

# CUBA: NECESIDAD DE CAMBIAR LA RECETA O LAS REFORMAS REQUERIDAS PARA REDUCIR EL EMPOBRECIMIENTO Y LAS DESIGUALDADES SOCIALES

Rolando H. Castañeda<sup>1</sup>

“Con la crisis, el consumo de un conjunto de importantes nutrientes de la dieta establecida como mínima para el buen funcionamiento del organismo está muy por debajo de los parámetros establecidos, atentando contra la seguridad alimentaria.”

—Togores y García, 2003, p. 13

Carmelo Mesa-Lago (2003) ha escrito un influyente ensayo con propuestas específicas para superar la situación de creciente empobrecimiento y desigualdades sociales de Cuba. Dada la importancia del tema, es esencial un diálogo amplio sobre las propuestas planteadas por él.<sup>2</sup> Resulta crucial preguntarnos cómo avanzar en la solución de estos temas. Este no es sólo un imperativo ético; la pobreza y la desigualdad son fuentes de inestabilidad social que pueden afectar las posibilidades del crecimiento futuro de Cuba. Por consiguiente, este ensayo desarrolla alternativas sobre algunas de ellas, así como otras medidas adicionales como aporte a la elaboración de las opciones necesarias.

La pobreza y la desigualdad, aunque relacionadas, son temas diferentes. Pobres son las personas cuyo ingreso no les permite satisfacer sus necesidades básicas, estimadas a partir del costo de una canasta mínima de alimentos más una estimación de los recursos requeridos para satisfacer otras necesidades básicas de edu-

cación, salud, vivienda, etc. En cambio, desigualdad es un concepto relativo, que indica cómo se distribuye el producto nacional entre la población del país.

Hay tres grupos principales de pobres: (1) los que tienen capacidad y capital humano para superar su situación y sólo necesitan un entorno más favorable para superarla, tal como una economía en crecimiento elevado y sostenido; (2) los que tienen capacidad y capital humano suficientes, pero requieren apoyos especiales que los habiliten para aprovechar un entorno más favorable, i.e., programas de adiestramiento; y (3) los que no tienen capacidad ni capital humano suficientes, i.e., tienen alimentación y salud deficientes, y requieren programas especiales de habilitación, rehabilitación o asistencia social.

El autor parte de la consideración que los niveles de pobreza, así como las desigualdades sociales atribuibles a una falta de igualdad de oportunidades existentes en Cuba son inaceptables y que es necesario adoptar medidas para reducirlos. El crecimiento de la economía, la creación de empleos y el mejoramiento de los salarios reales son indispensables para superar la condición de pobreza, como también lo son las políticas de educación, salud, vivienda y previsión social dirigidas principalmente a los más pobres. Sin embargo, superar la pobreza es un complejo desafío, que

---

1. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Katrin Hansing del Cuban Research Institute, FIU.

2. Respondiendo así a los llamados de los obispos cubanos y de Osvaldo Payá Sardiñas a un necesario diálogo nacional para superar los difíciles problemas que el país enfrenta.

requiere decisión, continuidad y tiempo. Es, asimismo, fundamental que los programas que se diseñen actúen simultáneamente sobre varias carencias. Si esta estrategia fracasa el planteamiento que la transición es para mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población pierde validez y genera malestar social.

Una parte importante de las medidas propuestas en este ensayo sobre el gasto social, están asociados a una redefinición de los papeles del Estado, la actividad privada, el mercado y la sociedad civil en la sociedad. Así, Cuba debe mantener el nivel de gastos efectivos en los sectores sociales reduciendo los gastos públicos innecesarios y limitando el papel del Estado en la economía a un papel subsidiario, a la vez que evoluciona progresivamente hacia una economía dinámica, con equilibrio fiscal, un sistema tributario más favorable al crecimiento y que utiliza selectiva y limitadamente el financiamiento externo oficial. Hay que considerar cuidadosamente los efectos potenciales no deseados de los impuestos y del financiamiento oficial sobre el crecimiento y los incentivos. En estos dos aspectos, las propuestas de este ensayo coinciden con lo planteado por Ernesto Hernández-Catá en su presentación del Segundo Cuban Forum de ASCE-CRI/FIU.

### **ANTECEDENTES SOBRE EL EMPOBRECIMIENTO Y LAS DESIGUALDADES SOCIALES, 1985-2004; CASI DOS DÉCADAS PERDIDAS EN EL DESARROLLO SOCIAL<sup>3</sup>**

Cuba experimentó niveles crecientes de ingreso por habitante hasta 1985 con base en la ayuda soviética y del bloque socialista,<sup>4</sup> y en la expansión azucarera que llegó a más de 8 millones de TM anuales. Fue una etapa de crecimiento fácil, sin competencia externa, con deficiente asignación de recursos y expansión de

la cobertura de los programas sociales. Sin embargo, a partir de 1985, y coincidiendo con el desafortunado *Proceso de Rectificación de Errores y Tendencias Negativas*, la economía experimentó un estancamiento que después se convirtió en contracción, que no ha podido superar, debido a la desaparición de la Unión Soviética y el bloque socialista, el refuerzo del embargo de los EE.UU. y las tendencias del mercado mundial del azúcar a partir de los '90.

Si bien Cuba ha logrado una recuperación económica parcial con base en un elevado crecimiento del turismo y de la captación de remesas a partir de 1995, éstos han sido insuficientes para compensar los factores adversos mencionados. Ello ha determinado una situación de empobrecimiento de la población, ya que el país ha sufrido una contracción económica y menores niveles de ingreso por habitante por casi dos décadas, 1985-2004. En 2003 el PIB por habitante era el equivalente al 85% de 1985. Así, la pobreza, que los estudios recientes de los economistas y académicos de la Isla muestran, ha empeorado en términos de ingresos, de acceso a una canasta de alimentos básicos y de atender otras necesidades básicas (Togores y García, 2003). Además, dichos economistas y académicos consideran que las fuentes de recuperación de los '90 están agotadas (Monreal, 2002).

Adicionalmente, dada la forma en que el gobierno ha enfrentado la crisis, ha ocurrido un aumento de las desigualdades sociales, ya que los pagos a los empleados vinculados con los bienes transables, las exportaciones de bienes y servicios o la sustitución de importaciones suelen ser mayores que los del resto de los empleados, sólo 20% de la población recibe remesas externas o vende servicios a los turistas, y el porcentaje de los agricultores privados y en cooperativas, de los intermediarios en el mercado agropecuario y los dueños de paladares es bajo.<sup>5</sup> También el gobierno

3. Esta sección actualiza Castañeda (2000, p. 243-246) con base en CEPAL, 2004a y 2004b. CEPAL, 2004a menciona los derechos de la población a los distintos servicios sociales y tiene muchas estadísticas, pero es más apologético y descriptivo que analítico de las políticas sociales que CEPAL, 1998. Desafortunadamente, el estudio del Departamento de Estado publicado en 2004 (<http://www.state.gov/p/wha/rt/cuba/commission/2004/>) no utiliza en general información actualizada sobre los sectores sociales y por ello es poco útil.

4. CEPAL (2001, p. 164) la estimó en 20% anual del PIB en los '80s.

5. Entre los hogares más pobres se encuentran los que dependen exclusivamente de los salarios reducidos de los trabajadores estatales, las entradas fijas de jubilación o la asistencia social de miembros sin ingresos por iniciativas privadas ni remesas del exterior.

brinda algunos servicios privilegiados de salud y de seguridad social a los funcionarios de las fuerzas armadas, la seguridad interna, etc. Estas desigualdades no han sido compensadas apropiadamente por la política social que insiste, en general, en una cobertura universal e igualitaria de los servicios sociales, cuando la realidad relativamente igualitaria de las remuneraciones e ingresos, que prevaleció hasta los '90, desapareció. Esto es agravado por el cambio del perfil demográfico hacia una población estacionaria, de mayor edad y mayor dependencia y, en consecuencia, la perspectiva de demandas y costos crecientes de atención a la salud y las pensiones, mientras se reduce el número de contribuyentes.<sup>6</sup>

La situación de empobrecimiento, desigualdades sociales y deterioro social de Cuba, se puede resumir así:

- El ingreso real por habitante sufrió un retroceso en los '90, ya que el salario real promedio se redujo 35% en 1989-2003 (ver Cuadro 1). La disminución de los salarios reales ha sido mayor que la caída de la producción y de la productividad, ya que hubo un aumento del empleo del 7.6% en 1989-2003, mientras el PIB real disminuyó 5.6%. Un índice simple de productividad media por empleado mostró una reducción del 12.3% en 1989-2003, la causa subyacente de la caída del ingreso real y del empobrecimiento. Además el significativo aumento del gasto en la red de protección social (ver la próxima sección) se terminó financiando con una reducción del salario real.
- En 1997-2002 Cuba muestra deficiencias en la alimentación de la población en tres importantes componentes: proteínas, en la cual hubo una importante recuperación; en grasas; y en aceites grasos esenciales en los cuales todavía el déficit es del orden del 40% de lo requerido (ver Gráfica 1).
- La desigualdad en la distribución del ingreso aumentó marcadamente en los '90 por las razones ya indicadas. Cuba requiere lograr una distribu-

ción del ingreso más acorde con una más efectiva igualdad de oportunidades y brindar una calidad de vida mínima para toda la población mejor que la actual, lo cual se puede lograr si se focaliza el gasto en los sectores sociales.

- Los sectores sociales presentan un conjunto de debilidades y problemas substantivos que requieren ajustes mayores o reingenierías en las políticas sociales vigentes, entre los cuales destacan los siguientes.
  - El gasto real en educación por habitante aumentó 6% en 1989-2003. La matrícula disminuyó en educación media en 37% en 1989-1994 y en educación terciaria 54% en 1989-1996, aunque luego ambas se recuperaron, pero sin alcanzar los niveles de 1989 (ver Cuadro 1). En 2002 las reducciones eran del 8% en la educación media y del 20% en educación terciaria con respecto a 1989, lo que es atribuible a la falta de incentivos para que la población se eduque. En el periodo la expansión de la educación preescolar se detuvo, hubo carencias de materiales y útiles escolares que afectan la calidad mínima de los servicios prestados, y el equipamiento y los laboratorios no se repusieron ni se actualizaron.
  - El gasto real en salud por habitante aumentó 23% en 1989-2003 en parte porque el sector fue capaz de financiar directamente sus necesidades de divisas. Los componentes de recursos humanos y de infraestructura hospitalaria continuaron aumentando. El número de médicos aumentó de 34.8 miles en 1989 a 67.1 miles en 2002, o sea prácticamente se duplicó. El programa de médico y enfermera por familias es exitoso y ha facilitado la atención preventiva, personalizada y la descentralización parcial de los servicios de salud. En cambio los gastos en medicinas y equipamiento se redujeron, lo que plantea un problema de distorsiones y proporciones ópti-

