

Bert Hoffmann (ed.)

Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID



Verlag Barbara Budrich

Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID



Cofinanciado por el
programa Erasmus+
de la Unión Europea



Este proyecto ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea (núm. de proyecto 600478-EPP-1-2018-1-ES-EPPJMO-NETWORK). El apoyo de la Comisión Europea recibido por la producción de esta publicación no constituye un respaldo a su contenido, reflejando solamente las visiones de sus autores, no siendo la Comisión responsable de ningún uso que se pueda hacer de la información contenida en esta publicación.

Bert Hoffmann (ed.)

Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2021

© 2021 Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución 4.0 (CC-BY 4.0), que permite su uso, duplicación, adaptación, distribución y reproducción en cualquier medio o formato, siempre que se otorgue el crédito apropiado al autor o autores originales y la fuente, se proporcione un enlace a la licencia Creative Commons, y se indique si se han realizado cambios.

Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



Esta obra puede descargarse de manera gratuita en www.budrich.eu (<https://doi.org/10.3224/84741695>).

© 2021 Verlag Barbara Budrich GmbH, Opladen, Berlín y Toronto
www.budrich.eu

eISBN	978-3-8474-1695-1
DOI	10.3224/84741695

Verlag Barbara Budrich GmbH
Stauffenbergstr. 7. D-51379 Leverkusen Opladen, Alemania
86 Delma Drive. Toronto, ON M8W 4P6, Canadá
www.budrich.eu

El registro CIP de esta obra está disponible en
Die Deutsche Bibliothek (La Biblioteca Alemana) (<http://dnb.d-nb.de>)
(<http://dnb.d-nb.de>)

Ilustración de la sobrecubierta: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – www.lehfeldtgraphic.de
Créditos de la imagen: shutterstock.com
Composición tipográfica: Ulrike Weingärtner, Gründau – info@textakzente.de

Contenido

Bert Hoffmann

Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID: una agenda necesaria.	7
---	----------

Parte I: Políticas sociales

Laurence Whitehead

Los retos de la gobernanza en la Cuba contemporánea: las políticas sociales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.	17
---	-----------

Betsy Anaya Cruz / Anicia García Álvarez

Política social en Cuba: logros y retos desde la administración pública	51
--	-----------

Blandine Destremau

“¿Quién me va a cuidar?” Cuidado y envejecimiento en Cuba: un reto para las políticas sociales	80
---	-----------

Mireia Carrasco Ferri / María Jiménez Campos

Gestión del hábitat en La Habana Vieja: las cooperativas de vivienda como mecanismo de resiliencia urbana para la rehabilitación integral y el turismo sostenibles el riesgo habitacional.	104
---	------------

Anicia García Álvarez / Betsy Anaya Cruz

Accesibilidad a los alimentos en Cuba: situación actual y desafíos	128
---	------------

Parte II: Transformación institucional en la vida económica

José Antonio Alonso / Pavel Vidal

Las dificultades del cambio institucional en Cuba.	149
---	------------

Marcel Kunzmann

“Ni plan ni mercado”. Problemas y coherencia del enfoque de reforma gradualista	173
--	------------

Louis Thiemann / Claudia Mare

Economías múltiples y resistencia cotidiana en Cuba:	
Una transición desde abajo	200

Ruxandra Ana

Bailarín, bailador, callejero, inflador: ser/volverse profesional	
en la escena de baile cubana. Un enfoque etnográfico	224

Rosa María Voghon Hernández

Reforma institucional cubana y las encrucijadas de la	
desigualdad en el siglo XXI	246

Parte III: La reforma constitucional y sus implicaciones

José Chofre-Sirvent

La Constitución de Cuba de 2019 y el constitucionalismo socialista:	
realidades y desafíos	267

Carmen Antón Guardiola

La recepción de los tratados internacionales en Cuba a la luz	
de la Constitución de 2019	285

Yanina Welp

Deliberación en el proceso de reforma constitucional:	
Cuba en un contexto comparativo.	305

Francisco Sánchez

El cambio estable en Cuba después del referéndum constitucional.	326
---	------------

Bert Hoffmann

Políticas Sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID: una agenda necesaria

La pandemia ocasionada por la COVID-19 ha situado la política social en lo más alto de la agenda política en todo el mundo, y Cuba no es ninguna excepción. El desplome del turismo internacional ha golpeado a la principal industria cubana, las remesas enviadas por emigrantes han disminuido y, como en todas partes, las medidas de confinamiento han afectado a la actividad económica nacional. La economía cubana, que ya estaba en crisis, ha sufrido una recesión aguda en un período muy breve que se ha llevado por delante el nivel de vida de la población. Paralelamente, en 2021, Raúl Castro ha abandonado el liderazgo del Partido Comunista, por lo que Cuba abre la era pos-Castro, mientras que se adentra en territorio desconocido en términos de reforma económica, en una situación marcada por unas graves dificultades sociales.

En el pasado, los líderes de la Revolución Cubana preferían hablar de “conquististas sociales” en lugar de política social. La salud y la educación han sido los estandartes que han traído el reconocimiento internacional del modelo de desarrollo cubano. Gran parte de las políticas sociales centrales de otros países, como la asistencia a los sectores más necesitados y los subsidios por desempleo, se han visto como algo propio del capitalismo. En un sistema socialista, no había necesidad de recurrir a ellas, ya que la economía estatal procuraría el pleno empleo y todo el mundo podría llevar una vida modesta pero digna con el salario percibido, o la pensión en el caso de la población jubilada.

Sin embargo, el modelo se encontraba ya en crisis mucho antes de la irrupción de la pandemia. El gran sector estatal de la economía, que conformó el gran mecanismo de integración e igualdad sociales, empezó a cojear con la crisis acaecida a comienzos de la década de 1990, tras la desaparición de la Unión Soviética. A medida que el peso cubano (CUP) perdía valor, también lo hacían los salarios basados en este. E incluso cuando la economía cubana se estabilizó y encauzó la senda del crecimiento, ni la divisa ni los salarios se recuperaron por completo. En vísperas de la pandemia causada por la COVID-19, el peso todavía estaba a 1:25 con el dólar estadounidense (o, para ser más precisos, con la divisa vinculada al dólar denominada peso convertible o CUC, que Cuba introdujo como medida para prohibir la circulación física de la divisa estadounidense). El sistema monetario dual no solo distorsionó todo tipo de relaciones económicas, sino que el

acceso a divisas a través de las remesas enviadas por los familiares emigrados, el trabajo en el sector turístico y otros medios se convirtieron en una línea divisoria de la sociedad cubana.

La reforma del sistema económico y social lleva más de una década en la agenda política (Alonso, 2020). Cuando, en 2006, Raúl Castro asumió el liderazgo estatal de manos de su hermano enfermo, la sucesión se hizo en nombre de la continuidad. Sin embargo, Raúl Castro abrió un camino de reforma económica gradual. En términos políticos, si bien cualquier propuesta de cambio hacia una democracia liberal quedaba firmemente excluida, Cuba experimentó una transición de un modelo de socialismo carismático a un socialismo burocrático (Hoffmann, 2016). Este proceso culminó en un cambio generacional en el liderazgo estatal, cuando Miguel Díaz-Canel, miembro del Partido Comunista nacido después de la Revolución de 1959, sucedió a Raúl Castro en 2018 como presidente de Cuba. Este cambio también supuso una revisión de las estructuras gubernamentales institucionales del país por la vía de la reforma constitucional de 2019; una reforma que, no obstante, ratificó el papel de liderazgo del Partido Comunista y otros pilares centrales del sistema de partido único de Cuba.

El cambio “desde arriba” se ha caracterizado por ser un proceso lento, limitado y contradictorio. Debe lidiar con las limitaciones y las contradicciones del legado del modelo desarrollado durante más de medio siglo. Busca adaptarse a la isla dentro de los imperativos de una economía global en la que Cuba se ha insertado, fundamentalmente, como destino turístico y por la vía de la migración y las remesas, así como la exportación de servicios médicos amparada en contratos negociados con el Gobierno. Reacciona ante el cambio “desde fuera”: el menguante apoyo de su aliada Venezuela; el acercamiento con los Estados Unidos durante la administración Obama y el retorno de una polarización aguda con Trump; y una serie de derrotas electorales de los gobiernos de izquierdas en América Latina. Al mismo tiempo, mantiene una interacción incómoda y conflictiva con el cambio “desde abajo”, a medida que la sociedad cubana experimenta un proceso de heterogeneización y reestratificación (Hansing y Hoffmann, 2016). El creciente acceso a los teléfonos móviles y a internet erosiona el monopolio mediático estatal e impulsa la comunicación horizontal, mientras que el discurso político y las estrategias de legitimización del pasado han dejado de tener los efectos de antaño.

Cuando la pandemia del coronavirus arribó a la isla, en términos epidemiológicos Cuba fue muy exitosa durante mucho tiempo en el control de la expansión del virus. Pero en noviembre de 2020 cuando la tasa de contagios empezó a subir. Al mismo tiempo, el sector biotecnológico de Cuba ha desarrollado dos vacunas anti-Covid que mostraron altos grados de eficacia y que permiten la inmunización de la población sin tener que depender de vacunas importadas. A pesar de la explosión de la tasa de infecciones desde junio 2021 con la entrada de la variante

delta la campaña de vacunación masiva en marcha, desde el punto de vista epidemiológico, una “Cuba post-COVID” parece estar posible antes que en otras partes de América Latina. Aparte de permitir que la isla vuelva a promocionarse como un destino turístico seguro, el éxito del desarrollo de las vacunas cubanas también tiene el potencial de convertirlas en un nuevo producto de exportación y en una fuente importante de ingresos en divisas.

