



Cooperación entre la UE y Cuba para las reformas económicas y productivas

Desafíos de la reforma económica en Cuba

José Antonio Alonso (Coordinador)



CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



FORO
EUROPA-CUBA
Jean Monnet Network

Cofinanciado por el
programa Erasmus+
de la Unión Europea



Cooperación entre la UE y Cuba para las reformas económicas y productivas

Desafíos de la reforma económica en Cuba

José Antonio Alonso (Coordinador)

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



FORO
EUROPA-CUBA
Jean Monnet Network

Cofinanciado por el
programa Erasmus+
de la Unión Europea



@2020 CIDOB

CIDOB edicions
Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org
cidob@cidob.org

Impresión: Book-Print S.A.
ISBN: 978-84-92511-85-3
Depósito legal: B 19562-2020

Barcelona, octubre 2020

Fotografía de la cubierta: Adam Cohn. Scale in Store,
Cienfuegos Cuba. Mayo de 2019.
[https://www.flickr.com/photos/adamcohn/49040567566/in/
album-72157711173363251/](https://www.flickr.com/photos/adamcohn/49040567566/in/album-72157711173363251/)

Este proyecto ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea (número 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, relajando 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.



SUMARIO

RESÚMENES	5
PRESENTACIÓN	9
Anna Ayuso	
INTRODUCCIÓN: CUBA EN LA ENCRUCIJADA	11
José Antonio Alonso	
UNA MIRADA A LAS REFORMAS	17
La reforma económica en Cuba: atrapada en el medio José Antonio Alonso y Pavel Vidal	19
TRES SECTORES ESTRATÉGICOS	37
Revisitando la cuestión agraria en Cuba (1959-2018): ¿una alternativa campesina en la era global? Elisa Botella-Rodríguez	39
La competitividad del turismo cubano: ¿Algo más que sol, playa y son? Mario Raúl de la Peña, David Martín-Barroso, Jacobo Núñez, Juan A. Núñez-Serrano, Jaime Turrión y Francisco J. Velázquez	57
Análisis comparativo de la evolución de indicadores energéticos en Cuba y España entre los años 1990 y 2016 Emilio Cerdá, Diego Rodríguez y Miguel Sebastián	77
DESAFÍOS DE FUTURO	101
Expansión de la economía colaborativa: Cuba ante el espejo de otras experiencias iberoamericanas Cipriano Quirós, Keynor Ruiz-Mejías, Sandra Madiedo, Roberto F. Erazo y Luis M. Barboza	103
La transformación de la economía cubana frente al acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Unión Europea y Cuba Jordi Bacaria y Eloi Serrano	121
SOBRE LOS AUTORES	141

La reforma económica en Cuba: atrapada en el medio

José Antonio Alonso y Pavel Vidal

A lo largo de la última década, la economía cubana ha puesto en marcha una secuencia de reformas y de medidas estabilizadoras para corregir los desequilibrios macroeconómicos y asentar un nuevo modelo de crecimiento en la isla. El grado de éxito alcanzado en esas operaciones ha sido, por el momento, relativamente limitado. Tras más de tres décadas de reformas, la economía cubana sigue creciendo a muy bajo ritmo, con déficits sociales que se acumulan en el tiempo y presenta una notable vulnerabilidad frente a *shocks* externos. La limitada eficacia de la reforma deriva, en buena medida, de su ausencia de integralidad. Por su carácter parcial y fragmentado, las reformas se han revelado incapaces de activar un dinamismo sostenido de la economía; y, a su vez, el propósito de atenuar los desequilibrios ha obligado a terapias de tono recesivo que han dañado las potencialidades de crecimiento. Por todo ello, la lógica en la que se incurre es la propia de un círculo vicioso en el que aparece atrapada la economía cubana. Salir de esa trampa comporta asumir una reforma económica más comprehensiva, que afronte las principales distorsiones que impiden un funcionamiento pleno del mercado en los ámbitos cambiarios, así como del mercado laboral o del abastecimiento mayorista, entre otros. Este artículo pretende ofrecer algunas interpretaciones y evidencias acerca de este proceso.

Revisitando la cuestión agraria en Cuba (1959-2018): ¿una alternativa campesina en la era global?

Elisa Botella-Rodríguez

En América Latina el problema de la tierra no siempre ha sido ampliamente debatido en los medios académicos, sociales y políticos. Sin embargo, ha constituido y constituye una problemática esencial para entender una parte importante de las transformaciones socioeconómicas y políticas del siglo xx y principios del xxi. En este contexto, la cuestión agraria en Cuba no ha sido tratada en profundidad desde una perspectiva de largo plazo que una los viejos argumentos de las reformas agrarias del desarrollismo con la nueva cuestión agraria en la era global. Este artículo explora el largo proceso de reforma agraria (1959-2020) de Cuba tratando de entender si se trata de un caso paradigmático y alternativo en el contexto regional. En este sentido, el capítulo analiza las interacciones entre el Estado y el movimiento campesino cubano para mantener las demandas por la tierra en la agenda política desde el comienzo de la Revolución.

La competitividad del turismo cubano: ¿Algo más que sol, playa y son?

Mario Raúl de la Peña, David Martín-Barroso, Jacobo Núñez, Juan A. Núñez-Serrano, Jaime Turrión y Francisco J. Velázquez

El presente trabajo realiza un análisis comparado de la situación competitiva del sector turístico cubano en relación con su entorno caribeño. Para ello, se utilizan herramientas de análisis de la competitividad basadas en el comportamiento de los flujos turísticos internacionales que construyen un modelo estadístico con el que se puede estimar un contrafactual para comparar los flujos turísticos reales. Además, se calculan indicadores de competitividad a corto, medio y largo plazo e indicadores sobre el potencial de crecimiento del sector turístico de un destino y la intensidad del cambio técnico acaecido en el sector. Los resultados indican que Cuba ha mejorado notablemente su situación competitiva. Además, el trabajo pone de manifiesto que cambios importantes en el mix turístico cubano hacia el promedio internacional y, por tanto, haciéndolo depender en menor medida del tradicional sol y playa, supondrían un crecimiento muy importante y mayor que el de su entorno. En ese sentido, se pone de manifiesto la necesidad de desarrollar segmentos turísticos de mayor valor añadido y potencial turístico. Finalmente, de los resultados competitivos a corto, medio y largo plazo, se ha obtenido evidencia del importante incremento del potencial turístico del país, lo que sin duda se debe a la existencia de un cierto progreso técnico.

