

Sistemas de protección social

en **América Latina
y el Caribe**

Cuba

Carmelo Mesa-Lago



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Cuba

Carmelo Mesa-Lago



Este documento fue elaborado por Carmelo Mesa-Lago, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y forma parte de la serie de estudios “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe”, editados por Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales, y Claudia Robles, consultora de la misma división. El documento contó también con el apoyo editorial de Luna Gámez, consultora.

El documento se enmarca en las actividades de los proyectos “Strengthening social protection” (ROA/149-7) y “Strengthening regional knowledge networks to promote the effective implementation of the United Nations development agenda and to assess progress” (ROA 161-7), financiados por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial formal, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

Índice

Prólogo	5
I. Introducción: contexto histórico de las políticas de protección social	7
II. Principales indicadores económicos y sociales	9
A. Indicadores económicos	10
B. Empleo	12
C. Salarios y poder adquisitivo	14
1. Salarios	14
2. Racionamiento, precios y poder adquisitivo	15
D. Pobreza	16
E. Desigualdad	17
1. Ingreso	17
2. Impuestos	17
3. Género	18
4. Étnicas	19
F. Envejecimiento de la población	19
G. Gasto social y su tendencia	20
III. Estructura básica del sistema de protección y promoción social	23
A. Protección social contributiva (pensiones de seguro social)	23
1. Financiamiento y costo de las pensiones	24
2. Medidas tomadas: la reforma de 2008	25
B. Protección social no contributiva	25
1. Medidas tomadas	26
C. Sistema educativo	27
1. La expansión en la matrícula de educación superior y sus efectos	27
2. Medidas tomadas	29
D. Sistema de salud	30
1. Problemas de eficiencia y medidas tomadas	32
E. Políticas de vivienda	33
1. Medidas tomadas	34
F. Políticas de empleo	35
1. Plan de despidos y compensación	35
2. Expansión y obstáculos al empleo no estatal	36
3. Medidas tomadas y efectos	38

IV. Evaluación y perspectivas.....	41
Bibliografía.....	45

Índice de cuadros

Cuadro 1	Diferencias por género en la fuerza de trabajo, 2010	18
Cuadro 2	Envejecimiento de la población, 1953-2025	20
Cuadro 3	Gastos sociales corrientes, 2007, 2009 y 2010	21
Cuadro 4	Costo de las pensiones de seguridad social y su déficit, 1989 y 2008-2010.....	24
Cuadro 5	Indicadores de la asistencia social, 2005-2010	26
Cuadro 6	Estimado grueso de la población pobre que recibe asistencia social en Cuba y en La Habana, 2009 y 2010.....	26
Cuadro 7	Matrícula universitaria por disciplina, 1989-1990, 2007-2008 y 2011-2012.....	28
Cuadro 8	Indicadores de salud, 1989 y 2005-2010	30
Cuadro 9	Viviendas construidas y razón, 1989 y 2005-2011	33
Cuadro 10	Distribución de los ocupados en la PEA por sector, 2006-2010	36
Cuadro 11	Crecimiento del empleo no estatal actual y metas, 2009-2015	39

Índice de gráficos

Gráfico 1	Evolución del PIB e inflación, 1989-2011.....	10
Gráfico 2	Formación bruta de capital y balanza fiscal, 1989-2011.....	11
Gráfico 3	Indicadores de comercio exterior, 1989-2010	12
Gráfico 4	Evolución del desempleo abierto, oculto, y total, 1989-2010.....	13
Gráfico 5	Evolución del salario y la pensión media real, 1989-2010	15

Prólogo

Simone Cecchini
Claudia Robles

Este informe forma parte de una serie de estudios de caso nacionales cuyo propósito es difundir el conocimiento sobre la situación actual de los sistemas de protección social en los países de América Latina y el Caribe, así como discutir los principales desafíos en este ámbito en términos de la realización de los derechos económicos y sociales de la población y el logro de los objetivos de desarrollo claves, tales como la superación de la pobreza y el hambre.

Considerando que, en el año 2011, 174 millones de latinoamericanos vivían en la pobreza —73 millones de los cuales en la pobreza extrema— y que la región sigue caracterizándose por una distribución del ingreso muy desigual (CEPAL, 2012), los estudios se centran especialmente en la inclusión de la población pobre y vulnerable a los sistemas de protección social, así como en el impacto distributivo de las políticas de protección social.

La protección social ha surgido en años recientes como un eje conceptual que pretende integrar una variedad de medidas orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas, y a garantizar niveles mínimos de vida para todos. Si bien la protección social puede estar orientada a atender necesidades particulares de determinados grupos de población —como personas que viven en la pobreza o en la extrema pobreza y grupos en mayor vulnerabilidad como los pueblos indígenas—, debe estar disponible para el conjunto de la ciudadanía. En particular, la protección social se considera un mecanismo fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población, reconocidos en una serie de instrumentos legales nacionales e internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Estos instrumentos normativos reconocen los derechos a la seguridad social, el trabajo y la protección de niveles de vida adecuados para los individuos y las familias, así como el disfrute del mayor bienestar físico y mental y la educación.

La responsabilidad de garantizar estos derechos recae principalmente sobre el Estado, que debe jugar un papel primordial en la protección social —para que ésta sea interpretada como un derecho y no un privilegio—, en colaboración con tres otros grandes actores: las familias, el mercado y las organizaciones sociales y comunitarias. Con diferencias que responden a su historia y estadio de

desarrollo, varios países de América Latina y el Caribe han adoptado algunas de las medidas más innovadoras, entre los países en vías de desarrollo, para establecer estas garantías, mediante la implementación de diferentes tipos de transferencias —que incluyen los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales— y la extensión de la protección en salud. Sin embargo, uno de los desafíos más serios que enfrentan los países de la región es integrar las distintas iniciativas en sistemas de protección social que aseguren la coordinación de varios programas, así como de las instituciones del Estado que están a cargo de su diseño, financiación, implementación, regulación, monitoreo y evaluación, a fin de lograr efectos positivos en las condiciones de vida de la población (Cecchini y Martínez, 2011).

La protección social es parte central de la política social, pero presenta características distintivas en cuanto a los problemas sociales que atiende. Por lo tanto, no cubre todas las áreas de la política social, sino que es uno de sus componentes, junto con las políticas sectoriales —tales como la salud, la educación o la vivienda— y las políticas de promoción social —tales como la capacitación, la intermediación laboral, la promoción de nuevos emprendimientos, el financiamiento y la asistencia técnica para micro y pequeñas empresas—. Mientras que las políticas sectoriales se hacen cargo de la provisión de servicios sociales que buscan fortalecer el desarrollo humano, y las políticas de promoción se orientan al reforzamiento de capacidades que mejoran la generación autónoma de ingresos por parte de la población, la protección social busca asegurar un nivel básico de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad. En particular, la protección social debiera garantizar un nivel de bienestar suficiente que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas; facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011).

En consecuencia, los estudios de caso nacionales caracterizan dos de los pilares de los sistemas de protección social: el pilar no contributivo (tradicionalmente conocido como “asistencia social”, y que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas) y el contributivo (o “seguridad social”). Los estudios de caso discuten también las políticas de empleo y las políticas sectoriales de educación, salud y vivienda, dado que su comprensión es necesaria para analizar los desafíos de acceso que enfrenta la población en cada país.

Asimismo, los estudios de casos incluyen un breve panorama de las tendencias socio-económicas y de desarrollo, con un particular énfasis en la pobreza y la desigualdad. En relación con ello, queremos destacar que las estadísticas presentadas en los estudios de casos —sean relacionadas con la pobreza, la desigualdad, el empleo o el gasto social— no corresponden necesariamente a los datos oficiales validados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

I. Introducción: contexto histórico de las políticas de protección social¹

Desde el inicio de la República en 1902 hasta 1958 el Estado introdujo sistemas públicos de educación y de salud gratuitos; el primero complementado por escuelas privadas y el segundo por una red de cooperativas, mutuales y clínicas privadas, esquemas de mejor calidad que los sistemas públicos, mientras que el acceso y la calidad de los últimos era muy inferior en el campo que en la capital y otras ciudades. La Constitución de 1940 y la legislación laboral y de seguridad social estaban entre las más avanzadas de América Latina pero, a diferencia del resto de la región (salvo Uruguay), no se creó un seguro nacional de salud, si bien el inusual desarrollo de cooperativas, mutuales y clínicas urbanas en parte alivió ese vacío. En 1957 el desempleo abierto promediaba el 16% más el 14% de subempleo (30% en total), bajaba durante la cosecha azucarera que proveía el 25% del empleo y se duplicaba en el resto del año. Tampoco se creó un seguro de desempleo que era lo usual en la región. Se estableció gradualmente un sistema de pensiones de seguro social que cubría alrededor del 62% de la PEA pero segmentado en 54 esquemas separados, con amplias e injustificadas diferencias entre ellos. No existían programas integrados a nivel nacional de asistencia social ni de viviendas estatales o subsidiadas. Tal como ocurría en el resto de la región, no había estadísticas de incidencia de pobreza y de desigualdad del ingreso, pero la escasa información disponible indicaba que ambas eran substanciales. No obstante, en 1958 Cuba se ordenaba entre el primero y el quinto puesto de la región en sus indicadores sociales nacionales, pero con considerable desigualdad especialmente entre las zonas urbanas y rurales. Por ejemplo, la tasa de analfabetismo nacional era del 23%, pero en las ciudades y 41,7% en el campo del 41,7% (esta sección se basa en Mesa-Lago y Pérez-López, 2005; Mesa-Lago, 2009, 2010a).

En el período de 1959-1989, la revolución logró avances muy notables en la protección social. El Estado dio prioridad y asignó cuantiosos recursos fiscales para: 1) promover el pleno empleo; 2) reducir la desigualdad en el ingreso mediante la expropiación de la riqueza y la disminución de las diferencias salariales en el empleo que era básicamente público; 3) universalizar los servicios gratuitos de educación y de salud que redujeron de forma substancial las disparidades en el acceso y calidad de los servicios sociales entre la ciudad y el campo; 4) lanzar una campaña de alfabetización, graduar masivamente maestros y médicos, y construir escuelas y establecimientos de salud; 5) acelerar la incorporación de la mujer a la fuerza laboral con políticas de educación y guarderías infantiles;

¹ Este documento está parcialmente basado en Mesa-Lago (2012a).

6) expandir la cobertura y monto de las pensiones de seguro social, financiadas por las empresas estatales y el fisco, sin cotización de los trabajadores; 7) crear un programa de asistencia social nacional y municipal; y 8) convertir a la gran mayoría de la población en propietaria de las viviendas que tenían arrendadas. El gobierno expropió todas las instalaciones de educación y salud privadas y cooperativas, además absorbió, unificó y homologó los 54 esquemas de pensiones. La construcción y mantenimiento de las viviendas, fundamentalmente a cargo del Estado, fue insuficiente y aumentó el déficit habitacional. Coadyuvó al desarrollo social la ayuda de 65.000 millones de dólares por la Unión Soviética en 1960-1990 (sin contar otros países socialistas), 60,5% en donaciones y subsidios de precios más 39,5% en préstamos que virtualmente no fueron pagados. Aunque dicha ayuda no se dio al sector social, liberó recursos internos para financiar la política del gobierno en este campo. En 1989 Cuba se colocaba a la cabeza de América Latina en la gran mayoría de los indicadores sociales.

El colapso de la Unión Soviética provocó en 1990-1994 una crisis económica muy severa: la caída 35% del PIB, la virtual paralización de la industria y de la agricultura por falta de combustible, insumos y piezas de repuesto, y una mengua drástica en las exportaciones e importaciones (incluyendo insumos para servicios sociales). A la crisis contribuyó el “Proceso de Rectificación de Errores”², y la incapacidad del modelo de desarrollo para resolver los problemas estructurales, generar un crecimiento económico sostenible, expandir las exportaciones y substituir importaciones. Además, la política social adolecía de fallas: el pleno empleo se logró en parte creando empleo estatal innecesario lo que afectó a la productividad; el excesivo igualitarismo y énfasis cíclico en incentivos “morales” (no económicos) indujo una caída en el esfuerzo laboral y alto ausentismo; y el alto costo de los programas sociales se agravó por el envejecimiento demográfico. A pesar del esfuerzo del gobierno para proteger los programas sociales, casi todos sus indicadores se deterioraron y en 1993 Cuba había descendido en su ordenamiento social en la región.

Las modestas reformas orientadas al mercado en 1993-1996 lograron a partir de 1995 una recuperación económica parcial, pero ocurrió una desaceleración en 2001-2003 en gran medida por la virtual paralización de las reformas y la “Batalla de Ideas”. Este programa, facilitado por la ayuda económica venezolana y centrado en la lucha ideológica incluyó varias políticas: revirtió las reformas de los años noventa, re-acentuó el centralismo, creó una cuenta única de divisas y CUC en el Banco Central de Cuba (BCC), puso énfasis de nuevo en el igualitarismo y la movilización laboral, redujo el trabajo por cuenta propia, intentó universalizar la educación superior, continuó expandiendo el empleo estatal innecesario, y acrecentó el gasto social haciéndolo insostenible. A partir de 2004, el PIB creció con rapidez y alcanzó una cima en 2006, debido a la ayuda económica de la República Bolivariana de Venezuela, la expansión de los servicios sociales y un cambio en la metodología internacional para calcular el PIB³. La crisis global de 2007-2009 y los problemas que arrastraba el modelo de desarrollo cubano indujeron otra desaceleración en la tasa del PIB. Aún con oscilaciones, la recuperación en 1995-2006 ayudó a mejorar los indicadores sociales y la mayoría sobrepasó los niveles pre-crisis de 1989, aunque la pobreza y la desigualdad aumentaron. Desde 2007 ocurrió otra regresión en dichos indicadores por la crisis global y las necesarias “reformas estructurales” del Presidente Raúl Castro para corregir los problemas económico-sociales del país, aprobadas por el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) en 2011 y extendidas en 2012. Este capítulo se concentra en el período comprendido entre 2007 y 2012, describe las reformas por sector social y evalúa sus efectos.

² Ciclo idealista (1986-1990) que eliminó las tímidas reformas de mercado, acentuó el igualitarismo, los incentivos morales y el voluntarismo, y lanzó un plan de autosuficiencia alimenticia que fracasó, provocando una recesión.

³ Cuba agregó al PIB un estimado no revelado del valor de los servicios sociales gratuitos, con lo cual lo sobrestimó, a medida que los servicios sociales se extendieron aumentó dicha valoración (Pérez-López y Mesa-Lago, 2009).

II. Principales indicadores económicos y sociales

La evaluación del desempeño económico-social cubano enfrenta la escasez de estadísticas, especialmente económicas, en comparación con los demás países de la región. Hay un poco más de disponibilidad, si bien limitada, de estadísticas sociales. El último informe anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011a) ofrece cifras de Cuba en diez de sus 24 cuadros estadísticos comparables⁴. No hay cifras bancarias ni de reservas internacionales; el último informe financiero del Banco Central de Cuba (BCC) fue en 2008 con data de 2007. Hay dos monedas en circulación (dualidad monetaria): el peso nacional (CUP) y el peso convertible (CUC), usados en sectores diversos de la economía; el CUC se vende por 24 CUP y se compra por 25 CUP en las casas de cambio oficiales. El CUC está sobrevaluado, desde 2011 el cambio es par con el dólar pero con un descuento.

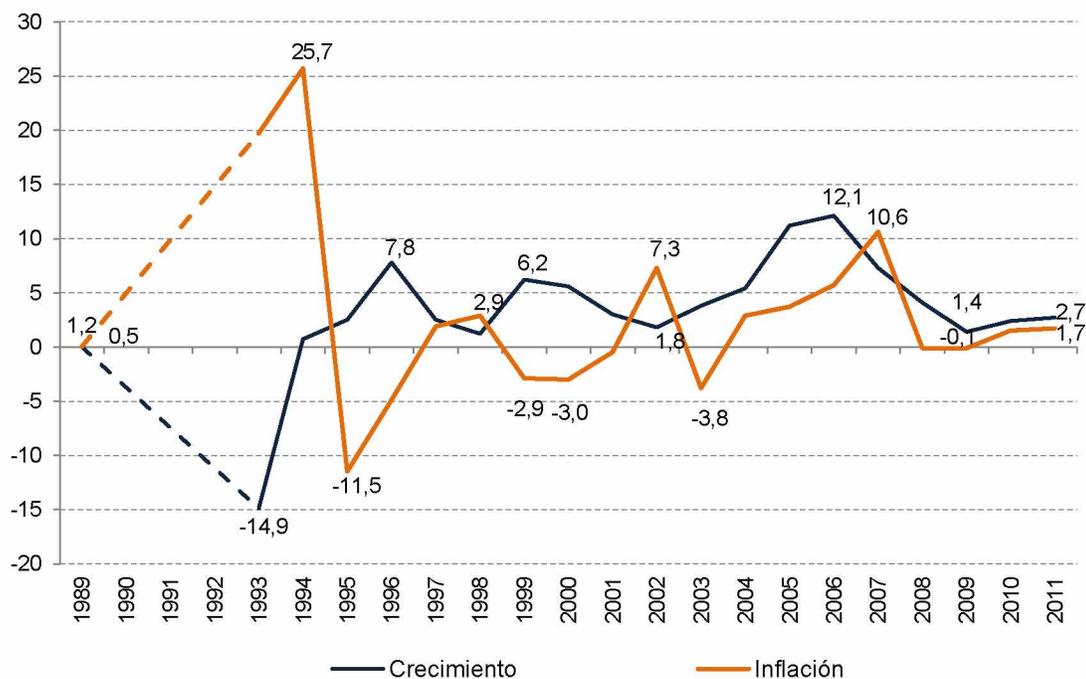
La disponibilidad absoluta y relativa de estadísticas sociales es mayor, especialmente en educación, salud y gasto social. En el informe social anual de la CEPAL (2010b) Cuba no aparece en las secciones de pobreza, Gini, ingreso, PEA por actividad económica y ocupación por sectores, ni en el capítulo sobre protección social (CEPAL, 2011c)⁵. No hay estadísticas sobre cobertura/acceso de los servicios sociales salvo en educación. El desempleo abierto estaba subestimado por el enorme excedente de mano obra estatal, que comenzó a recortarse en 2010. No existe información sobre la canasta familiar, el poder adquisitivo, el salario por género y la deserción escolar; hay pocas cifras sobre ingreso en los sectores estatal y no estatal, y el estimado oficial del déficit habitacional es debatible. Para llenar estos vacíos, este capítulo recurre a los discursos y declaraciones de los dirigentes cubanos, informes de funcionarios, y una amplia cobertura de la prensa y revistas cubanas (y de la prensa mundial solo como suplemento).

⁴ En nueve de los diez cuadros se da la cifra de 2010 en vez de 2011 y en cinco se advierte que no son comparables con una serie previa o con la de otros países; la mayoría de los cuadros excluye a Cuba o da 2007 como el año más reciente.

⁵ Un reciente e integral estudio sobre protección social en la región, incluye 18 cuadros y gráficos comparativos en los cuales Cuba aparece en tres (Cecchini y Martínez, 2012).

