha provocado desajustes en las relaciones interempresariales. Además tales sistemas, con algunas salvedades, no han permitido por el grado de centralización, que la empresa cumpla con su razón económico-social. Por otra parte el gigantismo heredado de los soviéticos ha hecho que las empresas sean demasiado grandes y este carácter homologador las convirtió en especialmente burocráticas y rígidas, al tiempo que las han obligado a operar con sistemas preestablecidos y no adaptables al tipo específico de organización.<sup>2</sup>

Las sucesivas reestructuraciones de los aparatos centrales, han tenido su expresión en las empresas que han padecido de modificaciones y cambios. Al mismo tiempo las ramas de la economía se han visto afectada por inestabilidad de la estructura institucional de las organizaciones empresariales.

A partir de 1998 se introduce el perfeccionamiento empresarial, el cual se concreta con el Decreto-Ley 252 y el Decreto 281. El objetivo expresado del perfeccionamiento elimina los términos de competitividad, otorgamiento de facultades, y la búsqueda de creatividad e iniciativa.<sup>3</sup> Además se pueden señalar algunos aspectos sobre el perfeccionamiento, tales como:

- La nueva definición de la gestión empresarial modifica el término “autonomía”, por el de “autonomía controlada”. La meta, es cumplir con eficiencia según el plan anual y lo establecido por el gobierno y el Estado y la forma en que se plantean los subsistemas en los documentos rectores del 1997 y 2007, le resta integralidad al proceso empresarial.
- El subsistema de planificación se encuentra dirigido solo al horizonte temporal de un año, lo que le impregna una visión cortoplacista a la gestión de la empresa. Al no otorgarle prioridad e impor-

---

2 Véase Díaz (2013).

3 Véase Díaz (2010).

tancia a la estrategia empresarial a mediano y largo plazo, parece carente de sentido el que entre las facultades y funciones de la empresa y su director se encuentre la elaboración de la estrategia.

- La autonomía es casi inexistente, por lo que es difícil la movilización de la iniciativa, ya que no poseen capacidad de maniobra y mucho menos se fortalece la responsabilidad, cuando en la práctica todas las decisiones sustantivas provienen de los órganos superiores, incluido el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministro. Por estas razones, lo único que le queda por hacer a la empresa en este tema consiste en responsabilizarse con su ejecución, la cual pudiera *a priori* estar limitada por las decisiones asumidas en los niveles superiores.

La autonomía ha sido el “talón de Aquiles” de las empresas estatales y motivo de fuertes debates centralización vs descentralización de la economía. A partir de la actualización del modelo económico y social diversos documentos como los Lineamientos, la conceptualización y hasta el proyecto de Constitución de la República incluyen como propósito el dar mayor espacio al trabajo por cuenta propia y a las cooperativas, al mismo tiempo que mayor autonomía a las empresas estatales.

Las medidas más relevantes aprobadas para las empresas estatales desde el 2011-2014 se refirieron a dos aspectos fundamentales: la reestructuración organizativa y la gestión de recursos.<sup>4</sup> Se resumen en:

Referidas a la reestructuración organizativa:

La creación de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE), que ya se concebía en Decreto 281/2007, pero que ahora se retoma con renovado énfasis toda vez que se desea reestructurar el aparato estatal.

Las funciones de OSDE, las empresas y UEB se encontraban en principio recogidas en el Decreto 323/2014 y en el Decreto 281/2007 (Reglamento para la implantación y consolidación del sistema de dirección y gestión empresarial estatal). También aparece la figura de Juntas de Gobierno por el Decreto 302/2012 (De la creación, estructura, organización y funcionamiento de las juntas de gobierno).

Referidas a la gestión de recursos:

En el 2013 la resolución no. 134 del Ministerio de Economía y Planificación, autoriza la flexibilización de los objetos sociales, lo que faculta a

---

4 Véase Díaz (2015).

las empresas a decidir qué actividades secundarias y de apoyo, derivadas de su objeto social están en condiciones de realizar para aprovechar al máximo sus potencialidades.