6. La población creció a menos del 1% anual a partir de 1980 y se espera que se expanda al 0.2% anual hasta 2025.

**Cuadro 1. Cuba: Indicadores Socioeconómicos Seleccionados, 1989-2003**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1. Déficit fiscal como % del PIB	6.7	9.4	21.4	29.7	30.4	7.0	3.3	2.3	2.0	2.4	2.3	2.4	2.5	3.2	3.4
2. Tasa de desempleo abierta	7.9	7.3	7.7	6.1	6.2	6.7	7.9	7.6	7.1	6.2	6.3	5.4	4.1	3.3	2.3
3. Tasa de empleo excedente <sup>a</sup>	0.0	4.5	12.8	20.6	30.2	25.8	21.6	19.9	17.8	19.6	16.6	13.0	15.3	16.0	18.5
4. Tasa de desempleo equivalente <sup>a</sup>	7.9	11.8	20.5	27.7	36.4	32.5	29.5	28.5	24.9	25.7	22.9	18.4	19.4	19.3	20.8
5. Empleo <sup>b</sup>	4,356	4,394	4,374	4,352	4,313	4,195	4,169	4,172	4,240	4,288	4,359	4,379	4,505	4,558	4,686
6. Productividad media por trabajador (en CU\$ a precios de 1997)	6,913	6,657	6,051	5,484	4,779	4,940	5,140	5,393	5,528	5,474	5,768	6,048	6,053	6,075	6,064
7. Pensionados por edad (en miles)							657.9			730.9	743.4	750.8	762.6	784.6	Nd
8. Pensión media									115	115	116	118	120	125	Nd
9. % de empleo público	93.8	Nd	Nd	Nd	Nd	81.6	77.9	77.7	77.6	76.1	74.3	73.3	72.3	73.0	Nd
10. Salario medio mensual	188	187	185	182	182	185	194	202	206	206	228	242	250	242	
11. Salario medio mensual real (1990=100)	103.8	100.0	96.4	86.2	77.2	59.5	56.1	58.6	58.6	57.0	65.0	71.1	73.8	66.8	Nd
12. Subsidio implícito en el empleo excedente al salario medio mensual como % del PIB		2.2	7.4	12.6	18.2	12.9	10.0	9.0	8.2	8.9	7.6	5.8	6.8	6.6	7.4
13. Subsidios por diferencia de precios como % del PIB	3.4	3.7	3.3	3.1	4.7	2.6	3.1	3.7	3.2	5.7	6.8	7.9	6.4	6.6	6.1
14. Gastos sociales, subsidios por diferencias de precios y por empleo excesivo, como % del PIB	26.0	28.8	36.9	43.7	51.8	39.4	35.4	34.7	33.8	37.9	38.6	38.1	38.7	41.0	43.3
15. Tipo de cambio extraoficial	5	7	20	35	78	95	32.1	19.2	23	21	20	21	26	26	26
16. Remesas en US\$ millones	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	537	630	670	690	700	Nd	Nd	Nd	900
17. Matrícula en educación primaria <sup>b</sup>	886	888	918	942	984	1108	1026	1044	1029	1016	988	950	917	874	Nd
18. Matrícula en educación secundaria <sup>b</sup>	1073	1002	912	820	753	674	703	711	778	811	865	911	950	985	Nd
19. Matrícula en educación terciaria <sup>b</sup>	242	242	225	199	166	141	122	112	120	116	118	128	145	193	Nd
20. Médicos <sup>b</sup>	34.8	38.7	42.6	46.9	51.0	54.1	56.8	60.1	62.6	63.5	64.9	66.0	66.3	67.1	Nd
21. Camas de hospital (por mil habitantes)	7.4	7.4	7.5	7.5	7.4	7.5	7.5	7.4	7.4	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
22. Construcción de viviendas <sup>b</sup>	39.6	36.3	26.2	20.0	27.1	33.5	44.5	57.3	54.5	45.0	42.0	42.9	35.8	27.5	25.9

Fuente: CEPAL 1998, 2000, 2004a y 2004b.

a. Similar al estimado hecho por CEPAL en 1998, pero haciendo ajuste por el empleo en el año corriente respecto a 1989.

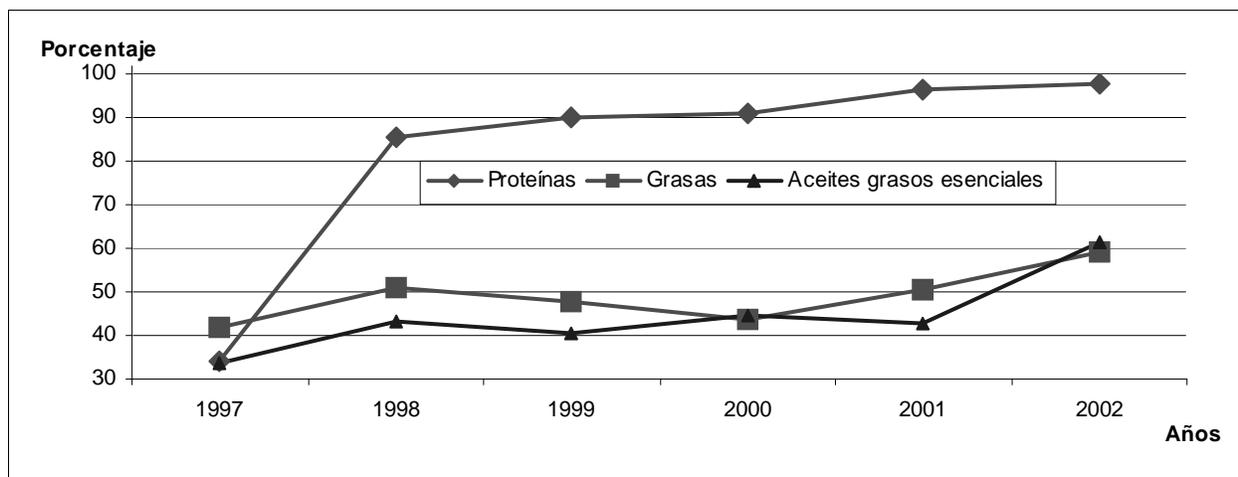
b. En miles.

mas de factores para brindar los servicios requeridos por la población. El número de niños con bajo peso al nacer aumentó de 7,7% en 1989 a 9% en 1993 (Togores y García, 2003, p 29), aunque después bajó a 5% en 2002.

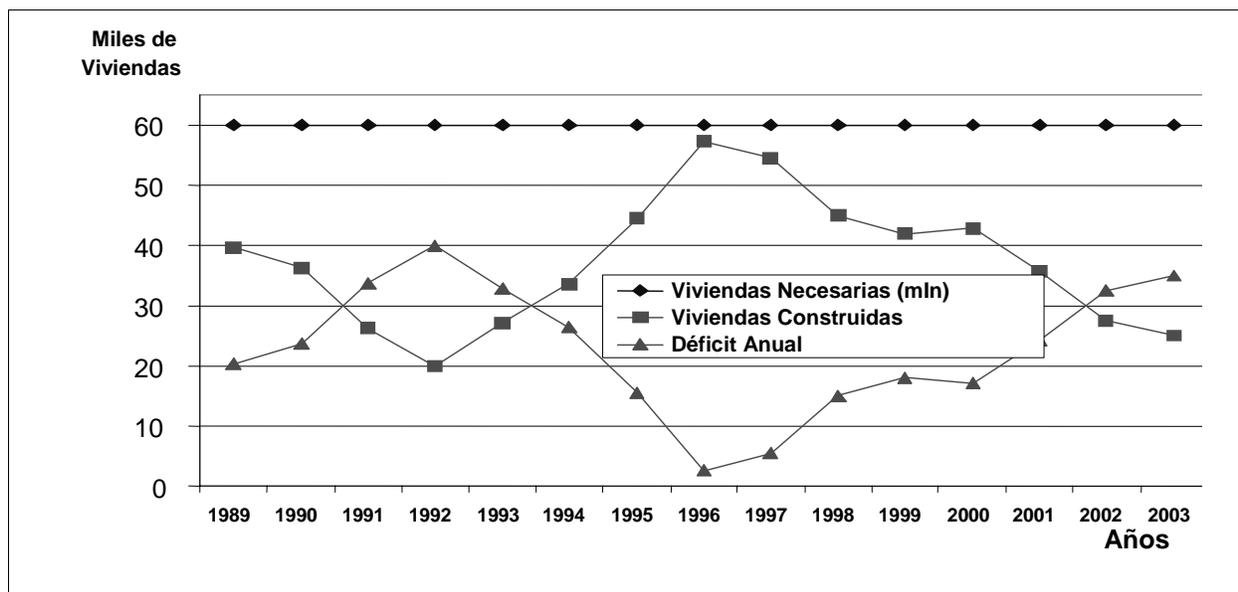
- El gasto real en vivienda y servicios comunales fue bajo en 1989-2003 para hacerle frente a un creciente y abultado déficit habitacional, tanto en cantidad (1.6 millones de unidades) como en calidad habitacional acumulado por años, el cual se agudizó a partir

de 1996, especialmente por la baja construcción de nuevas viviendas y los fuertes huracanes que afectaron al país a finales de los '90 y principios de los 2000 (ver Gráfica 2). Asimismo, las deterioradas condiciones de agua y de alcantarillado (mantenimiento, reparación e inversión) y de servicios urbanos básicos (recolección de desechos, limpieza de calles y control de plagas) tuvieron implicaciones adversas para la salud y la calidad de vida.

Gráfica 1. Porcentaje de la Alimentación Recomendada, 1997–2002



Gráfica 2. Déficit Anual de Viviendas, 1989–2003



■ El gasto en seguridad social real por habitante aumentó 4% en 1989-2003, cubriendo más personas con un menor ingreso real por jubilado. El sistema de seguridad social presenta un déficit permanente del orden del 2.0% del PIB a pesar del aumento del empleo en 4.6% en 1989-2002, mientras el PIB real se contrajo, porque se utilizó inicialmente como instrumento compensatorio para enfrentar la crisis económica de los '90 y no se ha ajustado al nuevo perfil demográfico de la población que tiene una esperanza de vida mayor. Un problema fundamental del siste-

ma de la seguridad social es que los beneficios que otorga, debido a la elevada tasa de reposición del 50% o más, no son cubiertos por las contribuciones realizadas del 12% del salario. Así la pensión del 50% sobre el promedio de los 5 años de salarios más altos a la edad de retiro por 25 años de trabajo, con 1% adicional por cada año de trabajo adicional sobre los 25 años, significa que la contribución apenas cubre cerca del 26% de los beneficios otorgados a las mujeres y del 37% a los hombres. Cuba está acumulando una elevada deuda previsional con los empleados

sin ningún respaldo, lo que es en sí una grave injusticia.

- Cuba tiene además un importante problema de desigualdades raciales. La población negra ha sido especialmente afectada por la contracción de la economía a partir de 1985, porque los sectores dinámicos en los '90 no la han favorecido, se revirtieron algunos de sus logros anteriores, y se crearon nuevas desigualdades. La población del exterior que envía remesas es mayormente blanca (cerca del 85%), el dinámico sector turismo la ha empleado en una proporción muy baja, y la gran mayoría de los agricultores privados y miembros de las cooperativas agrícolas son blancos. Adicionalmente, la industria azucarera que la empleaba en una proporción elevada ha entrado en crisis. A pesar de los avances considerables de la población negra en educación, atención a la salud, empleo e igual acceso a las instalaciones recreativas, subsisten desigualdades importantes. Ella está sobre representada en las cárceles, pero subrepresentada en los puestos directivos y políticos más altos. Erróneamente, el gobierno considera que solucionó el problema racial y prohibió las discusiones públicas sobre el tema, bloqueando así la búsqueda de soluciones que podrían reducir las crecientes desigualdades.

El empobrecimiento y las desigualdades sociales y regionales crecientes en los últimos 15 años, así como la precariedad de los servicios sociales han sido el resultado primario de las dos décadas perdidas de crecimiento, y su efecto colateral es la falta de credibilidad en la política del gobierno. Este ha tendido a la represión para hacerle frente a la amplia y profunda frustración popular generada por estos deterioros y problemas fundamentales, y la ha justificado con base en el endurecimiento del embargo y más recientemente por las medidas adoptadas por el gobierno de EE.UU. en junio del 2004.