A. Indicadores económicos

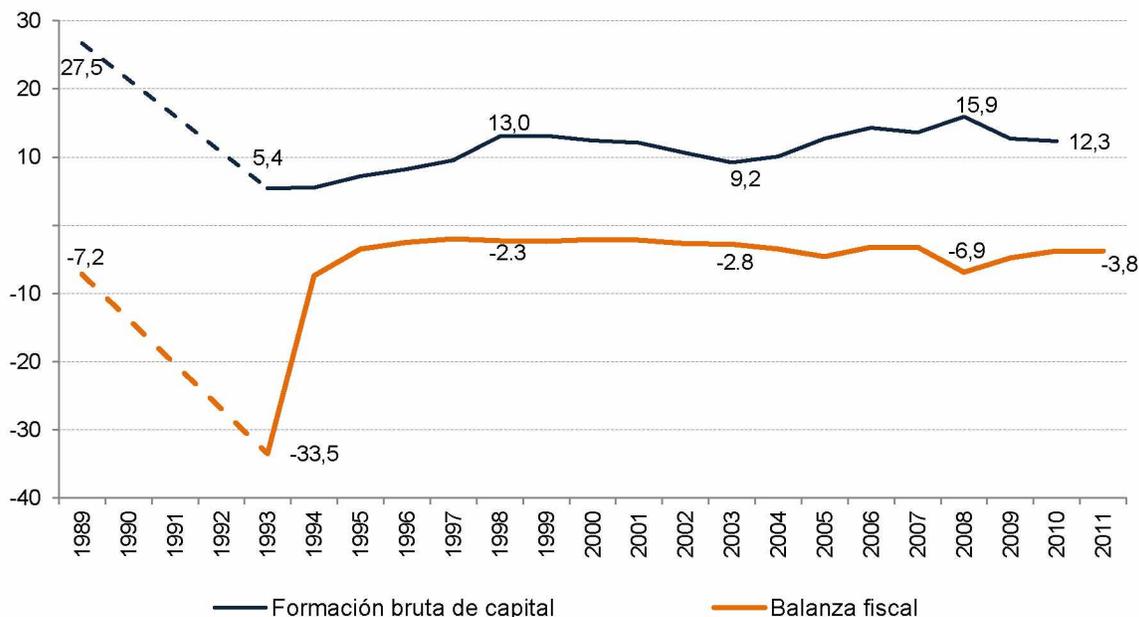
GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL PIB E INFLACIÓN, 1989-2011
(En porcentajes)



Fuente: Carmelo Mesa-Lago y Jorge Pérez-López, *Cuba's Aborted Reform*, Gainesville, University Press of Florida, 2005; Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario estadístico de Cuba, 2010, 2005, 2000*, La Habana, 2011, 2006, 2001; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011*, Santiago de Chile, 2011, y *Cuba: evolución económica durante 2002*, México D.F., 2003; Lina Pedraza, "Presentación de la ley de presupuesto para el Estado", *Bohemia*, 25 diciembre 2011.

Cuba cambió la metodología internacional del cálculo del PIB en 2003, y no hay una serie continua a precios constantes en 1989-2010. El gráfico 1 muestra parte de la caída del PIB por la crisis del decenio de 1990 (no hay cifras en 1990-1992), la recuperación parcial y la cima en 2006 con un 12%, y la caída posterior al 1,4% por el impacto de la crisis global (sobre la última véase Mesa-Lago y Vidal, 2010). A pesar de un ligero repunte, en 2011 Cuba tuvo la segunda tasa de crecimiento más baja en la región (CEPAL, 2011a). La inflación es controlada porque virtualmente todos los precios son fijados por el gobierno y excluye las transacciones en CUC; no se publican los datos sobre la canasta para calcular el IPC. La inflación alcanzó una cima del 25,7% en 1993; se tornó en deflación del 11,5% en 1995, subió al 7,3% en 2002 y 10,6% en 2007 (cuando comenzó la crisis global); después menguó y en 2011 era 1,7%, un cuarto del promedio regional del 6,9% (CEPAL, 2011a). La formación bruta de capital mermó de una cima del 25,6% del PIB en 1989 a 5,4% en 1993; aunque después ocurrió una recuperación, en 2010 era del 12,3%, inferior al promedio regional, 22,9%. El déficit fiscal subió al 33,5% en 1993 y después bajó al 3,8% en 2011, el doble del promedio regional (CEPAL, 2011a; véase el gráfico 2).

GRÁFICO 2
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL Y BALANZA FISCAL, 1989-2011
 (En porcentajes del PIB)

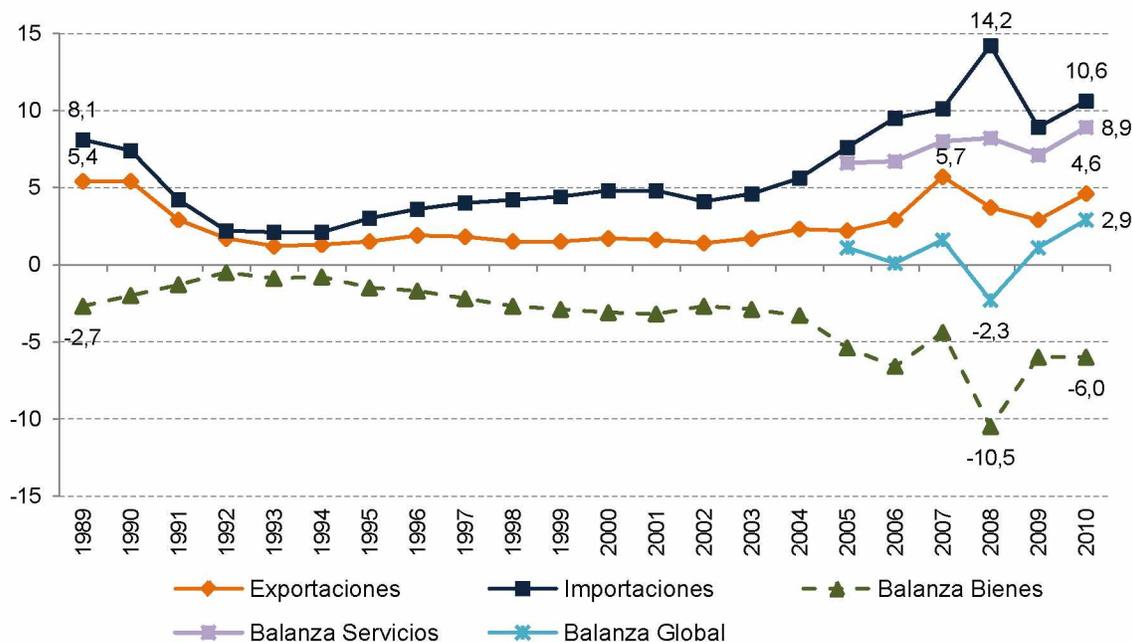


Fuente: C. Mesa-Lago y Jorge Pérez-López, *Cuba's Aborted Reform*, Gainesville, University Press of Florida, 2005; Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario estadístico de Cuba, 2010, 2005, 2000*, La Habana, 2011, 2006, 2001; Lina Pedraza, "Presentación de la ley de presupuesto para el Estado", *Bohemia*, 25 diciembre 2011.

Las cifras de comercio exterior se dan en "pesos", sin especificar cual, pero se interpreta que la tasa de cambio es par con el dólar. El déficit en la balanza comercial de bienes aumentó de 2,7 millones de dólares a 10.500 millones de dólares en 1989-2008 —en ese último año en medio de una fuerte crisis de liquidez— después bajó a 6.000 millones de dólares en 2009-2010 por el recorte de las importaciones (véase el gráfico 3). En 2010 el valor de las exportaciones era un 25% inferior al de 1989 y el de las importaciones un 31% superior (ONE, 2011a). Desde 2005 Cuba genera un excedente en la balanza de servicios (debido a la compra de servicios profesionales por la República Bolivariana de Venezuela y el turismo) que alcanzó 8.900 millones de dólares en 2010 y excedió al déficit en la balanza de bienes, con un resultado global positivo de 2.900 millones de dólares. La dependencia económica de la República Bolivariana de Venezuela se estimó en el 21-25% del PIB en 2010 (Mesa-Lago, 2012a). La serie completa de la balanza de pagos se suspendió en 2001⁶. No hay datos sobre inversión extranjera directa acumulada (*stock*) y la última la cifra anual (flujo) es de 2006. Se publica la deuda externa "activa" (renegociada) y se excluye la no renegociada, la cifra más reciente de la activa es de 2008; se estima que la deuda total aumentó de 6.165 dólares a 21.025 millones de dólares en 1989-2011 (Mesa-Lago, 2012a).

⁶ Hay datos parciales en 2004-2008 (faltan las balanzas en la cuenta de capital y la global) y ninguno en 2009-2010; la serie más reciente de la CEPAL (2011b) es de 2004-2007, con iguales exclusiones.

GRÁFICO 3
INDICADORES DE COMERCIO EXTERIOR, 1989-2010
 (En miles de millones de dólares)



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario estadístico de Cuba, 2010, 2005, 2000*, La Habana, 2011, 2006, 2001; Carmelo Mesa-Lago, *Cuba en la era de Raúl Castro: Reformas económico-sociales y sus efectos*, Madrid, Editorial Colibrí, 2012.

El embargo de los Estados Unidos (“bloqueo” en Cuba) ha sido repudiado por las Naciones Unidas de forma reiterada y virtualmente unánime y provoca daños costosos⁷. Pero ya no es el obstáculo que era antes, puesto que Cuba tiene relaciones comerciales y acceso a recursos financieros de muchos países en el mundo, incluso importación de alimentos de los Estados Unidos. Como ha dicho reiteradamente Raúl Castro, el problema clave es la política económica del país.

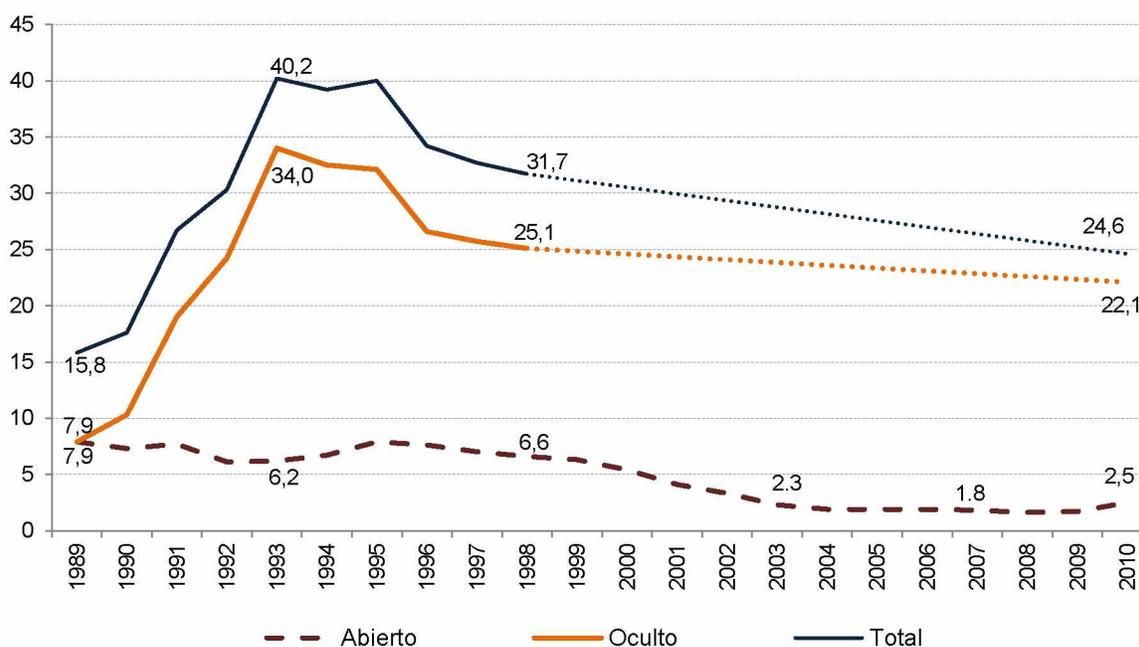
B. Empleo

La revolución logró el pleno empleo, pero la reducción del desempleo abierto se obtuvo en gran medida empleando trabajadores innecesarios en el sector estatal. En 1992-1993, los años peores de la crisis, la tasa de desempleo abierto disminuyó (véase el gráfico 4). Según Vidal y Pérez Villanueva (2010), el ajuste era entonces inevitable pero, en vez de reducir el empleo estatal y el gasto fiscal de acuerdo con la caída en el ingreso fiscal y las empresas estatales no rentables, se mantuvo el gasto salarial y se aumentó el subsidio a las empresas. El déficit fiscal resultante del 34% del PIB se financió con una emisión monetaria que disparó los precios nueve veces. Las nóminas infladas perdieron toda conexión con la productividad y así nació el círculo vicioso (bajos salarios y productividad) que hoy cuesta mucho romper.

⁷ Entre los problemas remanentes: impide la importación de productos de terceros países con cierto contenido de material cubano, sanciona a bancos internacionales por aceptar depósitos en dólares del gobierno de Cuba sin notificar a Estados Unidos, impone un costo más alto a la importación de bienes estadounidenses a través de otros países, y una mayor distancia y costo del flete.

La CEPAL (2000) estimó que el "desempleo equivalente" (subutilización de la mano de obra o desempleo oculto) aumentó del 7,9% al 34% en 1989-1993, luego declinó al 25% en 1998 —el último año que publicó la serie. La tasa de desempleo abierto creció del 6,2% al 7,9% en 1993-1995 y luego descendió al 6,6% en 1998. Combinando ambos, el total saltó del 15,8% al 40,2% en 1989-1993 y luego bajó pero aún era del 31,7% en 1998, superior a la tasa aproximada del 30% antes de la revolución. Con la recuperación a partir de 1995, se crearon 435.000 empleos, los trabajadores "disponibles" (excedentes por cierre de centros de trabajo) fueron subsidiados: "la fuerza laboral potencialmente subempleada pudiera alcanzar 800.000 personas en edad productiva, excluyendo el comercio [y] ha generado gastos incosteables para el presupuesto social" (Togores, 1999).

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO ABIERTO, OCULTO, Y TOTAL, 1989-2010^a
(En porcentajes de la PEA)



Fuente: C. Mesa-Lago, "El desempleo en Cuba: de oculto a visible", *Espacio Laical*, vol. 6, N° 4, 2010; Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario estadístico de Cuba 2010*, La Habana, 2011.

^aNo hay cifras para desempleo oculto y total de 1999 a 2009; 2010 estimado por el autor.

En 2002, bajo la Batalla de Ideas, se auguró que el desempleo desaparecería y que todos los jóvenes tendrían trabajo garantizado. Se promovió la universalización de la educación superior que pospuso la entrada de los jóvenes al mercado laboral, y para absorber a los desempleados se crearon programas de "estudio como empleo," entrenamiento de jóvenes como trabajadores sociales y ocupación en la agricultura urbana. El desempleo abierto bajó del 4,1% en 2001 al 1,7% en 2009 (véase el gráfico 4), cuando Cuba todavía sufría por la crisis global.

Lo anterior se logró a costa de otro aumento del desempleo oculto y un conteo estadístico inusual. La tasa de desempleo abierto contaba como empleados a trabajadores despedidos en re-entrenamiento, estudiantes que recibían un pago, cultivadores a tiempo parcial de alimentos para autoconsumo en los traspatios de sus casas y jardines urbanos, entre otros. Además, muchos desempleados no solicitaban empleo en las oficinas municipales porque no querían trabajar en la

agricultura (Mesa-Lago, 2005). El periódico de la juventud comunista dijo que las cifras oficiales de desempleo “no eran reales”⁸. En 2008 se estimaron 300.000 personas “desvinculadas al trabajo” (el 6% de la PEA frente a la tasa oficial del 1,6%); 20% de la población en edad laboral no trabajaba en La Habana; el 45% de ellos buscaba trabajo pero no aceptaban puestos estatales por el bajo salario; el 17% de los graduados de la enseñanza técnica en 2007 rechazaron los puestos ofrecidos (ONE, 2008d; *Granma*, 9-3-2008, 21-3-2008).

Según Pérez Villanueva (2008), la política de pleno empleo llevó en muchos casos al subempleo y baja productividad; los nuevos empleos se concentraban en el sector terciario, especialmente los programas sociales de la Batalla de Ideas, a par que se contrajo la ocupación en sectores productivos como la agricultura y la industria. García y otras (2011) estimaron que el empleo en los servicios creció del 35% al 43% del total en 2003-2009, mientras declinó en los otros sectores, haciendo insostenible esa política; y calcularon que entre el 30% y el 50% de la PEA empleada era innecesaria. Como parte de las “reformas estructurales”, se planea despedir más de un tercio de la PEA empleada en el sector estatal, que se espera que encuentre ocupación en el sector no estatal en expansión (véase la sección III.F).

C. Salarios y poder adquisitivo

1. Salarios

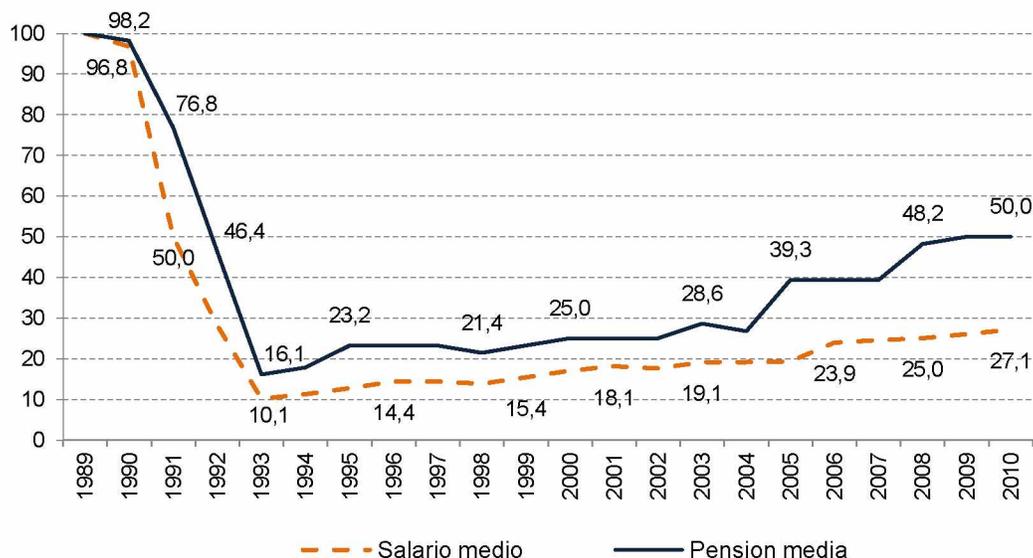
Hasta 1989 el salario medio era frugal pero satisfacía las necesidades básicas, combinado con el subsidio a los precios de bienes racionados, bajas tarifas de los servicios públicos, gratuidad de la educación y la salud y propiedad de la vivienda por la mayoría de la población. Sin embargo, debido a la crisis, el salario real (ajustado a la inflación) en 1993 cayó al 10% de su nivel de 1989 (véase el gráfico 5). A partir de 2005 ascendió de forma constante el salario nominal, pero en 2010 el salario real todavía representaba el 27% del nivel de 1989 (Mesa-Lago, 2012a).

El Presidente Castro (2007) expresó que “el salario es claramente insuficiente para satisfacer las necesidades” y “prácticamente ha dejado de cumplir su papel de asegurar el principio socialista de que cada cual aporte según su capacidad y reciba según su trabajo”, y abogó por un mejor ajuste de los salarios a los precios. Agregó: “Todos quisiéramos ir rápido, pero debemos actuar con realismo”. Si se incrementan los salarios de forma muy veloz, sin previos aumentos en la producción, se disparará la inflación y afectará al poder adquisitivo (Castro, 2008). El entonces ministro de economía Rodríguez (2007) argumentó que a pesar de los magros salarios estos habían crecido nominalmente a un ritmo mayor que la productividad laboral, una tendencia negativa que había que revertir. La relación salario medio-productividad laboral se mantuvo negativa hasta 2009; en 2010 se detuvo el deterioro y en 2011 la productividad creció un 2,8%, un poco más que el salario nominal que aumentó al 2,7% (Yzquierdo, 2011).

En 2007-2009 se tomaron varias medidas para mejorar los salarios: i) legalización del pago de parte del salario en CUC o en divisas a empleados de empresas extranjeras o mixtas; ii) permiso al pluriempleo, antes prohibido, para que un trabajador pueda tener más de un trabajo y ganar salarios extra después de cumplir con su contrato principal; iii) eliminación del tope al salario a los trabajadores de la producción, para que los que trabajan más ganen más, y iv) creación del pago por resultados (a destajo) a fin de ligar el monto del salario con el esfuerzo laboral (Resolución 9/2008; Decreto-Ley 268/2009). Estos programas fueron obstaculizados por la burocracia y, a mediados de 2012, no había información sobre su avance y efectos.