En el 2014 el decreto 323 del Consejo de Ministros y las resoluciones 125 del Ministerio de Economía y Planificación, las 181 y 203 del Ministerio de Finanzas y Precios y la 17 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, proponen un conjunto de cambios, entre los más significativos se encuentran:

- El encargo estatal como la producción de bienes y servicios priorizada por el Estado mediante el aseguramiento en el plan.
- Venta de los excedentes del encargo estatal y los inventarios ociosos, a precios formados por la oferta y la demanda.
- Las empresas con utilidades deben pagar el impuesto sobre utilidades y además deducir un monto para incrementar las reservas para pérdidas y contingencias, después de lo cual realizaran el aporte por el rendimiento de la inversión estatal del 50% como mínimo.
- Las empresas podrán crear y utilizar reservas voluntarias a partir de las utilidades (después de las deducciones antes mencionadas), si están debidamente autorizadas.
- La amortización no se aporta, queda en la empresa.
- Eliminación del límite del 30% del pago por resultados a los trabajadores.

De igual forma se estableció en las indicaciones metodológicas de elaboración del plan 2014 que solo existieran siete indicadores directivos (Encargo Estatal, Ventas netas totales, Ventas por exportación, Utilidad del período, Aporte por el Rendimiento de la Inversión Estatal, Aporte en pesos convertibles, Rotación del Capital de Trabajo) e indicadores limitantes.

Algunos de los problemas observados después de aplicados esos cambios se resumen en:

- La organización empresarial no se crea en función de una mayor eficiencia sino de los intereses administrativos del Estado, de carácter cortoplacistas (refrendado por un plan anual) y la urgencia en la solución de problemas son los objetivos reales.
- El carácter nacional de las OSDE, la ineficiente informatización de los procesos y la necesidad de autorizaciones por parte de las empresas u OSDE aumentan los costos de coordinación y transacción.

- Las estrategias se diseñan tanto a nivel de OSDE como de empresas y están desvinculadas del plan, que por demás es anual, por tanto la estrategia es un mero trámite burocrático.
- Los destinos de las utilidades, después de haber cumplido con el pago de impuestos y de aporte al Estado, deben ser aprobadas por la OSDE, cuando se supone que la decisión debería ser de la empresa. Además la adquisición de tecnología se aprueba por el plan de inversiones, no es decisión ni siquiera de la OSDE, sino de las decisiones a nivel de país.
- Los recursos financieros están asignados por el plan para destinos específicos. Los recursos financieros que generan las empresas se movilizan para cubrir los costos de las OSDE y para solventar las pérdidas de otras. Se internalizan sobre todo funciones de control administrativo no financieras.

En diciembre de 2017 se establecen los decretos 335 con la intención de aumentar la autonomía de las empresas. Un análisis más detallado de las mismas se encuentra en el capítulo titulado “Reflexiones para una futura ley de empresas” de esta misma publicación. Sin embargo, la autonomía de las empresas no solo depende de la intervención de las OSDE, sino sobre todo y prioritariamente del Sistema de Dirección de la Economía y el grado de centralización que lo caracterice, sus incentivos para dejar funcionar con la flexibilidad necesaria y la participación de los trabajadores como dueños en busca de mayores niveles de productividad.

El decreto 335 se dedica a explicar qué se entiende por Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE), empresas y unidades empresariales de base, sus funciones y las facultades de sus directivos.

Un interés de estos decretos es reducir la intervención de las OSDE sobre las empresas, sin embargo el artículo 10.1 expresa que cumple funciones de dirección y control con respecto a las entidades que la integran, sin intervenir en su gestión.