Análisis comparativo de la evolución de indicadores energéticos en Cuba y España entre los años 1990 y 2016

Emilio Cerdá, Diego Rodríguez y Miguel Sebastián

En este trabajo se analiza la evolución del suministro de energía primaria en Cuba y España entre los años 1990 y 2016, utilizando datos de la International Energy Agency. Para Cuba se señalan los aspectos más importantes de cada una de sus fuentes de energía y, en lo que se refiere a España, se destacan los cambios fundamentales desde el año 1990 en el sector energético español, dentro del marco de la Unión Europea. A continuación, se calculan para los dos países los valores que toman ocho indicadores energéticos y se compara la evolución de los mismos en ambos países en el periodo considerado. Por último, el artículo recoge la presentación de los objetivos y planes para 2030 en materia de energía para cada uno de los dos países.

Expansión de la economía colaborativa. Cuba ante el espejo de otras experiencias iberoamericanas

Cipriano Quirós, Keynor Ruiz-Mejías, Sandra Madiedo, Roberto F. Erazo y Luis M. Barboza

Este capítulo aborda distintos aspectos de la Economía Colaborativa (EC). En primer lugar, dada su novedad y la pluralidad de visiones de la misma, se presentan aspectos de definición y delimitación de estas actividades. En segundo lugar, se analizan los determinantes del uso de estas plataformas en España, que, a pesar de las importantes diferencias entre ambas sociedades, permite detectar los elementos que inicialmente podrían estimular o inhibir su implantación en Cuba. En tercer lugar, con

el objetivo de servir para el diseño de la regulación de estas actividades en Cuba, se presenta la situación de plataformas de EC en dos países latinoamericanos, Ecuador y Costa Rica, donde su implantación ha sido anterior. En cuarto lugar, se analizan las plataformas digitales de transporte de viajeros cubanas que han aparecido y, a pesar de su desarrollo incipiente, compiten entre sí. El análisis de todos estos aspectos permite una reflexión general sobre la EC en Cuba: el retraso en su expansión ofrece la ventaja de permitir aprender de otras experiencias y regular previamente. A pesar de que ello pueda ralentizar el crecimiento de nuevos servicios de EC, limitaría algunos de los importantes problemas observados en otros países.

La transformación de la economía cubana, frente al Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Unión Europea y Cuba

Jordi Bacaria y Eloi Serrano

El Acuerdo de diálogo político y cooperación (ADPC) firmado en 2016 entre Cuba y la Unión Europea (UE) «tiene como objetivo consolidar y reforzar las relaciones entre las Partes en los ámbitos del diálogo político, la cooperación y el comercio, sobre la base del respeto mutuo, la reciprocidad, el interés común y el respeto de la soberanía de las Partes» y ha implicado la derogación de la Posición Común de la Unión Europea de 1996. La propuesta de cooperación con Cuba por parte de la UE, tal como se establece en los objetivos del ADPC, implica «acompañar el proceso de actualización de la economía y de la sociedad en Cuba proporcionando un marco global para el diálogo y la cooperación». Este marco de cooperación se concentra en los aspectos multilaterales del comercio y su proyección internacional, con especial incidencia en la modernización de su economía. Se examinan las posibilidades de la cooperación europea considerando las tensiones en el proceso de modernización en la economía cubana que se pueden dar tanto por factores internos como externos.

Este primer volumen sobre la cooperación entre la Unión Europea (UE) y Cuba para las reformas económicas y productivas recoge una parte de los resultados de una investigación colaborativa, realizada durante el primer año del proyecto Foro Europa-Cuba Jean Monnet Network, financiado por el Programa Erasmus+ por un período de tres años entre 2018 y 2021. La **Red Jean Monnet del Foro Europa-Cuba** aborda, desde una perspectiva académica, los procesos de reforma en curso (económica, política, social e institucional) en la isla, necesarios para su inserción global, regional e interregional. El proyecto pretende contribuir a dinamizar la nueva etapa de compromiso constructivo en las relaciones entre Cuba y la UE tras la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (PDCA) en diciembre de 2016. Este acuerdo permitirá una mayor integración de Cuba en las relaciones UE-Caribe y en los programas regionales de la Asociación Estratégica UE-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y con ello la UE se convierte en un socio estratégico para impulsar las reformas tan necesarias en la isla en un contexto particularmente difícil, debido a un contexto económico recesivo, un entorno político complejo agravado por la hostilidad de la Administración Trump en Estados Unidos y la crisis sobrevenida con la pandemia de la COVID-19 que pone de nuevo a prueba la capacidad de resiliencia de la sociedad cubana.

El proyecto está dividido en tres bloques temáticos que se desarrollarán a través de la investigación conjunta y multidisciplinar. Durante el primer año, los trabajos se centraron en las reformas económicas necesarias para la inserción internacional y la promoción del desarrollo sostenible el desarrollo sostenible. En el segundo año se tratará la cooperación para la reforma institucional y las políticas sociales y, finalmente, a lo largo del tercer año se profundizará sobre la cooperación interregional e inserción global. Para cada bloque está previsto un seminario internacional, un conjunto de documentos de trabajo, un *policy brief* y un libro sobre cada uno de los tres temas.