⁸ La provincia de Granma adujo “haber logrado el pleno empleo [entonces] ¿por qué se ven tantas gentes sin trabajar en las calles?”. Una pesquisa demostró que había 18 veces más desempleados que la cifra oficial, lo que “disparó la tasa de desempleo” a 9% y, “si Granma era uno de los referentes de bajo desempleo, ¿cómo estarán otras provincias que [dan] números más elevados?” (*Juventud Rebelde*, 27-11-2007).

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DEL SALARIO Y LA PENSIÓN MEDIA REAL, 1989-2010
(Índice real, 1989=100)



Fuente: Carmelo Mesa-Lago, Cuba en la era de Raúl Castro: Reformas económico-sociales y sus efectos, Madrid, Editorial Colibrí, 2012.

2. Racionamiento, precios y poder adquisitivo

El racionamiento instaurado en 1961 subsiste por el anhelo igualitarista de garantizar un mínimo básico a toda la población y la pobre producción de bienes de consumo, pero progresivamente se han recortado las cuotas y sacado artículos que se venden en el mercado paralelo a precios superiores⁹. En 2005-2008 se extrajeron la carne de res, los tubérculos y la manteca; en 2009 le tocó a las papas, los chícharos, el chocolate en polvo y los cigarrillos, y se redujo la cuota de sal a la mitad y la de frijoles negros a un quinto; en 2010 salieron el jabón, el dentífrico y el detergente y se cortó la cuota de azúcar de cinco a cuatro libras al mes. En 2012, de un total de 60 artículos con datos disponibles, el 17% se ofertaban por el racionamiento (cubriendo 10 días en el mes) y el restante 83% por los mercados libres agropecuarios y las Tiendas de Recuperación de Divisas—TRD (Mesa-Lago, 2012a).

Según un estimado oficial, en 2010 los subsidios a los precios de racionamiento costaron 900 millones de dólares, y en 2011 el Estado subsidió el 88% del precio de los alimentos racionados (*La Vanguardia*, 30-12-2010; *IPS*, 1-11-2011). Los que tienen ingresos no laborales como remesas, se benefician del racionamiento, lo cual es costoso y regresivo. Raúl Castro (2010a) comentó esto: “Estoy convencido de que varios problemas que hoy afrontamos tienen su origen en esta medida de distribución que constituye una expresión manifiesta de igualitarismo que beneficia lo mismo a los que trabajan que a quienes no lo hacen o no la necesitan, y genera prácticas de trueque y reventa en el mercado sumergido”. En el futuro los subsidios “no serán para los productos sino para [los] que realmente los necesiten”, a través de la asistencia social (véase la sección III.B).

El IPC se elevó a un promedio anual del 2,2% en 2005-2011, pero excluye operaciones en CUC y la información disponible indica que el aumento fue mayor. Los precios de los artículos comercializados en CUP subieron 8,6 veces en 1989-2006; en el último año las tarifas eléctricas crecieron entre el 50% y el 333% (Espinosa, 2007). Según la CEPAL (2011b), de 19 productos

⁹ Hay seis mercados con precios diversos: racionamiento; paralelo (venta libre de los mismos productos por el Estado a precios más altos); agropecuario libre (precio de mercado); agrícola estatal (precios topados); TRD (los precios mayores en divisas), y negro ilegal (precios de mercado).

vendidos en el mercado agropecuario en 2006-2010, 13 aumentaron el precio y solo seis lo redujeron; el autor calculó en 3,6% el promedio no ponderado de aumento en estos productos durante el período. El precio de venta de todos los productos en el mercado agropecuario creció un 19,8% en 2011 sobre 2010 (ONE, 2012c)¹⁰. En 2007-2010 el precio de la gasolina subió substancialmente y las tarifas eléctricas residenciales hasta el 284%; se duplicaron y cuadruplicaron las tarifas de los buses habaneros y los buses interprovinciales respectivamente (las aéreas subieron un 300%); un taxi en divisas cobra dos CUC por un trayecto corto, el 10% del salario medio (Resolución 32/2007; Reuters, 8-9-2008; *Granma*, 27-9-2010; Información de Cuba, 24-2-2012).

Se ha estimado el número de días promedio de labor que necesita un trabajador para comprar una libra de alimentos: leche en polvo 14; mantequilla 5,3; cerdo 2,6; pollo 2; queso 1,6; papa 1,1; frijol 0,7; arroz 0,4; y una docena de huevos 0,8 (González Corzo y Pérez, 2009). Basado en el salario promedio mensual de 448 CUP, para comprar en las TRD los productos siguientes toma: 11 meses de trabajo para un microondas, 13 para una cocina de gas, 13-19 para un televisor, y 27 para un refrigerador pequeño. Un galón de gasolina toma un tercio del salario medio mensual (Mesa-Lago, 2012a).

A pesar de los bajos y declinantes salarios, los recortes en el racionamiento y el alza de precios, parte de la población cubre las necesidades básicas porque tiene otras fuentes de ingreso: remesas del exterior que recibe el 65%; pagos en divisas por empresas con inversión extranjera; ingresos legales o ilegales de cuentapropistas; almuerzos en comedores en centros de trabajo y escuelas (aunque los primeros han sido suprimidos y los segundos reducidos); y substracción de bienes estatales para venta o uso personal. Además, la mayoría tiene vivienda propia, y la educación y la salud continúan siendo gratuitas.

D. Pobreza

No hay estadísticas oficiales de incidencia de pobreza, pero una encuesta estimó que en Ciudad de La Habana aumentó del 6% al 20% en 1988-2002, y la caracterizó como insuficiencia de ingresos monetarios que limita el consumo de alimentos y otros bienes y servicios esenciales, así como privación de la vivienda o el deterioro de la misma. Según una encuesta de percepción de pobreza en la capital, el 23% se auto clasificó como pobre y el 23% como “casi pobre” para un total del 46%. Los encuestados identificaron cinco problemas principales: el 76% el bajo salario, el 70% la insuficiencia alimenticia y el deterioro de la vivienda, ropa y calzado, y el 70% la falta o dificultad en el transporte (Ferriol, 2004; Añé, 2007). La pobreza es mayor entre los jubilados, las jefas de hogar y madres solteras, los afrocubanos, los migrantes desde los territorios menos desarrollados, las provincias orientales, los habitantes de barrios marginales, y los que no tienen acceso a divisas (Espina, 2008, 2010). En 2007, una encuesta entre 5.439 personas en 1.157 hogares en las provincias de Santiago de Cuba y Guantánamo midió la pobreza rural: el salario familiar mensual era 192 CUP (el 15% del promedio familiar nacional); el 4,5% de los hogares recibían remesas (versus el 65% promedio nacional); y el 26% eran propietarios de la vivienda (versus el 85% promedio nacional) (Sánchez, 2007).

Aunque no se han publicado cifras recientes sobre pobreza, González-Corzo y Pérez (2009) arguyen que aumentará por la supresión del racionamiento, los despidos y otras reformas estructurales. Los salarios crecerán a un ritmo menor al de los precios liberalizados y reducirán el poder adquisitivo, lo cual afectará de forma desproporcionada a los hogares de menor ingreso, particularmente los que no reciben remesas. Los más vulnerables en los despidos serán los que no tienen cualificación, ahorros, conocimiento del mercado o aptitud para enfrentar el riesgo de ser cuentapropistas, y los mayores que aún no alcanzan la edad de retiro. Estos grupos no encontrarán empleo o fracasarán en la actividad privada y caerán en la pobreza al menos que haya re-entrenamiento y una red de protección social (véase la sección III.B).

¹⁰ Blanca Pampín, consultora de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba informa que, en 2011, los precios de los alimentos básicos crecieron 47% (IPS, 1-11-2011).

E. Desigualdad

La revolución redujo las desigualdades marcadas que existían en el ingreso, en el acceso a los servicios de educación y salud, así como en las desigualdades raciales, y entre la ciudad y el campo. El igualitarismo se impulsó en ciclos idealistas (anti-mercado) en que la brecha salarial se contrajo al mínimo, mientras que se atenuó en los ciclos pragmáticos (con reformas modestas hacia el mercado). En 1989 Cuba era probablemente el país más igualitario de América Latina, pero esta política redujo el incentivo individual, el esfuerzo y la productividad laboral, e incrementó el ausentismo, todo lo cual afectó a la producción y a los servicios. Raúl Castro (2008) exhortó a los cubanos a prepararse para un socialismo “realista”, viable económicamente, que elimine los subsidios fiscales excesivos para promover la igualdad: “Socialismo significa justicia social... igualdad de derechos y oportunidades, no de ingreso... Igualdad no es igualitarismo”. Esta sección examina varios tipos de desigualdades que persisten y han sido acentuados por las reformas en: ingreso, impuestos, territorios (provincias), género y étnicas.

1. Ingreso

Hay varias fuentes de ingreso: salarios en el sector estatal, pensiones y asistencia social, pagos parciales en divisas, ingresos en el sector no estatal de cooperativistas y campesinos privados, trabajadores por cuenta propia y especuladores en la bolsa negra, y remesas del exterior. La Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) no publica cifras de cada sector, solo el salario medio estatal y la pensión media, pero esta información permite hacer algunos cálculos. En 2010, el 52,6% del ingreso monetario total de la población procedía de salarios, el 12,5% de ganancias de los campesinos privados, el 4,5% del sector privado no agropecuario (cuenta propia, etc.), el 3,5% de las cooperativas y el 26,9% de otros ingresos, este último un porcentaje muy alto no especificado que probablemente incluye las remesas externas. La pensión media mensual en 2010 era 245 CUP, el 54% del salario medio estatal. La escala salarial era muy estrecha: el salario superior (550 CUP en minería) y el menor (366 CUP en comercio, restaurantes y hoteles) tenían una razón de 1:1,5, pero excluían las actividades privadas con un ingreso muy alto. Por ejemplo, el ingreso promedio de los campesinos privados fue 1,56 veces el salario medio estatal, mientras que el promedio de los cuentapropistas fue 2,28 veces la media estatal (basado en ONE, 2011a, 2011c). García y otras (2011) estiman que los ingresos medios mensuales en 1993-2009, a precios de 1997, casi se estancaron en el sector estatal, mientras que aumentaron en los sectores cooperativo y privado y eran 2,5 veces la media estatal. En 2004, el 15% del estrato superior del ingreso percibía parte del mismo en divisas, otro 21% ganaba propinas en divisas y el 39% recibía remesas externas (De la Fuente, 2011). Según Pérez Villanueva, el 13% de las cuentas bancarias en 2011 concentraba el 90% de los depósitos y algunas tenían entre 160.000 y 200.000 CUP o 6.667-8.333 dólares, una fortuna en Cuba (AP, 10-11-2011).

Cuba no publica estadísticas de distribución del ingreso. El coeficiente Gini estimado por académicos extranjeros, aumentó al 64% en 1989-1999 (de 0,250 a 0,407) y solo basado en CUP, excluyendo el CUC y las remesas; si estos fuesen incluidos, el Gini sería mayor (Espina, 2008). No hay cifras recientes, pero existe un consenso en que la desigualdad se ha agravado y aumentará con las reformas estructurales.

2. Impuestos

El sistema impositivo resultante de la reforma tributaria de 1994 es regresivo aunque ha habido una mejoría reciente. En 2006, el 63,8% del total del ingreso fiscal procedió de impuestos indirectos (el 20-25% a la venta de alimentos y manufacturas) que tienen efectos regresivos, y el 36,2% fue generado por impuestos directos (a la renta, a las utilidades) que son progresivos. En 2010 la proporción de los indirectos cayó al 50,8% y la de directos ascendió al 49,2%, un cambio positivo; todavía solo el 2,3% del ingreso era por ingresos personales y el 12,6% por utilidades (basado en ONE, 2011a).

3. Género

La mujer ha avanzado en acceso a educación, contraceptivos y aborto, así como a círculos infantiles estatales que cuidan a sus hijos. No obstante, en 2010 estaba a la zaga del hombre en los indicadores de la fuerza de trabajo: representaba la mitad de la población total pero solo el 38% de la ocupación total, en el sector estatal se reducía la brecha pero era aún del 43%. En el sector no estatal la brecha era mucho mayor pues la mujer solo tenía el 14% de la ocupación. En el empleo por sector, la mujer participaba entre el 17% y el 31% en la mayoría de las ramas, pero del 42% al 52% en los servicios. Su tasa de desempleo era ligeramente mayor que la del hombre. Aunque la mujer trabajadora tenía mayor educación que el hombre (el 53% del total en educación superior), ocupaba el 34% de los puestos dirigentes versus el 65% el hombre (véase el cuadro 1). También era una minoría pequeña en la Asamblea Nacional y el Consejo de Estado (Espina, 2010).

No hay cifras del salario medio de la mujer comparado con el del hombre, pero debe ser menor debido a la concentración de aquella en trabajos del sector estatal que pagan menos que en el sector privado, en los servicios cuyo salario es inferior al de otras ocupaciones (ONE, 2011a), y en labores administrativas en vez de la dirigencia; también por sus salidas de la fuerza de trabajo para cuidar a los hijos, ancianos y enfermos. Con la política de despidos en el sector estatal, el desempleo de la mujer crecerá, y si esta no logra insertarse en el sector privado emergente, su brecha salarial con el hombre se expandirá. Espina (2010) examina la reemergencia de la brecha de género y nota que la mujer es más afectada que el hombre por la pobreza, particularmente las madres solteras, jefas de hogar y las que han abandonado los estudios.

CUADRO 1
DIFERENCIAS POR GÉNERO EN LA FUERZA DE TRABAJO, 2010
(Distribución porcentual, salvo tasa de desempleo)

Categorías	Hombre	Mujer
Población total	50,1	49,9
Ocupación total	61,9	38,1
Sector estatal	57,2	42,8
Sector no estatal	86,0	14,0
Cooperativas	83,5	16,5
Cuenta propia	86,9	13,1
Empleo por sector:		
Agricultura	82,6	17,4
Minería	80,1	19,9
Manufactura	69,3	30,7
Electricidad, gas y agua	77,3	22,6
Construcción	82,7	17,3
Transporte	76,2	23,8
Comercio, restaurantes y hoteles	57,8	42,2
Finanzas y seguros	49,2	50,8
Servicios comunales, sociales y personales	48,0	52,0
Nivel educativo:		
Medio superior	57,7	42,3
Superior	41,2	52,8
Tipo de ocupación		
Dirigente	65,6	34,4
Tasa de desempleo (% de la PEA)	2,4	2,7

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario estadístico de Cuba, 2010*, La Habana, 2011.

4. Étnicas

La revolución favoreció a los afrocubanos por el apoyo y financiamiento estatal al acceso universal gratuito de la educación y la salud, al pleno empleo, a la propiedad de la vivienda, y a las playas, hoteles y clubes antes segregados. A inicios del decenio de 1960 el gobierno manifestó que se había eliminado la discriminación, asumió que los vestigios restantes irían disminuyendo con el tiempo y desanimó un debate abierto sobre el tema. Pero subsistieron diferencias socioeconómicas entre los afrocubanos y los blancos: el 36% de la población ocupada versus 64%; desempleo el 3,3% versus 2,9%; entre cuatro y cinco puntos porcentuales por debajo de la media en cargos directivos, empleados de oficina y profesionales-científicos-intelectuales, versus los cuatro-cinco puntos por encima de la media; subrepresentación en la terminación de estudios universitarios y el trabajo por cuenta propia, y peor vivienda. Estas desigualdades se reproducen de forma intergeneracional (Espina, 2010). Espina Prieto y Rodríguez (2006) y De la Fuente (2011) han mostrado que las reformas implantadas desde el decenio de 1990 han expandido la desigualdad racial. Las remesas externas benefician mayormente a los hogares blancos: el 44% de estos las recibían en 2000 pero solo el 23% en los hogares afrocubanos. Aunque los últimos tienen una educación similar a la de los blancos (salvo en la universitaria), están subrepresentados en empleos del turismo, especialmente directivos y técnicos, así como en las empresas mixtas con capital extranjero (menos del 2%); ambos sectores pagan salarios superiores (y parte en divisas) al resto de las ocupaciones. Entre el 81% y el 84% de los afrocubanos depende de un empleo estatal y se concentra en los que pagan salarios más bajos, por el contrario solo un tercio de ellos son cuentapropistas que ganan mucho más¹¹. En 2000, el 34% de los negros (excluyendo mulatos) estaba en el tramo inferior del ingreso (el 94% del cual era empleo estatal) versus 27% de los blancos, mientras que solo el 6% comparado con el 11% estaba en el tramo de ingreso superior. La brecha de ingreso aumenta según se contrae el empleo estatal y se expande el privado. En 2005, el 58% de los blancos en tres provincias vivían en barrios con viviendas marginales, contrastado con el 69% de los mulatos y el 96% de los negros, solo el 9% de los últimos vivían en barrios “residenciales” (de alto nivel).

Se han experimentado ciertos avances: la organización de afrocubanos en asociaciones étnicas; el reconocimiento de las desigualdades por la Unión de Escritores y Artistas de Cuba; la mayor representatividad en el Comité Central del PCC (del 28% al 31%), en la Asamblea Nacional (el 35%) y entre los delegados a la Primera Conferencia Nacional del PCC (el 37,5%), así como una apertura oficial para discutir el tema; y el número creciente de intelectuales cubanos, incluyendo afrocubanos, que estudian la discriminación (De la Fuente, 2011; *Granma*, 29-1-2012).

Respecto a la discriminación étnica y de género, Raúl Castro (2010b) advirtió que 35 años atrás, el primer Congreso del PCC tomó un acuerdo “cuyo cumplimiento después... no controlamos como correspondía [ahora] no podemos permitir retrocesos”. En el VI Congreso del PCC en 2011 llamó a mayor representatividad de afrocubanos, mujeres y jóvenes en cargos directivos: “no haber resuelto este problema en más de medio siglo es una verdadera vergüenza” (Castro, 2011b). La Primera Conferencia Nacional del PCC ordenó proscribir la discriminación por raza, sexo, religión y otras causas, así como promover la membresía de estos grupos y de los jóvenes (PCC, 2012). La participación de mujeres en el Comité Central subió del 13,3% al 41,7%, y en la Conferencia del PCC fue del 43% (Castro 2011a; *Granma*, 29-1-2012).

F. Envejecimiento de la población

Cuba está en una transición demográfica muy avanzada; después de Uruguay, tiene la población más envejecida de América Latina. Entre 1953 y 2010: la tasa de natalidad cayó del 2,5% al 1,1%, la tasa de emigración aumentó del -0,06% al -0,34%, y la tasa de crecimiento de la población disminuyó del 2% al -0,02%; la población decreció en términos absolutos. La proporción de la población en el tramo

¹¹ En 2011, encuestas entre cuentapropistas encontraron que 67% era blanco y 33% afrocubano, 78% hombres y 22% mujeres (*Granma*, 21-5-2011, 22-12-2011; *Juventud Rebelde*, 29-7-2011; Orozco y Hansing, 2011).

de 0-14 años alcanzó un cénit del 36,9% en 1970, luego descendió al 17,3% en 2010 y se proyecta al 14,3% en 2025; el segmento en edad productiva (15-59 años) tuvo su cénit del 71,6% en 2008, declinó al 64,9% en 2010 y se proyecta bajará al 59,6% en 2025, mientras que el segmento de 60 y más años creció de forma sostenida del 6,9% en 1953 al 17,8% en 2010 y se proyecta que alcance el 26% en 2025 (véase el cuadro 2). Las proyecciones de los tres segmentos para 2035 son: joven 13,9%, productivo 52,2% y anciano 33,9% (*Granma Internacional*, 15-9-2011).

Desde 1978 la tasa de fecundidad cubana es la más baja del continente, por diversas causas: la urbanización (el 75% de la población total en 2010); la incorporación de la mujer al mercado laboral; el conocimiento temprano de la reproducción y acceso a contraceptivos (del 78% de las mujeres casadas de 15-40 años, segunda mayor en la región); el acceso universal y gratuito al aborto (la mayor tasa latinoamericana), y condiciones difíciles por lo que las mujeres deciden tener menos hijos (el 71% de las mujeres en unión no quieren tenerlos), como el salario insuficiente, la escasez de vivienda y alimentos (ONE, 2011a; PNUD, 2011).