Algunas inconsistencias se manifiestan en lo siguiente: si ejerce dirección, eso implica que cumple con el ciclo directivo de: planificación, organización, mando y control, por tanto la función de control ya estaría concebida como parte de la dirección. ¿Qué significa sin intervenir en su gestión? Todo depende del tipo de control y los patrones de dirección que se ejecuten sobre las entidades que la integran.

Ciertamente se redujeron las funciones de la OSDE, pero las números 43, 44 y 45, por solo poner un ejemplo, se refieren a su papel decisivo en el plan de la empresa. Si el plan es el eje central del sistema de dirección empresarial, entonces ¿dónde queda la autonomía?

El artículo 13 que se refiere a la creación, extinción, fusión, etc., de empresas es potestad de la OSDE o de algún Ministerio o Poder Popular, previa autorización del Ministerio de Economía y Planificación ¿y dónde queda la discusión con los trabajadores propietarios de los medios de producción?, ¿dónde está la representación sindical?, ¿dónde está la autonomía?

En general las funciones descritas para cada instancia, son más tareas que forman parte de funciones generales, que no deberían estar contenidas en un decreto, si no formar parte del manual de funciones de la empresa, pues cualquier empresa para desempeñarse deberá acometer muchas de las mencionadas en el decreto.

Existen procesos medulares de la gestión empresarial que mantienen un alto nivel de centralización. Entre ellos se encuentran: Los suministradores de las empresas son elegidos centralizadamente o los suministros de las empresas son centralizados, la inversión extranjera (cualquier que sean los montos) deben seguir trámites de aprobación burocráticos más allá de las empresas, las ventas excedentes son planificadas centralmente, el plan es rígido y burocrático, la gestión de la empresa viene determinada por Ley (con 18 sistemas obligatorios), etc.,

Estos son solo algunos ejemplos de cómo se dirige la economía, a través de las empresas, sin incluir en el análisis elementos macro como el tipo de cambio. Si esta forma de funcionamiento orientada a controlar no cambia en lugar de coordinar, orientar, promover y facilitar, no importa cuántas funciones le dejen o quiten a las OSDE ellas tendrán que responder a lo que le exige el sistema: el control.

Un grupo de profesores de la Universidad de La Habana<sup>5</sup> identificaron los problemas que aún poseían las empresas. Entre ellos pueden mencionarse:

- Problemas del entorno que afectan al sistema empresarial.
- Carencia de una ley de empresas.

---

5 Universidad de La Habana: Dr. Luis del Castillo, Dra. Lourdes Souto, Dra. Yaimary Marrero, Dr. Humberto Blanco, Dr. Alejandro Alonso, Dra. Seida Barrera y Lic. Luis Marcelo Yera (INIE).

- Falta de un enfoque diferencial del sistema empresarial de acuerdo a su nivel tecnológico, tamaño, sector, etc., lo que ha conducido a reglamentaciones homogéneas, excesivas y detalladas.
- Ausencia de un marco institucional que integre las reglas de juego, regulaciones jurídicas, la cultura y normas de comportamiento.
- Falta de enfoque estratégico en el tratamiento de la empresa estatal. El enfoque de gestión empresarial que ha primado en las regulaciones es de centralización, control y técnico-administrativo. No se considera la interacción de las empresas con el entorno internacional para la exportación, desarrollo de negocios en cooperación, etc.
- Ausencia de políticas de fomento a la innovación y la competitividad.
- Tasa de cambio que desestimula la exportación y la eficiencia.
- El plan es una camisa de fuerza que frena la innovación y el desarrollo empresarial. El plan continúa siendo asignación material, aunque la empresa es evaluada por indicadores financieros. Sin embargo los criterios de asignación son administrativos y no siempre se consideran principios de eficiencia.
- Niveles superiores toman decisiones sin el conocimiento necesario sobre la gestión empresarial y no toman en cuenta a las empresas.