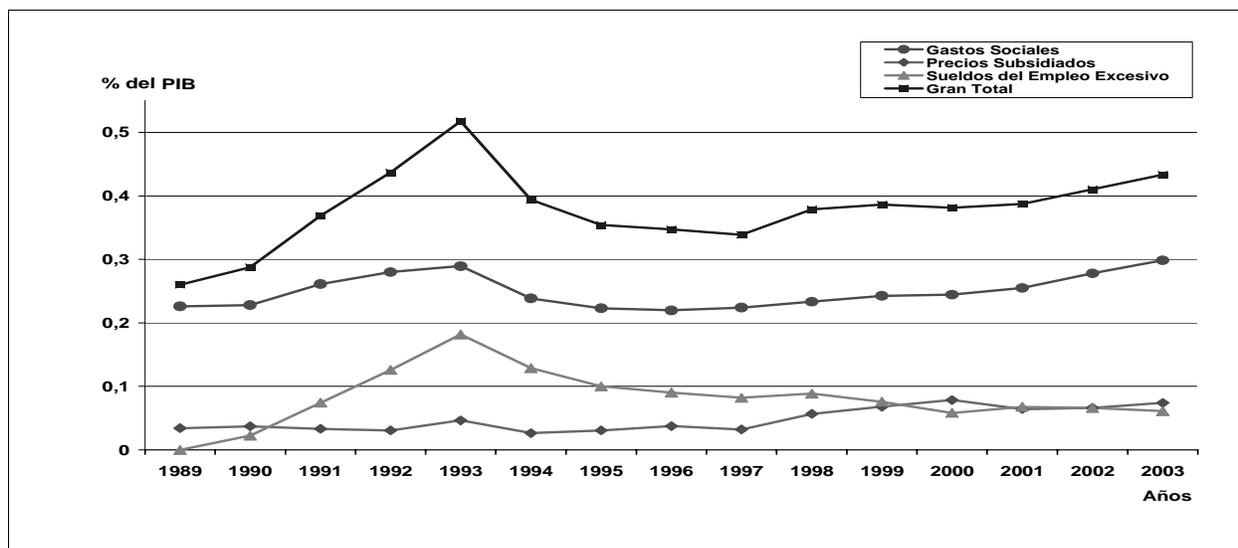
## EL GASTO EN LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

Un logro importante de Cuba en la segunda mitad del siglo XX, reconocido tanto interna como externamente, fue el acceso universal e igualitario gratuito a la educación, la salud y la seguridad social. Es lo que Kornai (2004) llama un estado del bienestar prematuro que tiene características de histéresis o de lenta reversibilidad, como lo prueba la experiencia de los países de Europa central.

Cuba experimentó tres etapas del gasto en los sectores sociales en relación con el PIB en 1989-2003 (ver Gráfica 3). La primera cuando la economía se contrajo, pero los gastos en los sectores sociales disminuyeron más lentamente; en consecuencia el gasto en dichos sectores como proporción del PIB aumentó de 22.6% en 1989 a 28.9% en 1993, uno de los peores años de la crisis económica, contribuyendo al significativo aumento del déficit fiscal. La segunda de ajuste en 1994-1997 cuando los gastos en los sectores sociales volvieron a su nivel relativo inicial; y la tercera en 1998-2003 cuando dichos gastos crecieron mucho más rápidamente que el PIB (ver Gráfica 3 y Cuadro 2). Ello conllevó un aumento de los gastos en los sectores sociales en relación al PIB de 22.6% en 1989 a 29.8% en 2003. Infelizmente, las políticas fiscales y monetarias de tipo inflacionario para apoyar los gastos en los mencionados sectores que se realizaron en 1989-1993, se están repitiendo de nuevo, particularmente a partir del 2001. "El gasto social tiene un comportamiento respecto al déficit fiscal pro desajuste," o sea, aumenta aunque éste se expande (Togores y García, 2003, p. 35). Asimismo, Cuba tiene un problema para sostener el nivel vigente de los gastos en los sectores sociales, ya que como señaló Triana no se puede distribuir lo que no produce (Triana, 2003, p. 13).

El gasto en los sectores sociales real por habitante (a precios de 1997) disminuyó de CU\$647 en 1989 a CU\$431 en 1995, pero después aumentó a CU\$747 en 2003 (ver Cuadro 2).<sup>7</sup> O sea en 2003 el gasto social real por habitante era 15% mayor que el de 1989. Simultáneamente el PIB real por habitante disminuyó 12.7% en 1989-2003. En 1989-2003, los gastos en los sectores sociales real por habitante au-

Gráfica 3. Gastos en Protección Social 1989–2003



mentaron en educación (6%), salud (23%), vivienda y servicios comunales (25%), seguridad social (4%), bienestar social (142%), cultura (36%) y deportes (9%), pero aún todas estas siete categorías mostraron reducciones hasta 1998, vivienda y bienestar social hasta 1999, cultura y arte hasta 2001 y educación, seguridad social y deportes hasta 2002.

Es pertinente indicar que, no es lo mismo un CU\$1 real de 1989 que un CU\$1 real de 2003, para entender el deterioro en la calidad los gastos sociales durante 1989-2003. Así, un CU\$1 real de 2003 no tiene el mismo poder adquisitivo externo que un CU\$1 real de 1989, dado que la dualidad cambiaria se ha exacerbado en el periodo, aumentando la tasa de cambio extraoficial de CU\$5 en 1989 a CU\$26 en 2003 (ver Cuadro 1) y la economía cubana mantiene un componente importado muy importante. Así si se utilizase una tasa de cambio unificada de mercado en vez de la tasa de cambio crecientemente artificial y distorsionada de US\$1=CU\$1, el PIB y los gastos en los sectores sociales serían mucho menores en 2003 que los de 1989.

En 1989-1995, el gobierno hizo frente a la crisis con un severo ajuste. Hubo una reducción del salario real mayor que la disminución de la productividad, aumentó la tasa de desempleo abierta a 7.9% y el número de los trabajadores por cuenta propia, y disminuyó el porcentaje de la población económica activa (PEA). El número de empleados se redujo en 187 miles y el salario real se redujo 46%. En 1995 la tasa de desempleo equivalente, o sea incluyendo el empleo excedente con base en la metodología de CEPAL (CEPAL, 1998, p. 189), se elevó a 29.5% y el gasto para cubrir sus salarios a 10% del PIB (ver Cuadro 1). En 1993 la tasa de desempleo equivalente fue 36.4% y el gasto para cubrir el desempleo excedente 18.2% del PIB.

En 1998 el estudio de CEPAL señaló significativos retrocesos en los sectores sociales, los salarios reales y la igualdad de los ingresos lograda hasta los '90, así como la precariedad de los avances sociales alcanzados (ver CEPAL, 1998, sección 4. D), los que son atribuibles al deterioro en la calidad de la educación y la salud, la reducción de la cobertura y el valor real de las pensiones, los expansivos y significativos déficit en

7. Hasta 2001 los gastos en los sectores sociales reales por habitante fueron menores que los del trienio 1989-1991. El gasto real por habitante en educación se redujo de CU\$239 en 1989 a CU\$120 en 1995 y se recuperó a CU\$254 en 2003. En salud disminuyó de CU\$131 en 1989 a CU\$98 en 1995 y luego aumentó a CU\$160 en 2003; en seguridad social se redujo de CU\$159 en 1989 a CU\$141 en 1995 y se incrementó a CU\$166 en 2003; y en vivienda y servicios comunales disminuyó de CU\$59 en 1989 a CU\$31 en 1993 y 1994, aunque luego aumentó a CU\$74 en 2003.

**Cuadro 2. Gastos en los Sectores Sociales y de Capital del Presupuesto del Estado, 1989-2003**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB millones pesos corrientes	19,753	19,833	16,675	15,561	15,785	19,354	21,872	23,255	23,439	23,777	26,147	28,206	29,557	30,680	31,600
Deflactor PIB, 1981=100	99.2	102.6	95.3	98.7	115.9	141.3	155.8	153.9	151.3	156.7	157.4	161.4	163.6		
Deflactor PIB, 1997=100	65.6	67.8	63.0	65.2	76.6	93.4	103.0	101.7	100.0	101.3	104.0	106.5	108.4	110.8	111.2
Población en miles	10,523	10,636	10,744	10,831	10,904	10,950	10,980	11,019	11,066	11,117	11,168	11,220	11,271	11,323	11,375
Ingresos por Seguridad Social (millones de pesos corrientes)	676	691	666	673	925	881	898	959	1,071	1,025	1,115	1,181	1,248	1,336	1,405
Gastos del presupuesto (millones de pesos corrientes)															
Educación	1,651	1,620	1,504	1,427	1,385	1,335	1,359	1,421	1,454	1,510	1,830	2,095	2,369	2,752	3,208
Salud	905	937	925	938	1,077	1,061	1,108	1,190	1,265	1,345	1,553	1,684	1,797	1,923	2,030
Seguridad Social	1,094	1,164	1,226	1,348	1,452	1,532	1,594	1,630	1,636	1,705	1,786	1,786	1,858	1,985	2,101
Vivienda	406	383	281	248	260	315	411	462	488	566	684	763	827	874	930
Asistencia Social	101	96	88	98	94	94	119	128	135	145	158	179	215	398	460
Cultura y Arte	191	201	203	178	173	160	163	165	165	169	191	234	311	396	480
Deportes	116	124	126	122	125	123	125	114	109	104	141	158	163	197	235
Total Gastos Sectores Sociales	4,464	4,525	4,353	4,359	4,566	4,620	4,879	5,110	5,252	5,544	6,343	6,899	7,540	8,525	9,444
Gastos Capital	3,060	2,886	3,625	2,356	2,038	2,683	1,745	2,043	1,839	1,581	2,630	1,749	1,990	1,949	1,905
Gastos por habitante															
Educación/H	157	152	140	132	127	122	124	129	131	136	164	187	210	243	282
Salud/H	86	88	86	87	99	97	101	108	114	121	139	150	159	170	178
Seguridad Social/H	104	109	114	124	133	140	145	148	148	153	160	159	165	175	185
Vivienda/H	39	36	26	23	24	29	37	42	44	51	61	68	73	77	82
Asistencia/H	10	9	8	9	9	9	11	12	12	13	14	16	19	35	40
Cultura y Arte/H	18	19	19	16	16	15	15	15	15	15	17	21	28	35	42
Deportes/H	11	12	12	11	11	11	11	10	10	9	13	14	14	17	21
Total Gastos Sectores Sociales/H	424	425	405	402	419	422	444	464	475	499	568	615	669	753	830
Gastos Capital/H	291	271	337	218	187	245	159	185	166	142	235	156	177	172	167
Gastos reales por habitante (a precios de 1997)															
Educación R/H	239	225	222	202	166	131	120	127	131	134	158	175	194	219	254
Salud R/H	131	130	137	133	129	104	98	106	114	119	134	141	147	153	160
Seguridad Social R/H	159	161	181	191	174	150	141	145	148	151	154	149	152	158	166
Vivienda R/H	59	53	42	35	31	31	36	41	44	50	58	64	68	70	74
Asistencia Social R/H	15	13	13	14	11	9	11	11	12	13	14	15	18	32	36
Cultura y Arte R/H	28	28	30	25	21	16	14	15	15	15	16	20	25	32	38
Deportes R/H	17	17	19	17	15	12	11	10	10	9	12	13	13	16	19
Total Gastos Sectores Sociales R/H	647	627	643	617	547	452	431	456	475	492	546	577	617	680	747
Gastos Capital R/H	443	400	536	334	244	262	154	182	166	140	226	146	163	155	151
Gastos Sectores Sociales/PIB (%)	22.60	22.82	26.10	28.01	28.93	23.87	22.31	21.97	22.41	23.32	24.26	24.46	25.51	27.79	29.84
Gastos Capital/PIB (%)	15.49	14.53	21.74	15.14	12.91	13.86	7.98	8.79	7.85	6.65	10.06	6.20	6.73	6.35	6.01
Gastos Sectores Sociales y de Capital/PIB (%)	38.09	37.37	47.84	43.15	41.84	37.73	30.29	30.76	30.25	29.97	34.32	30.66	32.24	34.14	35.85
Déficit en Seguridad Social (millones de pesos corrientes)	418	473	560	675	527	651	696	671	565	680	671	605	610	649	696
Déficit en Seg. Social/PIB (%)	2.1	2.4	3.4	4.3	3.3	3.4	3.2	2.9	2.4	2.9	2.6	2.1	2.1	2.1	2.2

Fuente: CEPAL 2001, Cuadro A.13 y CEPAL, 2004b, Cuadro I-20

la cantidad y calidad de la vivienda, y en los servicios de agua potable y sanitarios (alcantarillado). En 1998-2003 hubo algunas recuperaciones parciales en el nivel de los gastos en los sectores sociales, así como

en los salarios reales, pero sin superar los niveles de 1989, la situación social sigue siendo frágil.