CUADRO 2
ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN, 1953-2025
(En porcentajes)

Indicadores	1953	1970	1981	2002	2006	2008	2010	2025
Tasa de natalidad	2,50	2,20	1,40	1,26	0,99	1,09	1,14	
Tasa de emigración		-0,06	-0,15	-0,13	-0,31	-0,33	-0,34	
Tasa crecimiento población	2,11	2,16	1,14	0,28	-0,04	-0,01	-0,02	-0,03
Población por tramos de edad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0-14 años	36,2	36,9	30,3	20,1	18,4	11,4	17,3	14,3
15-59 años	56,9	54,0	58,8	64,9	65,7	71,6	64,9	59,6
60 años y más	6,9	9,1	10,9	15,0	15,9	17,0	17,8	26,1

Fuente: Carmelo Mesa-Lago, “Estructura demográfica y envejecimiento poblacional: implicaciones sociales y económicas para el sistema de seguridad social en Cuba”, *Espacio Laical*, vol. 6, N° 3, 2010; Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario estadístico de Cuba, 2010*, La Habana, 2011.

En 2025, la población cubana será la más envejecida de la región, el 59,6% en edad productiva tendrá que financiar al 40,4% no productivo (ONE, 2010b). El financiamiento del segmento anciano es mucho más costoso que el del segmento joven porque la atención de salud se encarece debido a una incidencia mayor de enfermedades crecientemente terminales, mientras que las pensiones se pagan por un período cada vez más largo resultado de la ascendente esperanza de vida. Cuba enfrenta un envejecimiento similar al de los países europeos pero estos tienen más recursos y productividad para asistir a la población anciana (CEPAL, 2009b).

G. Gasto social y su tendencia

El gasto social abarca educación, salud, pensiones, asistencia social y vivienda; no hay una serie del subsidio a precios de artículos racionados (se estimó en 900 millones de dólares en 2010), ni de la compensación a los desempleados. El gasto social aumentó de manera constante a través de la revolución; durante la crisis del decenio de 1990 el presupuesto protegió los gastos en educación y salud, aunque los ingresos fiscales se contrajeron. Según Vidal (2008) ese costo fue pagado por la mayoría de la población, porque el déficit fiscal y la inflación redujeron el salario y la pensión real¹².

¹² La ministra de finanzas observó: “Para sostener niveles superiores de justicia social, el país requiere un incremento de bienes y servicios con mayor eficiencia y calidad, incluyendo los servicios sociales... para ello deberán aplicarse medidas que eliminen el despilfarro y eleven el control” (Barreiro, 2007).

Espina (2008) apuntó varios problemas: asignación ineficaz del gasto, insostenibilidad financiera, excesivo centralismo administrativo, y gratuidad universal de los servicios sociales sin tener en cuenta el ingreso personal. Raúl Castro (2009) advirtió: “Los gastos en la esfera social deben estar en consonancia con las posibilidades reales y [hay] que suprimir aquellos de que se pueda prescindir... los gastos de salud y educación son insostenibles y hay que recortarlos”. Las reformas estructurales que él inició en 2007 han reducido el gasto social e intentado mejorar su eficiencia (véase la sección III).

El gasto social como porcentaje del presupuesto estatal alcanzó una cima del 55,3% en 2007 y bajó al 53,1% en 2010; como porcentaje del PIB llegó al 36,4% en 2009 y declinó al 34% en 2010 (véase el cuadro 3). En 2008-2009 (antes de que comenzara el recorte), el gasto social cubano en porcentaje del PIB era el más alto en la región y en dólares per cápita era el segundo, pero como porcentaje del gasto público total era el décimo. Cuba fue uno de tres países en la región que tuvo que reducir el gasto público no social para aumentar el gasto social (CEPAL, 2010b).

CUADRO 3
GASTOS SOCIALES CORRIENTES, 2007, 2009 Y 2010
(En porcentaje del presupuesto estatal y del PIB)

Gastos corrientes	Porcentaje del presupuesto estatal			Porcentaje del PIB		
	2007	2009	2010	2007	2009	2010
Educación	20,2	19,5	20,1	12,1	13,2	12,9
Salud	16,5	16,8	15,2	9,9	11,3	9,7
Pensiones seguridad social	10,6	11,4	11,9	6,4	7,6	7,6
Vivienda	4,6	4,1	4,2	2,8	2,8	2,7
Asistencia social	3,4	2,2	1,7	2,0	1,5	1,1
Total	55,3	54,0	53,1	33,2	36,4	34,0

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario estadístico de Cuba, 2010*, La Habana, 2011.

La distribución del gasto por sectores y su tendencia varía: en 2010 la educación recibió el 20% del presupuesto y el 13% del PIB, ambos estancados; la salud respectivamente el 15% y el 10%, ambos en declive desde 2009; las pensiones de seguridad social el 12% y el 7,6%, con tendencia creciente pero respecto al PIB se estancaron en 2010; la vivienda el 4,2% y el 2,7%, con un ligero decrecimiento; y la asistencia social el 1,7% y el 1,1%, con una clara disminución (véase el cuadro 3). En vista al envejecimiento de la población, las ramas con más probable expansión son pensiones y salud y, debido a las reformas estructurales, la de asistencia social debería crecer.

III. Estructura básica del sistema de protección y promoción social

El sistema de protección y promoción social comprende: 1) seguridad social circunscrita a las pensiones de seguro social contributivas (sección III.A); 2) asistencia social para grupos necesitados sin cobertura de seguro social (sección III.B) y subsidios universales a los precios de los artículos racionados (no hay programas de transferencias condicionadas); 3) sistema educativo público, universal, gratuito y financiado por el fisco (sección III.C); 4) sistema de salud igualmente público, universal, gratuito y financiado por el Estado (sección III.D), no existe un seguro nacional de salud; 5) política de vivienda que consiste en la edificación de estas por el Estado y su fabricación por la población con recursos propios (sección III.E); y 6) no hay seguro social de desempleo, el gobierno está promoviendo el empleo no estatal y paga una compensación a sus trabajadores innecesarios despedidos (sección III.F). En cada sección se resume el avance hasta 1989, se explica la cobertura/acceso actual, la forma y estado del financiamiento, los problemas que se enfrentan y las medidas tomadas.

A. Protección social contributiva (pensiones de seguro social)

El único programa de protección social contributivo son las pensiones de seguridad social administradas por el Instituto Nacional de Seguridad Social (estatal). A fines de 2008 Cuba tenía el sistema de pensiones más generoso de la región: a) cobertura obligatoria de la PEA asalariada estatal (83% del total), más los miembros de las cooperativas (5%), y voluntaria a los campesinos privados y cuentapropistas, por lo que probablemente tenía la cobertura latinoamericana mayor; b) edades de retiro entre las tres más bajas (55 las mujeres y 60 los hombres); c) la segunda esperanza de vida más alta y el tiempo de jubilación promedio más largo; d) cinco años menos de trabajo que el promedio para obtener la pensión; e) tasas de remplazo mínima y máxima sobre el salario base superiores a los promedios regionales; f) la enorme mayoría de los trabajadores no cotizaba y las empresas pagaban una cotización baja sobre la nómina; y g) una red de protección social complementaria: atención de salud gratuita, subsidios a precios de bienes racionados y de los servicios públicos (Mesa-Lago, 2010a).

Las fuerzas armadas y el personal de seguridad interna tienen programas separados de pensiones más generosos y costosos que en el sistema general. Un hombre que entra a las fuerzas armadas a los 17 años puede retirarse después de 25 años de servicios, a los 42 con una pensión igual al último año del salario (versus un promedio de los últimos cinco años en el sistema general). En 1995, el costo de este programa equivalía al déficit total acumulado por el sistema general; para

financiarlo se necesitaría una cotización salarial del 118%; actualmente el Estado financia todo el programa (Mesa-Lago y Pérez-López, 2005).

Cuba no ajusta anualmente sus pensiones al IPC o al salario, como hacen 12 países en la región (Mesa-Lago, 2012b). La pensión nominal promedio creció cuatro veces en 1989-2010, especialmente con los aumentos en 2005-2008, pero en términos reales en 2010 era todavía la mitad del nivel de 1989 (véase el gráfico 5) e insuficiente para satisfacer las necesidades básicas. Según una encuesta tomada en La Habana en 2000, el 78% de los adultos mayores consideraba insuficiente su ingreso para cubrir los gastos de vida y la pensión promedio tenía que ser suplementada con otras fuentes: el 76% del ingreso procedía de la pensión, el 26% de ayuda de familiares en el país, el 20% del trabajo y el 15% de remesas externas (ONE, 2008c). La red de protección social complementaria se deterioró por la disminución del acceso y calidad de los servicios de salud, así como de los bienes racionados subsidiados y el aumento en las tarifas de servicios públicos.

1. Financiamiento y costo de las pensiones

El envejecimiento demográfico tiene efectos adversos en la sustentabilidad financiera a largo plazo de las pensiones. Según la población envejece y el programa de pensiones madura, la razón de trabajadores activos por cada pensionado declina. Esto obliga a incrementar gradualmente la cotización o la edad de jubilación, recortar las pensiones o una combinación de las tres medidas.

El ingreso por cotizaciones, mayormente pagadas por las empresas, es insuficiente para financiar las pensiones, y el déficit subsidiado por el Estado subió del 38% al 42% en 1989-2009 aunque bajó al 39% en 2010 (respecto al PIB subió del 2,2% al 3%). Debido a las condiciones generosas y la madurez del sistema de pensiones, al envejecimiento demográfico y al financiamiento insuficiente, el costo de las pensiones aumentó un 65% en el período, del 5,8% al 7,6% del PIB¹³. Para financiar por completo los egresos, la cotización actual tendría que haberse aumentado del 12% al 20% en 2010 pero, a fin de lograr el equilibrio actuarial a largo plazo, la cotización tendría que haber sido cuatro veces mayor. Las pensiones no ajustadas al IPC ayudan a reducir el costo pero no resuelven el desequilibrio financiero (Mesa-Lago, 2010c). La razón de trabajadores activos por un pensionado cayó de 3,6 a 3,1 en 1989-2010 y declinará a 1,5 en 2025 (véase el cuadro 4). En 2015 la población laboral activa será menor que la jubilada/pensionada (ONE, 2010b).

CUADRO 4
COSTO DE LAS PENSIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y SU DÉFICIT, 1989 Y 2008-2010
(En millones de CUP y porcentajes)

Indicadores	1989	2008	2009	2010	2010/1989(%)
Ingreso (millones de CUP)	676	2 580	2 774	2 974	348
Egresos (millones de CUP)	1 094	4 342	4 747	4 885	444
Déficit (millones de CUP)	418	1 762	1 973	1 911	720
Déficit financiado por el Estado (% de egresos)	38,2	40,5	41,5	39,1	50
Déficit (% del PIB)	2,2	2,9	3,2	3,0	130
Costo de pensiones (% del PIB)	5,8	7,1	7,6	7,6	65
Cotización actual (% de la nómina)	10,0	10,0	12,0	12,0	20
Cotización para eliminar el déficit (% de la nómina) ^a	16,2	20,2	20,5	19,7	46
Razón trabajador ocupado por un pensionado	3,6	3,1	3,1	3,1	-14

Fuente: Comité Estatal de Estadísticas (CEE), *Anuario estadístico de Cuba 1989*, La Habana, 1991; Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario estadístico de Cuba, 2010*, La Habana, 2011.

^a Esta cotización hubiese equilibrado financieramente el sistema en 2010; para ponerlo en equilibrio actuarial a largo plazo, se requeriría una cotización entre el 29% y el 86%.

¹³ Según CEPAL (2010b), el gasto en seguridad y asistencia social en Cuba era el cuarto en la región en 2008-2009, pero los dos componentes no se desglosan y el costo relativo de la asistencia social debe ser bajo.

2. Medidas tomadas: la reforma de 2008

Para enfrentar los problemas analizados, en particular el impacto del envejecimiento en el costo de las pensiones, se promulgó la Ley 24 de 2008: i) aumenta la edad de retiro en cinco años para ambos sexos (a 60 años la mujer y 65 el hombre) de manera gradual en un período de siete años (los que se retiren durante este período con edades inferiores a 60-/65 reciben una pensión menor); ii) basa el cálculo de la pensión en el promedio mensual de cinco años de salario y a ese promedio se le aplica una tasa de remplazo del 60% (en vez del 50% previo), y aumenta los años de trabajo requeridos de 25 a 30; iii) paga un incremento en la pensión por cada año en que se posponga el retiro; iv) aumenta las pensiones nominales: un 22% la mínima y entre un 10% y un 20% las restantes (a mayor el monto de la pensión menor el aumento); v) permite a los pensionados trabajar sin perder derecho a la pensión, y vi) fija una cotización del 5% sobre el salario a los trabajadores pero de manera paulatina según se incrementen sus sueldos. Los Decretos-Leyes 278 y 284/2011, otorgaron cobertura obligatoria a cuentapropistas (antes voluntaria), colocando a Cuba entre los seis países de la región que la otorgan¹⁴. Un grupo de cooperativistas sigue sin cobertura, recibe una pensión si al tiempo de retiro entrega su tierra al Estado (Decreto-Ley 125/1991).

La reforma debería contener modestamente los gastos e incrementar algo los ingresos. El cuadro 4 mostró que el déficit financiado por el Estado bajó del 41,5% al 39,1% en 2009-2010 y que el costo de las pensiones se estancó en el 7,6% del PIB. En 2011 el aporte estatal se redujo a la par que aumentó el ingreso por la cotización de los trabajadores, especialmente los cuentapropistas; el número de jubilados en el primer trimestre fue 41.025 menor que si la reforma de 2008 no se hubiese llevado a cabo y el aumento en la edad de retiro pospuso de 2015 a 2020 el año en que el número de pensionados sería mayor al de los trabajadores activos (*Granma Internacional*, 5-5-2011; *Juventud Rebelde*, 29-7-2011; *Granma*, 30-7-2011). No obstante, las cifras preliminares del presupuesto de 2011 crean duda: los ingresos mermaron un 6% respecto a 2010, mientras que los egresos aumentaron un 7% por lo que el déficit financiado por el Estado se expandió del 39,1% al 46,6%, superior al 41,2% en 2009 (basado en Pedraza, 2011; cuadro 4). Además el número de pensionados que se había estancado en 2008-2009 aumentó un 0,9% en 2010 (ONE, 2011a). En todo caso, la reforma es insuficiente para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones a largo plazo. Por ejemplo, el pago de una cotización del 5% por los trabajadores se hace gradualmente según aumenta su salario, pero aun si asumiésemos que en 2010 toda la PEA hubiese cotizado el 5%, el total de la cotización sería del 17% frente al 20,4% estimado para equilibrar financieramente el sistema en 2010, pero no a largo plazo.

B. Protección social no contributiva

La asistencia social abona beneficios monetarios a grupos necesitados: adultos mayores, discapacitados, madres solteras, padres dependientes de trabajadores fallecidos, pensionados con beneficios bajos y trabajadores sin derecho a pensión. La cobertura de pensiones asistenciales coloca a Cuba entre los diez países de la región que dan ese beneficio. También hay asilos para ancianos y asistencia a domicilio. En 2010 los egresos se distribuyeron: 62% asistencia monetaria directa a personas, 28% hogares de ancianos y personas con alguna discapacidad física y 10% otros (Martínez, 2011). Los pobres que arriendan viviendas estatales son eximidos del pago del 10% de su ingreso y en 2012 se inició un subsidio para la compra de materiales de construcción. Los subsidios universales a precios de alimentos racionados están siendo gradualmente eliminados, mientras que los concedidos a los servicios públicos de agua, electricidad, gas y transporte se han reducido y sus tarifas han aumentado. No hay programas de suplementos nutricionales ni de transferencias monetarias condicionadas.

¹⁴ En 2011 se eliminó la obligatoriedad de afiliarse y cotizar a la seguridad social a cuentapropistas mujeres de 60 o más años y a hombres de 65 o más.

Los indicadores asistenciales alcanzaron sus cimas en 2005-2008, pero se deterioraron en 2009-2010 (véase el cuadro 5). Entre la cima y 2010: el número de beneficiarios se redujo un 61% y como porcentaje de la población total cayó del 5,3% al 2,1%; los adultos mayores con asistencia menguaron un 51%, los discapacitados un 57%, las madres con hijos discapacitados un 19% y el servicio a domicilio un 67%; y los egresos presupuestarios asignados a la asistencia social declinaron un 47%, como porcentaje del presupuesto un 60% y como porcentaje del PIB un 52%. Se anunció un aumento del 2,9% en la asignación a asistencia social en el presupuesto de 2012 (Pedraza, 2011).

CUADRO 5
INDICADORES DE LA ASISTENCIA SOCIAL, 2005-2010

Indicadores	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/cima ^a (%)
Beneficiarios (miles)	535	600	595	582	426	235	-61
Porcentaje de la población total	4,8	5,3	5,3	5,2	3,8	2,1	-60
Tipo de beneficiario (miles)							
Adultos mayores	117	143	145	145	118	71	-51
Discapacitados	85	97	99	110	71	47	-57
Madres con hijos discapacitados	6,7	6,7	7,8	7,6	7,6	6,3	-19
Servicio a domicilio	9,8	13,5	16,1	17,3	13,1	5,7	-67
Egresos (millones de CUP)	996	1 188	1 190	1 297	924	688	-47
Porcentaje del presupuesto estatal	4,1	4,2	3,4	3,0	2,2	1,7	-60
Porcentaje del PIB	2,3	2,2	2,0	2,1	1,5	1,1	-52

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario estadístico de Cuba, 2010*, La Habana, 2011.

^a Cambio porcentual de 2010 respecto al año (2005-2008) cuando se alcanzó la cima, notada en negrita.

Un estimado grueso de la población en estado de pobreza cubierta por la asistencia social a nivel nacional y en La Habana, sugiere que en 2010 alrededor del 11% de los pobres en ambos recibían asistencia, un porcentaje decreciente respecto a 2009: el 19% y el 15,4% respectivamente (véase el cuadro 6). La incidencia de pobreza data de 2002, pero no hay cifras posteriores y se ha argumentado que la pobreza debe haberse extendido desde entonces. A fin de diseñar programas apropiados de asistencia social se requiere un método técnico de focalización que determine de forma fidedigna el número de pobres, sus características y su costo sobre el PIB.

CUADRO 6
ESTIMADO GRUESO DE LA POBLACIÓN POBRE QUE RECIBE ASISTENCIA SOCIAL EN CUBA Y EN LA HABANA, 2009 Y 2010

Estimación	2009		2010	
	Cuba	La Habana	Cuba	La Habana
Población total	11 242 628	2 141 993	11 241 161	2 135 498
20% pobres (basado en 2002)	2 248 525	428 399	2 248 232	427 100
Beneficiarios asistencia social	426 390	66 007	235 482	46 981
Porcentaje de pobres cubiertos	19,0	15,4	10,5	11,0

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario estadístico de Cuba, 2010*, La Habana, 2011, y estimados de pobreza en 2002 del texto.

1. Medidas tomadas

El VI Congreso estipuló que “la asistencia social la reciban las personas que realmente la necesitan” y dispuso “eliminar prestaciones que pueden ser asumidas por las personas o sus familiares” (PCC, 2011). En 2010 se recortaron 237 millones de CUP por depuración de beneficiarios “basada en sus reales necesidades y posibilidades” (Martínez, 2011). Aunque esta depuración podría ser adecuada para sacar a los no necesitados, las estadísticas analizadas indican fuertes recortes en un momento en que los grupos vulnerables han aumentado.