#### Problemas internos del sistema empresarial

- Falta de autonomía financiera, técnico-productivo y de gestión. Exceso de funciones predeterminadas, excesivamente detalladas, homogéneas, administrativas. Estructura vertical. Limitaciones para la toma de decisiones estratégicas y operativas.
- Grupos empresariales sobredimensionados. Monopolios estatales. Débil estructura interna de los grupos. Todo ello debido a la necesidad de control al suponerse la separación de las funciones estatales y empresariales.
- Empresas poco competitivas y sin incentivos para la innovación.

#### Otros problemas

- No se realiza evaluación de impacto de las medidas, regulaciones y políticas.
- Ausencia de socialización, ni de retroalimentación de las experiencias y buenas prácticas.

- Mucha capacitación y pocos resultados de la misma. Se capacita en normas y reglamentos, no en un enfoque de gestión empresarial.

Al mismo tiempo ese grupo consideró inminente la necesidad de que se realicen las medidas que se exponen a continuación:

- Tipo de cambio que promueva las exportaciones, sin esperar por la unificación monetaria.
- Ley de empresas estatales que de forma clara señale los aspectos comunes esenciales que rigen al sistema empresarial tales como: constitución de las empresas, organización, fusión, escisión y liquidación, así como formas de asociación con entidades extranjeras y nacionales de diversas formas de propiedad.
- Eliminar el carácter obligatorio de la 281. Si fuera necesario algún tipo de reglamento debe ser específico para el tipo de empresa y sector. Cada empresa debe definir su forma de gestionarla.
- Un sistema institucional coherente con reglas claras donde además de la ley de empresa debe quedar bien esclarecido el papel del Estado como dueño y en ello el papel de las juntas de gobierno. El designado del decreto 336/2017 debería ser el presidente de la junta de gobierno y las funciones de esta entidad, su estructura, composición, etc., deberían revisarse para que se acerque más a las prácticas internacionales y juegue el papel de representante del dueño.
- El enfoque estratégico del desarrollo empresarial, elaborado desde la empresa, debe ser soporte al plan 2030 el cual rija la gestión de las empresas
- Plan debe enfocarse en lo estratégico. Los indicadores directivos deben ser encargo estatal, exportaciones y aporte por el rendimiento a la inversión, este último no debe ser una proporción fija.
- Es indispensable reorganizar y simplificar los grupos empresariales que rompan las estructuras monopólicas, basado entre otros aspectos por las competencias esenciales y el enfoque estratégico, de modo de centrar la propiedad del Estado en los medios estratégicos y el resto puede ser asumido por empresas locales y otras formas de propiedad. Deberá igualmente analizarse la forma más idónea de gobierno corporativo.
- Desarrollar parques tecnológicos e incubadoras de proyectos de base tecnológica en alianza con los gobiernos locales, universidades, centros de investigación con el sistema empresarial.

## Reflexiones finales

El recorrido expuesto de forma sintética muestra los avatares que ha recorrido la empresa estatal desde el triunfo de la Revolución, la cual ha tenido que adaptarse a diferentes sistemas de dirección y reestructuraciones.

La empresa estatal debería centrarse solo en los medios fundamentales de producción de todo el pueblo, de modo que fuera una garantía de soberanía. Manejarlos de forma eficiente es una condición necesaria para el buen desenvolvimiento económico que propicie las bases para el desarrollo.

La empresa estatal, al concentrar en sus manos lo realmente estratégico, debería ser el centro integrador del tejido económico entre las diversas formas de propiedad, que promueva coherencia a la economía.

Tanto para manejar los medios fundamentales de forma eficiente, como para integrar a su alrededor el tejido económico, es indispensable que posea autonomía en las decisiones empresariales.

Se observa que a la empresa no se le ha otorgado autonomía, pues el plan no se ha convertido en un mecanismo incentivador de las empresas y en general el marco regulatorio e institucional no ha creado las condiciones para el desenvolvimiento de las empresas y sus fuerzas productivas. Es por ello que una parte de las propuestas formuladas giran en sobre el contexto empresarial

Las propuestas que se resumen en este trabajo son aquellas que se consideran prioritarias, aunque no agotan todas las necesidades de cambio para la empresa estatal. No obstante, se considera indispensable aligerar las estructuras empresariales que permitan una toma de decisiones rápida y flexible.