La debacle económica motivada por la pandemia ha tenido, no obstante, consecuencias devastadoras: la economía se ha contraído un 11 % en 2020 según los datos oficiales, la capacidad de importación se ha reducido a la mitad y se ha hecho imperativo maximizar el ingreso de divisas. En estas condiciones, el Gobierno promulgó el 1 de enero de 2021 una reforma monetaria y cambiaria de gran alcance. Volver a una única divisa nacional y un tipo de cambio unificado es, sin duda, una medida indispensable para restablecer la racionalidad monetaria de la economía cubana. Devaluar la paridad ampliamente sobrevaluada de 1:1 en la que operaban las empresas estatales es clave para estimular las exportaciones y sustituir las importaciones. Pero, al mismo tiempo, esta medida amenaza con desencadenar presiones inflacionarias que se han ido acumulando con los años, poner a las empresas estatales en números rojos y dejar al descubierto el desempleo oculto en el sector estatal. Ante el temor de tales consecuencias sociales y económicas, la medida se había pospuesto una y otra vez, a la espera de tiempos mejores. Ahora, el Gobierno cubano se ha visto obligado a adoptar esta medida en las circunstancias más adversas posibles.

Al parecer, en la Cuba pos-COVID se ha agotado el tiempo del gradualismo a paso lento. La lista de problemas acuciantes es larga y contradictoria. La difícil situación económica requiere la aplicación de medidas de protección social, en un momento en que la economía estatal registra unos mínimos históricos. El paso hacia programas de ayuda social focalizados, en lugar de los subsidios generalizados del sistema de tarjeta de racionamiento, parece tan económicamente inevitable como políticamente complejo. Poner topes a los precios para proteger la capacidad de compra de los consumidores se contrapone a los incentivos de mercado para productores. Como se vio en la erupción de protestas callejeras en muchos lugares de la isla el 11 de julio de 2021, la paciencia de la gente no es infinita. Desde la ciudadanía hay reclamos para que haya más comida en la mesa, pero también para que haya nuevas formas de hacer política.

Los desafíos de las reformas económicas y la política social, de una gobernanza efectiva y de una participación ciudadana creíble son temas que ocupan simultáneamente la agenda pública de Cuba. Hace ya muchos años que están ahí, pero la implementación de respuestas significativas ha sido demasiado lenta, parcial o ausente por completo. Se ha perdido demasiado tiempo y estamos viendo las consecuencias.

La presente publicación agrupa un conjunto de análisis de amplio alcance de los problemas en liza escritos por académicos y académicas de distintas disciplinas y bajo la lupa de enfoques diferentes; un equipo formado tanto por investigadores e investigadoras de larga experiencia como al inicio de su carrera, tanto de dentro como de fuera de la isla.

El libro se organiza en tres partes. La primera se centra en la política social. La particularidad de la política social de Cuba es el punto de partida de Laurence Whitehead, investigador sénior del Nuffield College de la Universidad de Oxford e investigador asociado del GIGA de Hamburgo. Estas políticas conforman un paquete integral que se ha desarrollado durante décadas. A la hora de tratar los desafíos de gobernanza en el sistema de política social contemporáneo de Cuba, Whitehead aduce que los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas fijados para 2030 son una buena vara de medir externa que encaja con los planes de La Habana. Sin embargo, para aunar ambos elementos todavía se necesitan más innovaciones en gobernanza. Whitehead concluye que la administración de Díaz-Canel necesita un proyecto atractivo y unificador, y cree que una agenda de política social reforzada sería la mejor oportunidad para ello.

Betsy Anaya Cruz y Anicia García Álvarez, de la Universidad de La Habana, destacan que los servicios sociales siempre han sido una prioridad en el proyecto socioeconómico de la Revolución. Sin embargo, la situación económica del país ha generado una serie de tensiones que ponen en tela de juicio la sostenibilidad de dichos servicios. Sobre esta base, ambas investigadoras hacen balance de los logros y los desafíos de la administración pública cubana a la hora de definir y construir un nuevo modelo de desarrollo económico y social.

Blandine Destremau, del Centro Nacional Francés de Investigación Científica (CNRS), aborda una cuestión muchas veces olvidada: los cuidados de la población mayor de Cuba. Gracias, en gran parte, a su extraordinario sistema de salud, Cuba cuenta con una de las poblaciones más longevas del mundo. Partiendo de una encuesta etnográfica, Destremau demuestra que el ideal moral de cuidar a la población de mayores en el hogar familiar está en conflicto con los procesos de transformación social en curso. Por consiguiente, la creación de un régimen de asistencia geriátrica constituye uno de los grandes retos de la agenda de reformas de política social en Cuba.

Otro aspecto clave cuando hablamos de bienestar social es la vivienda. Mireia Carrasco Ferri y María Jiménez Campos, arquitectas de la Universidad Politécnica de Madrid y la Universidad Politécnica de Sevilla respectivamente, analizan la gestión de la vivienda en el casco antiguo de La Habana. Las arquitectas proponen las cooperativas de vivienda como mecanismo de resiliencia urbana para fomentar una rehabilitación exhaustiva y un turismo sostenible, al mismo

tiempo que se protege el patrimonio arquitectónico y se mejoran las condiciones de vida de la población residente.

En el contexto pos-COVID, el acceso a los alimentos probablemente se haya convertido en la cuestión social más acuciante de todas. Anicia García Álvarez y Betsy Anaya Cruz analizan los conceptos de seguridad alimentaria y nutricional y ofrecen una visión general de la situación actual y sus desafíos en Cuba. También formulan propuestas sobre qué se puede hacer para aliviar las tensiones, entre las cuales se incluyen repensar el concepto de subsidios universales sobre productos distribuidos mediante el racionamiento.

La segunda parte del libro prosigue con el análisis de los desafíos socioeconómicos actuales de Cuba, haciendo hincapié en la transformación institucional como parte del proyecto de reforma económica. Los economistas José Antonio Alonso, de la Universidad Complutense de Madrid, y Pavel Vidal, de la Universidad Pontificia Javeriana de Cali, en Colombia, exploran los factores determinantes para el proceso de cambio institucional en Cuba. Alonso y Vidal consideran que existe un conflicto entre la rigidez de las instituciones formales y la fluidez de las instituciones informales y, basándose en un análisis de política económica, identifican aquellos sectores que tienden a favorecer las iniciativas de reforma y aquellos que las frenan.

Marcel Kunzmann, formado en Ciencias Políticas en la Freie Universität de Berlín, habla del rol de la planificación y del mercado en la economía cubana, un tema objeto de debate constante y cambios políticos desde la Revolución de 1959. Sirviéndose de conceptos analíticos impulsados por János Kornai, su capítulo enmarca el proceso de reforma actual en un contexto más amplio caracterizado por la experiencia económica histórica del socialismo en Cuba. A continuación, Kunzmann analiza tanto el emergente sector privado como las empresas estatales para preguntarse si Cuba está avanzando hacia un modelo coherente de socialismo de mercado.

Louis Thiemann, doctorante en Estudios del Desarrollo, y Claudia Mare, doctorada en Estudios Culturales, examinan el proceso de cambio desde una perspectiva de abajo arriba. Mediante la aplicación de conceptos de múltiples economías, infrapolíticas y subalternidad al caso cubano, ambos ponen de relieve los vínculos y las tensiones entre la economía formal impulsada por el Estado y la economía popular de los hogares, donde los mercados informales, las relaciones sociales y los vínculos familiares desempeñan un papel importante. Sirviéndose del lente de 'resistencia cotidiana' formulada por James Scott, conceptualizan todo esto como una transición desde abajo. Los autores concluyen que todo nuevo contrato social en Cuba debe reconciliar el proceso económico formal impulsado por el Gobierno con los motivos, los mecanismos y la legitimidad de la economía popular.

El capítulo de Ruxandra Ana, de la Universidad de Varsovia, también parte de una perspectiva de base de la economía cubana. La autora presenta un estudio de caso etnográfico centrado en las prácticas de trabajo y las actitudes asociadas en las escuelas de danza privadas de La Habana que aprovechan el patrimonio cultural de la isla al trabajar con turistas extranjeros. Un aspecto clave de su investigación son las tensiones entre las distintas interpretaciones de “profesionalidad”. Para los emprendedores privados, la visibilidad internacional, la competitividad y la marca personal son indicadores importantes de qué significa ser profesional. A su vez, bailarines y bailarinas recurren a los centros educativos estatales a fin de demostrar su profesionalidad, hecho que pone de manifiesto que la línea divisoria entre lo estatal y lo privado no es tan clara como muchas veces se cree.

La segunda parte finaliza con un estudio realizado por Rosa María Voghon Hernández, investigadora independiente doctorada en Sociología por la Universidad de La Habana. Voghon Hernández parte de la tradición latinoamericana de desarrollo de pensamiento crítico para analizar las crecientes desigualdades sociales asociadas al proceso de reforma económica de Cuba. El impacto de la pandemia de la COVID19 hace más necesario que nunca adherirse a un modelo económico que salvaguarde una protección social efectiva. En una época de gran incertidumbre económica y cambio generacional en las instituciones políticas, la preservación del tejido social cubano debería ser la base sobre la cual se construyan las perspectivas sociopolíticas de futuro de la isla.