El ex ministro de economía Marino Murillo (2010), anunció la abolición del precio subsidiado a materiales de construcción vendidos a la población para la edificación de sus viviendas, debido a su venta ilegal con jugosa ganancia por especuladores (el precio subsidiado de un bloque de cemento era el 10% del precio oficial). Esta medida, fiscalmente correcta, perjudicaría al sector pobre y de bajo ingreso que no tendría acceso a dichos materiales a un precio diez veces mayor, por lo que se decidió subsidiar a las personas necesitadas en vez de a los materiales, a fin de facilitar la reparación y construcción de viviendas modestas. En 2012 comenzó el programa, asignándole un presupuesto de 806 millones de CUP (Pedraza, 2011). Hay 122 artículos con precios rebajados; los subsidios oscilan: 5.000 CUP para una reparación menor, 10.000 para una más compleja y un máximo de 80.000 para construir una vivienda. Consejos provinciales en colaboración con la dirección municipal del trabajo evalúan los casos y seleccionan a los beneficiarios según un orden de prioridad establecido (afectados por ciclones y casos sociales críticos, entre otros.). Las partes firman un contrato y los beneficiarios reciben un cheque por el monto autorizado, con el cual compran los materiales al precio subsidiado en tiendas especiales (*Gaceta Oficial*, 5-1-2012; *Granma*, 14-1-2012). No hay aún una evaluación sobre si la focalización es efectiva para evitar que el subsidio vaya a los no pobres¹⁵.

C. Sistema educativo

En 1959-1989 hubo un progreso notable en la educación: la campaña de alfabetización que redujo el analfabetismo del 23% al 12% en 1953-1981; la universalización del acceso a la enseñanza primaria; la expansión en la matrícula secundaria (del 20% al 88%) y en la educación superior (del 3% al 23%), y la reducción de las disparidades urbano-rurales (Mesa-Lago, 2010a). El sistema es enteramente integrado y público; el gobierno lo financia, administra y contrata y paga todo su personal; los servicios son gratuitos y el acceso es de los mayores en la región. Está prohibida la enseñanza privada pero recientemente la iglesia católica ha abierto programas modestos de capacitación y posgrado en economía y administración de negocios.

En 2008-2009 el gasto social en educación era el más alto en la región (CEPAL, 2011c). La tasa de analfabetos era del 2,7% en 2010, la segunda más baja (CEPAL, 2011d). La tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria se mantuvo en el 99,3% en 2005-2010, en la secundaria subió del 85,6% al 90,2%, y en la superior mermó del 65,4% al 52,1%. En 2009 Cuba se ordenó quinta en la región en su tasa bruta en el nivel primario, cuarta en el secundario y primera en el terciario (ONE, 2011a; CEPAL, 2010d, 2011c; UNESCO, 2011). Debido a la caída en la tasa de natalidad y el envejecimiento demográfico, ocurrió un decrecimiento en la matrícula de la primaria a partir del curso 2000-2001, en la de secundaria desde 2004-2005 y en el nivel superior desde 2007-2008 después del enorme salto en 2005-2007 (ONE, 2008a, 2011a). Para 2025, se proyecta que la matrícula en la primaria bajará entre el 20-69%, en la secundaria entre el 59-76% y en la superior entre el 34-65% (ONE, 2008b).

1. La expansión en la matrícula de educación superior y sus efectos

Como parte de la Batalla de Ideas, hubo un salto excepcional en la matrícula superior: en el curso 2003-2004 el número de universidades se cuadruplicó, de 17 nacionales a 732 en los municipios (luego aumentadas a 3.150), se nombraron 44.000 profesores (un aumento del 83%) y se proyectaron 300.000 graduados. La mitad de los nuevos estudiantes lo era a distancia en estudios socioculturales, trabajo social y jubilados en universidades populares. Mesa-Lago (2005) discutió el rápido incremento de las universidades municipales, la calificación de los nuevos profesores y estudiantes y la posibilidad de emplear un número tan alto de graduados.

¹⁵ La iglesia católica juega un papel creciente en la asistencia social, suministrando comidas diarias, administrando asilos para ancianos, el leprosario mayor, y programas para niños y niñas con el síndrome Down y enfermos de SIDA. Cáritas Cubana, con financiamiento externo de 1,8 millones de dólares anuales, ha auxiliado a 304.398 afectados por huracanes, y también ayuda a 35.000 personas con comidas y otros servicios (Sánchez, 2012)

La matrícula universitaria aumentó un 207% entre 1989-1990 y 2007-2008, pero se concentró en humanidades y ciencias sociales (el 27% del total en 2007-2008 y creciendo 3.343% en el período), medicina (25,2% y 403%), economía (12,5% y 396%) y cultura física (9,1% y 381%); por otra parte pedagogía tenía el 16,8% de la matrícula aunque solo aumentó un 8% (véase el cuadro 7). Estas cinco carreras agrupaban el 92% de la matrícula total y crecieron un 256%. El salto en la medicina se justifica por la exportación lucrativa de profesionales cubanos a la República Bolivariana de Venezuela desde 2002. Por el contrario, la matrícula en agronomía creció un 38% y en ciencias técnicas un 43%, mientras que cayó un 39% en ciencias naturales y matemáticas¹⁶. La gran inversión en las cinco carreras citadas (especialmente en humanidades, cultura física y ciencias sociales) comparada con el déficit en carreras cruciales para el desarrollo (como ciencias naturales, matemáticas, técnicas y agronomía), era una asignación ineficiente de recursos escasos. Además, el número de trabajadores matriculados en 2008-2009 en carreras técnico-vocacionales era un 65% menor que en 1988-1989, especialmente en energética, transporte y construcción (García y otras, 2011).

CUADRO 7
MATRICULA UNIVERSITARIA POR DISCIPLINA,
1989-1990, 2007-2008 y 2011-2012

Disciplinas ^a	1989-90	2007-08	2011-12	porcentaje del total		2007-08/ 1989-90 (%)	2011-12/ 2007-08 (%)
				2007-08	2011-12		
Humanidades y ciencias sociales	5 095	205 992	77 243	27,7	22,0	3 943	-62
Medicina	37 305	187 690	118 914	25,2	33,9	403	-37
Pedagogía	115 529	125 095	43 700	16,8	12,4	8	-65
Economía	18 789	93 162	36 121	12,5	10,3	396	-61
Cultura física	14 052	67 578	23 792	9,1	6,8	381	-65
Ciencias técnicas	29 819	42 741	36 100	5,8	10,3	43	-16
Agronomía	11 606	16 034	9 378	2,2	2,6	38	-42
Ciencias naturales y matemáticas	6 399	3 922	4 500	0,5	1,3	-39	15
Arte y otros	2 863	1 765	1 368	0,2	0,4	-38	22
Total	242 366	743 979	351 116	100,0	100,0	207	53

Fuente: Comité Estatal de Estadísticas (CEE), Anuario estadístico de Cuba 1989, La Habana, 1991; Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), Anuario estadístico de Cuba, 2010, La Habana, 2011, y Educación resumen del curso escolar 2010/2011 e inicio del curso 2011/2012, La Habana, 2012.

^a Ordenadas de mayor a menor tasa de matriculación en 2007-2008.

Aunque había 125.095 matriculados en pedagogía en 2007-2008, se reportó un déficit de 8.192 maestros en La Habana, porque muchos habían abandonado la profesión por el bajo salario (ONE, 2007; *EFE*, 8-7-2007). Para paliar ese vacío se creó un programa de maestros primarios “emergentes”: 4.500 jóvenes traídos del interior del país y formados en ocho meses (*Juventud Rebelde*, 5-6-2007; *Granma*, 24-10-2007). El ministro de educación superior Miguel Díaz-Canel informó que un alto porcentaje de los estudiantes en universidades municipales que hicieron exámenes en 2009 sufría serias deficiencias en ortografía (*Granma*, 22-7-2009). La graduación de trabajadores sociales generó un excedente difícil de emplear, por lo que se asignaron sin éxito a otras tareas. En vez de los 300.000 graduados inicialmente proyectados, 71.475 lo hicieron en 2007-2008 (ONE, 2009a). En 1959-2008 se graduaron 31.000 agrónomos pero solo el 20% de ellos trabajaba en la agricultura y había un déficit de 3.000, porque muchos rechazaban empleos agrícolas por el bajo salario, contribuyendo a la caída en la producción. Díaz-Canel advirtió que había especialidades muy deprimidas que eran necesarias en el desarrollo científico del país

¹⁶ La relación entre los matriculados y graduados variaba: solo 1,4 en humanidades y ciencias sociales (la mayoría no se graduaba), pero 9,7 en carreras técnicas y 14,9 en ciencias naturales y matemáticas (basado en ONE, 2007).

(EFE, 17-7-2008). Se urgió a actuar con rapidez pues el déficit de técnicos no podía revertirse a corto plazo (Trabajadores, 10-11-2008; Bohemia, 12-12-2008).

Cuba goza de una fuerza de trabajo de las mejores tituladas en la región: en 2010, el 54% era técnico medio superior y el 16% tenía un título universitario (ONE, 2011a). Pero parte de ella no trabaja en su especialidad por el bajo salario y se dedica a ocupaciones más lucrativas que no usan su entrenamiento (camareros en hoteles y restaurantes de turistas o choferes de taxi, entre otras ocupaciones) o emigra, por lo que se desperdicia la inversión en su educación. El intento de la Batalla de Ideas de matricular el mayor número posible de estudiantes universitarios no tuvo éxito, porque sacrificó la calidad por la cantidad, los graduados carecieron de empleo con remuneración adecuada y se perdió parte de la inversión.

2. Medidas tomadas

En 2008 se reconocieron las fallas en la educación y en el programa de maestros “emergentes”. Se exhortó a los maestros jubilados a regresar a las aulas, pagándoles el salario además de la pensión; 9.900 se habían incorporado en 2010 (Decreto-Ley 260/2008; EFE, 17-9-2010). En 2009 se aumentaron los salarios de los maestros; en 2011-2012 se anunció una mejora en el entrenamiento de maestros de primaria y secundaria y se alentó a estos a tomar maestrías y doctorados (*Granma Internacional*, 12-2-2011). Se han cerrado varios programas de la Batalla de Ideas: las Brigadas Estudiantiles del Trabajo, las Brigadas Universitarias de Trabajo Social y las Fuerzas de Acción Pionera (también el trabajo voluntario no pagado).

Estas medidas han mejorado el balance entre disciplinas universitarias. La matrícula total cayó un 52% entre 2007-2008 y 2011-2012, pero con diferencias importantes entre carreras (véase el cuadro 7): entre -61% y -65% en humanidades y ciencias sociales, pedagogía, economía y cultura física; -42% en agronomía; -37% en medicina y -22% en arte; pero -16% en ciencias técnicas; y aumentó un 15% en ciencias naturales y matemáticas (la única carrera en que hubo una expansión). La distribución porcentual de la matrícula en 2011-2012 mantenía ciertas anomalías: el 40% estaba en medicina, cuya tasa de matriculación subió al primer lugar (justificable por las divisas generadas por los médicos en el exterior); el 22% en humanidades y ciencias sociales (cayendo pero todavía muy alta); 10,3% en economía y ciencias técnicas (la segunda creciendo); 7% en cultura física, y solo 2,6% en agronomía y 1,3% en ciencias naturales y matemáticas (las dos últimas combinadas eran proporcionalmente la mitad que en cultura física).

En 2011, Díaz-Canel informó que aún los resultados no eran satisfactorios porque los estudiantes de enseñanza secundaria estaban mal preparados y entraban en la universidad sin los conocimientos requeridos; solo el 30% de los que iniciaba sus estudios universitarios se graduaba y se perdía el 70% del presupuesto (*Juventud Rebelde*, 29-7-2011). Se reportó un déficit de 110.000 técnicos, matemáticos, científicos naturales y agrónomos; más del 75% de las entidades agropecuarias aún no tenía ingenieros agrónomos en ese año, mientras que cerca de la mitad de las cooperativas carecía de técnicos medios y solo el 20% tenía veterinarios (*Bohemia*, 29-1-2011).

En 2008-2010 se cortó el 4% el presupuesto educativo; en 2010-2011 se redujeron el 96% de las universidades municipales (de 3.150 a 119), así como el 77% el preuniversitario en el campo y el 45% la secundaria básica rural; se cerraron la secundaria obrero-campesina para adultos, las escuelas de trabajadores sociales, las secundarias en el campo (el costo por estudiante era tres veces que en el área urbana) y el programa para jubilados en universidades populares (ONE, 2011a). También se fijaron cuotas a carreras universitarias y los exámenes de ingreso a las universidades municipales son más estrictos, restándose puntos por errores ortográficos (*Granma*, 22-7-2009). En los exámenes de ingreso universitario en 2011, el 54% aprobó en matemáticas, una mejoría sobre el 41% en 2010 (Mesa-Lago 2012a).

D. Sistema de salud

En 1961 se estableció un sistema público nacional de salud virtualmente integrado¹⁷, con financiamiento fiscal total, acceso universal y atención gratuita, que redujo considerablemente la brecha en acceso, instalaciones, personal y calidad de los servicios entre las zonas urbana y rural. En 1984 se creó el programa de médicos de familia que ofrece mejor acceso local al primer nivel y atención más personal. Todo ello mejoró los indicadores de salud que estaban entre los mejores en América Latina en 1989. El número de médicos ascendió de 9,2 a 33 por 10.000 habitantes y las camas hospitalarias del 4,2 al 5,3 por 1.000 habitantes; la mortalidad infantil bajó de 33,4 a 11,1 por 1.000 nacidos vivos y la mortalidad materna de 125,3 a 26,1 por 100.000 nacidos vivos; y se erradicó la mayoría de las enfermedades contagiosas (Mesa-Lago, 2010a).

CUADRO 8
INDICADORES DE SALUD, 1989 Y 2005-2010

Indicadores	1989	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/1989 (%)
Mortalidad infantil ^a	11,1	6,2	5,3	5,3	4,7	4,8	4,5	-59
Mortalidad materna ^b	29,2	51,4	49,4	31,1 ^c	46,5	46,9	43,1	47
Mortalidad general ^d	6,4	7,5	7,2	7,3	7,7	7,7	8,1	26
Esperanza de vida ^e	74,5	77,0		78,0			78,3	5
Médicos ^f	33,1	62,8	63,6	64,0	66,3	66,6	68,0	105
Camas de hospital ^d	6,0	4,9	4,9	4,8	4,6	4,6	4,6	-23
Morbilidad ^g								
Respiratorias agudas	36 804	42 081	45 152	43 222	43 407	54 685	53 340	45
Diarreicas agudas	8 842	7 794	6 468	6 159	6 124	7 213	6 680	-24
Varicela	365	225	314	133	173	291	288	-21
Intoxicación alimentaria	87 ^h	124	173	196	209	207	197	126
Blenorragia	381	64	53	42	36	36	38	-90
Sífilis	82	17	18	16	14	13	13	-84
Hepatitis viral	106	207	263	84	43	21	11	-89
Tuberculosis	5	6	6	6	7	6	7	40

Fuente: Comité Estatal de Estadísticas (CEE), *Anuario estadístico de Cuba 1989*, La Habana, 1991; Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario estadístico de Cuba, 2010*, La Habana, 2011; Ministerio de Salud Pública (MINSAP), *Anuario de estadísticas de salud 2010*, La Habana, 2011; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2010*, Santiago de Chile, 2010.

^a Por 1.000 nacidos vivos.

^b Por 100.000 nacidos vivos.

^c Nueva serie, no comparable con la anterior (ver texto).

^d Por 1.000 habitantes.

^e Años al nacer: 1989, 2000-2005, 2005-2007, 2005-2010.

^f Por 10.000 habitantes.

^g Enfermedades declaradas por 100.000 habitantes; orden de mayor a menor en 2010.

^h 2002.

La crisis del decenio de 1990 afectó a los indicadores de salud, salvo la mortalidad infantil que mermó de 11,1 a 4,5 en 1989-2010 (véase el cuadro 8), la tasa inferior del hemisferio después de Canadá. Según disminuye la tasa se hace más difícil y costoso reducirla, para ello se toman pruebas mensuales a todas las embarazadas para determinar si el feto está saludable y, si se detectan riesgos congénitos se recomienda un aborto, lo que contribuye a reducir la tasa de mortalidad infantil (Hirschfeld, 2007). La tasa de aborto inducido (la más alta de la región) creció en 2005-2010 como sigue: de 19,1 a 22,3 por 1.000 mujeres de 12-49 años de edad; de 51,5 a 55,7 por 100.000 partos (más

¹⁷ Además del sistema general de salud, hay dos programas separados con atención y calidad mejores: uno para la dirigencia del gobierno, el PCC y las fuerzas armadas, y otro para extranjeros que pagan en divisas.

de la mitad de los partos terminaron en aborto), y de 33,8 a 35,6 por 100 embarazadas (MINSAP, 2011). Por el contrario, la tasa de mortalidad materna aumentó de 29 a 49,4 en 1989-2006, cayó a 31,1 en 2007, y creció a 43,1 en 2010, un 47% superior a la tasa de 1989¹⁸. En 2008, la tasa de mortalidad materna era la cuarta menor en la región (CEPAL, 2010b). La mayoría de las muertes ocurren durante el parto o en las 48 horas siguientes, causadas por hemorragia uterina o infección postparto (Garrett, 2010). Las complicaciones en el aborto o posteriores al mismo elevan la mortalidad materna, lo que en parte explica la discrepancia entre su tasa creciente y la tasa declinante de mortalidad infantil.

La esperanza de vida aumentó de 74,5 años en 1989 a 79,1 en 2005-2010, la tercera mayor en América Latina (CEPAL, 2011c). La tasa de mortalidad general creció un 26% entre 1989 y 2010, de 6,4 a 8,1 por 1.000 habitantes, debido al envejecimiento de la población (véase el cuadro 2). Dicha tasa es la segunda mayor en la región (CEPAL, 2011d) y seguirá creciendo; unida al alza en la esperanza de vida, acrece el costo de salud por el tratamiento de enfermedades complejas terminales. Como en países más desarrollados, las dos principales causas de muerte en 2010 fueron: el 31% enfermedades cardiovasculares y el 29% tumores malignos; en 2006-2010 las defunciones por esas dos dolencias aumentaron entre el 12% y el 17% (MINSAP, 2011; ONE, 2011a).

La tasa de médicos por 10.000 habitantes siguió aumentando durante la crisis, se duplicó de 33 a 68 en 1990-2010, y es la mayor en la región (CEPAL, 2010b). Entre 18.000 y 37.000 galenos (entre el 24% y el 49% del total de 76.506 médicos en 2010, según diversos estimados) trabajan en el extranjero, principalmente en la República Bolivariana de Venezuela, más un número desconocido en Cuba que desempeña otros oficios por el bajo salario estatal—un director de hospital gana 550-700 CUP al mes o 23-29 dólares (Rodríguez, 2007; *Granma*, 3-11-2008; Garrett, 2010). Si excluimos los médicos que están fuera del país, la proporción por cada 10.000 habitantes en 2010 disminuyó, pero varía entre 35 y 52 dependiendo de la estimación (si se substrajesen los que han cambiado de oficio, esta tasa sería incluso menor), aunque sigue siendo la mayor en la región. Pero la exportación de médicos ha reducido el acceso a la atención primaria en Cuba y hay listas de espera prolongadas para consultas con especialistas y cirugía. En 2008 se cerró la mitad de las oficinas de médico de familia, las abiertas deben atender al doble de la población anterior (*Reuters*, 8-4-2008). El número de dentistas se duplicó en 1989-2010 y la tasa por 10.000 habitantes era 10,8 en 2010, la mayor en la región (ONE, 2011a; OMS, 2012). Un equipo que visitó 22 clínicas dentales en 2007 encontró que la mayoría no tenían profesionales adecuados, el 50% carecía de sillas de dentista y material para llenar caries. El vice-ministro del Ministerio de Salud Pública (MINSAP) Joaquín García dijo que no se había recuperado la producción de prótesis dentales que había 18 años antes (*Juventud Rebelde*, 28-10-2007; *AFP*, 6-12-2007).

El número de camas de hospital por 10.000 habitantes se redujo un 23% en 1989-2010, de 6 a 4,6, mientras que las camas “reales” (promedio usado) declinaron de 5,4 a 3,7, todavía la tasa mayor de la región (cuadro 8; CEE, 1991; ONE, 2011a; CEPAL, 2011d). Se han restaurado algunas instalaciones de salud pero la mayoría está deteriorada, muchos equipos están obsoletos o no funcionan, hay escasez de utensilios, material para pruebas e insumos esenciales. Los médicos cubanos están bien entrenados pero tienen pocos recursos para tratar a los enfermos; hay escasez de medicinas, la mayoría vendidas en CUC en las TRD (Garrett, 2010).