Este volumen, coordinado por José Antonio Alonso, catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad Complutense de Madrid, corresponde a la temática del primer seminario y al fruto de las discusiones de

los documentos de trabajo, primero en el seminario y después mediante un proceso de revisión entre pares cruzado entre las instituciones participantes en el consorcio. Fruto de ese esfuerzo es este primer libro que se presenta bajo el título de *Cooperación entre la UE y Cuba para las reformas económicas y productivas I: Desafíos de la reforma económica en Cuba*. Se trata del primer volumen de un libro publicado en dos partes, el primero de los cuales se centra en la visión europea de las reformas. La segunda parte será coordinada por Vilma Hidalgo, Vicerrectora de la Universidad de la Habana y recogerá las aportaciones cubanas sobre el proceso de reforma. En ambos casos, todos los autores son académicos de ciencia económica, sin embargo, la investigación se ha beneficiado de los debates interdisciplinarios de los demás participantes del proyecto.

El Foro Europa-Cuba Jean Monnet Network tiene un enfoque claramente interdisciplinar que involucra a una amplia gama de comunidades científicas, formuladores de políticas y profesionales en Europa y Cuba atravesando los límites de la experiencia entre sectores políticos específicos y académicos de Economía, Derecho, Políticas Sociales, Política Exterior y Relaciones Internacionales. Este enfoque multidisciplinario y colaborativo también busca mejorar el conocimiento mutuo y facilitar los intercambios, fortaleciendo el papel constructivo de Europa en las reformas económicas e institucionales de la isla. Se trata de un proyecto basado en la colaboración científica, pero que tiene como elemento esencial el intercambio humano y la generación de alianzas que se extiendan más allá del proyecto. Es una iniciativa que, tal y como fue concebido desde su momento inicial, aspira a convertirse en un aglutinador de pensamiento en torno a la realidad cubana y las relaciones con Europa, fomentando un diálogo entre diversas comunidades epistémicas y actores económicos, políticos y sociales. La finalidad última es identificar prioridades de cooperación que orienten las políticas públicas de la agenda común entre Cuba y la Unión Europea.

Anna Ayuso

Investigadora senior de CIDOB y coordinadora del Foro Europa-Cuba Jean Monnet Network

José Antonio Alonso

*Catedrático de Economía Aplicada
en la Universidad Complutense de Madrid*

Desde comienzos de los años noventa, tras el colapso del bloque socialista, Cuba se encuentra transitando por una difícil senda de reformas orientadas a redefinir el modelo económico del país y a recomponer su sistema de relaciones con el exterior. Pese a ser muchos los cambios que se adoptaron a lo largo de este extendido período de casi tres décadas, todavía no se ha logrado situar la economía en una senda de progreso satisfactorio, corregir las tendencias recurrentes a los desequilibrios macroeconómicos, ni aportar una imagen precisa del escenario al que se quiere acceder. Pareciera que las reformas más sustanciales están todavía por hacer, mientras que muchas de las realizadas han tenido un efecto limitado por el carácter fragmentario o incompleto de su diseño.

Ha de admitirse que la tarea no es fácil por muchas razones; entre ellas, las cambiantes condiciones del entorno, la peculiar ubicación del país en el tablero geoestratégico internacional y las rigideces derivadas del modelo económico y político heredado. Esas dificultades explican, en parte, que el proceso haya estado trufado de avances y retrocesos, ensayos experimentales finalmente abandonados y frecuentes cambios de rumbo no siempre debidamente explicados. Pero, más allá de estas dificultades, la falta de claridad (o de consistencia) en la secuencia de las reformas y la calculada imprecisión con la que se presenta el escenario final al que los cambios se encaminan han actuado como un condicionante de todo el proceso. Una imprecisión que, sin embargo, adopta matices según el período que se considere.

En una primera etapa, a lo largo de los últimos años del mandato de Fidel Castro, en unas condiciones de extrema vulnerabilidad para la población cubana, las reformas se entendieron como un mal inevitable y transitorio. El propio Fidel Castro se encargó de subrayar que se revertirían en cuanto la economía se recuperase. No hace falta decir que la improvisación y los estériles cambios de rumbo fueron frecuentes en esta etapa. Si es difícil llevar a buen puerto un proceso de reformas de amplio calado cuando los responsables públicos están identificados con el cambio, más difícil resulta que sea exitoso cuando lo tratan de evitar. Aun así, la necesidad de recomponer el maltrecho sector exterior obligó

en aquel momento a asumir dos reformas estratégicas que se han mantenido hasta el presente: la apuesta por el desarrollo del sector turístico y la apertura (parcial) a la inversión extranjera. Conscientes, en todo caso, de lo insuficiente de esas medidas y que Cuba quedaba emplazada a encontrar nuevos socios internacionales y a definir un nuevo modelo económico. La visita que hace Fidel Castro en 1995 a China y Vietnam, entre otros países, respondía, en el fondo, a ese proceso de búsqueda de referentes.

La salida del particular laberinto la proporcionó el inesperado acceso de Chaves a la presidencia de la Venezuela, uno de los países con mayor dotación de petróleo del mundo. Las fraternales relaciones trabadas entre ambos gobiernos permitieron redefinir el modelo de funcionamiento de la economía cubana, que descansó de nuevo en unas relaciones internacionales tan preferentes como insostenibles en el medio plazo. Dos nuevas variables entraron en la ecuación: por una parte, el acceso a un recurso estratégico —el petróleo— en un marco claramente ventajoso; y por otra, la rentabilización internacional del capital profesional acumulado por Cuba, especialmente en los ámbitos de la medicina, la enseñanza o las telecomunicaciones. El apoyo de Venezuela motivó que la política exterior cubana virase más profundamente hacia la región latinoamericana, al tiempo que permitió que la senda de reformas se ralentizase, posponiendo (o relegando) procesos de cambio que, aunque inexcusables, podían generar incertidumbres o costes que no había intención de asumir.

La primera etapa de Raúl Castro al frente del Gobierno fue acompañada de una intensificación del esfuerzo reformador, lo que hizo concebir esperanzas de que finalmente la economía cubana se encontraba en una fase decisiva, y acaso irreversible, de cambios. Las reformas, además, se hicieron en un contexto de notables dificultades —con la economía al borde de la quiebra financiera— y acompañadas de una revisión descarnada de los errores cometidos en el pasado. Todo ello añadió credibilidad al esfuerzo. El ímpetu reformista, sin embargo, se fue atenuando a medida que la economía se estabilizaba y la senda de decisiones penetraba en espacios más delicados y estratégicos, donde las incertidumbres (y los miedos) eran mayores. Y, ciertamente, la segunda etapa de Gobierno de Raúl Castro adoptó un enfoque continuista, con una relación de reformas acometidas mucho más limitada.