La tercera parte del libro se fija en las reformas institucionales al más alto nivel nacional y, más concretamente, en la reforma de 2019 de la Constitución cubana y sus repercusiones. José Chofre-Sirvent, profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Alicante, analiza la función de la Constitución revisada en un contexto marcado por un proceso de reforma judicial general en curso y la reestructuración de las instituciones estatales centrales. Chofre-Sirvent hace hincapié en la separación de roles dentro del nuevo diseño institucional, con un presidente de la República que actúa con independencia del Consejo de Estado, y la introducción de la figura del primer ministro.

Carmen Antón Guardiola, profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Alicante, retoma este análisis para centrarse específicamente en la recepción de los tratados internacionales en Cuba. Según Antón Guardiola, con la nueva Constitución de 2019 se dejó pasar una oportunidad de dotar de coherencia interna al sistema jurídico cubano en este ámbito, ya que no prevé un procedimiento claro para la recepción de tratados internacionales en el ordenamiento jurídico cubano. Corresponde, por ahora, a la legislación ordinaria aclarar dicho procedimiento.

Yanina Welp, del Centro Albert Hirschmann para la Democracia, con sede en Ginebra, se centra en el proceso de participación deliberativa que acompañó la elaboración de la Constitución aprobada en 2019. Welp compara el proceso cubano con otras diez experiencias en países latinoamericanos y propone una serie de criterios básicos que se deben cumplir para que estos ejercicios participativos se consideren justos y democráticos. La autora concluye que el caso cubano revela que si bien el proceso deliberativo involucró a un número masivo de personas, no puede considerarse un proceso de participación ciudadana plural y autónomo.

La tercera parte – y, con ello, también el libro – concluye con un capítulo escrito por Francisco Sánchez, profesor titular de Ciencias Políticas en la Universidad de Salamanca, que analiza la coalición dominante que sostiene el orden político actual de Cuba. Para el autor hay tres factores cruciales: el control por parte de las fuerzas armadas sobre el proceso de cambio de liderazgo antes, durante y después de la sucesión de Fidel a Raúl Castro y, posteriormente, a Miguel Díaz-Canel; la centralidad continuada del Partido Comunista como núcleo esencial de poder y coordinación; y la emergencia de una élite política-tecnocrática que permanece fiel al orden socialista. El resultado es que la desaparición de Fidel Castro no ha supuesto el fin del régimen, sino más bien la transición de un sistema basado en un liderazgo fuerte y carismático a un sistema de socialismo burocrático.

* * *

En un inicio, esta publicación iba a ser el resultado de una conferencia que se iba a celebrar en abril de 2020 en el German Institute of Global and Area Studies (GIGA) en Hamburgo. La irrupción del virus obligó a cancelar la conferencia. A pesar de todo, mantuvimos vivo el esfuerzo y es por ello que quisiera dar mi más sincero agradecimiento al conjunto de autores y autoras que en ningún momento cuestionaron su compromiso con el proyecto, por redactar sus contribuciones y revisar entre pares los capítulos de sus colegas, por mantener un debate constante a través de los medios digitales, y por atenerse a fechas de cierre y revisar manuscritos a pesar de encontrarse en situaciones personales complejas. Las consecuencias de la pandemia global causada por la COVID19 no solo son parte de la temática abordada en este libro, sino que también han marcado su contexto de gestación.

Este volumen surge a raíz del “Foro Europa-Cuba”, un cometido de investigación de la red Jean Monnet, que reúne a académicos y académicas de 11 centros de enseñanza tanto en Europa como en Cuba. Quisiera transmitir mi más sincero agradecimiento a Anna Ayuso, a Marina Utgés y a su equipo del Barcelona Centre

for International Affairs (CIDOB) por haber coordinado tan hábilmente este cometido y por su inestimable apoyo a la publicación de este libro. Asimismo, quisiera dar las gracias al programa Erasmus+ de la Unión Europea por financiar el proyecto. Esperamos que sirva de apoyo a la cooperación entre la Unión Europea y Cuba, tal y como se establece en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en diciembre de 2016.

Es un privilegio poder contar con la publicación simultánea del libro en inglés y en español. Quisiera agradecer a Tom Hardy, Anna Calvete y Montserrat Sardà su excelente labor a la hora de traducir y revisar las contribuciones, así como a Simone Gotthard, Natalia Eduardo y Marcel Kunzmann por su dedicación y apoyo durante el proceso editorial.

Ambas versiones están disponibles en su totalidad como libros digitales de acceso abierto en la página de la editorial: www.budrich.de. Por último, gracias a Barbara Budrich por su entusiasmo a la hora de aceptar este inusual proyecto, y a Franziska Deller por su amable y eficiente colaboración durante el proceso de publicación.

Berlín, julio de 2021

Bibliografía

- Alonso, José Antonio (coord.) (2020). *Cooperation between the EU and Cuba for economic and productive reforms. The challenges of economic reform in Cuba*; Barcelona: CIDOB.
- Hansing, Katrin y Hoffmann, Bert (2020). “When Racial Inequalities Return: Assessing the Restratisation of Cuban Society 60 Years After Revolution”. *Latin American Politics and Society*, vol. 62, n.º 2, p. 29–52.
- Hoffmann, Bert (2016). “Bureaucratic socialism in reform mode: the changing politics of Cuba’s post-Fidel”. *Third World Quarterly*, 37(9), 1730–1744.

Parte I: Políticas sociales

Laurence Whitehead

Los retos de la gobernanza en la Cuba contemporánea: las políticas sociales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas

1 Introducción

La Cuba contemporánea enfrenta varias dificultades en múltiples frentes: la pandemia de la COVID-19, la persistencia de las sanciones unilaterales por parte de los Estados Unidos, el fracaso del chavismo en Venezuela, la lenta salida de los viejos fidelistas y los horizontes robados de la generación de jóvenes de la isla. 2020 fue un año de crisis: una crisis tan grave como la causada por la desintegración del bloque soviético en 1990. A ese punto de inflexión le siguió un traumático “periodo especial”, durante el cual muchas personas extranjeras, y no pocas en la isla, sospechaban que la Revolución de 1959 iba a desmoronarse. Aun así, tras la Guerra Fría, el comunismo cubano se ha mantenido bajo control durante tantos años como los que duró la protección soviética.

Hace un cuarto de siglo hice una reseña de diez libros sobre la situación de Cuba tras el periodo especial. Fue para la revista *London Review of Books* y llevaba el título “Cuba Down at Heel” (“Cuba en decadencia”; Whitehead, 1995). El *best seller* de la colección fue la publicación de *La hora final de Castro: La historia secreta detrás de la inminente caída del comunismo en Cuba*, de Andrés Oppenheimer (quien todavía trabaja como analista principal para el *Miami Herald*). Mi principal comentario sobre su obra fue que “Se podría argumentar que los lectores del *Miami Herald* deberían estar preparándose no para la hora final de Castro, sino para la década final”. Y, al final, Fidel Castro abandonó la Presidencia en 2008 y murió en 2016. En el IX Pleno de abril de 2019, el Partido Comunista de Cuba estableció su Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Mi artículo de 1995 terminaba así:

Prácticamente todas las críticas que se oyen hoy en día del régimen castrista ya eran evidentes cuando visité la isla por primera vez en septiembre de 1968. Para entender lo que ocurrió a la población de la isla desde entonces (y, por consiguiente, el tipo de sociedad que se puede

conseguir en los próximos 30 años) necesitamos estudios sobre salud, vivienda, justicia, y no más análisis del Gran Señor, el predicador y sus cortesanos.

Este documento de trabajo trata las políticas sociales en Cuba y, en consecuencia, pone el foco en los ámbitos específicos de la salud, la educación, la vivienda, el empleo y la desigualdad. Dado que dicho foco también es contemporáneo, es esencial incluir alguna consideración sobre la actual pandemia de la COVID-19. Evidentemente, debería analizarse como una crisis sanitaria, pero que se extiende claramente al resto de ámbitos de la política social a través de su impacto en la economía y el empleo. Aunque es demasiado pronto para evaluar las consecuencias de la drástica unificación monetaria que tuvo lugar en enero de 2021, del mismo modo que la pandemia, son irreversibles y probablemente tendrán un impacto de mayor alcance.

Incluso antes de la pandemia, estos temas no podían abordarse completamente de manera aislada, o solamente desde el punto de vista del marco económico y de gobernanza en el que deben operar. Así, las políticas nacionales de salud no pueden entenderse correctamente si no se analizan asimismo los compromisos internacionales de Cuba en relación con el despliegue de su personal sanitario en el extranjero y el sistema monetario dual que afecta al precio y la disponibilidad de los productos farmacéuticos que se distribuyen tanto a través del mercado de divisas local como a través del convertible. Lo mismo se puede decir de la educación y las políticas de empleo. Y ello es así incluso desde antes del empeoramiento reciente del cambio de divisas como consecuencia de la crisis de Venezuela, la terminación de los contratos de servicios médicos en buena parte de Sudamérica, el endurecimiento del embargo de los Estados Unidos y, como estocada final, el desplome del turismo a causa de la COVID-19.