La mayoría de las enfermedades transmisibles han sido erradicadas, como difteria, paratifoidea, poliomielitis, sarampión y tos ferina. Entre las tasas de morbilidad en ocho enfermedades, cuatro bajaron en 1989-2010 (hepatitis viral, blenorragia, sífilis y diarreas agudas) y cuatro subieron (respiratorias agudas, varicela, intoxicación alimentaria y tuberculosis) (véase el cuadro 8). Pero incluso las tasas de morbilidad que han crecido están entre las más bajas de la región. La inmunización de la población declinó en 1989-2010, especialmente en la vacuna triple y la de tuberculosis (Mesa-Lago, 2012a). En 2010 se reportaron solo 563 casos de SIDA, una tasa de 50 por 100.000 habitantes, la más baja en la región pero 18 veces la de 2005 (ONE, 2011a). Hay 11.200

¹⁸ En 1996 se inició una serie que eliminó la mortalidad materna por “otras causas” y redujo la tasa en 10,6 puntos promedio anual en 1996-2000 (Mesa-Lago, 2005); corrigiendo la subestimación, la tasa de 2007 subió a 41,7.

infectados con VIH y de ellos 4.500 enfermos, el 55% en La Habana (*El País*, 31-1-2011; *EFE*, 11-7-2011). La tasa de suicidios era 13,1 por 100.000 habitantes en 2009, la segunda mayor en la región (OPS, 2010). No se reporta la morbilidad por dengue, aunque hubo brotes anuales entre 2006-2011 (MINSAP, 10-10-2008; *Granma*, 17-7-2009, 4-1-2012). En junio de 2012 ocurrió un brote de cólera (el primero desde fines del siglo XIX) en Manzanillo, en el oriente de la Isla (*Granma*, 3-7-2012).

En 2010, el 94,5% de la población tenía abasto de agua potable, la quinta mayor en la región y empatada con otros tres países (MINSAP, 2011; CEPAL, 2011d). La infraestructura de agua y alcantarillado tiene entre 50y 100 años; el 80% de la red de agua potable está en estado “malo o regular”, porque no se invirtió por decenios en acueductos, estaciones de bombeo y plantas de potabilización (*Bohemia*, 11-9-2007). Se pierde el 50% del agua por roturas en las tuberías y desperdicio en las casas que tienen equipos muy viejos. El cierre de una fuga no resuelve el problema porque la presión del agua rompe la tubería en otro tramo, hay que rehabilitar toda la red (en Ciudad de La Habana reconstruir 2.500 kilómetros de tuberías), lo que tomaría entre 10 y 15 años (*Granma*, 9-1-2010)¹⁹. Antes de la crisis había tratamiento adecuado de aguas albañales, ahora hay dos plantas en La Habana operando con dificultades, el resto del país tiene plantas locales solo en las zonas turísticas (*Opciones*, 1-2008).

1. Problemas de eficiencia y medidas tomadas

En 2008-2009, el gasto social en salud cubano era el mayor de la región (CEPAL, 2011c). Pero la asignación de dicho gasto no es siempre eficiente, por ejemplo, persiste la inversión para reducir la mortalidad infantil que es la segunda más baja en el hemisferio, mientras se abandonó la infraestructura de agua y alcantarillado. El índice ocupacional promedio de las camas hospitalarias cayó del 83,9% al 66,4% en 1989-2010, y en los hospitales de ginecología y pediatría rondaba el 50% en 2010 (CEE, 1991; MINSAP, 2011)²⁰. El vice-presidente Machado Ventura informó sobre la compra de equipos inadecuados, inversión en construcciones defectuosas, equipos caros de oftalmología almacenados sin usarse, venta de materiales de construcción por los hospitales, y una nueva sala de cirugía en el Hospital Calixto García cuyo techo gotea cuando llueve. Exhortó a reducir el exceso de exámenes médicos y de recetas innecesarias (*BBC Mundo*, 6-5-2010; *La Jornada*, 6-10-2010).

Cuba tiene una historia meritoria de ayuda internacional solidaria con otros países. En 2010-2011 había 27.229 becarios extranjeros en carreras de salud en universidades cubanas y su número había crecido un 28% desde 2006-2007 (ONE, 2011a). Se envía gratuitamente personal de salud a países pobres que han sufrido catástrofes pero, además, 45.174 venezolanos recibieron asistencia médica gratuita entre 2003 y 2010, y más de 24.000 estudiaron medicina en la Isla. En 2004 Cuba y la República Bolivariana de Venezuela fundaron la “Misión Milagro” que provee servicios oftalmológicos gratis para los venezolanos que lo necesiten; en 2008 el programa se había ampliado a 28 países, con costos compartidos entre los dos países; 1,5 millones de pacientes habían sido tratados hasta 2009 (Free Society Project, 2010). Estos programas son laudables pero hay una lista de espera de meses para cirugía de cataratas en Cuba. Machado Ventura planteó la necesidad de emplear eficientemente los recursos de salud, citando como ejemplo los gastos de ayuda externa cuando la primera prioridad debe ser la atención a los cubanos (*BBC Mundo*, 25-9-2007, 6-5-2010).

Los problemas descritos han movido a la población a procurar contactos o sobornar al personal de salud y empleados administrativos para conseguir acceso más rápido a hospitales, cirugía, especialistas y pruebas, así como a la sustracción de medicinas e insumos, y a la práctica clandestina de la medicina privada por profesionales que cobran en CUC o divisas y usan los equipos públicos (Hirschfeld, 2007).

Para controlar los desvíos, aumentar la eficiencia y reducir los gastos innecesarios, se están compactando y regionalizando las instalaciones, servicios y personal de salud: el presupuesto de salud

¹⁹ Las sequías han agravado el problema: en 2011 el suministro de agua era el peor en 50 años con un déficit de 519.307 metros cúbicos por día en La Habana (*Granma*, 21-1-2011, 12-4-2011).

²⁰ El promedio de estadía hospitalaria bajó de 9,9 a 8,5 días en 1989-2010, pero es aún muy alto a nivel mundial.

menguó un 11% en 2010 y otro 7% en 2011; el número de hospitales mermó un 17% en 2005-2010, con los recortes principales en los rurales, así como los infantiles y los materno-infantiles, los dos últimos justificados por el declive en la maternidad y la natalidad; los consultorios de médicos de familia decrecieron, integrando su personal en instalaciones regionales; 1.760 camas hospitalarias de baja utilización fueron reasignadas a centros de mayor demanda; el personal del MINSAP se redujo un 16% en 2008-2010; se reemplazará el uso innecesario de diagnóstico de alta tecnología y exámenes de laboratorio por “un buen examen clínico”; se pondrá más énfasis en las prácticas médicas naturales y tradicionales, así como acupuntura, para reducir gastos en la más costosa medicina curativa y hospitalaria (MINSAP, 2010; *Granma*, 18-2-2011; *Juventud Rebelde*, 29-7-2011; CEPAL, 2011a; ONE, 2011a).

El acueducto de Santiago de Cuba fue rehabilitado en 2011. No ha habido recortes en el programa de becarios externos y cooperación internacional.

E. Políticas de vivienda

La Ley de Reforma Urbana de 1960 expropió todas las viviendas en arrendamiento y las de dueños que no las habitaban, prohibió la compraventa y la hipoteca. También facilitó a los arrendatarios hacerse propietarios de las casas en que residían después de pagar el arriendo al Estado por 20 años, por ello, el 87% de la población es propietaria de su vivienda (*Juventud Rebelde*, 3-11-2011), el porcentaje mayor en la región, pero carece de materiales de construcción para repararlas y mantenerlas. La ley permitió la “permuta”, hasta 2011 la única vía legal de canjear una vivienda, sujeta a restricciones y muy burocrática, lo que indujo al fraude y soborno. La población se duplicó en 1959-2010 pero el número de viviendas construidas fue menor que las destruidas por falta de reparación y mantenimiento, así como por múltiples huracanes. Hay consenso en Cuba de que la vivienda es el peor problema social (Mesa-Lago, 2010a, 2012a).

Las unidades edificadas por 1.000 habitantes disminuyeron de 6,1 a 3,6 en 1989-2005. En 2006 se lograron records históricos al edificarse 111.000 viviendas para una tasa de 9,9. Después ocurrió un descenso sostenido: de 52.660 en 2007 a 32.540 en 2011, para una tasa de 2,8, un 53% inferior a la tasa de 1989 (véase el cuadro 9). En los últimos cuatro años se edificaron 146.340 viviendas, el 28% de las 530.758 destruidas o dañadas por los huracanes en 2008. La construcción directa de viviendas por la población (“esfuerzo propio”) aumentó del 37% del total en 2000 al 70% en 2006 y después disminuyó al 28% en 2011 (CEPAL, 2011b; ONE, 2012b).

CUADRO 9
VIVIENDAS CONSTRUIDAS Y RAZÓN, 1989 Y 2005-2011
(En miles y por 1.000 habitantes)

Viviendas	1989	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2010/89(%)
Unidades (miles)	63,0 ^a	39,9	111,4	52,6	44,8	35,1	33,9	32,5	-48
Razón ^b	6,1 ^a	3,6	9,9	4,6	4,0	3,1	3,0	2,8	-53

Fuente: Comité Estatal de Estadísticas (CEE), *Anuario estadístico de Cuba 1989*, La Habana, 1991; Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario estadístico de Cuba, 2010*, La Habana, 2011, y Construcción de viviendas, [en línea] www.one.cu/publicaciones/04industria/construccion/sudesarrollo/semestral/t4.pdf, 22 marzo 2012.

^a Promedio anual en 1981-1989.

^b Número de viviendas construidas por 1.000 habitantes.

Varias razones explican la declinante construcción de viviendas por el Estado: a) a pesar del déficit habitacional creciente, en 2007-2010 la asignación a la vivienda disminuyó del 4,6% al 4,2% del presupuesto y del 2,8% al 2,7% del PIB (véase el cuadro 3)²¹; b) la aguda escasez de materiales de construcción (la producción de cemento cayó un 57% en 1989-2010); c) el déficit de obreros de la

²¹ No obstante, según CEPAL (2010b) el gasto social en vivienda en 2008-2009 era el cuarto mayor en la región.

construcción por insuficiente entrenamiento; d) la agencia estatal encargada de la reparación de viviendas tiene un presupuesto exiguo y es ineficaz lo cual coadyuvó al deterioro y derrumbe de viviendas; e) las demoras hasta 11 años para terminar un edificio, viviendas iniciadas y no concluidas, incumplimiento de fechas de entrega y costos muy superiores a los planeados; y f) la ineficiencia de las “microbrigadas” de construcción (véase abajo). El declive del porcentaje edificado por la población se debió a las trabas burocráticas, los escasos ingresos de la población y la falta de materiales de construcción (*Granma*, 21-5-2010; Castro, 2011a).

Por decenios se enfrentó la severa escasez de viviendas con “microbrigadas” que construyeron muchas, pero a un alto costo y baja eficiencia: a) la mayoría de los brigadistas carecía de conocimientos y entrenamiento en el oficio; b) los trabajadores minimizaban su esfuerzo pues ignoraban si les tocaría la vivienda que estaban fabricando o tendrían que trabajar en varias hasta ganar el derecho a comprar una si le era asignada; c) parte de los materiales de construcción se vendía en el mercado negro; y d) los brigadistas recibían el salario completo en su empleo mientras trabajaban en la construcción, algunos permanecieron hasta cinco años en sus casas cobrando el salario porque no había materiales de construcción. Por todo ello las viviendas edificadas eran de mala calidad (*Bohemia*, 4-10-2008; Murillo, 2010; *BBC Mundo*, 3-11-2011).

El presidente del Instituto Nacional de la Vivienda (INV) Víctor Ramírez estimó el déficit habitacional en 600.000, pero en más de un millón las viviendas afectadas por los huracanes en 2001-2008 (el 29% del stock total en 2008) por lo que el déficit tendría que ser mayor; el 43% de las viviendas existentes estaba en estado “malo” o “regular” y el 85% de los 47.000 inmuebles con más de tres pisos requería reparaciones (*Juventud Rebelde*, 9-7-2008; *Granma Internacional*, 13-9-2008). El historiador de La Habana Eusebio Leal, dijo que el 60% de las viviendas capitalinas se encontraba en mal estado y había un promedio de tres derrumbes diarios (*Hurón Azul*, 11-2-2009). En 2010, la vicepresidente del INV Oris Silvia Fernández informó que de 2.779 “cuarterías” (una vivienda con múltiples habitaciones cada una ocupada por una familia) con baños en estado crítico, se habían resuelto el 24%, y de 28.781 edificios de vivienda que necesitaban impermeabilización se habían reparado el 2,3% (*Juventud Rebelde*, 28-8-2010). Es usual que dos o tres generaciones convivan en la misma casa y que una pareja divorciada la divida en dos; muchas casas tienen una “barbacoa” (*mezzanine*) donde reside otra familia.

1. Medidas tomadas

Se han aprobado varias medidas para aliviar la escasez de vivienda y su deterioro. En 2011 comenzó la emisión de licencias a dueños de terrenos para construir una vivienda o para repararla o ampliarla, y se liberó la venta de materiales de construcción a la población. La oferta de dichos materiales en 2011 fue del 15,6% del plan debido a la escasa producción, ineficiencia burocrática, incumplimiento de contratos de los proveedores y demoras en la venta²². El precio de los materiales de construcción es alto: una ventana galvanizada cuesta 325-1.390 CUP (72-200% del salario medio mensual) por lo cual sólo el 4% del plan se había cumplido en marzo 2012; el precio de cuatro litros de pintura es 280 CUP y de 100 libras de cemento 112 CUP, inasequibles a la mayoría de la población (Resoluciones 55, 68, 80, 90/2011; *Juventud Rebelde*, 29-7-2011, 26-5-2012; Castro, 2011a). Se conceden créditos para comprar materiales de construcción; en 2011, su monto total fue 150.000 dólares a 516 prestatarios, el 17% de un total de 3.100 solicitantes (*AP*, 20-1-2012). Los subsidios a los pobres para la compra de dichos materiales se explicaron en la sección III.B.

La medida más importante en vivienda y una de las reformas estructurales claves, aprobada a fines de 2011, es la reautorización de la compraventa a un precio libremente pactado por compradores y vendedores, que ofrece una alternativa a la permuta aunque esta subsiste. Además, se permite la propiedad de una segunda vivienda para recreo o descanso, la donación a terceros de viviendas y terrenos baldíos

²² Especuladores informados por los distribuidores llegan con un camión justo cuando arriban los materiales, los compran y revenden por una ganancia, así aventajan a los que carecen de esa información y no puede estar días esperando a que llegue el suministro (*BBC Mundo*, 3-11-2011).

(que permite legalizar ventas previas), el derecho de herencia a la vivienda por testamento y, de no existir este, a los familiares por el orden legal establecido (Decreto-Ley 288/2011). En marzo de 2012 se habían vendido 2.930 viviendas y donado 11.380 (*Granma*, 26-4-2012).

F. Políticas de empleo

1. Plan de despidos y compensación

El ministro Murillo (2009) informó de una caída del 1% en la productividad debido al “subempleo y exceso de las planillas [nóminas] en la mayoría de las actividades del país. Raúl Castro (2010a) advirtió que si se mantenían las “plantillas infladas”, se elevaría la masa de dinero en circulación y continuarían aumentando los precios: “Algunos analistas calculan que el exceso de plazas sobrepasa el millón de personas... No podemos continuar gastando por encima de los ingresos [sería] comernos el futuro y poner en riesgo la supervivencia de la Revolución”. También Castro (2010b) observó: “Sin el aumento de la eficiencia y la productividad es imposible elevar los salarios... y sostener los enormes gastos sociales”. La Central de Trabajadores de Cuba (CTC) anunció el despido de 500.000 empleados estatales entre octubre de 2010 y marzo de 2011, un millón a fines de 2011 y 1,3 millones en 2014 (*Granma*, 13-9-2010)²³. La tasa oficial de desempleo en 2010 se publicó primero como 1,6% y después como 2,5% (ONE, 2011d, 2011a). El autor ha estimado tres tasas alternativas convirtiendo el desempleo oculto en abierto en ese año: el 12,3% con 500.000 excedentes, el 22,1% con 1 millón y el 27,9% con 1,3 millones (Mesa-Lago, 2012a). A mediados de 2012, no se había publicado la tasa de desempleo abierto de 2011.

Castro (2010a) prometió: “La Revolución no dejará a nadie desamparado, luchará por crear condiciones para que todos los cubanos tengan empleos dignos, pero no se trata de que el Estado se encargue de ubicar a cada uno tras varias ofertas laborales. Los primeros interesados en encontrar un trabajo... deben ser los propios ciudadanos.” Para dar ocupación a los desempleados estatales se crearían 465.000 empleos privados. Los despedidos recibirían un salario mensual y, si no lograsen emplearse después de un mes el 60% del salario básico por un mes con 19 años de servicio, dos meses entre 20 y 25 años, tres meses entre 26 y 30 años y un máximo de cinco meses con más de 30 años. A los que no encontrasen empleo y fuesen el único sustento de sus familias, se les concedería asistencia social (Castro, 2010b).

Vidal y Pérez Villanueva (2010) observan que gran parte de los empleos estatales que hay que cortar se deben a la postergación del ajuste y a la política de pleno empleo, un dilema similar al del decenio de 1990, pero con condiciones diferentes y adversas: no hay reservas para implantar un ajuste, la población no puede financiar un alto déficit fiscal por sus bajos salarios y pensiones, la economía no resiste más el subempleo y baja productividad, y si no se rompe definitivamente el círculo vicioso nunca podrá haber crecimiento económico sostenido. Terrero (2010) planteó que la velocidad en la implantación del recorte de las nóminas dependerá de donde y como se ocupen un millón de trabajadores sobrantes.

El cuadro 10 muestra la composición de los ocupados en la fuerza laboral en 2006-2010: el sector estatal creció del 81,8% al 83,8%, a par que el sector no estatal se contrajo del 18,2% al 16,2%; dentro del último, las cooperativas agrícolas declinaron del 5,4% al 4,4%, mientras que el sector privado (campesinos privados, cuentapropistas y trabajadores asalariados privados) disminuyó del 12,8% al 11,8%. Los 500.000 trabajadores a despedir representaban el 12% de los empleados estatales en 2010 y el millón de despidos equivalía al 24%²⁴.

²³ Normas establecidas en Resolución del MINTRAB, 35/2010 y Gacetas Oficiales Nos. 11-13, noviembre 2010.

²⁴ García y otros (2011) dan la proyección de empleo en el sector no estatal: 27% en 2011, 31% en 2012, 32% en 2013, 34% en 2014, y 35% en 2015 (el sector estatal cayendo de 73% a 65%).

CUADRO 10
DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS EN LA PEA POR SECTOR, 2006-2010
(En miles y porcentajes)

Sector	2006		2007		2008		2009		2010	
	Miles	%								
Total ocupados	4 755	100,0	4 868	100,0	4 948	100,0	5 072	100,0	4 984	100,0
Estatal	3 889	81,8	4 036	82,9	4 112	83,1	4 249	83,8	4 178	83,8
No estatal	866	18,2	832	17,1	836	16,9	823	16,2	806	16,2
Cooperativas	257	5,4	242	5,0	234	4,7	232	4,6	217	4,4
Privado	609	12,8	590	12,1	602	12,2	591	11,6	589	11,8

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario estadístico de Cuba 2009 y 2010*, La Habana, 2010, 2011.

El secretario general de la CTC dijo que las ofertas de empleo no necesariamente emparejarían la cualificación del aspirante y exhortó al movimiento sindical a apoyar la política de despidos (*Granma*, 13-9-2010; *Trabajadores*, 19-9-2010, 20-9-2010). La selección de los despedidos debe basarse en “la estricta observancia del principio de idoneidad” (calificación, productividad, eficiencia, cumplimiento de las normas), evitando cualquier manifestación de “favoritismo [o] de discriminación de género o de otro tipo” (Castro, 2010b). La idoneidad se juzga por un comité de expertos, de los cuales uno es designado por la administración, otro por el sindicato y hay un grupo de entre tres y cinco representantes escogidos en asambleas de trabajadores. El jefe de la entidad activa al comité y le propone los trabajadores que debe evaluar para determinar quién es disponible, la decisión final la hace un supervisor de alto nivel. El sindicato debe velar por el cumplimiento adecuado de las normas y el proceso (*Proceso...*, 2010; *Trabajadores*, 11-6-2010).