En 1996-2003, el gobierno recurrió a una política de “pleno” empleo, redujo la tasa de desempleo abierta, disminuyó el trabajo por cuenta propia, acomodó un

aumento del porcentaje de la PEA e incrementó el salario real más que la productividad. El número de empleados aumentó en 427 miles y la tasa de desempleo disminuyó a 2.3%. En 2002 el empleo excedente se estimó en el 16% con respecto a 1989 atribuible al efecto combinado de la caída de la productividad de los empleados y al aumento del empleo en 1989-2002. En 2002 el costo de ese empleo excedente al salario promedio correspondió al 6.6% del PIB (ver Gráfica 1).

También el gobierno aumentó el gasto en los subsidios implícitos en la libreta de racionamiento, los cuales se expandieron de 3.4% del PIB en 1989 a 6.1% en 2003, como resultado posiblemente de la liberalización parcial de los mercados agrícolas y de la creciente dualidad cambiaria, aunque recientemente la libreta sólo cubre aproximadamente 10 días del consumo mensual. El total de estos tres componentes o gastos en protección social que era de 26.0% del PIB en 1989, aumentó a 51.8% en 1994, se redujo a 33.8% en 1997, pero volvió a aumentar al 43.3% en 2002, nivel que es muy elevado e insostenible para cualquier economía de bajos ingresos en proceso de recuperación y de reinserción en los mercados internacionales.

Adicionalmente, la modernización, la sostenibilidad del nivel y la mejoría de la eficiencia interna y externa de los gastos en los sectores sociales presentan desafíos a las autoridades para enfrentar un entorno con importantes cambios tecnológicos y demográficos. Cuba está acumulando una importante deuda social en términos de vivienda y de beneficios de jubilaciones debidos a los empleados. Es necesario modificar las políticas sociales. Se requiere algo diferente, ser más proactivos y no continuar con más de lo mismo.

El análisis convencional sobre el gasto en los sectores sociales de Cuba y América latina se ha concentrado sobre su nivel como proporción del PIB. Esta es una relación difícil de modificar a corto y mediano plazo en los países con alto nivel de gasto en dichos sectores como proporción del PIB porque requiere una reasignación de los recursos en el ámbito de la sociedad a favor del Estado y que los recursos captados se utilicen en los sectores sociales, lo cual puede conllevar efectos adversos sobre la tasa de crecimiento. En cam-

bio, dichos análisis han ignorado, en general, los efectos del aumento del PIB por habitante, que se modificó significativamente en los '90 en la medida que las economías de la región lograron crecer mientras que la economía cubana se contrajo. Así, Chile alcanzó un lugar destacado en el nivel de gasto social por habitante en América latina y en el mundo en los '90, mayor que el de Cuba, principalmente con base en el aumento del PIB por habitante asociado a su alta tasa de crecimiento económico a partir de 1984 que le ha permitido una mayor disponibilidad de recursos para los gastos en los sectores sociales.

El efecto combinado de ambas relaciones en Cuba vis-à-vis América latina, una creciente y otra en declinación, explica porque Cuba que era considerado un paradigma social en la región por los elevados niveles de gasto en los sectores sociales por habitante, haya perdido atractivo entre los intelectuales y los países de la región. Cuba vio reducir su gasto en los sectores sociales por habitante en relación con los otros países de la región debido a su declinación económica a partir de 1989 y a su mayor gasto social en empleo excedente y subsidios en la libreta de racionamiento. Sólo lo ha aumentado en 2001-2003, pero con un peligro para su sostenibilidad, pues no se basa en la expansión de la economía.

### **DOS MODELOS ALTERNATIVOS PARA REALIZAR LAS REFORMAS REQUERIDAS**

Hasta ahora las medidas que el gobierno ha adoptado para atender las necesidades básicas y revertir el empobrecimiento y las desigualdades sociales y regionales han sido insuficientes. Por eso se le acusa de inmovilismo y escapismo, especialmente después de forzar la declaración que el socialismo es “irrevocable.” Así, el gobierno no ha adoptado ninguna estrategia clara para el futuro en medio de la crisis socioeconómica y la compleja y dinámica “segunda revolución industrial.” Quizás, la más vigorosa que la humanidad haya vivido, con significativos cambios en las comunicaciones, el transporte y los procesos de gestación y transmisión del conocimiento humano, que conllevan impulsos y oportunidades de cambio, progreso y modernización, pero que igualmente generan muchas tensiones y desarraigos.

Si bien hay factores externos que han acentuado la crisis económica y, con ello, las carencias básicas, la pobreza y las desigualdades sociales, existe una opinión mayoritaria en los trabajos presentados en ASCE y en las investigaciones de los economistas y académicos de la Isla que sus principales causas son el agotamiento de la organización económica existente y la parálisis de las reformas económicas.

El socialismo cubano ha fracasado no sólo porque eliminó los incentivos microeconómicos básicos para el crecimiento, sino porque desatendió los equilibrios macroeconómicos y ha puesto énfasis en un modelo de desarrollo hacia dentro, todo lo cual ha impedido que el país aproveche la calidad de sus recursos humanos, expresada en sus elevados niveles de educación y salud.

Los problemas existentes, si bien son sistémicos, pueden resolverse perfectamente si se aplican medidas habilitantes para retomar el crecimiento económico sostenido, con énfasis en la creación de empleo. Sin embargo, la situación de los pobres no sólo depende del crecimiento económico y del empleo, sino también de la calidad de las políticas sociales hacia ellos.<sup>8</sup> Al respecto, resultan fundamentales los programas públicos diseñados expresamente para tener una red social que los ayude y proteja sin crear incentivos perversos. El concepto de focalización es clave, es decir, que los programas lleguen principal, selectiva y efectivamente a quienes más lo necesitan, los pobres y los más vulnerables en la sociedad (personas de menor educación, solteros jefes de hogar, familias con mu-

chos hijos, personas de la tercera edad con ingresos insuficientes, minusválidos, etc.).

Por ello, si Cuba pretende superar seriamente los problemas mencionados debe emprender reformas significativas. Deberá seguir las transformaciones socioeconómicas exitosas que han realizado, por un lado China y Vietnam<sup>9</sup> la transición hacia el socialismo de mercado, o por otro lado, las transformaciones que han efectuado los países de Europa central como Hungría y Polonia la transición hacia una economía social de mercado. No obstante, la transición hacia el mercado puede tener resultados negativos por varios años y está en crítica en América latina en la actualidad.

Durante los primeros 10 años, la transición hacia el mercado en los países de Europa central y la antigua Unión Soviética se caracterizó inicialmente porque el PIB se redujo, el capital se contrajo, la fuerza laboral cambió significativamente de actividades, el comercio externo se reorientó, la estructura económica cambió, las instituciones existentes colapsaron, y el empobrecimiento y las desigualdades sociales aumentaron considerablemente (Campos y Coricelli, 2003, p. 817). Inclusive la expectativa de vida disminuyó y la tasa de mortalidad aumentó (UNECE, 2004, p. 171). Aún en los países exitosos como Polonia y Hungría la población en pobreza está entre 15 y 20% (UNECE, 2004, p. 168) y el consumo de drogas y el SIDA han aumentado como consecuencia del deterioro de la situación social.

---

8. La reducción de la pobreza de Chile en los '90 se atribuye en 60% al crecimiento y 40% a las políticas sociales (World Bank, 2004, p. 2). En el pasado una mayor proporción de la reducción de pobreza de Chile es atribuible al crecimiento y una menor proporción a las políticas sociales (Irrazaval, 2001). El mayor progreso en la reducción de la pobreza de Chile se produjo cuando la economía creció muy rápido: entre 1987 y 1996, a una tasa promedio anual cercana al 8%, y los pobres disminuyeron desde 45.1% a 23.2% de la población. En dicho período, la indigencia o "pobreza dura," las personas que ni siquiera tienen los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias básicas, cayó de 17.4% a 5.8% de la población. También hay una clara relación entre la reducción del porcentaje de la población en pobreza y la tasa de crecimiento a nivel latinoamericano (Ocampo, 2004, p. 83). Los canales de esta relación son claros: en una economía dinámica se generan más empleos y mejoran los salarios, dos aspectos centrales para los pobres. Por eso, las políticas que obstaculizan el crecimiento tienen un gran costo en materia de pobreza.

9. La apertura al comercio internacional de China, que comenzó a finales de los '70, ha transformado la economía del país convirtiéndola en una de las más abiertas y dinámicas del mundo, con exportaciones que ahora ascienden al 25% del PIB. El crecimiento ha sido tan marcado—8% anual en promedio en los últimos 20 años—que la pobreza se ha reducido significativamente. Cuando Fidel Castro visitó Vietnam en 2003, en su tercera visita a ese país, después de contemplar algunas de las transformaciones de Hanoi, declaró: "Estoy verdaderamente admirado, más que admirado, asombrado, de lo que el pueblo ha hecho bajo la dirección del Partido" (cubaencuentro.com, *Encuentro en la red*, 2 de abril de 2003).

Hay tres aspectos de la transición que deben analizarse cuidadosamente para evitarlos o moderarlos sin temor a contrariar o vulnerar lo considerado “económicamente correcto,” o los errores que cometen los autores ideológicos de política económica, que no han hecho otra cosa que limitar las posibilidades y dificultar la transición y el desarrollo.

La reducción inicial del PIB se explica por la implosión o colapso del comercio (Calvo y Coricelli, 1993),<sup>10</sup> la recesión transformacional (Kornai, 1994) y la desorganización de las relaciones empresariales (Blanchard y Kremer, 1997), asociadas al cambio de sistema. Las instituciones básicas del socialismo colapsaron sin ser sustituidas apropiadamente por las requeridas por una economía de mercado, aún en los países que avanzaron rápidamente en la privatización y liberalización (EBRD, 1999, p. 26). El empobrecimiento, las desigualdades sociales, y, en algunos casos, la tasa de mortalidad, aumentaron en forma significativa porque inicialmente se produjo un elevado desempleo que no se redujo rápidamente después.

En América Latina el apoyo general a la economía de mercado ha disminuido como consecuencia de un bajo crecimiento económico desde 1997, el sexenio perdido, aunque ello se debe a que las reformas sistémicas fueron mal hechas o a que requieren más tiempo para producir resultados positivos y no a la economía de mercado en sí.

La encuesta regional de Latinobarómetro realizada anualmente desde 1996, muestra que 77% de los latinoamericanos consideraba que la economía de mercado era buena para sus países en 1998, en contraste el apoyo disminuyó a 16% en 2003. Concurrentemente, el respaldo a la privatización de las empresas públicas se redujo de 46% en 1998 a 22% en 2003.<sup>11</sup> Si bien las reformas aumentaron el crecimiento y el ingreso por habitante, lo han hecho en forma modes-

ta, por debajo de las promesas de los reformadores de los '90 y de las expectativas creadas en la población por las mismas.

Posiblemente ello explique por qué hay varios enfoques que buscan elementos adicionales a los tradicionales de las instituciones financieras internacionales, o el Consenso de Washington, i.e.: el Consenso de Copenhagen, el Enfoque Pragmático de Shangai y el Reto del Milenio promovidos por la revista *The Economist*, el Banco Mundial y la USAID, respectivamente.<sup>12</sup>

Sin embargo, es erróneo considerar que los países de América latina están forzados inexorablemente a bajos ingresos y desigualdades sociales debido a las políticas de una economía de mercado apoyadas por los EE.UU. y los organismos financieros internacionales. Chile se encamina firmemente a convertirse en un país latinoamericano del primer mundo con base en su economía social de mercado que pone énfasis en el crecimiento económico con equidad. También varios países asiáticos han logrado sostener altas tasas de crecimiento, con pobreza y desigualdades sociales decrecientes y lograr niveles de ingreso de países del primer mundo.

El modelo chileno pone énfasis en la racionalidad económica, el pleno aprovechamiento de la capacidad productiva y del potencial de crecimiento del país, una creciente integración al mundo, un alto grado de competencia y transparencia en los mercados, el superávit fiscal e incentivos al ahorro y la inversión, un sistema financiero sano y seguro con bajos riesgos de cartera, y una política de gasto público con énfasis en los gastos en los sectores sociales para reducir la pobreza y eliminar la indigencia.