Con toda intencionalidad no se aportan propuestas en los temas de gestión, ya que la empresa debe ser libre de asumir la forma de hacerlo y buscar apoyo, ayuda, asesoría, etc. en profesionales si así lo considera.

## Bibliografía

- Díaz, I. (2010). *La influencia de los sistemas de dirección en la innovación empresarial en Cuba: un estudio necesario*. Ponencia Seminario CEEC.
- \_\_\_\_\_ (2013). “La empresa estatal en Cuba”, en *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*.
- \_\_\_\_\_ (2015). “Los cambios en la empresa estatal cubana en el contexto de la actualización del modelo”, en *Cuban Studies*, no 44.
- Drucker, P. (1957). *La gerencia de empresa*, Editorial Suramericana S.A., Buenos Aires, pp. 256-257.

- Consejo de Estado (2017). “Decreto-Ley 281. Reglamento para la implantación y consolidación del sistema de dirección y gestión empresarial cubano”, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 17 de agosto.
- Consejo de Ministros (2017). “Decreto no. 334, modifica el Decreto no. 281, reglamento para la implantación y consolidación del Sistema de Dirección y Gestión Empresarial estatal; Decreto no. 335, del sistema empresarial estatal cubano; Decreto no. 336, del sistema de relaciones de las organizaciones superiores de dirección empresarial”, en *Gaceta Oficial Extraordinaria*, no. 58, 13 de diciembre.
- Gaceta Oficial de la República de Cuba (2013). *Gaceta Oficial Extraordinaria*, no 40, resoluciones 641 y 471.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Gaceta Oficial Extraordinaria*, no 14, resolución 134.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Gaceta Oficial Extraordinaria*, no. 21, resolución 203, 28 de abril.
- \_\_\_\_\_ (2014). Decreto 323/2014.
- \_\_\_\_\_ (2014). Resolución 181/2014.
- \_\_\_\_\_ (2014). Resolución 17/2014.
- Marx, C. (1973). *El capital*, tomo I, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Schumpeter, J. (1971) *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ed. Aguilar, Madrid.



## Autores<sup>1</sup>

MIGUEL ALEJANDRO FIGUERAS. Doctor en Ciencias Económicas. Premio Nacional de Economía 2008. Profesor Titular de la Universidad de La Habana, miembro del Centro de Estudios de la Economía Cubana. De 1963 a 1965 fue Director General del Plan Perspectivo, del Ministerio de Industria. De 1966 a 1974 fungió como Viceministro del Ministerio del Azúcar. De 1975 a 1986, Vicepresidente Primero de la Junta Central de Planificación y de 1987 a 2012, Asesor de los Ministros de CECE, MINVEC y MINTUR.

JUAN PUBLIO TRIANA CORDOVÍ. Doctor en Ciencias Económicas. Profesor Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Imparte docencia de pre y postgrado en la Facultad de Economía, Universidad de La Habana sobre Economía cubana y Pensamiento económico universal. Ha impartido conferencias sobre economía cubana y problemas del desarrollo en diferentes instituciones de Cuba y en más de una decena de universidades fuera del país. Es autor de decenas de artículos sobre la economía nacional y de varios libros sobre el tema. Ha recibido varios premios de la Academia de Ciencias de Cuba. Miembro de la Comisión de Ciencias Sociales del Consejo de Ciencia y Tecnología de la Comisión de Implementación de los Lineamientos Económicos y Sociales. Actualmente es el Presidente del Consejo Científico del Centro de Estudios de la Economía Cubana.