Se estuvo en condiciones de definir, por primera vez, una narrativa articulada acerca del proceso de reforma. Así, en el VI Congreso del Partido Comunista, celebrado en 2016, se aprobaron los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución en el período 2016-2021*. Se trata de un documento político, más que técnico, que señala las aspiraciones hacia las que debían orientarse los esfuerzos de la reforma. A este primer documento le sucedieron otros con similar tono y orientación como: *La conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista* o las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030*. La limitada sujeción de estos documentos a criterios de consistencia teórica y viabilidad práctica hace que, si bien útiles para el debate interno, no aportaron mucho en materia de clarificación efectiva del destino y de la ruta precisa de las reformas.

Por último, el ascenso a la presidencia de Díaz-Canel no ha supuesto un cambio en este tono más bien plano y parsimonioso que ha venido caracterizando las reformas en los últimos años. Las señales son, sin embargo, contradictorias por cuanto, junto a avances reconocibles, se perciben también retrocesos difíciles de entender, al restaurarse medidas que se suponían ya superadas por el tiempo y que difícilmente surtirán efecto en el presente. Las ansiedades que provoca un entorno internacional cada vez más adverso, con una economía internacional ralentizada, un socio estratégico en declive y un vecino poderoso en actitud crecientemente hostil, parecen fortalecer más las reacciones de cierre de la economía sobre sí misma que las propias de un renovado empuje reformador.

En todo caso, entre los activos de esta nueva etapa está, sin duda, la normalidad con la que se produjo el relevo en el liderazgo político, que implica además un relevo generacional considerable, y el éxito cosechado en el proceso de consulta y aprobación de un nuevo marco constitucional, en el que se da reconocimiento jurídico a muchas de las medidas adoptadas previamente en el proceso de reforma. Por su parte, en el pasivo está la incapacidad, por el momento, de afrontar aquellas reformas que se requieren para promover una senda de incremento continuado de la productividad y el dudoso efecto que sobre la estabilidad macroeconómica podrían tener algunas de las medidas económicas adoptadas en los últimos meses.

Para promover el primero de los objetivos mencionados parece obligado dilatar el espacio de autonomía de los actores económicos (tanto nacionales como internacionales) y disolver la trama de incentivos perversos (entre ellos, la dualidad monetaria) que afectan a los procesos de asignación económica. Avanzar en esa senda requiere audacia, no solo para vencer las resistencias internas a la reforma, muy visibles en la rocosa burocracia del partido en el poder, sino también para conseguir los apoyos internacionales (y financieros) necesarios para dar viabilidad al proceso de ajuste.

En efecto, son muchos los analistas que juzgan que, una vez realizado el ajuste, la economía cubana tiene altas posibilidades de recuperación en un período relativamente corto de tiempo: el problema es cómo afrontar los costes del ajuste hasta que ese crecimiento se produzca en una economía que es notablemente frágil, con escaso margen financiero e importantes segmentos de la población en niveles adquisitivos bajos. En este ámbito, el acceso a financiación internacional se revela como un requisito imprescindible para hacer gobernable el proceso, pero no parece que las autoridades cubanas estén explorando esta posibilidad, ni preparándose para una negociación internacional que no se presume fácil.

En suma, cuando se hace balance de estas tres últimas décadas de crisis de la economía cubana, se observa que, más allá del tono del período, es común a todos ellos el deseo de postergar las reformas estructurales básicas y, a cambio, asumir una agotadora senda de reformas parciales y fragmentarias, cuyo éxito –vistas las cifras de crecimiento y de mejora de las condiciones de vida de la población– ha sido limitado. Se confía en que la atracción de inversión extranjera libere a los responsables políticos de la necesidad de tomar decisiones estructurales que se perciben

como costosas (también para los apoyos políticos de quienes tienen que tomarlas). Esa aportación providencial desde el exterior no se ha producido (y es dudoso que se produzca en el futuro) pero, a cambio, se han incrementado en el tiempo los costes que se derivan de la reiterada renuncia a esas decisiones.

En este contexto, la Unión Europea decidió dar su apoyo a una Red Jean Monnet para poner en común a investigadores de Europa y de Cuba con el fin de que trabajen sobre la situación en la que se encuentra Cuba y las posibilidades que se brindan para unas más activas y provechosas relaciones entre la Unión Europea y ese país. De forma adicional, la red persigue asentar relaciones de colaboración y entendimiento entre las comunidades académicas de uno y otro lado, para favorecer una visión más compartida de los problemas y alentar el intercambio de metodologías y enfoques analíticos. Fruto de ese esfuerzo es este primer libro que se presenta bajo el título de *Cooperación entre la UE y Cuba para las reformas económicas y productivas (I): Desafíos de la reforma económica en Cuba*. Se trata del primer volumen de un libro en dos partes que pretende acoger aportaciones diversas y complementarias sobre los desafíos de la situación económica cubana, sobre la experiencia cosechada en la reforma hasta el momento y algunas ideas tentativas para posibles acciones en el futuro.

Este primer volumen se compone de seis capítulos adicionales a esta «Introducción». El primer capítulo, de José Antonio Alonso y Pavel Vidal, se detiene a analizar los costes que comporta una secuencia de reformas fragmentadas como las que han dominado la trayectoria más reciente de la economía cubana. Esa forma de abordar el proceso, a través de un parcheo sucesivo, no solo impide, en opinión de los autores, desplegar las capacidades dinámicas de la reforma, sino que también alimenta la agudización recurrente de los desequilibrios macroeconómicos, obligando a episodios sucesivos de estabilización. Se da, por tanto, una suerte de trampa en la que parece estar bloqueada la economía cubana, en la medida en que las reformas, por el modo en que son realizadas, dan origen a episodios de inestabilidad; mientras que las terapias estabilizadoras recurrentes obligan a una ralentización de las reformas. La solución propuesta por los autores para salir de este círculo vicioso es afrontar un proceso de reformas integrado y coherente, con una cierta celeridad en la aplicación de aquellas sustanciales, entre ellas la modificación del régimen cambiario.