Por todo ello tiene lógica situar estos temas de política social en el contexto de algunos de los retos de gobernanza más visibles de la Cuba contemporánea. Ello, sin olvidar que estos problemas de política social también deberían examinarse en el marco del sistema internacional. El excepcionalismo cubano es real (Hoffmann y Whitehead, 2007), pero se puede hacer un mal uso de él con fines propagandísticos. Debe analizarse de manera imparcial y comparada, lo que requiere aplicar criterios externos que no formen parte de la típica polémica a favor y en contra del régimen. En efecto, estos criterios deben ofrecer una perspectiva constructiva sobre las fortalezas y las debilidades relativas de Cuba, así como los objetivos políticos que podría priorizar en la próxima década – especialmente después de que la ambición previa del régimen de “construir una sociedad comunista” fuera dejada de lado en la reforma constitucional de 2019. Afortunadamente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, que deben conseguirse para 2030, han encontrado apoyo tanto por parte del Gobier-

no de La Habana como por parte de sus críticos externos. Aunque se trata de una agenda muy ambiciosa y algo imprecisa, ofrece un conjunto de objetivos (incluso de “entregables”) cuyo realismo se puede calibrar y probar tanto en la isla como en el hemisferio occidental y, en efecto, en todo el mundo.

Este artículo pretende ofrecer una muy breve descripción de estos aspectos, tal y como los percibo cuando observo la isla desde mi perspectiva externa y comparada. No apunto a ofrecer una relación ni completa ni profunda de estos ámbitos, sino subrayar algunas características distintivas del caso cubano que deben tenerse en cuenta a la hora de examinar dilemas específicos de la política social e intentar proponer reformas factibles.

La primera parte de este artículo hace un repaso a los principales ámbitos de la política social, mientras que la segunda aborda diferentes cuestiones de gobernanza. Y aquí es importante empezar con una advertencia. Mi principal ámbito de conocimiento es la democratización comparada, pero aquí no pretendo enfocarme en tales cuestiones, ignoradas y poco especificadas¹. En este artículo, me refiero a los “retos de la gobernanza” como esas alternativas políticas y métodos de gobernar actualmente vigentes en la isla, tal y como los definen las estructuras constitucionales, legales y administrativas predominantes. No obstante, tal y como dejó patente la reforma de la Constitución socialista de 1976 que tuvo lugar en 2019, en el actual sistema se está produciendo una transferencia de poder generacional y la sociedad está articulando un abanico de nuevas demandas y expectativas sociales. Se trata de retos incuestionables de la gobernanza que pueden analizarse desde una perspectiva comparada, incluso bajo la hipótesis de trabajo (ciertamente controvertida) de que hay algo cercano a la actual estructura de poder (y las actuales “reglas del juego”) que seguirá regulando la formación de políticas en los próximos años.

1 En dos publicaciones anteriores, de 2007 y 2016, analicé las perspectivas políticas de Cuba tras la Guerra Fría desde mi punto de vista, enfocado en las „transiciones hacia la democracia“. En ambas concluí que, a causa del excepcionalismo cubano, era imprudente predecir una democratización convencional en un futuro próximo. Pero ahora parece que podría darse una flexibilización de la polarización ideológica que ha bloqueado durante tanto tiempo el surgimiento de opciones intermedias. No obstante, mi veredicto era que la temporización y el contexto de un cambio así seguían siendo altamente indeterminados, lo que dejaba su contenido democrático abierto a un abanico de posibilidades. Ello sigue siendo mi punto de vista a principios de 2021. (En Hoffmann y Whitehead [2007] utilicé a Benjamin Constant como modelo, y en Whitehead [2016] reflexioné sobre las implicaciones inciertas de la incipiente apertura del presidente Obama.)

2 Seis ámbitos principales de la política social

2.1 Sanidad

Antes de 1959, Cuba ya mostraba una cierta fuerza como centro de experticia médica. Tras la Revolución, el nuevo régimen dio una prioridad excepcional al desarrollo de una capacidad sanitaria amplia, universal, de alta calidad y gratuita (artículo 72 de la actual Constitución). Un tiempo después, convirtió la formación y la asistencia médica internacional un elemento esencial de su política exterior, haciendo especial atención a las necesidades sanitarias de las poblaciones pobres de varios territorios del tercer mundo sin buen acceso a la sanidad. Se trataba de una elección política deliberada y persistente, sin duda motivada, en parte, por el deseo de contrastar los beneficios de un enfoque socialista a la atención sanitaria con las limitaciones del sistema privatizado y basado en el mercado que prevalecía en los Estados Unidos.

Incluso antes de la pandemia actual, el particular enfoque de Cuba era ampliamente reconocido como una alternativa constructiva a las ortodoxias de occidente, aunque también atraía, de manera inevitable, muchas críticas y hostilidad por parte de los defensores de la sanidad privada (el elemento central de dichas críticas era que una atención médica politizada negaba la libre elección por parte tanto del paciente como del profesional). La actual disposición legal cubana puede compararse, en el marco de la Agenda 2030 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, con el ODS 3.c. Dice así: “Aumentar sustancialmente la financiación de la salud y la contratación, el desarrollo, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo”. El horizonte temporal para los ODS es 2030.

Según la versión de diciembre de 2018 de las estadísticas de la fuerza de trabajo en salud de la Organización Mundial de la Salud, el número de doctores cubanos era de 95.487 para una población total de 11,3 millones. Ello equivale a 84,2 doctores por 10.000 habitantes, cifra considerablemente mayor que en cualquier otro país del mundo². Tras Cuba se encuentra Georgia, con una ratio de 71,2 doctores por 10.000 habitantes, y luego Uruguay, con 50,8. Italia tiene 39,8; España, 38,7; el Reino Unido, 28,1, y Estados Unidos, 26,1³. En América Latina,

2 Si se descuenta el personal médico que se encuentra en misiones en el extranjero, la ratio todavía es admirable: 68 doctores por cada 10.000 habitantes. La Organización Mundial de la Salud reconoce algunos problemas relativos a la comparabilidad de los datos y se basa en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones.

3 De acuerdo con el Migration Policy Institute (Gelatt, 2020), el 29 % de los médicos en los Estados Unidos ha nacido fuera del país, de modo que la ratio de doctores estadounidenses por cada

Argentina sigue a Uruguay con 39,9; México tiene 22,8. Por el otro lado, Guatemala tiene 3,5; Honduras, 3,1, y Haití, solo 2,3. Cuba también presenta unas ratios muy altas en cuanto al número de enfermeros y camas de hospital por cápita.

El excepcionalismo cubano en el ámbito de la sanidad va más allá de la provisión de salud en el país. Se calcula que, en los últimos 50 años, las universidades cubanas han graduado a más de 100.000 profesionales médicos, no solo nacionales sino también provenientes de unos 80 países, quienes recibieron su educación de manera gratuita. La empresa pública Servicios Médicos Cubanos, S. A. proporciona personal médico contratado a un gran número de países en los que su sistema de salud no llega a las poblaciones más pobres y vulnerables. Por ejemplo, hasta 2019 la empresa había mandado personal a Bolivia y Brasil, y actualmente lo hace a Argentina, Sudáfrica y algunos Estados caribeños que incluyen Haití y, principalmente, Venezuela. Desde la pandemia, Cuba ha enviado a un buen número de personal médico y de enfermería al norte de Italia para hacer frente a la pandemia, así como a Andorra y Qatar. En total, había 28.760 profesionales de la salud cubanos en el extranjero, incluyendo 14 brigadas internacionales Henry Reeve, especializadas en la ayuda de emergencia en casos de catástrofes naturales o brotes de enfermedades epidémicas, y que se componen de unos 1.400 profesionales. Los servicios de salud en el extranjero proporcionan la mayor fuente de divisas para la isla.

Es importante añadir que se espera que quienes reciben una educación médica gratuita ofrecida por el Estado posteriormente hagan carrera como funcionarios públicos, obedeciendo instrucciones sobre su lugar de trabajo y aceptando remuneraciones muy bajas, incluso cuando se les destina a puestos muy difíciles. Algunos médicos bien pagados de otros países, quienes no están dispuestos a afrontar tales niveles de adversidad para servir a su gente, han condenado *rápidamente al Estado cubano por* “sacar provecho” (presuntamente) de la situación al retener un alto porcentaje de los pagos resultantes en moneda extranjera (desde Brasil se reporta una ratio del 75 %). Algunas voces también aseguran que la calidad de la sanidad cubana no está a la altura de los estándares que esperarían los sectores más privilegiados de su población. Estas críticas, no obstante, a menudo parecen hacerse bajo un punto de vista egoísta y muestran poco interés en abordar las inequidades sanitarias priorizadas por la asistencia cubana (se ha afirmado que alrededor de un 10 % de los municipios brasileños no

10.000 habitantes es inferior a 20 (lo mismo sucede en el Reino Unido). Mientras que la pobre Cuba contribuye con doctores al sur global, estas democracias ricas anglosajonas saquean el capital humano pagado por los contribuyentes de los países menos desarrollados.

tenían ninguna fuente de experticia *médica más allá de los cubanos expulsados recientemente*⁴).

Existe otra corriente internacional en torno a la política sanitaria que debe mencionarse. En algunos ámbitos (como la meningitis, la pigmentación de la piel, el melanoma y el tratamiento de la diabetes grave para prevenir la amputación) y líneas de investigación (como el interferón alfa 2b humano recombinante, un medicamento antiviral usado en un proyecto conjunto con China como posible terapia contra la COVID-19), Cuba es líder mundial en investigación y no solamente un proveedor de asistencia básica. Así, entre otros, tiene experticia para frenar el ébola y la meningitis que puede adaptarse al tratamiento de la COVID-19⁵. El turismo sanitario, por medio del cual se ofrecen tratamientos baratos y seguros a los visitantes extranjeros, se ha convertido en una fuente importante de ingresos en divisas. Además, líderes políticos internacionales, desde Sadam Huseín hasta Lula da Silva, Hugo Chávez y Evo Morales, han evaluado la sanidad cubana tanto segura a nivel político como profesionalmente fiable.