Hace varios años Chile definió reglas del juego claras e impersonales, y realizó el grueso de las reformas estructurales de primera generación—apertura al co-

10. Implosión es el colapso violento hacia dentro de una estructura porque las presiones externas son mayores que las internas que la sostienen.

11. Ver [http://www.latinobarometro.org/ano2003/Informe-Resumen\\_Latinobarometro\\_2003.pdf](http://www.latinobarometro.org/ano2003/Informe-Resumen_Latinobarometro_2003.pdf), p. 57. El BID ofrece una interpretación diferente al señalar que la disminución del apoyo popular a la economía de mercado es atribuible a factores coyunturales y no a las reformas estructurales. Ver BID, “Fatiga de Reformas,” *Idea*, Vol. 3, enero-abril, 2004.

12. Ver <http://www.copenhagencensus.com>, <http://www.worldbank.org/wbi/reducingpoverty/> y <http://www.mca.gov/>.

mercio exterior, privatización de las empresas públicas, liberalización de los mercados financieros y cambio del sistema previsional—y están suficientemente consolidadas como para considerar una vuelta al pasado.

Además, en la última década, Chile profundizó la apertura comercial por la vía de negociar acuerdos de libre comercio con las principales áreas geográficas del mundo, avanzó en la desregulación de los flujos de capitales y ha implementado innovaciones positivas al funcionamiento de los mercados financieros; incorporó masivamente al sector privado internacional en la construcción de infraestructura económica mediante un régimen de concesiones públicas, tiene en marcha reformas importantes al sistema judicial, y en trámite legislativo o ya han sido aprobadas diversas iniciativas que apuntan hacia la modernización del Estado y a remover obstáculos regulatorios a la iniciativa privada.

También, Chile dispone de una admirable administración macroeconómica, basada en un profesional y consolidado Banco Central autónomo y una regla fiscal sensata y contracíclica, que le permite lograr muy bajas inflación y tasas de interés reales en la actualidad con cierta independencia de los mercados externos.

Por otra parte, las reformas económicas de mercado parciales emprendidas por Cuba en 1993 no sólo detuvieron la brusca caída del PIB sino que condujeron a una recuperación parcial a partir de 1995. Asimismo, las reformas de mercado promovidas por Cuba en la primera mitad de los '80 determinaron un quinquenio (1980-1985) de elevado crecimiento.

### **LAS REFORMAS REQUERIDAS PARA PROMOVER EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD Y ASÍ REDUCIR LA POBREZA Y LAS DESIGUALDADES SOCIALES**

Independiente de qué modelo socioeconómico Cuba selecciona, el país necesita crecer y así enfrentar las necesidades básicas, el empobrecimiento y las des-

igualdades sociales y regionales crecientes, para lo que deberá adoptar un conjunto de políticas e instituciones consistentes y pragmáticas que le permitan lograr estos propósitos dentro del orden socioeconómico seleccionado. Actualmente, las políticas económicas no están bien estructuradas, son confusas y aplicadas en “zigzag” o inconsistentemente.

Cuba tiene condiciones iniciales muy difíciles para el cambio, ya que ha experimentado un progresivo endeudamiento externo, con declaración de moratoria en 1986, consecuencia de déficit permanentes de balanza de pagos y fiscal a pesar de ser una economía en contracción y con insuficiente integración al proceso de globalización internacional; tiene un bajo nivel de formación de capital físico, posiblemente menor que los niveles requeridos de reemplazo, el incuestionable “talón de Aquiles” de la reactivación en marcha;<sup>13</sup> tiene un perfil demográfico con una población estancada, más vieja y con un índice de dependencia elevado;<sup>14</sup> alta tasa de desempleo excedente o disfrazado; elevada tasa de deuda previsional; así como fuertes desequilibrios a los precios macroeconómicos claves existentes, i.e., tasa de cambio, tasa de interés y salarios, con presiones inflacionarias abiertas o encubiertas.

En resumen, Cuba está macroeconómicamente en un perverso y frágil esquema tipo Ponzi al descapitalizarse y endeudarse interna y externamente en un fracasado intento, con todas sus frustraciones, de recuperar los niveles de consumo por habitante de 1985. Adicionalmente, Cuba tiene que enfrentar una nueva estructura demográfica con una población prácticamente estancada, que vivirá más, deberá ser productora y consumidora vigorosa por más años y tener una productividad creciente. Para ello requerirá una mayor y permanente capacitación laboral, así como un tratamiento de salud, condiciones sanitarias y un sistema de seguridad social más apropiados a esta nueva realidad.

Medidas, tales como reducir el déficit fiscal, unificar la tasa de cambio y establecerla a un nivel competi-

13. I.e., la inversión interna bruta se redujo 1.5% y 0.6% en 2002 y 2003, respectivamente.

14. Esta es una característica común a la mayoría de las antiguas economías socialistas.

vo, liberalizar los precios y los mercados, permitir y facilitar la pequeña y mediana empresa, el libre ejercicio de las profesiones y de los oficios, son indispensables en los dos modelos alternativos a fin de lograr la estabilidad, la creciente apertura e inserción internacional, y promover la iniciativa privada, el espíritu empresarial y la competencia económica. O sea, han sido empleadas exitosamente tanto por las economías sociales de mercado como por las economías socialistas de mercado, siendo la diferencia la rapidez, amplitud y profundidad con que se han implantado. En cualquiera de los dos modelos alternativos, la relación entre la política económica y la social es de complementariedad y de sinergia. Los economistas y académicos de la Isla mencionados en este ensayo y varios otros, así como Mesa-Lago (2003), han identificado un conjunto de esas medidas que podrían adoptarse de inmediato para recuperar el crecimiento y alcanzar niveles tecnológicos modernos.

La apertura externa e integración con el resto del mundo es una base potenciadora para generar en el mediano y largo plazo posibilidades de producción y de consumo de una economía mucho más dinámica y flexible. Ese dinamismo y flexibilidad están más favorablemente asociados con mercados más eficientes, profundos y de mayor movilidad efectiva para el trabajo y el capital que el que caracteriza a los mercados de factores en una sociedad cerrada hacia el exterior.

Es pertinente señalar, no obstante, que hay diferencias importantes en cuanto a estrategias, instrumentos y énfasis sobre cómo lograr las metas económicas principales, dentro de un contexto de políticas favorables a una economía de mercado descentralizada aún dentro de cada modelo.

Adicionalmente, las antiguas economías socialistas requieren adecuar y dinamizar sus instituciones para el cambio y para crecer, después de haber tenido instituciones muy rígidas e inflexibles que no estimulan conductas racionales ni individualistas que el mercado, la globalización y una economía basada en el conocimiento requieren.

Por ello, Cuba deberá hacer arreglos institucionales más flexibles que los vigentes sobre organización económica, el régimen de propiedad y la participación ciudadana que permitan y promuevan la iniciativa individual y la competencia, así como establecer nuevas instituciones para crecer con equidad que dependerán mucho del modelo de transición seleccionado. O sea, estos arreglos e instituciones difieren sustantivamente entre las economías sociales de mercado y las economías socialistas de mercado, aunque también hay otras variantes que dependen de los antecedentes y tradiciones históricos y culturales de cada país. Estos arreglos determinan qué propiedad y producción se reserva al Estado en los diversos sectores económicos, así como el papel del Estado en la sociedad, o sea, el grado de privatización de las empresas de servicios públicos y el grado de regulación al sector privado.

Una visión simplista considera que la mayor y más rápida privatización es lo mejor. Sin embargo, las experiencias adversas de la República Checa, Rusia y Ucrania, establecen serias dudas sobre ello, ya que la concentración del poder económico, social y político resultante ha sido tan marcada que la economía es poco competitiva y relativamente inflexible. En cambio, países que lo han hecho más lentamente como Eslovenia, Hungría y Polonia o que prácticamente no lo han hecho como China y Vietnam han logrado tener economías más competitivas y dinámicas.

Asimismo, visiones simplistas e ideológicas rechazan un papel activo del Estado en la transición y consideran que las políticas funcionan en piloto automático; sin embargo, es necesario un papel activo del Estado para lograr el crecimiento económico con equidad mediante medidas para alentar mercados competitivos y flexibles,<sup>15</sup> apoyar una mayor igualdad de oportunidades, asegurar la cobertura de necesidades básicas y una calidad de vida mínima para la población. Cuba requiere políticas públicas coherentes y complementarias que generen “círculos virtuosos” o sinérgicos a favor del crecimiento, promuevan el equi-

---

15. En algunos casos hace falta alguna intervención del Estado, ya que es ineficiente depender de mercados que no funcionan de manera adecuada y que presentan obstáculos al desarrollo.

librio macroeconómico, el espíritu emprendedor y la innovación de su población, estabilidad y respecto por el marco jurídico, y los acuerdos necesarios en torno a esas políticas e instituciones que afecten positivamente la capacidad de desarrollo del país.

Las economías socialistas de mercado suelen ser más inflexibles para realizar los cambios institucionales requeridos porque pretenden preservar el poder político del partido comunista. En contraste las antiguas economías socialistas que transitan hacia la economía social de mercado suelen hacer mayores cambios institucionales, aunque siempre existen burocracias interesadas en preservar su poder. Sin embargo, a veces, la dinámica de esos cambios puede crear implosiones, desorganizaciones o colapsos al pasar de un orden social a otro, los que no se superan fácilmente. También, es difícil realizar los cambios de propiedad para que distribuyan equitativamente los activos de la sociedad o los restituyan a los antiguos propietarios o a sus descendientes.

## **PRINCIPALES COMPONENTES DE UNA POLÍTICA SOCIAL PARA LA TRANSICIÓN**

### **Cambios para Ajustar los Servicios Sociales Públicos a la Situación del País**

Dado el elevado monto de los recursos que Cuba dedica a los gastos en red de protección social (casi 30% del PIB para los sectores sociales y del 41% si se incluye el pago al empleo excedente y los subsidios implícitos a los bienes racionados en 2003, ver Gráfica 3 y Cuadro 1)<sup>16</sup> cualquier plan de recuperación y crecimiento económico elevado y sostenido con reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales, debe analizar y replantearse cómo utilizar dichos recursos en la forma más efectiva y eficiente posible. Asimismo, cómo ajustarlos al nuevo perfil demográfico y a una economía de mercado con mayores desigualdades sociales, pero tratando de reducirlas, tal como lo han hecho efectivamente algunos países de Europa central (Svejnar, 2002, p. 19).

La solución no es gastar más en la red de protección social, sino gastar más efectivamente, tal como lo

muestran varios estudios tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. Es necesario pasar de la asignación de recursos a los resultados, de la cobertura a la calidad, de la uniformidad a la personalización de los servicios y de la burocracia ideológica al control ciudadano.

A continuación, así como en el Cuadro 3, se resumen las principales medidas propuestas para los sectores sociales, con cinco tipos de ajustes substantivos distintos al enfoque existente donde el Estado ha asumido la gestión y producción prácticamente exclusiva de estos servicios, aunque tratando de darle continuidad a algunos de sus aspectos positivos.

Estas medidas están orientadas a: (1) mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos ofrecidos, descentralizando su gestión y prestación; (2) ajustar los gastos en los sectores sociales para atender al nuevo perfil demográfico; (3) alentar una mayor participación de la actividad privada y de las organizaciones de la sociedad civil en la prestación de los servicios sociales, así como en la provisión de los servicios complementarios i.e., el aseo de las instalaciones, la provisión de alimentos, etc. o sea cambiar su característica de estatal a mixto (público/privado), no sólo para mejorar directamente los servicios ofrecidos sino también para incorporar y promover competencia en ellos, y supervisarlos mejor; (4) focalizar los servicios públicos gratuitos en los servicios básicos y en las personas más pobres, vulnerables y atrasadas de la sociedad, la población negra y las provincias orientales; y (5) eliminar los servicios privilegiados gratuitos para funcionarios de las fuerzas armadas, la seguridad interna, etc. o hacerlos pagar apropiadamente por ellos, así como prescindir de las becas y los servicios gratuitos en el extranjero que no corresponden a la situación financiera y de desarrollo del país. Estas medidas se presentan en mayor detalle en el Anexo 1. Adicionalmente los cambios propuestos para los sectores de educación y salud que deberán cambiar de sistemas públicos a sistemas mixtos (público/privado) se plantean en mayor detalle en el Cuadro 4.