Los capítulos 2, 3 y 4 están dedicados al análisis de tres sectores estratégicos de la economía cubana. El primero, realizado por Elisa Botella, está dedicado al análisis del sector agrario. Pese a las reformas acometidas en el campo cubano, es poco lo que se ha avanzado en términos de productividad del sector y de progresión en los niveles de autoabastecimiento del país. No obstante, el panorama del campo cubano es hoy muy distinto al existente hace una década y media: los cambios no solo aluden a los regímenes de propiedad, sino también a la concepción acerca de los que las formas de producción agraria pueden representar como modelos sociales. Es este último enfoque el que adopta la autora, tratando de situar la cuestión agraria en Cuba en un marco temporal de largo plazo que vincule las reformas agrarias del desarrollismo con la nueva cuestión agraria en la era global. El capítulo explora el largo proceso de reforma agraria (1959-actualidad) de Cuba, tratando de

entender si se trata de un caso paradigmático y alternativo en el contexto regional, lo que le obliga a considerar las interacciones entre el Estado y el movimiento campesino cubano para mantener las demandas por la tierra en la agenda política desde el comienzo de la Revolución.

El capítulo 3, elaborado por Mario Raúl de la Peña, David Martín-Barroso, Jacobo Núñez, Juan A. Núñez-Serrano, Jaime Turrión y Javier Velázquez, realiza un análisis comparado de la situación competitiva del sector turístico cubano en relación con su entorno caribeño. Definen un marco metodológico para analizar la competitividad basado en el comportamiento de los flujos turísticos internacionales y en la construcción de un contrafactual derivado de esa información. Los resultados apuntan a que Cuba tiene una situación competitiva relativamente buena, sobre todo si se compara con el grupo de países que siguen su mismo modelo turístico. Además, el trabajo pone de manifiesto que cambios importantes en el *mix* turístico cubano hacia el promedio internacional y, por tanto, haciéndolo depender en menor medida del tradicional «sol y playa», lo que puede suponer un mayor potencial para el futuro desarrollo del sector turístico en la Isla.

Por último, el capítulo 4, elaborado por Emilio Cerdá, Diego Rodríguez y Miguel Sebastián, se orienta a estudiar de forma comparada los patrones de suministro de energía primaria en Cuba y España entre los años 1990 y 2016, utilizando datos de la International Energy Agency. Además, para Cuba se señalan los aspectos más importantes de cada una de sus fuentes de energía, mientras que en el caso de España se destacan los cambios fundamentales en el sector energético español, en el marco de la Unión Europea, desde el año 1990. A continuación, se calculan para los dos países los valores que toman ocho indicadores energéticos muy centrales en la literatura internacional y se compara la evolución de los mismos en los dos países en el período considerado. Se pretende con ello ofrecer una información fáctica de relevancia para el diagnóstico del sector en ambos países y para inspirar los cambios que la política debiera adoptar en el ámbito energético. El capítulo termina con la presentación de los objetivos y planes para 2030 en materia de energía para cada uno de los dos países, y unas conclusiones valorativas.

El tercer bloque está conformado por dos capítulos orientados a algunos desafíos de futuro. El capítulo 5, elaborado por Luis M. Barboza Arias, Roberto F. Erazo Castro, Sandra Madiedo Ruiz, Cipriano Quirós Romero y Keynor Ruiz Mejías, se orienta a analizar la vigencia y posibilidades de la *economía colaborativa* en Cuba. Dada la novedad y pluralidad de actividades que se acogen bajo esta categoría, los autores dedican una parte de sus esfuerzos a precisar las características definitorias de ese agregado y a analizar los determinantes del uso de las plataformas colaborativas por parte de las personas. Dada la imposibilidad de disponer información estadística para Cuba, el análisis de los factores que determinan su uso se realiza a partir de datos procedentes de España, bajo el supuesto de que, pese a las diferencias entre ambos países, el análisis permite identificar factores explicativos de relevancia también para Cuba. El capítulo se adentra en el estudio de las respuestas regulatorias que se han ofrecido a este tipo de actividades en dos países latinoamericanos –Ecuador y Costa Rica– y se considera, de forma acotada, el sector de transporte de viajeros en Cuba, donde a pesar de su desarrollo incipiente han aparecido un conjunto de plataformas locales que compiten entre sí. Por último, a

la luz de las experiencias y análisis expuestos, se presenta una reflexión acerca de cómo afrontar el diseño de respuestas regulatorias sobre estos campos, por si resultan inspiradoras para futuras decisiones por parte de las autoridades cubanas.

Finalmente, el último de los capítulos, de Jordi Bacaria y Eloi Serrano, se dedica a analizar las posibilidades del Acuerdo de diálogo político y cooperación (ADPC), firmado en 2016 entre Cuba y la Unión Europea (UE), a la luz del proceso de reformas acometido por la economía cubana en el período más reciente. Como señalan los autores, la propuesta de cooperación con Cuba por parte de la UE pretende «acompañar el proceso de actualización de la economía y de la sociedad en Cuba», por lo que es importante entender el modo en que la cooperación internacional puede estimular y respaldar un proceso que debe tener una naturaleza fundamentalmente endógena. El marco de cooperación otorga especial relevancia a los aspectos multilaterales del comercio y su proyección internacional, con especial incidencia en la modernización de la economía cubana; lo que depende no solo de las reformas que se emprendan en Cuba, sino también de la capacidad que se tenga para insertar su economía en las nuevas corrientes del comercio mundial, basadas en las cadenas de valor y en el peso de de las inversiones extranjeras directas.