RICARDO TORRES PÉREZ. Doctor en Ciencias Económicas, subdirector y Profesor Titular en el Centro de Estudios de la Economía Cubana. Ha impartido conferencias en universidades y centros de investigación de varios países de Europa, Asia, América Latina, África y Estados Unidos. Ha publicado varios artículos sobre transformación estructural, políticas industriales y la reforma del modelo económico en Cuba en libros y revistas cubanas y extranjeras. Entre sus últimas publicaciones se encuentran “Policies for Economic Growth: Cuba’s New Era”, en *Cuba’s Economic Change in Comparative Perspective* (Brookings Institution, Washington, D. C., 2014), “No More Free Lunch: Reflections on the Cuban Economic Reform Process and Challenges for Transformation” (New York, 2014, *Vicinity Matters: Cuba’s Reforms in Comparative Perspective*), en *International Journal of Cuban Studies*, 2016, “Updating the Cuban Economy: The First 10 Years”, en *Social Research: An International Quarterly*, 2017 y Torres,

---

1 Los autores aparecen en el mismo orden que tienen en el texto.

R. y D. Echevarría (comp.) (2017). *Miradas a la economía cubana. La actualización seis años después*, Ruth Casa Editorial, La Habana.

RICARDO GONZÁLEZ ÁGUILA. Licenciado en Economía. Ha realizado dos maestrías en economía, una en la Universidad de La Habana y otra en la Universidad de Queen Mary, Reino Unido. Es docente de Econometría en la Universidad de La Habana. Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana hasta 2018, año en que se incorpora como docente al CEEC. Su área de investigación abarca temas de crecimiento económico en Cuba, con énfasis en productividad e industria manufacturera. Posee varias publicaciones nacionales e internacionales.

ANICIA GARCÍA ÁLVAREZ. Ingeniera Economista, graduada en la Escuela Técnica Superior de Merseburg, Alemania Oriental (1979). Máster en Economía Internacional por la Universidad de La República, Uruguay (2001). Doctora en Economía por la Universidad de La Habana, Cuba (2004). Es Profesora Titular de la Universidad de La Habana. Trabajó por 18 años en el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (1980-1998). Laboró en el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) de la Universidad de La Habana desde 1998 hasta 2010. Fue directora del CEEC entre 2004 y 2010. En la actualidad mantiene su actividad como profesora del centro. Ha desarrollado investigaciones por más de treinta años en temas relacionados con el sector agroindustrial cubano, la relación entre este y el sector externo de la economía cubana, las transformaciones económicas en el sector agropecuario en Cuba a partir de los años noventa del siglo xx, los mercados de bienes de consumo en Cuba y su organización, y la política social cubana a partir del 2000. Más recientemente ha trabajado también el vínculo entre desarrollo económico y desarrollo social.

BETSY ANAYA CRUZ. Licenciada en Economía (2004), Máster en Economía con Mención en Política Económica (2008), Doctora en Ciencias Económicas (2016), todas por la Universidad de La Habana. Profesora Titular (2016) y Directora del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana desde 2017. Sus líneas de investigación fundamentales se relacionan con el sector agropecuario, su vínculo con el sector externo y, en especial, las cadenas de valor así como la política social y su nexa con el desarrollo económico. Sobre estos temas tiene publicados más de veinte artículos, que se basan en los resultados de su participación en varios proyectos de investigación nacionales e internacionales. Ha realizado estancias de investigación y asistido a congresos y

eventos en más de diez países de la región y de Europa. Tiene, al mismo tiempo, una amplia labor como conferencista dentro y fuera del país.

MAYRA ESPINA PRIETO. Doctora en Ciencias Sociológicas. Oficial Nacional de Programas de la Cooperación Suiza en Cuba. Profesora invitada de la Maestría en Desarrollo Social de FLACSO-Cuba. Miembro del Consejo Editorial de la revista *Temas*. Ha publicado los libros *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*, Colección CLACSO-CROP, Buenos Aires, 2008 y *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales. Acercamientos en clave compleja*, Publicaciones Acuario, La Habana, 2010. Ha sido coeditora o coordinadora de los volúmenes *Cuban Economic and Social Development: Policy Reforms and Challenges in the Twenty-first Century*, Ed. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Universidad de Harvard, 2012; *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto*, FLACSO-UNESCO, Montevideo, 2011; y *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico*, Ruth Casa Editorial-Ciencias Sociales, La Habana, 2015.