Al final, no obstante, las pruebas de fuego para este particular enfoque en un ámbito tan crucial de las políticas públicas como es la salud hacen referencia a cuán bien se cubren las necesidades básicas de salud de una población isleña cada vez más envejecida y relativamente empobrecida, y a cuán sostenible puede ser este enorme esfuerzo fiscal. Todo ello, dadas la competición por los recursos estatales y la gran escasez y cuellos de botella que afectan al sistema de racionamiento bajo la presión de un duradero embargo unilateral por parte de los Estados Unidos. Todos ellos ya representaban retos gigantes antes de que los Estados Unidos fortalecieran sus sanciones en contra del régimen y la alianza con Venezuela se desestabilizara. En la mayor parte de las clínicas cubanas existe una escasez extrema de muchas medicinas básicas como las aspirinas.

Todavía queda por ver en qué condiciones saldrá Cuba de esta situación, en comparación con sus vecinos caribeños y latinoamericanos, a medida que avanza la pandemia a lo largo y ancho de la isla (Blofield *et al.*, 2020). Las primeras señales mostraban un confinamiento severo (con 67 centros de aislamiento y 10.000 camas en toda la isla) y una apuesta por el rastreo de los contactos estrechos (a finales de marzo de 2020 el cuerpo sanitario analizó a 8,7 de un total de

4 El 18 de febrero de 2020, el periódico *El País* informó de que todavía había 757 vacantes en puestos médicos en los municipios más vulnerables a causa del „abandono“ del personal brasileño contratado para reemplazar a los médicos cubanos que la Administración Bolsonaro expulsó en noviembre de 2018.

5 La revista médica con sede en California *MEDICC Review* analiza desde hace tiempo la cobertura de facultativos de la sanidad cubana. El número de abril de 2020 (vol. 22, núm. 2) ofrece información sumamente completa y precisa sobre la COVID-19 y las respuestas iniciales por parte de la isla.

11,2 millones de cubanos). Ello logró aplanar la curva con relativa facilidad hasta noviembre de 2021, pues desde entonces el número de infecciones ha subido fuertemente. Además, los efectos secundarios en otras políticas sociales relacionadas han sido muy perjudiciales (Morris y Kelman, 2020). Visto desde el lado positivo, un seguimiento médico cercano de toda la población podría ayudar a contener la pandemia. Desde el lado negativo, los críticos del régimen se han apresurado a poner en duda la credibilidad de los datos relativos al desempeño del Estado dado el control centralizado de la información y los desafíos políticos implicados⁶.

A continuación, se ofrece otro factor determinante para la salud pública: la seguridad alimentaria.

2.2 Seguridad alimentaria

El ODS 2 de las Naciones Unidas apunta a “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”. También la política pública cubana en este ámbito ha diferido de la de prácticamente el resto de países del hemisferio occidental. Y, por lo menos si la comparamos con las de sus principales socios caribeños, el excepcionalismo político de la isla ha ofrecido muy buenos resultados —aunque, como veremos, con un alto coste y con un gran símbolo de interrogación acerca de su sostenibilidad.

Hasta que terminó la ayuda soviética en 1990, la canasta básica, que incluía alimentos racionados para cada hogar, ofrecía el suministro, de manera más o menos garantizada, de alimentos básicos para erradicar la malnutrición y el hambre de la población —aunque no proporcionara necesariamente comida variada y óptima desde el punto de vista nutricional. A pesar de ello, la agricultura colectivizada y el suministro obligatorio de un porcentaje de la producción al Estado a precios bajos por parte de los pequeños agricultores no consiguieron que el Estado produjera un excedente alimentario, tal y como el eminente agrónomo francés René Dumont había predicho medio siglo antes (Dumont, 1970). Al contrario, el suministro de la canasta básica terminó dependiendo de las importaciones, y cuando la moneda extranjera no estaba disponible la “sostenibilidad” del sistema de seguridad alimentaria cubano se desestabilizaba. El régimen debió implementar reformas y la sustitución de importaciones durante el periodo especial de extremas dificultades desde principios hasta mitades de la

6 En parte para hacer frente a este reto, el Ministerio de Salud Pública se acoge a las definiciones de la OMS y ofrece informes hospitalarios diarios excepcionalmente pormenorizados, que incluyen detalles biométricos y del tratamiento de cada caso grave y crítico que se atiende, así como de cada fallecimiento.

década de los 90. Pero tan pronto como los dólares volvieron a abundar (gracias al dinero que dejaban los turistas occidentales y a la ayuda de Venezuela), se permitió que la dependencia de la producción nacional volviera a descender. (En un reciente listado de países clasificados según el crecimiento de su agricultura, Cuba se situaba en la posición 186; Nation Master a.) Se trata de una elección política remarcable, no solo por el clima favorable y las condiciones de la tierra en la isla, sino también por la demostración en Vietnam, China y otros países de que un enfoque de mercado más liberal podía generar excedente alimentario de manera rápida y sin necesidad de poner en riesgo el control del Estado por parte del partido dominante.

En 2017, Cuba importó carne de ave por un valor de 246 millones de dólares estadounidenses, harina por un valor de 177 millones, leche concentrada por un valor de 165 millones, maíz por un valor de 155 millones, harina de soya por un valor de 100 millones, pienso por un valor de 82 millones, arroz por un valor de 57 millones, café por un valor de 28 millones, cerveza por un valor de 26 millones, queso por un valor de 22 millones, carne de cerdo por un valor de 9 millones, mantequilla por un valor de 8 millones, patatas por un valor de 8 millones, etc. Ese año, las importaciones globales de alimentos de la isla fueron superiores al valor total de exportaciones de bienes (1.410 millones) y representaron el 30 % de todas las importaciones (OEC, 2020). Muchos de los elementos de la lista de importaciones podrían haberse producido en la isla (se dice que la mitad de sus tierras cultivables no están cultivadas). Un porcentaje notable de las importaciones de alimentos se destinaron a abastecer el mercado de turistas, quienes esperan una calidad más alta que la que acostumbra a ofrecer la agricultura cubana, con su mercado garantizado y a bajo precio. En abril de 2020, se informó de que los productores locales habían descubierto, para su sorpresa, que podían producir carne de hamburguesa y tortas de patata de origen cubano y, con ellas, hacer la competencia a los mismos productos de origen importado.

Otro motivo fundamental por el que los alimentos importados han desplazado la producción local es el mal estado del sistema nacional de transporte.

2.3 Transporte

El ODS 11.2 tiene como meta “Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos [...], en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable [...]”.

Cuba es famosa por sus vehículos de origen estadounidense, producidos antes de 1959, cuidadosamente conservados y devoradores de gasolina. Se importaron cuando los precios de la gasolina eran bajos y existía una integración

cercana con la economía de Florida. Todavía circula una cantidad sorprendentemente alta de estos vehículos (que a menudo cuentan con motores japoneses mucho más modernos y económicos). Se calcula que todavía existen unos 60.000, pero su kilometraje anual medio es muy bajo. Más allá de este nicho de mercado, en 2004 solo existían 173.000 vehículos en funcionamiento, lo que es una cifra muy baja para una población de 11 millones. Y, aunque las cifras actuales podrían llegar a doblar las de 2004, las carreteras continúan estando muy vacías si atendemos a los estándares del resto de países del hemisferio occidental: en un ránking reciente, Cuba se encontraba en la posición 134 en cuanto a vehículos a motor por cada 1.000 habitantes (Nation Master b). Un alto porcentaje de los automóviles en circulación pertenecen al sector público o se destinan al alquiler para turistas⁷. Las bicicletas representan una alternativa de transporte privado, aunque son propensas a sufrir accidentes. Las bicicletas eléctricas han experimentado un auge en los últimos tiempos.

En este sentido, existe claramente una oportunidad excepcional para desarrollar un sistema fuerte de transporte público de acuerdo con las especificaciones del ODS 11.2. Antes de que Estados Unidos fortaleciera sus sanciones a Cuba y la pandemia azotara al mundo, se había realizado un cierto progreso en esta dirección. Por ejemplo, los modernos autobuses diésel recibidos desde China habían mejorado la agotada red urbana, y Pekín también había contribuido a mejorar la red de transporte de mercancías por ferrocarril (especialmente, el tramo que une La Habana y Santiago). A pesar de ello, las vías de acceso y las líneas secundarias siguen siendo sumamente deficientes, y en las condiciones actuales probablemente solo se puedan mantener al 100 % las conexiones de transporte público más esenciales. En particular, los territorios rurales y agrícolas descapitalizados tienen todavía más limitaciones para abastecerse, lo que probablemente impida una sustitución ágil de las importaciones de alimentos. La mala cobertura del transporte público también obstaculiza el buen funcionamiento del sistema sanitario, incluyendo la capacidad de respuesta ante la COVID-19. (Desde un punto de vista positivo, ello también puede conllevar una ralentización de la propagación de la enfermedad y facilitar una mayor aceptación colectiva de los requisitos de confinamiento.)