---

16. Los gastos en los sectores sociales en relación con el PIB de Cuba son los mayores de la región. Sólo hay 6 países en la región con gastos en los sectores sociales mayores o cercanos al 20% del PIB: Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá y Uruguay.

**Cuadro 3. Principales Medidas Propuestas para los Sectores Sociales**

Objetivos Sectores	Mejorar la eficiencia y la eficacia	Atender nuevo perfil demográfico	Facilitar mayor participación privada	Focalizar el gasto público	Eliminar gastos privilegiados
Educación	Reducir matrícula para las profesiones con excedentes. Reducir gastos administrativos generales.	Ofrecer capacitación permanente a la fuerza laboral.	Autorizar la práctica privada de maestros y educadores en los tres niveles.	La educación superior gratuita a los más pobres y vulnerables.	Programa de becas para estudiantes extranjeros.
Salud	Reducir gastos administrativos generales.	Brindar mejor atención de salud preventiva y modos de vida más saludables al adulto mayor con base en el médico, la enfermera y el trabajador social de familias.	Autorizar la práctica privada de médicos, dentistas y enfermeras. Privatizar los hospitales excedentes y las industrias biotecnológica y farmacéutica.	La atención curativa gratuita de calidad a los más pobres y vulnerables.	Programa de servicios médicos en el extranjero. Atención especial gratuita a los funcionarios de las fuerzas armadas y seguridad interna.
Vivienda	Liberalizar el mercado.		Dejar el sector a la actividad privada. Alentar un mercado hipotecario seguro y sano.	Subsidiar la construcción y reparación de viviendas a los más pobres y vulnerables.	
Seguridad social	Reestablecer las contribuciones de todos los empleados. Extender el sistema al sector privado y a los trabajadores por cuenta propia.	Aumentar gradualmente la edad de retiro a 68 años para ambos sexos de acuerdo con el incremento de la esperanza de vida.	Establecer un programa voluntario complementario de pensiones con capitalización individual.	Brindar asistencia social suplementaria a los jubilados más pobres.	Ajustar las contribuciones de los funcionarios de las fuerzas armadas y seguridad interna a los beneficios esperados.
Servicios de agua potable y sanitarios		Brindar mejores condiciones de agua potable y sanitarias.	Alentar programa de concesiones públicas.	Subsidiar a las personas de bajos ingresos.	

Según un último estudio de CEPAL (2004a), el gobierno cubano está adoptando algunas medidas como las propuestas en este trabajo y está focalizando los gastos reales de asistencia social por habitante que se expandieron substancialmente de CU\$18 en 2001 a CU\$36 en 2003. Sin embargo, se requieren acciones aún más vigorosas para transformar los servicios sociales de Cuba.

Hay varias áreas de educación, capacitación, actividades culturales, temas en la prevención, seguimiento y solución de carencias de salud, etc. que pueden ser provistos o supervisados mejor por organizaciones libres, participativas, descentralizadas y especializadas de la sociedad civil, que presionen por mayores y mejores resultados, información y transparencia en la gestión pública. Esas organizaciones pueden hacer un

aporte a la transparencia y la probidad de las funciones públicas que es necesario para el funcionamiento de un Estado moderno y responsable ante la ciudadanía. La sociedad tiene derecho a fiscalizar activa y continuamente el desempeño de sus autoridades. Desafortunadamente, la participación ciudadana y comunitaria en Cuba es a través de las organizaciones políticas (comités de barrio, organización de mujeres revolucionarias) lo que la distorsiona políticamente y la hace innecesariamente rígida y complicada en lo técnico.

A continuación se resumen las principales medidas propuestas para los sectores sociales (en el Anexo 1 se presentan mayores detalles):

- En educación, romper la tradición estatista y establecer un sistema público/privado o mixto, au-

**Cuadro 4. Situación Actual y Cambios Propuestos para los Sectores de Educación y Salud**

Aspectos	Situación Actual	Cambios Propuestos
Sistema	Estatal	Mixto (público/privado)
Papel del Estado	Benefactor: El Estado determina, financia y ejecuta prácticamente todos los servicios sociales.	Facilitador: El Estado determina y financia el gasto público, establece las condiciones para la participación del sector privado.
Prioridad	Expandir la cobertura universal. Aumentar la infraestructura física y el personal.	Mantener la cobertura universal de los servicios básicos; focalizar otros gastos y aumentar la calidad de los servicios brindados. Establecer la recuperación de costos o co-pagos para los servicios no básicos. Racionalizar los gastos.
Modo de participación del Estado	Centralización de las decisiones y de la ejecución de los servicios.	Centralización de las decisiones, pero descentralización de la ejecución a las provincias, municipios y las ONG.
Relación entre las políticas económicas y las sociales	No hay relación clara.	La política social debe estar integrada y ser complementaria de la política económica.
Papel del sector privado	Prácticamente nulo.	El sector privado y las ONG tendrán un creciente rol en la ejecución y supervisión de los gastos públicos. Promover competencia para así mejorar los servicios públicos. Brindar los servicios a las personas de altos y medianos-altos ingresos.
Asignación de los recursos	Orientada por la oferta, asignaciones basadas en la experiencia histórica.	Orientada por la demanda, preferencia de efectuar asignaciones con base en la demanda (cantidad y calidad) de los servicios brindados. Permitir mayor selección y orientación a través de los mecanismos de mercado.
Nivel de los gastos en los sectores sociales (en relación con el PIB)	En incremento a pesar del retroceso económico de casi dos décadas (1985-2003).	Ajuste y racionalización inicial, pero sin disminuir los servicios reales efectivos. Cualquier expansión futura dependerá del crecimiento económico.
Acceso al sistema público	Universal.	Servicios básicos a toda la población. Otros gastos focalizados en los grupos más pobres y vulnerables. Énfasis inicial en la determinación de estos grupos.
Focalización	No existe salvo para la asistencia social en años recientes, los programas son generalmente de cobertura universal.	En los grupos más pobres y vulnerables (ancianos, deshabilitados, solteros jefes de hogar, familias grandes, minusválidos, etc.).

**Fuente:** Castañeda y Montalván (1993, p. 52).

mentando la eficiencia del sector público para hacerlo financieramente menos gravoso y mejorar la calidad de los servicios brindados; capacitar permanentemente a los empleados, técnicos y profesionales necesarios para extender la edad de

jubilación, ajustando la educación ofrecida a las demandas de un mercado internacional competitivo y suministrando incentivos adecuados; desalentar la matrícula en las profesiones donde hay excedentes como medicina y pedagogía;<sup>17</sup> permi-

17. La matrícula universitaria se centró en un 53% en medicina (18%) y pedagogía (36%) en 2002-2003, correspondiendo el 18% a medicina y el 36% a pedagogía.

tir las actividades privadas en los tres niveles educativos; eliminar el programa de becas para estudiantes extranjeros; y focalizar la educación universitaria gratuita en las personas de las familias más pobres y vulnerables.

- En salud, establecer un sistema público/privado como en el caso de la educación, aumentando la eficiencia del sector público para hacerlo financieramente menos oneroso y mejorar la calidad de los servicios brindados; ajustar los servicios preventivos a una población con un perfil demográfico diferente y con distintas necesidades (i.e.: importancia de la atención al adulto mayor con hábitos de alimentación más adecuados y estilos de vida más sanos como evitar el sedentarismo, el tabaquismo y el alcoholismo); permitir la práctica privada de médicos, dentistas y enfermeras; privatizar los hospitales excedentes, las industrias farmacéutica y biotecnológica; focalizar los servicios gratuitos de salud curativa en la población de bajos ingresos; eliminar las desigualdades existentes en los servicios públicos brindados a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad interna o cobrar apropiadamente por ellos.
- En vivienda, brindar libertad e incentivos, entre otros, mediante el desarrollo de un sano y seguro mercado hipotecario para que la actividad privada se ocupe fundamentalmente de atender el sector y para que la población repare, permute, alquile y construya nuevas viviendas; focalizar los recursos del Estado para la construcción y reparación de viviendas en la población más pobre, la población vulnerable, la población negra y las provincias más atrasadas.
- En seguridad social, reestablecer las contribuciones de los empleados; extender y hacer atractiva la cobertura del sistema a los empleados de la actividad privada y los trabajadores por cuenta propia; elevar gradualmente la edad de retiro a 68 años para ambos sexos de acuerdo con el incremento de la esperanza de vida; establecer un pro-

grama voluntario complementario de pensiones con capitalización individual para los que deseen y puedan realizar contribuciones; establecer una pensión mínima para los jubilados pobres; y ajustar las contribuciones de los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad interna de acuerdo a sus futuros beneficios.<sup>18</sup>

- En los servicios de agua potable y sanitarios, establecer el marco institucional y regulatorio para realizar concesiones públicas que permitan movilizar los recursos privados para expandir y modernizar estos servicios que son necesarios para las viviendas adicionales necesarias, mejorar las tasas de mortalidad y morbilidad, y extender la edad de retiro. Otorgar subsidios a las personas de bajos ingresos para que puedan acceder y pagar por los servicios.

### **El Establecimiento de una Red de Atención Focalizada de los Servicios Sociales Públicos**

En vista del incremento de la pobreza y la desigualdad, la política de proporcionar subsidios universales e igualitarios gratuitos para los productos racionados y servicios sociales a toda la población, incluyendo a los que tienen mayores ingresos y riqueza, desperdicia los recursos públicos disponibles en quienes no lo necesitan y reduce la provisión de ayuda suficiente a quienes realmente la necesitan.

Por ello, la política propuesta de una atención focalizada de servicios sociales públicos (AFSSP), siguiendo la experiencia chilena, transformaría el actual suministro universal e igualitario de subsidios para los productos racionados y los servicios sociales públicos gratuitos y lo focalizaría principalmente en la población más pobre, cuyos ingresos no satisfacen las necesidades mínimas alimenticias, y en la población vulnerable. Así se mantendrían los servicios básicos para toda la población, pero habría una reducción en el alcance gratuito de la atención curativa de la salud y en el nivel universitario para los beneficiarios de los sectores de ingresos medios-altos y altos de la población. Sin embargo, esto requiere diseñar los programas so-

---

18. El efecto combinado de aumentar la tasa de retiro a los 68 años y la contribución entre los empleados y las empresas al 19% de los salarios permitirían que los beneficios futuros estén adecuadamente cubiertos por las contribuciones realizadas.

ciales sectoriales de acuerdo con los grupos objetivos, sus características centrales y los medios más efectivos para atenderlos sin crear incentivos perversos.

La política propuesta tendría un impacto favorable sobre la pobreza, la distribución de ingresos y aliviaría las desigualdades actuales. Académicos e investigadores de la Isla como Carranza, Gutiérrez y Monreal, defendieron tales cambios desde mediados de los '90 (Carranza, Gutiérrez y Monreal, 1996, p. 107).

En el segundo modelo alternativo, donde el mercado operaría con mayor libertad que en el primero, los precios de los bienes de consumo, los servicios y las viviendas posiblemente subirían más, lo cual aumentaría la necesidad de la AFSSP. Esta suministraría ingresos suplementarios temporales focalizados en los más pobres y en los más vulnerables, previa evaluación de sus ingresos y su situación, para garantizar una subsistencia adecuada (alimento, vivienda, agua potable, alcantarillado).

La AFSSP deberá tener una administración sencilla y ser monitoreada cuidadosamente para asegurar que esté ceñida particularmente a la población objetivo. Estos pagos deberán complementarse por la continua atención a la salud y la educación gratuitas de calidad a los más pobres y vulnerables. La AFSSP es un instrumento clave para facilitar las reformas estructurales propuestas en una sección anterior y aliviar sus posibles efectos negativos. Ella deberá acompañarse por una campaña de información general inteligente a la población, explicando la lógica solidaria y las prioridades del programa de la AFSSP y de las otras reformas.