Las cuestiones tratadas en este volumen no agotan la relación de los temas de interés que plantea la reforma económica en Cuba y su marco de relaciones con la UE y que requieren ser sometidos a análisis y escrutinio académico. Un segundo volumen ayudará a completar el panorama. No obstante, los seis capítulos que ahora se presentan arrojan ya suficientes elementos de interés como para aceptar que el esfuerzo académico compartido puede ayudar a entender mejor la compleja situación en la que se encuentra la economía cubana y para iluminar algunas de las dimensiones en las que habrán de desplegarse las decisiones reformadoras en el futuro.

UNA MIRADA A LAS REFORMAS

- LA REFORMA ECONÓMICA EN CUBA: ATRAPADA EN EL MEDIO

José Antonio Alonso y Pavel Vidal

José Antonio Alonso

Universidad Complutense de Madrid

Pavel Vidal

Pontificia Universidad Javeriana Cali

1. Atrapada en el medio

A lo largo de la última década, la economía cubana ha puesto en marcha una secuencia de reformas y de medidas estabilizadoras de diversa entidad y alcance. Aunque muchas de ellas fueron respuestas obligadas por los desajustes macroeconómicos acumulados, otras pretendieron sentar las bases para un futuro crecimiento más vigoroso y sostenido. Sin embargo, los logros de este proceso han sido, por el momento, notablemente precarios.

En materia de *reformas*, se ha avanzado en la consolidación de un sector privado (los cuentapropistas y microempresas) enormemente dinámico y creativo, si bien limitado al ámbito de algunos servicios menores y con una normativa notablemente restrictiva¹; se ha intentado flexibilizar las herramientas de la planificación central y perfeccionar la gestión macroeconómica; se ha rediseñado el sistema financiero y el papel del Banco Central en un contexto institucional poco homologable; se ha eliminado una importante traba para el acceso del país a la financiación internacional, a través de la negociación inteligente de su deuda externa en el Club de París; y, por último, también se han acometido reformas en las normativas que afectan a la agricultura y a la inversión extranjera directa, aunque en ambos casos subsisten importantes restricciones. Todos ellos son logros (parciales) que se han de conocer. No obstante, pese a esos avances, lo cierto es que la economía no ha conseguido lanzar un proceso de transformación productiva sostenible, ni acceder a un ritmo de crecimiento que quepa considerar aceptable².

Exponente de este insatisfactorio resultado es la persistencia de problemas largamente diagnosticados de la economía cubana. Entre ellos, uno de los más relevantes es la descapitalización de la economía. A mediados de esta década la dotación de capital físico medida en dólares era un 37% menor que en 1989 (Vidal, 2017), lo que es acorde con unas tasas de ahorro e inversión notablemente bajas (de entre el 10% y el 15% del PIB). Esas bajas tasas responden a las limitadas expectativas de rentabilidad asociadas a un marco normativo que es para los inversores (nacionales y extranjeros) restrictivo y poco seguro. En un contexto de

1. Sobre las restricciones que enfrenta el sector privado, véase Mesa-Lago (2016), Díaz y Barreiro (2019) y Ritter y Henken (2015).

2. Un balance de las reformas económicas puede encontrarse en Alonso y Vidal (2013) y en la publicación *Miradas sobre la Economía Cubana*, elaborada por el Centro de Estudios de la Economía Cubana a lo largo de varios años.

En la base del insatisfactorio funcionamiento de la economía cubana está la distorsionadora persistencia de la dualidad monetaria, que da lugar a la creación de múltiples mercados seccionados, lastra las posibilidades de competitividad de las producciones domésticas y genera una diversión de capacidades hacia actividades de baja productividad.

baja inversión, la capacidad para acometer el cambio productivo que requiere la economía cubana, impulsando nuevos sectores que le doten de mayor dinamismo y proyección competitiva, también es muy débil. Un exponente de este proceso es la incapacidad de diversificar la oferta exportadora, seriamente dañada en alguno de sus componentes por el deterioro de la competitividad y por cambios geopolíticos del entorno. Las sanciones de Estados Unidos, recrudescidas por la Administración Trump, no han hecho sino dificultar la posibilidad de que el sector exterior opere como una palanca movilizadora del cambio económico.

En la base del insatisfactorio funcionamiento de la economía cubana está la distorsionadora persistencia de la dualidad monetaria, que da lugar a la creación de múltiples mercados seccionados, lastra las posibilidades de competitividad de las producciones domésticas y genera una diversión de capacidades hacia actividades de baja productividad. Pero no es este el único ámbito que requiere una reforma urgente: en ese capítulo se encuentra el mercado laboral, facilitando la contratación de trabajadores a empresarios nacionales e internacionales, una mejor regulación de la inversión extranjera, para dar autonomía y seguridad al inversor, o la creación de mercados mayoristas para el abastecimiento del sector privado, entre otros muchos.

Finalmente, a estos problemas de largo recorrido se suman otros más recientes, pero que también afectan a la sostenibilidad de la senda de crecimiento. Entre ellos está el aumento de la desigualdad, una tendencia que se ve con preocupación por cuanto mella uno de los signos distintivos del régimen cubano. De igual forma es preocupante el creciente grado de envejecimiento de la población, que se conforma como una tendencia consolidada, que está teniendo efectos muy diversos (no solo económicos) sobre la configuración del ahorro, la rigidez del gasto público o el bajo dinamismo de la economía cubana.

Si el balance de las reformas propicia un juicio crítico, igualmente ambiguos son los logros en materia de estabilización. En el primer término de la presidencia de Raúl Castro (2008-2013) se logró superar el episodio de crisis financiera, la inflación se mantuvo bajo control y se realizó un seguimiento estricto de las cuentas públicas tratando de aplacar las tendencias a acentuar el déficit del Estado. Sin embargo, en el segundo período de esa misma presidencia (2013-2018) se hizo evidente que la economía cubana permanecía altamente vulnerable a los *shocks* externos, en un contexto, además, en que el entorno internacional se había vuelto mucho más adverso. La caída del precio internacional de las materias primas y la crisis venezolana han mantenido bajo tensión las cuentas externas cubanas en el último lustro; factores a los que se añaden más recientemente los impactos de las sanciones estadounidenses sobre el turismo y sobre el riesgo financiero del mercado cubano. Más allá de estos hechos, la propia configuración de la economía hace que los desequilibrios se acentúen en cuanto los ritmos de crecimiento se atenúan, debido al papel central que el Estado tiene en la regulación del ciclo económico, en el manejo del endeudamiento y en el sostenimiento de las rentas familiares. Como consecuencia, las tendencias al rebrote de los desequilibrios son recurrentes y las formas de afrontarlos se han tornado crecientemente costosas por su tono recesivo, al hacer recaer sobre la capacidad importadora una parte importante del ajuste.