DAYMA ECHEVARRÍA LEÓN. Es Licenciada en Sociología (Universidad de La Habana, 1996), Máster en Consultoría Empresarial (Universidad de La Habana, 2000), Doctora en Sociología (Universidad de La Habana, 2008). Trabaja como profesora del Centro de Estudios de la Economía Cubana, de la Universidad de La Habana. Ha participado en intercambios de investigación en varias universidades de Trinidad y Tobago, Argentina, Canadá, Francia, España, Estados Unidos y Uruguay. En los últimos diez años ha coordinado seis proyectos de investigación, de ellos, cuatro internacionales. En este período ha publicado más de 30 artículos sobre los temas de género, empleo y poder, así como sobre procesos de transformaciones empresariales y su impacto en la participación y en la equidad. Ha trabajado además en procesos de articulación de actores para el desarrollo local.

MAYRA TEJUCA MARTÍNEZ. Profesora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana. Doctora en Ciencias Biológicas (Universidad de La Habana, 1996). Estudia las políticas educativas y su impacto sobre la equidad, así como su relación con las políticas de empleo. Entre sus trabajos publicados en libros se encuentran: *Educación y empleo en Cuba 2000-2014: entre ajustes y desajustes* (2015); *Education and Employment in Cuba: Congruity or Disequilibrium? The First Fifteen Years of the Twenty-First Century* (2017) y *Formazione dell'essere o del fare? Istruzione per il lavoro a Cuba 2000-2015: coerenza tra politiche scolas-*

*tiche e dell'impiego* (2018). Sus últimos artículos publicados son: *El acceso a la educación superior cubana en el curso 2013-2014: una mirada a la composición social territorial* (2015), *Análisis del acceso a la educación superior cubana de los estudiantes de preuniversitario en el curso 2014-2015* (2017) y *Correspondencia entre educación superior y empleo en Cuba 2000-2015. Reflexiones para un debate* (2017).

SEIDA BARRERA RODRÍGUEZ. Doctora en Ciencias Jurídicas por la Universidad de La Habana (2018). Profesora e Investigadora Auxiliar del Centro de Estudios de la Economía Cubana, de la Universidad de La Habana. Colabora con el Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos, de la misma Universidad. Investiga sobre empresas estatales, cooperativas y cuentapropismo en Cuba. Fue investigadora de los Centros de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas del CITMA, de Investigaciones Jurídicas del MINJUS, y se desempeñó como fiscal verificadora.

HUMBERTO BLANCO ROSALES. Doctor en Ciencias Económicas, Profesor Titular, investigador y consultor de empresas en el Centro de Estudios de la Economía Cubana. Fundador del CEEC, en el cual fue su director entre enero de 2013 y julio de 2017. Máster en Consultoría Gerencial y Licenciado en Economía. Miembro del Tribunal Nacional de Grados Científicos en Economía Aplicada y del Consejo de Ciencia y Tecnología adscrito a la Comisión de Implementación y Desarrollo de los Lineamientos. Profesor visitante en universidades de México, Canadá y Estados Unidos. Investiga sobre el sistema empresarial estatal y el desarrollo de empresas en Cuba.

JORGE RICARDO RAMÍREZ GARCÍA. Licenciado en Economía, Máster en Consultoría Gerencial y Desarrollo Organizacional, Doctor en Ciencias Económicas y Profesor Titular. Facilitador de cambios organizacionales e intervenciones consultivas en temas empresariales tales como diseños de sistemas de gestión de la calidad, estudios de satisfacción laboral, diseño estratégico y de estructuras en más de 80 organizaciones dentro y fuera de Cuba. Posee varias publicaciones sobre los temas gerenciales.