### **¿Cómo Superar las Crecientes Desigualdades Raciales?**

El problema central de la población negra es de pobreza en un país de bajos ingresos y que está en retroceso, si no repara en ello no se va a comprender cabalmente su situación ni mucho menos desarrollar una política integral que la beneficie. Es necesario contar con una política de Estado para que ella supere las desconfianzas y los problemas que existen hoy. Algunas de las propuestas positivas de Mesa-Lago por sí solas, o sea dentro del marco de una economía estancada, tenderían a agravar las tensiones entre ella y

el resto de los cubanos, propenderían a tensiones y separación más que a integración.

Es fundamental disminuir las desigualdades que han surgido como consecuencia del retroceso económico de los últimos 20 años que la ha perjudicado particularmente y favorecerla mediante una preferencia o discriminación positiva en los gastos en los sectores sociales de forma de brindarle una verdadera igualdad de oportunidades y asegurarle una calidad mínima de vida. La forma principal de asistirle a superar la situación existente es mediante un crecimiento elevado que reduzca la pobreza, los retrocesos económicos en general perjudican principalmente a las poblaciones marginales, y a aumentar la base económica para realizar gastos en los sectores sociales focalizados que la ayuden primariamente como un grupo postergado de la sociedad cubana.

Las medidas específicas que Mesa-Lago recomienda para enfrentar las desigualdades raciales existentes si bien son convenientes, son insuficientes, pues tenderían a crear presiones adicionales. Entre ellas están: (1) una discusión pública orientada a enfrentar y resolver la cuestión de la discriminación racial que perdura en Cuba en los medios masivos de comunicación, los centros de trabajo y las escuelas; (2) permitir a la población negra que se organice en asociaciones y movimientos para defender sus derechos y continuar sus avances, como lo ha hecho en los EE.UU., Sudáfrica y otros países; (3) brindarle especial atención en la provisión de casas; (4) asegurar que sea tratada sin discriminación en la contratación y ascenso en los trabajos, principalmente en las empresas extranjeras; y (5) en ambos modelos alternativos, terminar la actual discriminación en el acceso a las instalaciones turísticas contra los ciudadanos cubanos en general y la población negra en particular.

### **CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES**

Actualmente, la desigualdad de ingresos y la pobreza son dos problemas cruciales pendientes en la agenda de modernización y desarrollo de Cuba. El retroceso económico en 1985-2004 ha generado pobreza y crecientes desigualdades sociales y regionales que se han acentuado por las políticas sociales vigentes de servicios públicos universales e igualitarios. Pese a los desafíos que enfrenta, la política económica y social si-

que atrapada en los mismos enfoques generadores de la crisis. Si no se crece vigorosa y sostenidamente no se puede distribuir (Triana 2003). Es necesario un ajuste fundamental en la política social dándole mayor énfasis a la focalización, como el gobierno lo ha hecho con los gastos de asistencia social en el bienio 2002-2003.

El retroceso económico ha estado determinado por la falta de mecanismos de mercado, la política cambiaria y el cierre de la economía hacia el exterior, los desequilibrios macroeconómicos, la debilidad de las instituciones públicas y el papel poco eficaz del Estado en formular una estrategia de desarrollo exitosa, lo que se ha acentuado por el fortalecimiento del embargo y otros factores externos. La solución no es una tarea fácil, es necesaria una visión y aplicación apropiada de las políticas de crecimiento de largo plazo para que Cuba pueda superar su situación de pobreza y endeudamiento externo crónico. Una Cuba con reducción de la pobreza, está indispensablemente asociada al crecimiento de la producción y del empleo sobre los que se funda la elevación de la calidad de vida. Los economistas y académicos cubanos saben lo que se debe hacer. Lo que falta es voluntad política de hacerlo.

Este ensayo y el de Mesa-Lago tienen muchas coincidencias fundamentales, pero tienen algunas diferencias de fondo y otras de énfasis sobre los siguientes temas, que ameritan un mayor debate. Las mismas se deben a nuestras distintas apreciaciones de la experiencia histórica de la transición; el papel que el Estado debe tener en la sociedad, subsidiario en lo económico y solidario en lo social; y a la necesidad de

lograr un crecimiento elevado y sostenido lo antes posible. Concretamente,

- Una rápida transición al mercado no asegura necesariamente menores niveles de pobreza y desigualdades sociales, ello depende de la forma exitosa que la transición se realice y se prograse en las reformas.
- Las desigualdades sociales y regionales son un resultado inevitable de la transición hacia una economía de mercado, no obstante, no deben alentarse por políticas sociales inapropiadas que no brinden una efectiva igualdad de oportunidades.
- La necesidad de ajustar fundamentalmente los programas sociales (educación, salud, seguridad social, vivienda, agua potable y alcantarillados) al nuevo perfil demográfico del país.
- El sector privado deberá participar activamente en los sectores de educación y salud, encargarse directamente de la industria farmacéutica y biotecnológica, de los sectores de vivienda y de agua potable y alcantarillados. El sector público se debe concentrar en las viviendas de interés social, en establecer sanos y seguros marcos financiero para el mercado hipotecario, así como institucional y regulatorio para un régimen de concesiones públicas en las áreas de infraestructura social.
- La importancia de lograr una mayor participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, como el Proyecto Varela lo propuso, para aumentar la eficiencia y eficacia de los servicios sociales brindados.
- El papel fundamental del crecimiento económico elevado y sostenido, que es una condición necesaria aunque insuficiente, para superar las desigualdades raciales existentes.

## BIBLIOGRAFÍA

José F. Alonso, Ricardo Donate-Armada y Armando Lago, "A First Approximation Design of the Social Safety Net for a Democratic Cuba" en *Cuba*

*in Transition—Volume 4*, Washington: Association for the Study of the Cuban Economy, 1994, pp. 88-154.

- O. Blanchard y M. Kremer, "Disorganization," *Quarterly Journal of Economics*, November 1997, pp. 1091-1126.
- Guillermo Calvo y Fabricio Coricelli, "Output Collapse in Eastern Europe: The Role of Credit," *IMF Staff Papers*, Vol. 40, No. 1, pp. 32-52.
- Nauro F. Campos y Fabricio Coricelli, "Growth in Transition: What we know, what we don't, and what we should," *Journal of Economic Literature*, Vol. XL (September 2002), pp. 793-836.
- Julio Carranza, Luis Gutiérrez y Pedro Monreal, *Cuba: La Restructuración de la Economía*, La Habana: Centro de Estudios sobre América, segunda edición, marzo de 1996.
- Rolando H. Castañeda y George P. Montalván, "Transition in Cuba: A Comprehensive Stabilization Proposal and Some Key Issues," *Cuba in Transition—Volume 3*, Washington: Association for the Study of the Cuban Economy, 1993, pp. 11-72.
- Rolando H. Castañeda, "Cuba y América Latina: Consideraciones sobre el Nivel y la Evolución del Índice de Desarrollo Humano y del Gasto Social en la Década de los Noventa," *Cuba in Transition—Volume 10*, Washington: Association for the Study of the Cuban Economy, 2000, pp. 234-253.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La Economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*, México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- CEPAL, *The Cuban Economy, Structural Reforms and Economic Performance in the 1990s*, LC/MEX/R.746/Rev. 1, 6 de diciembre de 2001.
- CEPAL (2004a), *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, LC/MEX/G7, .abril de 2004.
- CEPAL (2004b), *Cuba: Evolución económica durante 2003 y perspectivas para 2004*, LC/MEX/L622 agosto de 2004.
- Janos Kornai, "Transformational Recession: The Main Causes," *Journal of Comparative Economics*, Vol 19, No. 3, (1994), pp. 39-63.
- Janos Kornai, "What can countries embarking on post-socialist transformation learn from experiences so far?," Institute for Cuban and Cuban-American Studies, 2004
- Ignacio Irrarrázaval, "Tareas necesarias para la superación de la pobreza," en Harald Beyer y Rodrigo Vergara (editores), *¿Qué hacer ahora?*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2001, pp. 115-156.
- Carmelo Mesa-Lago, *Crecientes disparidades económicas y sociales en Cuba: Impacto y recomendaciones para el cambio*, Institute for Cuban and Cuban-American Studies, 2003.
- Pedro Monreal (editor), *Development Prospects in Cuba: An Agenda in the Making*, London: University of London, 2002.
- José Antonio Ocampo, "Latin America's Growth and Equity Frustrations During Structural Reforms," *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 2 (Spring 2004), pp. 67-88.
- Lorenzo L. Pérez, "The Pension System of Cuba: The Current Situation and Implications of International Pension Reform Experiences for Addressing Cuba's Problems," en *Cuba in Transition—Volume 8*, Washington: Association for the Study of the Cuban Economy, 1998, pp. 520-534.
- Viviana Togores y Anicia García, *Algunas consideraciones acerca del acceso al consumo en los noventa, factores que lo determina*, Centro de Estudios de la Economía Cubana, 2003
- Juan Triana Cordoví, "Cuba y su economía en el primer trimestre del 2003," Centro de Estudios de la Economía Cubana, 2003
- Jan Svejnar, "Transition Economies: Performance and Challenges," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 1, Winter 2002, pp. 3-28.
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Chapter 7, Poverty in Eastern Europe and CIS in *Economic Survey, 2004*, No.1, pp. 163-176.
- World Bank, Shanghai Poverty Conference, Case Study Summary, Chile: Successes and Failures in Poverty Eradication, 2004.

## ANEXO 1

### PRINCIPALES PROPUESTAS SOBRE EL GASTO EN LOS SECTORES SOCIALES

#### Educación

Cuba deberá apoyar un sistema educativo público/privado o mixto a fin de desarrollar el capital humano necesario, brindar una igualdad efectiva de oportunidades a toda la población y reducir las desigualdades sociales existentes. La parte pública debe tener políticas para hacerla menos onerosa financieramente y mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios prestados. La eficiencia interna de los gastos en educación deberá mejorarse y concentrarse en resultados, se deberán reducir las actuales tasas de deserción y de repetición de grados. La evaluación de los logros educacionales se deberá realizar con normas de calidad rigurosas y sin consideraciones políticas, permitir una participación más activa de los padres en la supervisión de las escuelas y eliminar el programa de becas para estudiantes extranjeros.

Se deberá permitir la educación privada bajo normas establecidas por el Estado, autorizar a los maestros y educadores trabajar por cuenta propia, en asociaciones privadas y poseer sus propias escuelas, e introducir el cobro de matrículas en la educación superior para quienes provengan de familias de elevados ingresos. La prestación de servicios de educación por el sector privado no sólo reduciría los costos del sector público, sino que también permitiría reasignar los recursos existentes hacia mejores materiales básicos (libros), equipos, laboratorios, y promovería la competencia y permitiría una mejor atención a los grupos de altos ingresos y a las empresas mediante el pago por los servicios.

Se deberá alentar a las empresas públicas y privadas a suministrar capacitación de calidad permanente a los empleados para aumentar su productividad, que es una condición para la transformación económica, descontando esos gastos de los impuestos a los ingresos de las empresas (en los dos modelos alternativos) y reducir los gastos administrativos generales del Ministerio de Educación (MINED), los cuales son mayores que el promedio internacional.

La educación particularmente en los niveles secundario y superior y la capacitación laboral permanente en

el trabajo deberán ajustarse al nuevo perfil demográfico, los valores de una economía de mercado y la demanda de un mercado internacional competitivo, fomentando el pensamiento crítico, independiente y creativo, incluyendo cambios como acceso universal a la Internet.

El país dispone de abundancia de maestros, la disminución del crecimiento demográfico y el proceso de envejecimiento de la población, harán cada vez menos necesarios recursos para la enseñanza preescolar y primaria, como ha sucedido en los años recientes, pero más para la educación técnica y vocacional y la capacitación laboral permanente. Sin embargo, es necesario restablecer los incentivos económicos salarios adecuados y el libre ejercicio de las profesiones y oficios para aumentar la demanda por capacitación y educación profesional y técnica y así enfrentar la demanda futura por ellos.

En el nivel universitario se deberá fomentar la formación de técnicos, administradores de negocios, banqueros y otras profesiones requeridas por una dinámica economía de mercado, y desalentar las profesiones en donde existen excedentes como medicina y pedagogía.