De hecho, la evidencia de este último período sugiere que, por la estrategia adoptada, existe una contradicción subyacente entre los dos propósitos que inspiran la acción del Gobierno: la reforma, por una parte, y la estabilización macroeconómica, por la otra. Por su gradualidad y carácter parcial, las reformas son incapaces de desatar el proceso de cambio productivo y dinamismo económico que se pretende. Ello obliga al Estado –en un contexto internacional adverso– a mantener una política paliativa que pretende preservar las rentas y contener los precios (particularmente el tipo de cambio), en un contexto donde no se logra un manejo prudente y efectivo del endeudamiento externo y siguen siendo extremadamente bajos los retornos de la inversión pública, lo que termina por acentuar los desequilibrios macroeconómicos y financieros. A su vez, corregir estos desequilibrios obliga a una contención del gasto público y a una restricción de la capacidad importadora, lo que termina por anular las limitadas posibilidades de sostener un ritmo de crecimiento económico continuado.

La contradicción señalada está presente, con sus especificidades, en todas las operaciones de ajuste estructural. Es esperable que el ajuste macroeconómico tenga ciertos efectos recesivos, pero se espera que se limiten al corto plazo. Se confía en que las reformas económicas –si están bien orientadas– sienten las bases para un crecimiento más sano y dinámico de la economía que termine por imponer su impacto en el medio plazo. Lo peculiar del caso cubano es que las reformas no tienen ese efecto dinámico (o es muy leve), debido fundamentalmente a su carácter parcial y fragmentario. Como consecuencia, el efecto potencial de algunas de ellas se diluye, al carecer de las reformas complementarias que serían requeridas para que lo desplegaran.

La lógica en la que se incurre es, entonces, la propia de un círculo vicioso en el que la economía cubana aparece atrapada. Por una parte, los recurrentes desajustes obligan a medidas estabilizadoras que, inevitablemente, dañan las posibilidades de reforma y crecimiento económico; a su vez, esas reformas, por su parcialidad, son incapaces de desatar el impulso dinámico esperado, obligando a una acción pública paliativa, que es fuente de nuevos desequilibrios. A base de secuenciar y parcializar en exceso las medidas adoptadas se ha conducido a la economía cubana a una situación indeseable, en donde ni rige la lógica del pasado, ni se ha permitido que prospere una nueva lógica económica. Diríamos que Cuba, desde hace ya años, aparece en tierra de nadie, atrapada en el medio de un proceso de cambio (*stuck in the middle*).

Superar esos problemas requiere sacar a la economía cubana del círculo vicioso en el que ha estado encerrada en los últimos años. Una primera condición para ello es diseñar y poner en marcha un programa integral de reformas, donde se contemplen las externalidades que existen entre las medidas que se deben adoptar y se dote al proceso de una ambición y coherencia de la que hasta ahora carece. Esto implica asumir importantes cambios institucionales y regulatorios que afectan a ámbitos claves, como son los referidos al régimen cambiario, los mercados de factores (capital y trabajo) y los sistemas de regulación y asignación económica. Acometer esas reformas tendrá necesariamente un efecto potencial negativo de carácter temporal sobre las condiciones de vida de la población (sin acceso a divisas o inversiones en el sector privado) y sobre los márgenes de actuación del Gobierno. Por ello, es importante que el dise-

La caída del precio internacional de las materias primas y la crisis venezolana han mantenido bajo tensión las cuentas externas cubanas en el último lustro; factores a los que se añaden más recientemente los impactos de las sanciones estadounidenses sobre el turismo y sobre el riesgo financiero del mercado cubano.

ño y la puesta en marcha de ese plan vaya acompañado de un amplio respaldo social y del acceso garantizado del país a financiación internacional, en condiciones y magnitud suficientes como para que le permita gestionar adecuadamente el tránsito.

Dadas las condiciones de la economía cubana, con calidad en su capital humano, ventajas relativas en seguridad y sanidad, una burocracia pública experimentada, la existencia de una diáspora próspera y su ubicación en una región de alta demanda turística, es esperable que las reformas surtan efectos en el corto plazo, incluso en un entorno donde se mantengan las sanciones económicas y financieras del Gobierno estadounidense, haciendo que el ajuste sea previsiblemente menos costoso que en otros entornos. Pero es necesario tener la voluntad política y el acierto para afrontar un cambio de la entidad que se sugiere.

El presente capítulo pretende ofrecer algunas interpretaciones y evidencias que ayuden a respaldar los argumentos ofrecidos en esta introducción. Es claro que Cuba ha pasado de una larga primera etapa en la que se entendían las reformas como un mal necesario, pero reversible (entre 1990 y 2008), a otra en la que las reformas se conciben como deseables, aunque se carece de una concepción integral del proceso y de una secuencia de cambio suficientemente dinámica. Es importante que se cierre también esta etapa y la reforma se contemple con la ambición propia de un programa de acción simultáneo e integral.

2. Las dificultades del cambio institucional

Todo proceso de reforma económica comporta una senda obligada de cambio institucional, de modificación del marco de incentivos en el que operan los agentes económicos. Por ello, entender las dificultades del cambio institucional puede ayudar a interpretar las resistencias a las que se enfrenta la reforma económica en Cuba³.