Otro elemento esencial para la gestión de la epidemia es la vivienda.

7 Si, tal y como apunta el editor sobre medio ambiente del periódico *The Guardian* (20 de abril de 2020), existe una fuerte correlación entre la letalidad de la COVID-19 y la concentración de partículas de dióxido de nitrógeno en la atmósfera urbana, la densidad de automóviles, excepcionalmente baja, de Cuba ayuda a las autoridades en sus campañas contra el virus.

2.4 Vivienda

El ODS 11 pretende “Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles” y su primera meta, 11.1, “Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos [...] seguros y asequibles [...]”. ONU-Hábitat y su Nueva Agenda Urbana apuntan que, aunque cada vez existen más propiedades vacías y sobrantes en todo el mundo, para la mayor parte de la población la vivienda no es asequible e incluso, para muchos, ni es segura ni cuenta con servicios básicos.

En el ámbito de la vivienda (artículo 71 de la Constitución actual), como en tantas otras políticas sociales, Cuba es una excepción. La Revolución terminó con el alquiler y eliminó las hipotecas y el mercado inmobiliario. De acuerdo con la Ley de Reforma Urbana de 1959, más del 85 % de la población cubana es propietaria de su vivienda (o, por lo menos, reside en una vivienda propiedad de otra persona de su familia). Ello, no obstante, se combina con una larga lucha contra “problemas relativos a una oferta de vivienda insuficiente tanto porque faltan viviendas disponibles como porque faltan recursos para mantener y mejorar el parque existente” (Grein, 2015: 1). La Revolución entiende la vivienda como un servicio social y no como un medio de producción o inversión. Pero, a diferencia de lo que ocurre con la educación o la salud, la vivienda implica la propiedad privada. En ausencia de un mercado de viviendas, se calcula que en 2012 siete de cada diez viviendas en La Habana requerían importantes reparaciones. Existían 3,9 unidades residenciales para una población de 11,3 millones, pero todavía se necesitaban 500.000 más. Cada año, el Gobierno construyó 16.000 viviendas, y también, según se apunta, el sector privado construyó 10.000 más. Sin embargo, por poner un ejemplo, el huracán Sandy de 2012 destruyó un total de 22.000 viviendas. Y, de manera tardía (medio siglo después de la revolucionaria Ley de Reforma Urbana), en 2011 se aprobó el Decreto Ley 288 que abrió el país al mercado inmobiliario privado, aunque existen condiciones: las hipotecas todavía están prohibidas, solo las personas con nacionalidad cubana pueden comprar viviendas y nadie puede tener en propiedad más de dos viviendas.

En 2015 se habían abierto 1.100 puntos de venta de materiales para la construcción de viviendas del Gobierno y se ofrecían ayudas públicas limitadas para la mejora de las viviendas. Aunque se volvió a permitir el arriendo de viviendas, los desahucios no están permitidos y los inquilinos no pueden recibir ninguna compensación si los propietarios no conservan sus propiedades.

Cuba aborda el ODS 11.1 desde un ángulo muy diferente al del resto de países del hemisferio occidental, en los que prevalecen el alquiler y la propiedad privada (incluyendo la especulación con la propiedad y la autoconstrucción). Es razonable defender que los mercados de la propiedad latinoamericanos no favorecen la consecución de los ODS para 2030. Pero es igual de certero que medio

siglo de supresión total de las fuerzas de mercado en Cuba tampoco se ha mostrado capaz de asegurar un acceso a la vivienda “seguro, resiliente y sostenible” para todos. El Decreto Ley 288, por lo menos, constituye un reconocimiento de las deficiencias resultantes, aunque por sí mismo no ofrezca una solución. Para cumplir con el objetivo, sería necesario un sistema de oferta más flexible y reactivo, así como la expansión de los derechos de propiedad por parte de la población (especialmente, en el ámbito del financiamiento de viviendas).

2.5 Educación

Cuba había avanzado extraordinariamente en el cumplimiento del ODS 4 sesenta y tantos años antes de lo programado. Este objetivo de las Naciones Unidas propone que todos los niños y las niñas puedan terminar la escuela primaria y secundaria de manera gratuita para 2030. También apunta a asegurar el acceso en condiciones de igualdad a una formación profesional asequible y eliminar las disparidades de género y riqueza a fin de conseguir el acceso universal a una enseñanza superior de calidad.

En la Cuba actual, la educación es gratuita, universal y obligatoria para todos los niños y niñas con edades comprendidas entre los 6 y los 17 años (artículo 73 de la Constitución actual). La isla ha liderado la lista de países de todo el mundo en cuanto a gasto público en educación como porcentaje del PIB (Nation Master c). La alfabetización es casi universal y hay pocos abandonos (como tampoco existen escuelas privadas para la élite). El número máximo de alumnos por profesor es de 25, con la meta de que sean 15 en las escuelas secundarias. Se ofrecen comidas escolares gratuitas para todo el alumnado, con lo que, a diferencia de lo que ocurre en el resto de Latinoamérica (excepto, quizás, Uruguay), la malnutrición infantil es escasa. También se minimizan la obesidad y la violencia en las escuelas⁸. En las zonas rurales donde la electricidad no es constante, las escuelas están equipadas con paneles solares.

La educación postsecundaria y superior también es gratuita. El equilibrio entre hombres y mujeres es correcto (es difícil encontrar datos sobre la existencia de un equilibrio racial, pero véase Hansing y Hoffmann, 2020), por lo menos en algunos de los principales ámbitos —en particular, la medicina y también las ciencias aplicadas— y si se comparan los niveles internacionales, aunque otras

8 La verdadera calidad de los éxitos cubanos en la esfera de la educación fue objeto de polémica en los Estados Unidos tras los halagos, por parte del senador Sanders, de este aspecto de la Revolución. Una opinión totalmente opuesta la ofrece el profesor Paul E. Peterson, de la Hoover Institution, en el artículo „Cuban Schools: Too Good to be True“ („Escuelas cubanas, demasiado buenas para ser verdad“, *Education Next*, 16 de marzo de 2020).

disciplinas son sensibles políticamente para que las autoridades toleren la plena expresión. Las ciencias económicas han ido ganando mayor prestigio y calidad desde el derrumbe de la URSS, y los economistas tienen más margen que otros científicos sociales para “explicar las cosas como son”. La excepcional producción cultural de Cuba, en términos de música, pintura, teatro, cine y literatura, indica que las humanidades siguen vibrantes, sea con el apoyo de las autoridades o sin él (para más información sobre creatividad cultural no apoyada por el Estado, véase, entre otros, Dabène, 2020).

Una investigación más detallada y desde el punto de vista etnográfico de la educación en Cuba demostraría, sin duda, las limitaciones que presenta el testimonio positivo anterior. No se permite la libertad de pensamiento ni al profesorado ni al alumnado y, como sucede en todos los países, la calidad de la educación es algo diferente según se trate de barrios y sectores sociales privilegiados o desfavorecidos. En un ensayo anterior mencioné brevemente las similitudes entre los modelos sociales cubano y “espartano” (Hoffmann y Whitehead, 2007: 20), y probablemente todavía sea correcto evaluar las limitaciones y los progresos educativos de la isla desde esa perspectiva. Es importante remarcar que Esparta demostraría un desempeño bastante positivo en los términos del ODS 11.1. El principal problema se presentaría en torno a la calidad. ¿Hasta qué punto se ofrece una formación sólida y exhaustiva para todos que satisfaga el requisito de “educación de calidad”? (En todos los países latinoamericanos donde su ausencia es notoria quedaría mucho camino por delante.) O, por otro lado, ¿fomentar el pensamiento crítico y el cuestionamiento (lo que quizás se asemejaría al estilo ateniense) también formaría parte indispensable de una educación de calidad?

Nos situemos donde nos situemos en el debate, los éxitos en la educación masiva por parte de Cuba deben ser reconocidos y proporcionan la base para mejoras potenciales. Muchos países latinoamericanos no están en una situación tan favorable. De cara al futuro, será decisivo proporcionar a la actual fuerza de trabajo (por no hablar de la nueva generación de ciudadanos cubanos) un nivel de alfabetización digital que actualmente es difícil de desarrollar dadas la gran limitación de recursos tecnológicos, así como la falta de confianza por parte de las autoridades de los canales de comunicación horizontales y no autorizados. Ello nos lleva a la última política social objeto de análisis.

2.6 Empleo

El ODS 8 pretende “Promover [...] el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, e incluye especialmente la protección social y las oportunidades laborales para la juventud y las minorías vulnerables. Ello se alinea con los artículos 68 y 69 de la Constitución.

Las estadísticas básicas de la Organización Internacional del Trabajo colocan a Cuba en una buena posición en cuanto al cumplimiento de dichos criterios. Por ejemplo, la tasa de participación de la mano de obra en 2012 era de un 74,2 %, la tasa de desempleo era de un 2,4 % en 2015 (6,1 % para la juventud en 2010), se trabajaban 41 horas efectivas a la semana por persona empleada en 2010, había una tasa de afiliación sindical del 81,4 % en 2008 y las cifras sobre seguridad y salud en el trabajo eran excelentes, entre otros datos.