La implantación del plan de despido, que debió arrancar en octubre de 2010, se atrasó tres meses y en marzo de 2011 se había despedido solo al 10% de la meta (*EFE*, 1-3-2011). Raúl Castro pidió proceder con cautela, pues un plan de dicha complejidad no podía limitarse con plazos inflexibles, la rapidez del proceso dependería de la capacidad del gobierno para asegurar su éxito y requeriría no menos de cinco años: 2011-2015 (*Granma*, 1-3-2011). En mayo se extendió el cronograma de ejecución del plan sin fijar fecha y se congelaron las nóminas, llenando solo las plazas imprescindibles (*Granma*, 17-5-2011). El plan de 2012 proyecta despedir a 170.000 empleados estatales y crear 240.000 empleos no estatales (Yzquierdo, 2011), el 24% y el 51% de las metas originales a fines de 2011 de un millón de despidos y 465.000 empleos privados.

Las causas de la posposición del plan de despidos fueron: cronograma con ejecución muy rápida; imposibilidad de crear 465.000 empleos en el sector no estatal debida a trabas, excesivas restricciones e impuestos, así como falta de crédito e insumos; oposición de directores de empresas preocupados por insuficiente mano de obra para cumplir el plan y de los trabajadores por la pérdida de su salario; preocupación de que el proceso generase descontento y desestabilización político-social, e inquietud de que la selección no fuese justa y que las mujeres, afrocubanos y jóvenes fuesen los primeros en ser despedidos²⁵.

2. Expansión y obstáculos al empleo no estatal

Raúl Castro (2011a) aseveró que el aumento del sector no estatal no implica la privatización de la propiedad sino que permite al Estado desprenderse de actividades no estratégicas. La expansión de dicho sector abarca tres actividades clave: el usufructo, el trabajo por cuenta propia y las cooperativas de producción y servicios. En 2008 comenzó la entrega de tierras estatales ociosas a campesinos, cooperativas y entes estatales, con limitantes: i) máximo de 13,4 hectáreas por parcela; ii) prohibición de edificar una casa o un establo para guardar aperos y animales (el usufructuario puede tener que recorrer una distancia larga para llegar a la parcela y no puede proteger sus bienes); iii) el Estado

²⁵ Según Terrero, el ministerio del trabajo no había tratado los despidos con suficiente transparencia y no se sabía si habían sido más afectadas las mujeres que los hombres, ni tampoco las edades (La Habana TV, 26-4-2012).

mantiene la propiedad de la tierra y concede un contrato por diez años a individuos (20 años a cooperativas y entes estatales), renovables otros diez si el usufructuario cumple sus obligaciones; iv) la mitad de la tierra está llena de “marabú” (árbol espinoso difícil de erradicar) y parte tiene bajo rendimiento o falta de agua, obstáculos para cultivar la tierra “de forma racional y sostenible” como estipula la ley y se deja a juicio del gobierno; v) venta obligatoria al Estado de una cuota (“acopio”) de la cosecha a un precio inferior al de mercado; vi) extinción del contrato si se incumple con las obligaciones o por utilidad pública e interés social (no era claro si el Estado mantenía o reembolsaba la inversión hecha por el usufructuario); vii) falta de experiencia del 80% de los usufructuarios para cultivar la tierra; viii) pago de impuestos sobre posesión y uso de la tierra, fuerza de trabajo, seguridad social e ingreso personal; y ix) necesidad de crédito a bajo interés para comprar semillas, fertilizantes y aperos (Decreto Ley 259/2008; Mesa-Lago, 2012a).

El trabajo por cuenta propia ha sufrido vaivenes bajo la revolución: prohibido al principio, autorizado al inicio del decenio de 1980 y después criticado, ampliado durante la crisis del decenio de 1990 y restringido con la recentralización. El cénit de cuentapropistas se alcanzó 25 años después de su apertura inicial: 169.400 en 2005 (el 3,6% de la fuerza laboral), pero a fines de 2010 había caído a 147.400 (2,9%) (Mesa-Lago, 2010b). El VI Congreso del PCC aprobó medidas positivas: autorización de 178 actividades (21 más que las previas); permiso para emplear hasta cinco trabajadores no familiares en la mitad de dichas actividades; posibilidad de vender bienes y servicios a entidades estatales y más flexibilidad para arrendar locales al Estado y particulares; concesión de pequeños préstamos a cuentapropistas para comprar bienes, insumos y equipo; desarrollo de mercados mayoristas que les vendan insumos y alquilen equipos; y aumento de 12 a 20 sillas en los pequeños restaurantes privados—conocidos en Cuba como “paladares” (PCC, 2011).

Economistas cubanos sugirieron al gobierno reservar las áreas estratégicas y permitir el cuentapropismo en el resto, pero las 178 ocupaciones aprobadas son muy específicas. Algunas son ocupaciones con cierta cualificación (electricista, productor y vendedor de bienes, transportista de carga y pasajeros, reparador) pero la mayoría son oficios sin cualificación, sin cualificación (aguador, limpiabotas, payaso, carretillero, recogedor de botes, pelador de frutas, cuidador de autos y baños públicos). Se prohíbe ejercer por cuenta propia a los graduados universitarios en sus profesiones, muchos de estos serán despedidos y solo tendrán la opción de ocupaciones no cualificadas.

Otro obstáculo son los impuestos excesivos que desincentivan la creación de empleo formal y estimulan la continuación del informal: i) licencia otorgada con una cuota; ii) impuesto al ingreso personal con una escala progresiva sobre el ingreso anual neto (después de ciertas deducciones) que asciende del 25% (5.000-10.000 CUP o 208-417 dólares) hasta el 50% (más de 50.000 CUP o 2.080 dólares); iii) 25% por utilización de la fuerza de trabajo; iv) el 25% para la seguridad social sobre una escala de ingreso que selecciona al cuentapropista (los pocos trabajadores estatales que cotizan pagan el 5%); y v) el 10% por las ventas más otro 10% por el uso de servicios públicos. La ministra de finanzas Pedraza (2010), calculó que el promedio de la carga tributaria a los cuentapropistas oscilaba entre el 30% y el 35%, y el promedio de las utilidades entre el 20% y el 25%. Pero Ritter (2011) estimó que la tasa efectiva puede exceder el 100% del ingreso neto y la carga tributaria de las empresas con capital extranjero. Además, Pedraza explicó que el impuesto por utilización de la fuerza laboral crece según se contraten más trabajadores, a fin de desestimular la contratación, que el negocio tenga menos utilidad y evitar la concentración de la riqueza, lo cual conspira contra el plan de despidos y la necesidad de ampliar el empleo no estatal. En 2009 los impuestos a los cuentapropistas generaron 247 millones de CUP y se proyectó que subirían a 1.100 millones en 2011 (*Granma*, 28-10-2011; Pedraza, 2011).

La burocracia entorpece la creación y desarrollo de empleos por cuenta propia: solicita documentos no requeridos obligando a gestiones adicionales; dilata los trámites para conceder la licencia sanitaria a paladares, cafeterías y comidas a domicilio, así como el certificado de salud física y mental a los que cuidan niños y niñas; impone reglas muy estrictas a la preparación de alimentos, los utensilios y las condiciones de los locales; los inspectores encuentran fallas y cierran el negocio (*Juventud Rebelde*, 19-3-2011; *Granma*, 17-5-2011; *Bohemia*, 21-9-2011). Las motivaciones de los burócratas son: “no les conviene que cambie el sistema de enredo, dilación e impunidad”, ni que

desaparezca “la mordida”; “amargan a todo el que intente [obtener] licencias, permisos, autorizaciones”, prolongando “una plaga parasitaria en la administración pública” (*Granma*, 21-1-2011, 21-5-2011). Castro (2010c, 2011d) apremió al PCC y al gobierno a que faciliten el cuentapropismo, no generen estigmas ni prejuicios y modifiquen la visión negativa existente: “el mayor obstáculo que enfrentamos... es la barrera sociológica [de] la inercia, el inmovilismo... advierto que toda resistencia burocrática será inútil”.

Las cooperativas, antes limitadas a la agricultura, se han expandido a actividades de producción y servicios. Las pioneras, de barberos, peluqueras y manicuras, comenzaron en 2010. El Estado, propietario del inmueble, otorga a los socios cooperativos un contrato de arriendo por diez años prorrogables, con un límite de tres sillars y al inicio les vende ciertos productos e insumos. Los socios pagan un arriendo mensual. Además, electricidad, gas, agua, teléfono y publicidad, impuestos iguales a los de los cuentapropistas, y deben comprar los insumos, mantener el local y ofertar servicios de calidad. Los precios se fijan por oferta y demanda y los ingresos de los socios se deciden por la cooperativa (Resoluciones 333 y 434/2011). Estas cooperativas son autogestionadas y tienen múltiples ventajas. El gobierno se ahorra salarios, mantenimiento, servicios públicos e insumos (con frecuencia robados) a la par que recibe ingresos por arriendo e impuestos. Los socios absorben dichos costos y se arguye que, con el incentivo de la ganancia, arreglan el local, compran productos mejores, trabajan más horas, ofrecen servicios de mejor calidad, fijan mejores salarios y condiciones laborales²⁶.

3. Medidas tomadas y efectos

En 2011, para paliar algunos de los problemas explicados, se hicieron ajustes para promover el sector no estatal. Respecto al usufructo, Raúl Castro (2010c) prometió que el Estado compensaría por la inversión y abonaría el valor de las mejoras hechas; se crearon 1.000 tiendas para proveer insumos a usufructuarios y campesinos, y se rebajaron sus precios; se autorizó a los bancos estatales para otorgar pequeños préstamos a usufructuarios y campesinos privados, y a ambos para abrir cuentas bancarias. También se permitió vender directamente la producción agrícola (con excepciones) a hoteles y restaurantes turísticos (así como al mercado) al precio acordado entre las partes. Se anunció la extensión de la parcela de 13,4 a 67 hectáreas a aquellos que demuestren haber aumentado la producción, y de los contratos de 10 a 20 años, así como permitir la construcción de una casa (Resolución 122/2011; *AP*, 5-8-2011; *BBC Mundo*, 27-9-2011; *Reuters*, 2-12-2011; *La Jornada*, 19-12-2011). Se autorizó a los cuentapropistas para contratar empleados no familiares en todas las ocupaciones (el número de empleados es ilimitado pagando el impuesto sobre la fuerza laboral), aumentar de 20 a 50 el número de sillars en “paladares” y el posible arriendo de restaurantes estatales con baja actividad. Además, se suspendió el impuesto de utilización de la fuerza laboral en 2011 a los que contraten hasta cinco empleados; se redujeron cuotas e impuestos en varias actividades; se asignaron 120 millones de dólares para la venta de mercancías, se facilitó la importación y venta de insumos y se rebajaron los precios entre el 15 y el 20% (Decretos-Leyes 278, 284 y 285/2011; *Granma*, 17-5-2011, 27-5-2011; *Trabajadores*, 18-7-2011). Las cooperativas de producción y servicios fueron extendidas a 24 actividades que incluyen desde reparador de equipos electrónicos hasta zapatero remendón, con iguales normas que las barberías, y se exoneró por un año el arriendo cuando se repara el local (Resolución 516/2011).

En octubre de 2011 se informó que se habían entregado 1,2 millones de hectáreas en usufructo y había 147.000 usufructuarios (*IPS*, 1-11-2011). El VI Congreso estipuló dar en usufructo el resto de las tierras estatales ociosas, pero no se han publicado cifras más recientes del número de usufructuarios. A fines de 2010 había 147.400 cuentapropistas registrados, 3.600 más que en 2009, virviendo el declive anterior desde 2003. Entre octubre de 2010 y abril de 2011, se concedieron 221.839 licencias por cuenta propia, a las que hay que descontar de 27.000 a 42.000 devoluciones.

²⁶ También hay dificultades: algunas cooperativas no son financiadas y quiebran; los socios se quejan de que el límite de tres sillars es bajo y los arriendos son altos; los consumidores critican el alza de precios (un corte de pelo subió de 3 CUP hasta 1 CUC) aunque con la competencia deberían bajar (*Reuters*, 3-10-2010; Piñeiro, 2012).

Entre los nuevos cuentapropistas: 68% no tenía empleo estatal previo, 16% eran jubilados o trabajadores estatales y solo 16% eran desempleados bajo el plan de despidos (*Granma*, 21-5-2011). En 2011 había 357.000 cuentapropistas registrados, más del doble que en 2010 (véase el cuadro 11), pero al restar los existentes en ese año, quedaba un neto de 209.600, el 83% de la meta de 250.000 nuevos cuentapropistas originalmente fijada para marzo de 2011 (*Bohemia*, 10-4-2012).

CUADRO 11
CRECIMIENTO DEL EMPLEO NO ESTATAL ACTUAL Y METAS, 2009-2015

(En miles y porcentajes de la PEA ^a)

Años	Cuenta propia (miles)	PEA (%)	Usufructo (miles)	PEA (%)	Cooperativas ^b (miles)	PEA (%)	Total ^c (miles)	PEA (%)
2009	143,8	2,8	56,0	1,1	0	0	199,8	3,9
2010	147,4	2,9	147,0	2,8	0	0	294,4	5,7
2011	357,0	7,0	149,0 ^d	2,9	2,0 ^d	0	506,0	9,9
2012 ^e	695,3	13,6	150,0 ^d	2,9	240,0	4,7	1085,3	21,2
2015 ^e							2753,0	53,8

Fuente: Basado en Carmelo Mesa-Lago, *Cuba en la era de Raúl Castro: Reformas económico-sociales y sus efectos*, Madrid, Editorial Colibrí, 2012.

^a Basado en la PEA de 5.158.5000 en 2009 y 5.112.500 en 2010 y asumiendo que la última se estanca en 2011-2015.

^b De producción y servicios, excluye agropecuarias.

^c Incluye cooperativistas agropecuarios y campesinos privados.

^d Estimados del autor.

^e Metas.

Las cooperativas de barberos, peluqueras y manicuras sumaban 1.500 a mediados de 2011; no se han dado cifras después pero se estiman en miles de ellas, así como miles de cooperativas de taxistas y se proyectan 200 gastronómicas en 2012 (*Reuters*, 30-7-2011, 12-1-2012). En abril de 2012, 1.000 trabajadores estatales de la empresa de servicios personales y técnicos en La Habana se habían trasladado a 400 locales arrendados y 60 espacios inutilizados alquilados a cuentapropistas (*Bohemia*, 14-4-2012)²⁷.

A pesar de su expansión, el actual tamaño del sector no estatal es pequeño en comparación a las proyecciones para su expansión y el número de excedentes estatales que se requiere despedir. El total de cuentapropistas, usufructuarios y cooperativistas de producción y servicios subió un 47% en 2010 (véase el cuadro 11). Se proyecta un crecimiento del 72% en 2011 a 506.000 y del 9,9% de la PEA; aun si así fuese sería la mitad de la meta inicial de un millón de despidos en ese año. En 2012 se proyecta un total de 1.085.300 en los tres grupos o el 21,2% de la PEA, un salto del 114% en un año, difícil de alcanzar. Contando esos tres grupos más los cooperativistas agropecuarios, campesinos y asalariados privados, la ministra de finanzas predijo que para 2015 se incorporarían 1,8 millones de trabajadores al sector no estatal, un total de 2,8 millones con los 953.000 ya existentes en 2010, más de la mitad de la PEA, y dijo que contribuirían el 44,5% al PIB (Pedraza, 2010; García y otras, 2011). La meta de cuentapropistas para 2012 implica duplicar el número de 2011; además podría desacelerarse su crecimiento según se satura el mercado, crece la competencia, quiebran negocios y se devuelven licencias. El número de usufructuarios estaría virtualmente estancado pues ya debe haberse entregado toda la tierra estatal ociosa disponible. Las cooperativas de producción y servicios tendrían que expandirse substancialmente, y el número de cooperativistas agropecuarios ha descendido de forma constante. La posibilidad de alcanzar la meta con los asalariados privados es baja debido al impuesto creciente a la fuerza laboral según se contratan más de estos trabajadores. En resumen, las reformas tendrían que acelerarse y eliminar muchas de las trabas remanentes después de los ajustes de 2011, para poder lograr las metas tanto de despidos como de expansión del empleo no estatal.

²⁷ En mayo de 2012 se reportaron 1.618 paladares y 5.207 habitaciones arrendadas (*Juventud Rebelde*, 10-5-2012).

IV. Evaluación y perspectivas

Bajo la revolución, Cuba logró en tres decenios la universalización de los servicios sociales gratuitos, el pleno empleo y la reducción notable de las desigualdades, colocando sus indicadores sociales entre los primeros en América Latina y en el campo socialista. Pero el gasto social era el mayor en la región y crecía con rapidez, su asignación no era eficiente, el pleno empleo se logró con un excedente de empleo estatal, el igualitarismo dañó la productividad y los incentivos, y el envejecimiento demográfico acentuó estos problemas. A pesar de la generosa ayuda soviética, el sistema de planificación centralizada no logró resolver los problemas estructurales de la economía y la desaparición del campo socialista provocó una grave crisis económica en 1990-1994. El gobierno intentó proteger al sector social postergando el ajuste pero se deterioraron sus indicadores; las modestas reformas lograron una recuperación económica parcial y una mejoría en los indicadores sociales. Pero estas fueron revertidas por la Batalla de Ideas que acentuó el centralismo y acrecentó el gasto social haciéndolo insostenible. El PIB subió a una cima en 2006 pero la crisis financiera global de 2007-2009 y los problemas del modelo indujeron una desaceleración, una grave crisis de liquidez y el detrimento de los indicadores sociales. El Presidente Raúl Castro busca resolver los problemas acumulados con importantes reformas estructurales, bien orientadas aunque graduales, implementadas con lentitud y con algunos objetivos contradictorios.

- 1) Para eliminar el empleo estatal innecesario, en 2010 se planeó el despido de un millón de trabajadores (el 28% de la PEA) y la extensión del sector no estatal para ocupar a los cesantes. Solo se despidió al 10% de la meta porque no se crearon los empleos planeados debido a los impuestos excesivos, compensación magra y trabas burocráticas. También hay objetivos contradictorios: el impuesto progresivo a la fuerza de trabajo procura evitar una excesiva contratación en el sector no estatal conspirando contra la meta de expansión del mismo para emplear a los desocupados. Ajustes posteriores expandieron el trabajo no estatal a medio millón en 2011 y congelaron las plazas estatales. Para 2015 se proyecta incorporar 1,8 millones de trabajadores no estatales (2,7 millones con los existentes) más de la mitad de la PEA, que generarían el 54% del PIB, una meta difícil de lograr al ritmo de expansión de 2010-2011 y por los obstáculos que persisten, como la prohibición a graduados universitarios para ejercer por cuenta propia su profesión.
- 2) Hasta 1989 el salario era magro pero con una red de protección suplementaria: subsidios a precios de bienes racionados, bajas tarifas de los servicios públicos, gratuidad de la educación y la salud, y propiedad de la vivienda por la mayoría. Aunque hubo incrementos nominales y se tomaron varias medidas para mejorar el salario, en términos

reales, en 2010 era el 27% de su nivel en 1989 y la red complementaria se deterioró, por lo que se reconoce es insuficiente para cubrir las necesidades básicas. La relación salario medio-productividad fue negativa hasta 2009 pero se tornó positiva en 2011. Los subsidios a precios de racionamiento cubrían el 88% de su costo y el racionamiento universal se criticaba por igualitarista (se concede a los de alto ingreso y a los que reciben remesas externas). La nueva política acertadamente concederá subsidios a los necesitados en vez de a los bienes. Por ello se está reduciendo progresivamente el racionamiento que ahora cubre alimentos en los primeros 10 días del mes y el resto debe comprarse en agromercados libres y TRD a precios altos y crecientes. El IPC oficialmente acreció a un promedio del 2,2% anual en 2005-2010, pero excluye transacciones en CUC y se mostró que su aumento real fue mayor.