ROSA MAYELÍN GUERRA BRETANA. Licenciada en Física y Doctora en Ciencias Químicas, Investigadora Titular en el Centro de Biomateriales y presidenta de la Cátedra de Calidad, Metrología y Normalización de la Universidad de La Habana. Realiza investigaciones en sistemas normalizados de gestión, calidad, innovación, gestión del riesgo y evaluación de la conformidad de los biomateria-

les. Coordina el programa de maestría en Gestión de la Calidad y Ambiental, el programa de maestría en Metrología y la especialidad de Normalización. Participa como miembro del Comité Técnico de Normalización CTN-11 de Equipos Médicos. Ha publicado varios artículos en revistas de impacto.

FRANCISCO BORRÁS ATIÉNZAR. Doctor en Ciencias Económicas. Máster en Contabilidad. Licenciado en Economía. Profesor Titular de la Universidad de La Habana. Vicepresidente de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba. Ha dirigido diversas redes científicas nacionales e internacionales. Ha impartido cursos y conferencias en diversas universidades de Iberoamérica. Autor de 15 libros y más de 70 artículos en Cuba, España, Venezuela, México y Colombia. Ha recibido en dos ocasiones el Premio de la Academia de Ciencias de Cuba. Por su labor científica ha sido galardonado en ocho ocasiones con el Premio Anual al Mejor Resultado Científico que otorga la Universidad de La Habana. Ha recibido la Distinción Especial del Ministro de Educación Superior de Cuba, condecoración científica y académica del país, en seis ocasiones.

LOURDES ESCOBEDO ALMENDRAL. Licenciada en Contabilidad y Finanzas. Máster en Finanzas. Profesora de la Facultad de Contabilidad y Finanzas de la Universidad de La Habana del 2007 al 2015. Auditora del Centro Internacional de la Habana (CIH) del 2011 al 2015. Miembro del Consejo Editorial de la revista cubana de ciencias económicas *Ekotemas*. Miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Cubana de Banca y Finanzas de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba. Miembro del proyecto “Fortalecimiento del sistema bancario cubano” que dirige el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) de la Universidad de La Habana. Ha publicado en revistas de prestigio nacional y presentado ponencias en diversos eventos científicos internacionales.

ILEANA DÍAZ FERNÁNDEZ. Profesora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana. Doctora en Ciencias Económicas. Profesora invitada en varias universidades como Carlos III, de Madrid, La Sapienza, de Roma y Greenwich, en Inglaterra. Obtuvo una beca de investigación en la Universidad de Columbia de Estados Unidos. Ha escrito artículos en diversas publicaciones y capítulos de libros, tres de los cuales han sido premiados por la Academia de Ciencias de Cuba. Miembro del Tribunal de Doctorado de Economía Aplicada y Miembro del Consejo Científico de la Universidad de La Habana.



“El presente libro reúne los materiales presentados en el seminario científico que se celebró los días 15 y 16 de marzo del 2018, durante el cual doce profesores del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) y tres investigadores de otras entidades presentaron nueve ponencias. En ellas se abordan temas vinculados con la evolución reciente de la economía cubana (crecimiento, empleo, consumo, acumulación, inversión extranjera, las nuevas regulaciones, etc.), el sector manufacturero, el crédito bancario, las políticas sociales del país, el acceso a la educación superior, los gastos básicos de las familias urbanas dependientes de salarios y pensiones y diversas aristas de análisis en torno al sector empresarial en la Isla (...). En el año 2019 se cumplen treinta años de haber sido creado el CEEC. Esta obra constituye una ofrenda a esa fecha”.

MIGUEL ALEJANDRO FIGUERAS  
PREMIO NACIONAL DE ECONOMÍA