Pero entre todas estas cifras hay una mucho más preocupante: en 2010, los empleados cubanos ganaban de media al mes 448 pesos cubanos, es decir, menos de un dólar estadounidense al día al tipo de cambio oficial (para consultar todas las cifras, véase Organización Mundial del Trabajo). El umbral internacional de pobreza del Banco Mundial se situaba recientemente en 1,90 dólares al mes, aunque también existe el umbral de los 3,20 dólares, así como un amplio debate sobre la manera de calcular la paridad de poder adquisitivo. La cifra sobre los ingresos calculada por las autoridades cubanas difiere del concepto utilizado por el Banco Mundial, pues la primera es calculada por trabajador y la segunda, por cápita. Por otro lado, la cifra del Banco Mundial hace referencia a los ingresos totales, mientras que en Cuba existen notables complementos no monetarios a la renta, como son la educación y la sanidad gratuitas, la propiedad de la vivienda y la canasta básica. En Cuba, solamente es exigua la remuneración directa que se percibe por el empleo, de modo que la cifra relativa al umbral de pobreza del Banco Mundial no es comparable⁹. De hecho, el mercado interno ofrece bienes pagados en pesos que toda la población activa puede permitirse, de modo que la conversión en dólares es engañosa. No obstante, desde el punto de vista psicológico el cálculo es muy desmoralizador, y las personas que están atrapadas en la economía del peso son muy pobres en comparación con las que tienen acceso al dólar. Por ello, estos ingresos semanales oficiales, que son extremadamente bajos, explican por qué la mayoría de cubanos están acostumbrados a realizar actividades informales para resolver su falta de ingresos. Ello también confiere credibilidad al irónico eslogan: “Ellos hacen como que nos pagan, nosotros hacemos como que trabajamos”¹⁰.

En la última década, el mercado de trabajo de la isla ha cambiado considerablemente y ha ido erosionando en gran parte el monopolio del sobredimensiona-

9 Se dice que en la Unión Soviética, en los años 80, alrededor del 60 % de los ingresos de los trabajadores se canalizaba a través de varios tipos de financiación colectiva y no en forma de salario (Mandel, 1988).

10 Esta afirmación es recurrente y existe poca evidencia pero, en realidad, la supervisión del trabajador, la presión entre pares e incluso la incitación a ser leal al partido generan probablemente un desempeño laboral significativo en ausencia de incentivos monetarios decentes para trabajar duro.

do sector público como proveedor de empleo. Este artículo no pretende analizar detenidamente el aumento del empleo en el sector privado. Pero, en términos generales, a finales de los años 80 solo el 8 % de la fuerza de trabajo se encontraba en el sector no estatal, mientras que en diciembre de 2018, según la central sindical CTC, la ratio se había cuadruplicado y llegaba al 32 % (en este sentido, se entiende que el sector no estatal incluye a los trabajadores de cooperativas y el sector privado más pequeño). El 62 % de los trabajadores registrados en el sector no estatal están afiliados a la única confederación de sindicatos a través de las más de 7.000 organizaciones sindicales de base (*Cuba News*, 25 de abril de 2019). Actualmente se cuentan 123 actividades que pueden ser objeto del trabajo privado, pero dado que se clasifican como trabajo por cuenta propia tienen mucha menos protección social que las que se enmarcan en el sector cooperativo. Más allá de estos medios de empleo reconocidos, el sector informal es extremadamente marginal en comparación con el resto del subcontinente, y se contienen con eficacia el crimen organizado y la extorsión perpetrada por bandas.

Estos seis ámbitos de las políticas públicas están interconectados y deben ser analizados como un todo. Tal y como hemos visto, en conjunto se alinean de manera inusitada con las especificaciones de los ODS de las Naciones Unidas, a diferencia de lo que ocurre en los países vecinos. No obstante, también es evidente que esta matriz estaba lejos de ser satisfactoria incluso antes de que terminara la generosidad venezolana, Estados Unidos endureciera su embargo y llegara la pandemia de la COVID-19. A lo largo de, por lo menos, la última década, las autoridades de La Habana han intentado actualizar el modelo de políticas sociales heredado a fin de mitigar estas deficiencias, pero hasta la fecha han conseguido resultados muy limitados. Las condiciones de la crisis de 2020 y 2021 y las limitaciones si comparamos la situación con las ambiciones de los ODS refuerzan la idea de que la Administración Díaz-Canel se enfrenta a unos retos extremadamente graves, estructurales y a largo plazo a lo largo y ancho del espectro de las políticas sociales. Existe un riesgo claro de que las reformas de emergencia introducidas en enero de 2021 redistribuirán los recursos estatales, en la actualidad notablemente escasos, para abarcar algunos sectores productivos a cambio de una descapitalización drástica de sectores sociales que ya se encuentran bajo presión, como son la educación, la vivienda y las pensiones. Ante este panorama, la segunda parte de este artículo se enfoca en los problemas de gobernanza que deberán abordarse si se pretende que la población cubana obtenga los beneficios sociales que tanto la Constitución cubana (en su revisión de 2019) como los ODS establecen como requisitos.

3 La gobernanza de la matriz de políticas sociales

En octubre de 2019, los 600 miembros de la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba “eligieron”¹¹ de manera unánime a Miguel Díaz-Canel como presidente de la República, de acuerdo con la reforma constitucional ratificada a través de un referendo popular el año anterior. La Presidencia había sido abolida en 1976 a través de la Constitución “socialista” aprobada entonces. Aunque ahora ha revivido y el Gobierno formal ha fortalecido su posición con respecto al Partido Comunista de Cuba (PCC), en virtud de la Constitución el PCC continúa siendo “la fuerza dirigente superior de la sociedad y el Estado”, y Raúl Castro continuó como su primer secretario hasta el Congreso del Partido de 2021, en el cual pasó el mando a Díaz-Canel (quien, con 59 años, es 29 años más joven que Castro). De manera más amplia, Cuba se encuentra actualmente inmerso en una transferencia de responsabilidades intergeneracional, con la cohorte de guerrilleros geriátricos fundadores del partido dando paso, de manera planificada y ordenada, a generaciones más jóvenes de burócratas del Estado y el partido cuyos reclamos de autoridad provienen más de su competencia gubernamental que de sus luchas históricas. Las nuevas normas de 2019 establecen límites de edad y duración del mandato a los nuevos gobernantes, lo que contrasta mucho con las prerrogativas perpetuas de sus predecesores.

Desde el inicio, Díaz-Canel y sus colegas han tenido que enfrentar una multitud de retos de gobernanza en casi todos los frentes. Algunos de ellos eran a mediano o largo plazo, algunos otros estaban relacionados con la seguridad y la esfera internacional, otro grupo de retos (especialmente, los relacionados con las graves disfunciones del sistema económico) era relativo a la esfera nacional y, por último, algunos simplemente apuntaban a la gestión de la transición de las viejas estructuras verticalistas a unas nuevas prácticas de gobernanza más normalizadas y reguladas. En primavera de 2020, todos estos retos se vieron afectados por una crisis mucho más inmediata y urgente, incluso existencial, tanto por los efectos de la COVID-19 como por las adversidades internacionales que acentúan

11 La clasificación comparada de los regímenes leninistas realizada por Ken Jowitt distingue entre una fase de „consolidación“ que se corresponde en buena manera con la Constitución cubana de 1976 y una fase de „inclusión“ alineada con las enmiendas de 2019 (Jowitt, 1992, capítulo 3). El autor, sin embargo, diferencia entre regímenes leninistas y, en particular, apunta que en Cuba, a diferencia de en muchos otros países, el régimen se instauró tras la desestalinización de la URSS, razón por la cual presenta algunas características „excepcionales“. Por mi parte, añadiría que la marcha a gran escala de disidentes hacia los Estados Unidos redujo el nivel de represión interna (salida en lugar de gulag) y que la estructura „heroica“ del carisma revolucionario se mantuvo viva gracias a la generación de la guerrilla y a las consecuencias del bloqueo impuesto por Estados Unidos.

los legados políticos negativos generados a lo largo de los años. En este contexto global, extremadamente difícil de sortear, debemos situar el objeto, mucho más limitado, de este artículo: los retos de la gobernanza en el sector de las políticas sociales. Mi intención no es ofrecer una visión exhaustiva de todos los ámbitos políticos que debe abordar el nuevo Gobierno. Pero sería extremadamente artificial y tendencioso aislar algunos de los retos sectoriales de su contexto. Las siete rúbricas que incluyo a continuación cubren la mayor parte de las dificultades que asolan las decisiones políticas en el ámbito social (y es así como las voy a ilustrar). En todo caso, se extienden, obviamente, a otros ámbitos más amplios.

3.1 Mando y control

Tal y como se mencionó, el PCC sigue siendo la fuerza principal en la sociedad y el Estado cubanos, con un historial de seis décadas de un invasivo mando y control, en ocasiones orgullosamente arbitrario (Whitehead, 2016). En tiempos de emergencia nacional extrema como la actual, pueden existir justificaciones plausibles para fortalecer las funciones de un liderazgo categórico de arriba abajo, pero las reformas de 2019 vinieron precisamente motivadas porque este enfoque de gobernanza se había llevado más allá de sus límites —y con unos resultados especialmente decepcionantes en cuanto a los niveles de consumo y producción de alimentos. La intención, y la esperanza, eran que una estrategia de gobernanza más profesionalizada y racional (quizás en línea con las que dieron tantos frutos al Partido Comunista chino tras la etapa de gobierno de Mao) podría fomentar algunas de las tan necesitadas rectificaciones o correcciones. A la vez, era esencial que la población entendiera que la autoridad de arriba abajo y la unidad nacional ante un peligro extranjero no debían cuestionarse. La mecánica “leninista” del proceso de revisión constitucional y el plebiscito, así como el solemne traspaso de autoridad no dejaron duda sobre ello.