- 3) No hay cifras de la incidencia de pobreza desde 2002, pero debe haber crecido por la reducción del racionamiento, el salario y la pensión real, los despidos y el alza de precios; afecta mayormente a los jubilados, madres solteras y jefas de hogar, los afrocubanos, las provincias orientales y sus migrantes, los barrios marginales y los que no reciben remesas o pagos en divisas. El gobierno ha prometido que protegerá a los necesitados mediante la asistencia social.
- 4) Las desigualdades se han expandido desde las reformas de 1993-1996 y más aun con las estructurales en curso. El ingreso promedio de los cuentapropistas es 2,3 veces el salario medio estatal; las remesas externas y pagos en divisas ensanchan la brecha; el coeficiente Gini estimado en 0,407 en 1999 debe haber crecido. El sistema tributario es regresivo; aunque ha mejorado desde 2006 aún el 44% del ingreso fiscal procede del impuesto a las ventas y el 2,3% del gravamen al ingreso personal. La disparidad entre las provincias se ha reducido, pero las más alejadas de la capital siguen a la zaga. La desigualdad racial ha aumentado por el menor acceso de los afrocubanos —comparados con los blancos— a remesas, empleos en turismo, empresas mixtas y el sector privado, cuyos ingresos son muy superiores al salario estatal recibido por el 83% de los afrocubanos. Ahora se reconoce la discriminación y hay más estudio, discusión y crítica de la misma. Aunque la mujer tiene una educación similar o superior a la del hombre, los indicadores muestran una brecha de género en ocupación, tipo de empleo y representación en la dirigencia; también probablemente recibe un salario inferior. Raúl Castro ha exhortado a erradicar por completo la discriminación racial y de género; ha habido un aumento reciente de la representatividad de ambos en posiciones políticas.
- 5) Cuba tiene la segunda población más envejecida en la región y está decreciendo, debido a la caída en la natalidad, la tasa de fecundidad menor en el continente y el aumento en la emigración. El segmento joven disminuye, el productivo ha comenzado a contraerse y el anciano crece con rapidez: en 2035 serán 14%, 52% y 34% respectivamente. A medida que envejece la población aumenta el gasto social en salud y pensiones, aunque declina en educación.
- 6) El gasto social alcanzó el 55% del presupuesto y el 36% del PIB; se ha reconocido oficialmente que es insostenible y debe estar subordinado a la capacidad económico-financiera del país. La política de ajuste consiste en el recorte del presupuesto social y una mayor eficiencia en la asignación y uso del gasto social; en 2010 éste se había reducido al 52% del presupuesto y al 34% del PIB, aún el mayor en la región.
- 7) El envejecimiento aumenta progresivamente el costo de las pensiones de seguridad social, agravado porque el sistema era uno de los más generosos en la región. El ingreso por cotización (principalmente pagado por las empresas) es insuficiente para financiar el egreso y el Estado sufragaba el 42% del déficit en 2009. A pesar del costo creciente, la pensión media real se redujo a la mitad en 1989-2010. La reforma de 2008 aumentó las edades de retiro y las pensiones (especialmente la mínima), así como los años de trabajo requeridos, fijó una cotización del 5% a los trabajadores (atada al aumento de salario

gradual), pospuso en cinco años el momento en que habrá más jubilados que trabajadores activos, y redujo el déficit financiado por el fisco al 39% del egreso. Pero no podrá resolver el desequilibrio a largo plazo: en 2010 la cotización debió subirse del 12% al 20% para cubrir el déficit, mucho más para lograr el equilibrio actuarial.

- 8) Los indicadores de la asistencia social disminuyeron entre 2007-2008 y 2010: la asignación presupuestaria del 4% al 1,7% —la más baja del presupuesto estatal cubano— y los beneficiarios del 5% al 2% de la población, resultado de una depuración basada en las necesidades reales de los beneficiarios y la potencial ayuda de sus familiares. Se estimó que solo el 11% de los pobres recibía asistencia social en 2010. Es correcta una depuración para sacar a los no pobres, pero estas cifras muestran un fuerte recorte contrapuesto al efecto adverso a corto plazo de las reformas y a la expansión de la población vulnerable. Es necesario diseñar programas apropiados de asistencia social usando un método técnico de focalización que determine de forma fidedigna el número de pobres, sus características y costo sobre el PIB. Medidas positivas son el subsidio a la vivienda para los necesitados y un 3% de incremento en el presupuesto asistencial en 2012.
- 9) Dentro de la región, en 2009 Cuba tenía el gasto educativo superior, la segunda tasa mayor de alfabetismo, la quinta tasa bruta de matrícula en el nivel primario, la cuarta en el secundario y la primera en el terciario. En 1989-2008 la matrícula superior se triplicó: aumentó 40 veces en humanidades y ciencias sociales pero cayó un 39% en ciencias naturales y matemáticas. Hubo un déficit de maestros por el bajo salario estatal y se intentó sin éxito resolverlo con maestros “emergentes”; ocurrió un desperdicio en la inversión por la proporción relativamente baja que se graduaba, la emigración y la no práctica en la profesión. La nueva política consiguió que parte de los maestros jubilados volviese a las aulas, aumentó los salarios, cerró programas ineficientes/costosos (universidades municipales, trabajo social, secundaria básica y preuniversitario en el campo), rebajó en el 36% la matrícula universitaria (el 45% en humanidades y ciencias sociales pero aumentó el 16% en ciencias naturales y matemáticas), fijó cuotas de alumnos a las carreras e hizo más estrictos los exámenes de ingreso.
- 10) La mortalidad infantil ha caído de forma constante y es la segunda menor en el hemisferio, pero a un costo creciente; la mortalidad materna aumentó (aunque sigue siendo la más baja en la región) debido en parte al aborto cuya tasa es la mayor; la mortalidad general creció por el envejecimiento demográfico; la tasa de médicos continuó su ascenso y es la más alta en la región, pero parte de los médicos se exporta y otra parte se cambió a oficios más lucrativos, reduciendo el acceso y prolongando la lista de espera. Hay un menoscabo de instalaciones y equipos, una severa escasez de medicinas, y un deterioro de la infraestructura de agua potable y alcantarillado por falta de mantenimiento. La mayoría de las enfermedades transmisibles fueron erradicadas, otras cuatro enfermedades menguaron mientras que cuatro crecieron (véase apartado III.D) (aún así, entre las inferiores en la región). La tasa de ocupación hospitalaria ha descendido, especialmente en ginecología y pediatría. Cuba asigna recursos cuantiosos de salud a la ayuda de otros países. Se han identificado las ineficiencias en el gasto de salud (el mayor de la región) y se cuestiona el costo de la ayuda externa frente a los problemas internos; se están compactando las instalaciones, reduciendo el presupuesto con un recorte de personal administrativo y de instalaciones materno-infantiles; se rehabilitó el acueducto de Santiago de Cuba.
- 11) Si bien el 85% de los cubanos son propietarios de sus viviendas, éstas se han deteriorado gravemente debido a falta de mantenimiento por restricciones burocráticas, ineficacia de la agencia estatal encargada de las reparaciones y ausencia de materiales de construcción por 50 años. Las viviendas construidas han sido menores a las destruidas por dicho deterioro y los huracanes; se estima oficialmente el déficit habitacional en 600.000 unidades pero puede sobrepasar el millón; el 43% de las viviendas está en estado “malo o

regular⁷⁷. La tasa de viviendas edificadas por 1.000 habitantes cayó de 6 a 2,8 en 1989-2011; el presupuesto asignado a la vivienda —el segundo más bajo del presupuesto cubano— declinó del 4,6% al 4,2% en 2007-2010. La permuta fue hasta 2011 la única vía para cambiar la vivienda pero repleta de obstáculos, ineficiencia burocrática y soborno para agilizar el proceso y conseguir casas mejores. Se terminaron las ineficientes microbrigadas de construcción, se liberó la venta de materiales de construcción a la población (con subsidios a los necesitados), y se autorizó la compraventa que estaba prohibida desde 1960.

La política de protección social bajo la revolución logró avances virtualmente únicos en la región, pero deja la lección importante que el gasto social debe ser sostenible y asignado de manera eficiente. La acumulación por medio siglo de problemas, ineficiencias y creciente costo del gasto social es difícil de resolver a corto plazo. Las reformas estructurales están bien encaminadas (salvo la asistencia social), pero se necesitan cambios más profundos y rápidos. Además, para que la política social sea sostenible a largo plazo es esencial incrementar la producción y la productividad, las cuales a su vez demandan más reformas estructurales exitosas.

Bibliografía

- Añé, Lía (2007), “Contribución a los estudios de pobreza en Cuba”, *28^{vo} Congreso de LASA*, Montreal, 6-8 septiembre.
- Barreiro, Georgina (2007), “Presentación a la Asamblea Nacional del proyecto de presupuesto del Estado para 2008”, *Granma*, 28 diciembre.
- Castro, Raúl (2011b), “Discurso de clausura del VI Congreso del PCC,” 19 abril.
- _____ (2011a), “Informe central al VI Congreso del PCC,” 16 abril.
- _____ (2010c), “Discurso en la clausura de la Asamblea Nacional”, *Granma*, 18 diciembre.
- _____ (2010b), “Discurso en la clausura de la Asamblea Nacional”, *Granma*, 1 agosto.
- _____ (2010a), “Discurso en la clausura del XI congreso de la UJC”, *Granma*, 4 abril.
- _____ (2009), “Discurso en conmemoración del asalto al Cuartel Moncada”, *Granma*, 27 julio.
- _____ (2008), “Discurso en las conclusiones de la Asamblea Nacional”, *Granma*, 11 julio.
- _____ (2007), “Discurso en el acto central con motivo del aniversario 54 del asalto al Cuartel Moncada...”, *Granma*, 27 julio.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2012), *Protección Social Inclusiva en América Latina. Una Mirada Integral, un Enfoque de Derechos* (LC/G.2488-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.23.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), *Programas de Transferencias Condicionadas, Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe* (LCG.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de la Naciones Unidas, N° de venta: E11.II.G.55.
- CEE (Comité Estatal de Estadísticas) (1991), *Anuario estadístico de Cuba 1989*, La Habana.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Panorama Social de América Latina 2011*, (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- _____ (2011a, 2010a, 2009a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011, 2010, 2009*, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2011b), *Cuba: Evolución económica durante 2010 y perspectivas para 2011* (LC/MEX/L.1027), México D.F.
- _____ (2011c), *Panorama social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- _____ (2011d), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2011* (LC/G.2513-P/B), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.12.II.G.1.
- _____ (2010b), *Panorama social de América Latina 2010*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.6.

- _____ (2010d), *Cuba: Evolución económica durante 2009* (LC/MEX/L. 921), México, D.F.
- _____ (2009b), *Cuba: Evolución económica durante 2008* (LC/MEX/L. 885), México, D.F.
- _____ (2003), *Cuba: Evolución económica durante 2002* (LC/MEX/L. 566), México, D.F.
- _____ (2000), *La economía cubana, reformas estructurales y desempeño en los noventa* (LC/G.2020/Rev1), México D.F.
- Espina, Mayra (2008), *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad: Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*, Buenos Aires, CLACSO.
- _____ (2010), *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales*, La Habana, Acuario.
- Espina Prieto, Rodrigo y Pablo Rodríguez (2006), “Raza y desigualdad en la Cuba actual”, *Temas* N° 45.
- Espinosa Chepe, Oscar (2007), “Salarios, pensiones y precios en Cuba actual”, La Habana, 7 noviembre.
- Ferriol, Ángela (2004), “Política social y desarrollo”, *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI* (LC/L.2091), E. Álvarez y J. Mattar (eds.), México D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- Free Society Project (2010), *Cuba’s international medical missions: Fact sheet*, New Jersey, 19 abril.
- García, Anicia y otras (2011), “Reestructuración del empleo en Cuba”, *Seminario sobre economía cubana y gerencia empresarial*, La Habana, CEEC, junio.
- Garrett, Laurie (2010), “Castrocare in crisis”, *Foreign Affairs*, julio-agosto.
- González-Corzo, Mario y Susel Pérez (2009), *Análisis comparativo del poder adquisitivo en Cuba*, Cuba Study Group y University of Miami ICCAS, mayo.
- Hirschfeld, Katherine (2007), “Re-examining the Cuban health care system: Towards a qualitative critique”, *Cuban Affairs*, vol. 2, N° 3, julio.
- Martínez, Osvaldo (2011), “Dictamen sobre la liquidación del presupuesto del Estado de 2010”, *Granma*, 2 agosto.
- Mesa-Lago, Carmelo (2012a), *Cuba en la era de Raúl Castro: Reformas económico-sociales y sus efectos*, Madrid, Editorial Colibrí, en prensa.
- _____ (2012b), *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2ª edición.
- _____ (2010a), “Cincuenta años de servicios sociales en Cuba”, *Temas*, N° 64, octubre-diciembre.
- _____ (2010b), “El desempleo en Cuba: De oculto a visible”, *Espacio Laical*, vol. 6, N° 4.
- _____ (2010c), “Estructura demográfica y envejecimiento poblacional: Implicaciones sociales y económicas para el sistema de seguridad social en Cuba”, *Espacio Laical*, vol. 6, N° 3.
- _____ (2009), “Balance económico-social de 50 años de revolución en Cuba”, *América Latina Hoy* (Universidad de Salamanca), N° 52, agosto.
- _____ (2005), “Problemas sociales y económicos en Cuba durante la crisis y la recuperación”, *Revista de la CEPAL*, N° 86, agosto.
- Mesa-Lago, Carmelo y Pavel Vidal Alejandro (2010), “The impact of the global crisis in Cuba’s economy and social welfare”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 42, N° 4, noviembre.
- Mesa-Lago, Carmelo y Jorge Pérez-López (2005), *Cuba’s aborted reform: Socioeconomic effects, international comparisons and transition policies*, Gainesville, University Press of Florida.
- MINSAP (Ministerio de Salud Pública) (2011), *Anuario de estadísticas de salud 2010*, La Habana.
- _____ (2010), Informe en Internet, consultado 3 diciembre.
- Murillo, Marino (2010), “Resultados económicos del año 2010 y el plan de la economía para 2011”, *Granma Internacional*, 23 diciembre.
- _____ (2009), “Resultados económicos del año 2009 y el plan de la economía para 2010”, *Granma*, 20 diciembre.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2012), “Global Health Observatory” [en línea] <http://www.who.int/gho/en>.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas) (2012a), *Educación resumen del curso escolar 2010/2011 e inicio del curso escolar 2011/2012*, La Habana.
- _____ (2012b), “Construcción de viviendas” [en línea] www.one.cu/publicaciones/04industria/construccion/sudesarrollo/semestral/t4.pdf.
- _____ (2012c), *Ventas al mercado agropecuario: Indicadores seleccionados, enero-diciembre de 2011*, La Habana.

- _____ (2011a, 2010a, 2009a, 2008a, 2007, 2006, 2001). *Anuario estadístico de Cuba 2010, 2009, 2008, 2007, 2006, 2005, 2000*, La Habana.
- _____ (2011b), *El envejecimiento de la población de Cuba y sus territorios 2010*, La Habana.
- _____ (2011c), *Reporte anual sobre empleo y salarios 2010*, La Habana.
- _____ (2011d), *Panorama económico y social Cuba 2010*, La Habana.
- _____ (2010b), *Encuesta nacional de fecundidad*, La Habana, Centro de Estudios de la Población.
- _____ (2008b), *Encuesta nacional de ocupación*, La Habana.
- _____ (2008c), *El estado actual y perspectiva de la población cubana: Un reto para el desarrollo territorial sostenido*, La Habana.
- _____ (2008d), *Sondeo de precios en el mercado informal, febrero 2008*, La Habana.
- OPS (Oficina Panamericana de la Salud) (2010), *Proyecto de información y análisis de salud. Iniciativa regional de datos básicos de salud*, Washington D.C.
- Orozco, Manuel y Katrin Hansing (2011), “Remittances recipients and the present and future of microentrepreneurship activities in Cuba”, *Cuba in Transition*, vol. 21, Washington D.C., Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE).
- PCC (Partido Comunista de Cuba) (2011), *Información sobre el resultado del debate de los lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución*, La Habana, VI Congreso del PCC.
- _____ (2012), *Objetivos de trabajo del Partido Comunista de Cuba aprobados por la primera conferencia nacional*, La Habana, enero.
- Pedraza, Lina (2011), “Presentación de la Ley de presupuesto del Estado para 2012”, *Bohemia*, 25 diciembre.
- Pérez-López, Jorge y Carmelo Mesa-Lago (2009), “Cuban GDP statistics under the Special Period: discontinuities, obfuscations and puzzles”, *Cuba in Transition*, vol. 19, Washington D.C., Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE).
- Pérez Villanueva, Omar Everleny (2008), “La economía en Cuba: un balance actual y propuestas necesarias”, La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC).
- Piñeiro Harnecker, Camila (2012), “Ahora si van las cooperativas...”, *Temas*, febrero.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011), *Human development report 2011*, New York, Palgrave Macmillan.
- Ritter, Archibald (2011), “Microenterprise tax reform, 2010”, *The Cuban economy*, Ottawa.
- Rodríguez, José Luis (2007), “Presentación a la Asamblea Nacional del informe sobre los resultados económicos del año 2007 y los Lineamientos del plan económico y social para el 2008,” *Granma*, 28 diciembre.
- Sánchez, Maritza (2012), “Resumen sobre la labor de Cáritas en Cuba”, La Habana, 7 junio.
- Sánchez, Víctor (2007), “Encuesta sobre pobreza rural”, Santiago de Cuba, 19 septiembre.
- Terrero, Ariel (2010), “Cuentas claras: Ante el dilema de las planillas infladas” *Bohemia*, 15 junio.
- Togores, Viviana (1999), “Cuba: Efectos sociales de la crisis y el ajuste económico en los 90s”, *Balance de la economía cubana a finales de los 90s*, Universidad de La Habana, CEEC.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2011), Institute for Statistics Data Center, Montreal.
- Vidal Alejandro, Pavel (2008), “Los salarios, los precios y la dualidad monetaria”, *Espacio Laical*, La Habana, vol. 4, Nº 2
- Vidal Alejandro, Pavel y Omar Everleny Pérez Villanueva (2010), “Se extiende el cuentapropismo en Cuba”, *Espacio Laical*, La Habana, vol. 6, Nº 3.
- Yzquierdo Rodríguez, Adel (2011), “Informe sobre los resultados económicos del 2011 y el plan económico y social para 2012”, *Bohemia*, 25 diciembre.

Este informe es parte de una serie de estudios de casos nacionales cuyo propósito es difundir el conocimiento sobre la situación actual de los sistemas de protección social en los países de América Latina y el Caribe, así como discutir sus principales desafíos en términos de la realización de los derechos económicos y sociales de la población y el logro de objetivos de desarrollo claves, tales como la superación de la pobreza y el hambre.

La protección social ha surgido en años recientes como un eje conceptual que busca integrar una variedad de acciones orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas, y a garantizar niveles mínimos de vida para todos. En particular, la protección social es vista como un mecanismo fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población –a la seguridad social, el trabajo, la protección de niveles de vida adecuados para los individuos y las familias, así como al disfrute del nivel más alto de bienestar físico y mental y a la educación.

Con diferencias que se deben a su historia y nivel de desarrollo, varios países de América Latina y el Caribe han adoptado medidas innovadoras para establecer estas garantías, mediante la implementación de diferentes tipos de transferencias –que incluyen los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales– y la extensión de la protección en salud. Sin embargo, uno de los desafíos más importantes que enfrentan los países de la región es integrar las distintas iniciativas en sistemas de protección social que aseguren la coordinación de varios programas, así como de las instituciones del Estado que están a cargo de su diseño, financiación, implementación, regulación, monitoreo y evaluación, permitiendo lograr impactos positivos sobre las condiciones de vida de la población.