La educación pública de calidad se deberá focalizar especialmente en los grupos de menores ingresos, en la población negra y las provincias de menor desarrollo relativo para brindar una efectiva igualdad de oportunidades, y preparar el personal para los oficios y profesiones más necesarios.

#### Salud

El sistema nacional de salud (SNS) pública se deberá preservar, pero con cambios similares a los propuestos para el sector de educación que transforme el sistema público en uno mixto (privado/público) y mejore la calidad de los servicios públicos prestados, lo ajuste a los cambios demográficos e incremente su eficiencia, permita actividades privadas, focalice los recursos en los más pobres y vulnerables, y elimine las actuales desigualdades en los servicios públicos prestados.

Actualmente, los servicios de salud pública son gratuitos para toda la población, sin tener en cuenta el ingreso, lo cual incrementa los costos y reduce la calidad de los servicios brindados. Para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios y hacerlo financieramente menos pesado, es esencial adoptar cuotas de uso o recuperación y co-pagos de acuerdo con los ingresos de los usuarios, eximiendo a los grupos de menores ingresos para los hospitales y laboratorios, pero no para la prevención y la atención primaria.

Algunas medidas para aumentar los ingresos y/o reducir los gastos son: (1) cobrar el costo total o parcial de las habitaciones y otros servicios hospitalarios de nivel superior i.e., habitaciones individuales, mejor comida, etc. a los grupos de altos ingresos que obtienen una mejor calidad de servicios y pueden pagarlos; (2) suspender el programa gratuito de asistencia médica en el extranjero, en vista de las necesidades internas. Las siguientes medidas, que son factibles bajo los dos modelos alternativos considerados, son recomendadas para reducir los gastos del SNS y aumentar su eficiencia: (3) poner mayor énfasis sobre la medicina preventiva, complementándola con mejor alimentación, medicinas y mejores servicios de agua potable y sanitarios, en vez de poner énfasis en la más costosa medicina curativa; (4) reasignar los recursos invertidos en reducir la ya muy baja tasa de mortalidad infantil a otras áreas de mayor necesidad, i.e., la prevención y atención de las enfermedades contagiosas con altas tasas de morbilidad, la importación de medicinas y profilácticos esenciales, y el mantenimiento y la expansión la infraestructura básica de agua potable y alcantarillados; (5) reducir los gastos generales administrativos del Ministerio de Salud Pública (MIN-SAP), los cuales son relativamente mayores que el promedio internacional; y (6) detener las inversiones en nuevos hospitales debido a la baja tasa de ocupación actual y el elevado número de días de estancia, dando prioridad al mantenimiento de las edificaciones y especialmente de los equipos existentes, adquiriendo los equipos más necesarios.

La promoción de la atención a la salud curativa por el sector privado y la privatización de las industrias de apoyo no sólo reduciría los costos netos del sector público, sino también promovería competencia para

mejorar la eficiencia y calidad de los servicios públicos y permitiría a los grupos de altos ingresos recibir una atención personalizada mejor mediante el pago por los servicios. Para lograr esto se deberá adoptar lo siguiente: (1) autorizar la práctica privada de los médicos, dentistas y enfermeras, ya sea como trabajadores por cuenta propia y miembros de cooperativas (en una economía socialista de mercado) y en clínicas y hospitales privados (en una economía social de mercado), en competencia con el sector estatal, tanto para clientes nacionales como extranjeros; (2) estimular a las medianas y grandes empresas a suministrar atención primaria de la salud a sus empleados, descontando esos gastos de sus impuestos de ingresos a las empresas (en los dos modelos alternativos); (3) privatizar los hospitales innecesarios, particularmente los especializados en ginecología y pediatría, los cuales son los más subutilizados, o en su defecto convertirlos en asilos para los ancianos sin recursos; y (4) privatizar las industrias farmacéutica y biotecnológica sobre la base de licitaciones públicas competitivas.

Así el SNS podría focalizar sus servicios en los grupos de bajos ingresos y mejorar la calidad de la atención. Las desigualdades existentes en la atención a la salud entre las provincias particularmente las orientales con peor situación, i.e., Las Tunas, Granma y Guantánamo deberían ser objeto de políticas encaminadas a establecer prioridades en la asignación de recursos, inicialmente para el primer y segundo niveles de atención y posteriormente, cuando estén disponibles otros recursos, también para el tercer nivel.

Para enfrentar las actuales desigualdades en la atención a la salud, el paralelo, costoso y privilegiado plan existente para las fuerzas armadas, la seguridad interna y los dirigentes de alto rango, deberá integrarse al SNS, lo cual reduciría los costos netos y promovería la igualdad de tratamiento para toda la población. Los miembros de estos grupos que tengan elevados ingresos y deseen recibir atención más personalizada y servicios hospitalarios de nivel superior, deberán pagar al menos parcialmente por ellos, ya sea dentro del SNS o en el nuevo sector privado.

### **Vivienda**

La baja tasa de construcción de viviendas a partir de 1960, y específicamente en 1989-2003, combinada

con la destrucción y el deterioro de las existentes debido a la falta de mantenimiento y varios huracanes que han azotado al país a finales de los '90 y principios de los 2000, agudizaron las desigualdades prerrevolucionarias existentes, en particular para la población negra. También son significativas las diferencias en la calidad de la vivienda entre las provincias y aún entre los barrios de La Habana. La incapacidad del gobierno para aliviar el problema de la vivienda y mucho menos resolverlo, ha sido particularmente acentuada por las excesivas regulaciones y restricciones existentes sobre la construcción, reparación, permuta, comercialización y arriendo de viviendas.

Como el Estado es incapaz de resolver este problema, y dentro de la filosofía de un Estado subsidiario, se le debe dejar a la actividad privada y eliminar la mayoría de las restricciones y regulaciones a la población para construir, reparar, permutar, vender y arrendar sus viviendas. El grado de dicha libertad sería menor en el primer modelo alternativo que en el segundo. En cualquier caso, al segmento más pobre de la población, que actualmente ocupa las viviendas sin pagar nada, se le deberá permitir continuar con ese arreglo.

Debido a la magnitud del déficit existente en el acervo y calidad de las viviendas, este sector, junto con la construcción de acueductos y alcantarillados y otra infraestructura básica, podrían determinar que la actividad de construcción sea uno de los motores de la expansión económica en el futuro. El gobierno deberá establecer un marco jurídico financiero para estimular un sano y seguro mercado hipotecario que aliente el ahorro y la inversión en vivienda.

El monto que el gobierno gasta actualmente en vivienda se deberá mantener, pero su asignación y uso se deberán modificar y focalizar en brindar subsidios, previa evaluación de sus ingresos, para construir viviendas nuevas o reparar las existentes, bajo normas mínimas de construcción, a la población más pobre, vulnerable, la población negra y los habitantes de las provincias orientales de menor desarrollo relativo. En Chile, aproximadamente 70% del programa de vi-

vienda social, es decir la vivienda financiada por el Estado, se concentra en el 40% más pobre de la población.

### Seguridad Social

El sistema de pensiones unificado y casi universal de Cuba es un importante logro que deberá preservarse. El grado de cobertura actual del sistema es la mayor en la región; sin embargo, a partir del Periodo Especial, el sistema se ha debilitado por la significativa caída de las pensiones reales hasta el punto que muchos jubilados se ven obligados a trabajar por cuenta propia.<sup>19</sup> Asimismo, por la disminución del grado de cobertura de la población a medida que el sector privado se expande; los costos del sistema que eventualmente requerirá crecientes subsidios fiscales debido al nuevo perfil demográfico de la población y a que no existe una vinculación para financiar la tasa de reposición vigente entre los beneficios programados y las contribuciones realizadas; y a que el gobierno lo utilizó para compensar su pobre política de creación de empleo con jubilados muy jóvenes, especialmente en la primera mitad de los '90s.

Para enfrentar el nuevo perfil demográfico, es esencial balancear financieramente el sistema reduciendo los costos y aumentando los ingresos, así como obtener recursos para elevar el nivel de las pensiones reales vigentes. Por el lado del control de los gastos, las medidas más importantes, son lograr un crecimiento económico que permita crear oportunidades de empleo, así como el aumento gradual de la edad de retiro de 55 años para las mujeres y de 60 años para los hombres a 68 años para ambos sexos, en un período de 6.5 años para las mujeres y de 4 años para los hombres, sin importar el modelo alternativo, así como aumentar las contribuciones totales de los empleadores y empleados a aproximadamente el 19% de los salarios. Este cambio fundamental requiere ajustes simultáneos en la capacitación para el trabajo, la salud preventiva y los gastos en agua potable y alcantarillados.

La extensión de la edad de retiro reduciría sustancialmente los costos del sistema, pero es insuficiente para

---

19. CEPAL, 2004a, p. 208.

cubrir los gastos, particularmente a largo plazo, dado el proceso de envejecimiento y estancamiento de la población. Por lo tanto, es urgente reestablecer las contribuciones de todos los trabajadores a las pensiones, la cual fue pospuesta para casi todos los trabajadores debido a la disminución del salario real a partir de los '90. También, es necesario establecer niveles razonables de contribuciones de los empleados del sector privado y de los trabajadores por cuenta propia para incorporarlos al sistema. El creciente sector privado, tanto formal como informal, los trabajadores por cuenta propia, dueños de los paladares y los pequeños negociantes, los campesinos privados y sus posibles empleados asalariados deberían ser cubiertos por el sistema.

El bajo nivel de las pensiones reales actuales se podría incrementar gradualmente mediante la combinación de estas medidas y por el crecimiento económico que resultaría de implantar las reformas económicas recomendadas en una sección anterior.

Otra opción sería establecer un nuevo sistema privado obligatorio con capitalización individual para los asegurados más jóvenes y a un costo inferior al menos por un tiempo bastante largo, mantener el actual sistema de pensiones para las personas de mayor edad y hacer que el Estado se responsabilice con las pensiones en curso de pago. El nuevo sistema sería financiado por las contribuciones de los empleadores y los trabajadores y por el fondo de reserva que sería invertido y sus retornos serían usados para contribuir a financiar los beneficios futuros. Además, en cualquier alternativa de modelo debería haber un programa complementario de capitalización individual de pensiones voluntarias financiado con las contribuciones de los trabajadores de altos ingresos.

El elevado costo de los planes de pensiones privilegiadas para los funcionarios de las fuerzas armadas y la seguridad interna, iguala el déficit del sistema general

y crea desigualdades injustificables (Mesa-Lago, 2003). Por ello, las condiciones de acceso y los beneficios para dichos grupos que exceden los ofrecidos por el sistema general, deberán integrarse al sistema general de pensiones o sus miembros deberán contribuir apropiadamente para sostener sus beneficios adicionales en el futuro.

### **Servicios de Agua y Sanitarios**

La cobertura domiciliaria de acueductos es 86% y de alcantarillado es 48% en zonas urbanas (CEPAL, 2004a, Anexo Estadístico, p. 67). Cuba ha descuidado significativamente los gastos de inversión y mantenimiento (tratamiento y cloración de aguas) en acueductos y alcantarillados, particularmente a partir del Período Especial, dada la estrategia de estabilización y la crisis económica que ha enfrentado. Esto se ha reflejado en peores condiciones de salud en términos de mayores tasas de morbilidad, particularmente diarrea, y mortalidad de ancianos.

Cuba deberá movilizar importantes recursos de inversión y mantenimiento para expandir los servicios de agua potable y alcantarillados a fin de atender el necesario aumento de viviendas y mejorar la situación de higiene y salud de la población, para lo cual sería conveniente realizar concesiones públicas de estas actividades que alienten las inversiones necesarias y permitan modernizar estas importantes áreas con rapidez y tecnología actualizada. Sin embargo, para ello se deben desarrollar marcos regulatorio y de supervisión apropiados.

### **Asistencia Social**

El gobierno deberá continuar focalizando, siguiendo la experiencia reciente, los gastos de asistencia social en la población de bajos ingresos y vulnerable para mitigar los costos sociales asociados al establecimiento de una economía de mercado más vigorosa y dinámica.