En el momento de redacción de este artículo, todo apunta a que el presidente y el primer secretario están intentando colaborar de manera efectiva y que las estructuras de control de arriba abajo siguen funcionando intactas y sin pausa. Una de las consecuencias paradójicas del uso de sanciones extremas y punitivas por parte de Washington contra los regímenes que selecciona para imponer un “cambio de régimen coercitivo” es que dichas medidas terminan siendo contraproducentes dado que promueven un cierre de filas. En efecto, en el caso cubano, en el contexto de la actual emergencia se puede clausurar cualquier espacio para la reflexión crítica o la liberalización. Y, dado que la máxima prioridad es contener el virus de la COVID-19, una respuesta de mando y control bien orientada y basada en la ciencia probablemente salve más vidas que la demagogia y la irresponsabilidad médica que muestran algunas de las democracias líderes mundiales.

Sin embargo, a más largo plazo la matriz de políticas sociales de Cuba requerirá un debate más amplio que incluya una apertura a las perspectivas críticas y los modelos alternativos. La lealtad ciega y la disciplina patriótica son un activo agotable cuando hay compensaciones y complejos ajustes estructurales de por medio. Incluso si, para luchar contra la pandemia, vuelven los viejos reflejos de solidaridad en masa y movilización revolucionaria (lo que está por ver), el mando y control no solucionará el sistema de transporte, ni proporcionará viviendas más seguras, ni conseguirá la seguridad alimentaria para todos, a no ser que todo ello sea, por lo menos, impregnado de una autocrítica honesta y actualizado con una nueva manera de pensar¹². Este es el primer reto fundamental de las políticas sociales de estos años 20.

3.2 El racionamiento

Este punto general puede amplificarse si atendemos a los grandes fracasos de la estructura heredada de las asignaciones económicas por parte del Estado. Como ya se ha apuntado, se debería poder separar esta esfera de políticas de la cuestión más política sobre el tipo de régimen. Otros países gobernados por partidos comunistas han reconocido las disfunciones de la economía planificada¹³. También Cuba se ha visto forzada a dar marcha atrás en el sistema “de la cuna a la tumba” que impulsó mientras estaban disponibles los subsidios soviéticos. Estos recogimientos, no obstante, fueron reticentes e inadecuados. Todavía debe tener lugar una adopción coherente de mecanismos de asignación de los mercados.

El sistema monetario dual de Cuba ha sido durante mucho tiempo el centro del problema, y los expertos han debatido la necesidad de reemplazarlo por una generación. La reforma monetaria y del tipo de cambio del 1 de enero de

12 „Sólo en *statu nascendi* y en tanto que el genuino líder carismático rige de modo extracotidiano, puede el cuadro administrativo vivir con el señor, reconocido como tal por fe y entusiasmo, en forma mecenística o de botín o gracias a ingresos ocasionales. [...] La masa de los discípulos y seguidores quiere también (a la larga) vivir materialmente de esta „vocación“, y tiene que hacerlo así so pena de desaparecer. [...] Supuesto de la rutinización es la eliminación del carácter peculiar del carisma como ajeno a lo económico, su adaptación a las formas fiscales (financieras) de la cobertura de las necesidades [...]. La rutinización o adaptación a lo cotidiano no se realiza por lo general sin luchas.“ Así describió Max Weber la „rutinización del carisma“ en *Economía y Sociedad* (Weber, 2002: 199-202). Más adelante (a partir de la p. 214), analizó la transformación del carisma hacia un modo antiautoritario (hacia la autoridad basada en satisfacer las expectativas de la población) de acuerdo con lo que desde entonces se conoce como „legitimidad del rendimiento“.

13 Véase Jowitt óp. cit., pp. 131-134, para la estructura política de la economía planificada soviética. Una declaración clásica sobre los aspectos económicos puede encontrarse en Kornai (1992).

2021 eliminó el peso convertible (CUC) y mantuvo el peso cubano (CUP) como única moneda nacional. En el pasado, por mucho mando que se autoasignaran las autoridades, no disponían de las señales básicas necesarias para detectar los cuellos de botella de la escasez de recursos y, por consiguiente, para reasignar los limitados recursos allá donde eran más necesarios. El asunto de gobernanza crucial aquí es que se puede diferenciar entre el uso de las señales de precios para asignar recursos de manera eficiente y los dogmas “neoliberales” que no permiten atender las necesidades sociales colectivas y que conceden beneficios extraordinarios a especuladores privados. Sin embargo, y puesto que a la vez se expandía el circuito de tiendas en divisas en las que la población cubana podía pagar con sus tarjetas bancarias en dólares, persiste el dualismo monetario, ahora en una nueva forma.

Un cierto racionamiento es inherente a la idea de sanidad universal y gratuita, a la de educación gratuita para todos, o al suministro de la canasta básica de productos cotidianos. Estas políticas sociales cubren unas necesidades demostrables (especialmente con la amenaza global que han representado el fortalecimiento de las sanciones estadounidenses y la pandemia) y ofrecen los elementos de un “pacto social” vital entre el Estado y la población que las autoridades deben proteger cueste lo que cueste. A pesar de ello, mientras se compartimenta la economía entre, por un lado, un mercado para las masas basado en el peso cubano y caracterizado por una escasez grave y, por el otro, un mercado con una moneda fuerte y con un suministro más abundante para una minoría con acceso a las divisas, el arbitraje y el desvío de recursos entre los dos segmentos podrá invalidar los aparentes beneficios de un sistema formal de racionamiento. Ello se verá agravado si se le suma un desequilibrio profundo entre ambos mercados (al principio de la reforma del tipo de cambio, 25 pesos cubanos equivalían a un dólar estadounidense), Pongamos un ejemplo simple: si las aspirinas y el jabón pueden venderse en la moneda fuerte, el sistema de salud pública no podrá ofrecer aspirinas a un precio asequible para sus pacientes. De modo más amplio, es imposible medir qué actividades económicas son rentables socialmente, o de hecho generan un valor añadido negativo, cuando las cuentas de las empresas (e incluso de muchos hogares) requieren la agregación de ambos flujos de divisas¹⁴.

Existe una razón por la que este error de contabilidad aparentemente evidente no ha sido susceptible de reforma hasta ahora. El argumento oficial es que el cambio de divisas no puede salvar la brecha entre los dos sistemas, y ello es,

14 Por ejemplo, cuando en 2018 pregunté por las impresiones sobre cuánto costaría reparar un restaurante en La Habana Vieja, los resultados fueron ridículamente caros, pues incluso los suministros locales disponibles se cobraban como si fueran importaciones. Ello me mostró por qué las inversiones que pueden parecer socialmente productivas no se pueden considerar viables desde el punto de vista financiero.

evidentemente, un problema, especialmente ahora. Pero el problema de gobernanza de fondo es más profundo que eso. Si los sueldos de doctores y profesores equivalieran un poco más a su valor social, la formidable oferta de personal médico y las admirables ratios profesor-alumnos serían difíciles de mantener, pues se haría evidente hasta qué punto se están agotando otros sectores de la economía para financiar estos programas sociales. En la situación actual, ni los ministros más poderosos en la cúspide del árbol de decisiones tienen información detallada sobre el coste real de sus elecciones, de modo que es probable que las decisiones se estén tomando sobre la base de razones doctrinales e incluso “morales” en lugar de hacerlo conociendo suficientemente los efectos en el conjunto del sistema¹⁵. La cuestión fundamental es que, si Díaz-Canel pretende emplear las herramientas políticas necesarias para conseguir los ODS de las Naciones Unidas en una década, una mejor identificación de los cuellos de botella relativos a los recursos será esencial.

3.3 La responsabilidad colectiva

Durante las primeras seis décadas que siguieron a la Revolución, el concepto central de liderazgo político en Cuba fue el comandante. Como indica el término, la función de este líder era comandar, siempre después de recoger opiniones colectivas y asesoramiento de expertos según el tema de que se tratara. Se supone que el ascenso de Díaz-Canel debe inaugurar no solo una nueva generación de líderes, sino también un enfoque más colaborativo y compartido en torno a las responsabilidades relativas a la adopción y la implementación de políticas. Por lo menos en teoría, debería darse un cambio hacia una mayor responsabilidad colectiva. A veces los ministros que sirven al presidente y otros cargos con mandatos limitados se arriesgan defendiendo una propuesta pensando que, si es exitosa, su creador se llevará todo el mérito y puede tener más números para una promoción futura. Bajo el sistema anterior, habría sido imprudente reclamar ese mérito con el que el comandante pudiera sentirse desplazado, y oponerse al consenso podía destrozarle la carrera a uno.

El tiempo dirá si las reformas de 2019 inauguraron ese cambio en los estilos de liderazgo. El PCC se inclinará por seguir operando bajo los principios leninistas, incluso tras el reemplazo de Raúl por parte de Díaz-Canel. Las Fuerzas Armadas de Cuba tampoco parece que se abran a mucha innovación (aunque po-

15 Este proceso de reducción al absurdo debería haber sido evidente hace 50 años, cuando la zafra de los diez millones destruyó buena parte del resto de la economía y, por consiguiente, hizo inalcanzable la cosecha de azúcar prevista a causa de la desorganización de sus insumos esenciales. El ingreso en el COMECON debía proteger a Moscú de un mayor derroche en esta escala.