En principio, la visión del cambio institucional aparece condicionada por la concepción de las instituciones que se asuma en cada caso. Cuando estas se identifican con reglas que son impuestas de forma exógena a los individuos, el cambio institucional se presume como un proceso centralizado, realizado por quienes tienen capacidad de definir reglas (autoridades, Gobierno, Parlamento). Así pues, en este caso el cambio institucional será deliberado y normalmente vendrá acompañado de una pugna entre los grupos de interés que resultan afectados por la reforma (Ostrom, 2005).

Esta visión da cuenta precisa de cómo se produce el proceso legislativo en una sociedad democrática. Ahora bien, aunque esta concepción es útil para explicar algunos procesos de reforma institucional, es difícil que dé una explicación convincente de cómo evolucionan las instituciones informales o, incluso, por qué, en algunos casos, las instituciones formales no logran efectivamente dar forma a la acción social o fallan en proporcionar los resultados que se les atribuyen (Kingston y Caballero, 2009).

Frente a esta visión, otros enfoques insisten en concebir las instituciones como equilibrios autosostenidos en la conducta de los individuos. En este

3. Apelando a una definición canónica, se entiende por «instituciones» las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, las restricciones generadas por el ser humano que dan forma a las interacciones sociales (North, 1991: 97).

caso el cambio institucional será un proceso principalmente evolutivo y descentralizado. Cuando los agentes observan que los resultados de un arreglo institucional no son conformes con lo esperado, modifican sus expectativas y alteran sus comportamientos. Cuando esta disonancia se acentúa, los agentes dejarán de actuar conforme a las reglas establecidas, debilitando con ello el grado de exigibilidad y eficacia de las reglas. En estos casos se abre la oportunidad para un cambio institucional endógeno (Greif, 2006).

Un enfoque ecléctico respecto a estos planteamientos aconsejaría admitir que el cambio institucional se puede desplegar a través de diversas vías, no necesariamente incompatibles. Aunque una parte del cambio puede derivar de la definición explícita de nuevas reglas, a través de un proceso político de negociación y pugna entre los intereses en juego en el seno de la sociedad, en otros casos las modificaciones institucionales derivarán de procesos descentralizados, abiertos a la innovación y solo en parte deliberados. Ni en uno ni en otro proceso de cambio cabe asegurar que se haya capacidad de definir instituciones óptimas.

Cualquiera que sea la acepción que uno adopte, habrá de reconocerse que el cambio institucional es una tarea compleja, cargada de incertidumbre y solo en parte sometida a control por parte de los agentes sociales que la promueven. Ello se explica en gran parte por la presencia, con lógicas no necesariamente coincidentes, de instituciones informales. Estas descansan en normas o convenciones sociales no escritas, que están enraizadas en la conciencia de los individuos, en sus valores y en su cultura. Remiten, por tanto, a factores profundos –y, a veces, no conscientes– que explican la conducta humana. Por su naturaleza, este tipo de instituciones suelen cambiar de manera lenta y gradual, como consecuencia de cambios en el entorno o en la conciencia de los individuos que se arrastran a lo largo del tiempo. Dada su naturaleza, el cambio en las instituciones informales es un proceso descentralizado y, más bien, ciego, que tarda en extenderse al conjunto social a partir de los colectivos que inicialmente lo promueven. Es, por tanto, difícil de promover y, sobre todo, controlar.

Frente a las informales, las instituciones formales definen reglas explícitas y delimitan sanciones claras y expresas en casos de incumplimiento. Su diseño es más deliberado (piénsese en una ley) y está sometido a un proceso de definición y de escrutinio público más transparente. Son, por tanto, más fáciles de cambiar de modo deliberado. Aun así, son numerosas las dificultades que rodean esta tarea. De entre ellas quisiéramos destacar las cuatro siguientes:

- En primer lugar, aunque se tenga clara conciencia de la existencia de un fallo institucional, no siempre se tiene claro el arreglo institucional alternativo que podría dar solución a ese fallo.
- En segundo lugar, aunque se tuviese clara la alternativa, para motivar el cambio institucional es necesario vencer la inercia (la resistencia al cambio) de las instituciones existentes. Esa inercia deriva de factores muy diversos, relacionados con las interdependencias entre instituciones (para cambiar una hay que alterar otras relacionadas), la red de compromisos sociales explícitos e implícitos en que descansa su funcionamiento y la objetivación de valores, expectativas y creencias que esa institución promueve en el tejido social.

Dada su naturaleza, el cambio en las instituciones informales es un proceso descentralizado y, más bien, ciego, que tarda en extenderse al conjunto social a partir de los colectivos que inicialmente lo promueven. Es, por tanto, difícil de promover y, sobre todo, controlar.

- En tercer lugar, todo cambio institucional comporta una alteración en los patrones distributivos previamente existentes, no solo en el ámbito económico, sino también en el de la voz y el poder en el seno de la sociedad. Para que el cambio se produzca es necesario, por tanto, vencer las resistencias de quienes se sienten potencialmente perjudicados (incluso, en términos relativos) por ese proceso.
- Por último, no basta con disponer de un buen diseño institucional alternativo y vencer las resistencias que imponen la inercia y la acción de los sectores adversos: es necesario también invertir en la difusión de la norma para que sea entendida e interiorizada en el comportamiento de los agentes, que han de verla como una opción legítima de articulación de la acción colectiva.

Los factores mencionados explican las dificultades que rodean un cambio institucional. Y ayudan a entender también que sean mayores los costes que comporta crear una nueva institución que los asociados a mantener inamovible el comportamiento de las existentes, aunque sean deficientes. Solo cuando las ventajas de las primeras (o las deficiencias de las segundas) son muy marcadas, se crean las condiciones para el cambio.

Dada la poderosa inercia que las caracteriza, los analistas han tendido a concebir el cambio institucional como un proceso esporádico, en el cual largos períodos de estabilidad coexisten con episodios de cambios abruptos. Superar la inercia de las instituciones existentes es más fácil cuando la sociedad cae en episodios de disrupción social o en momentos críticos de cambio: las llamadas «coyunturas críticas» (*critical junctures*), (Capoccia y Kelemen, 2007; Acemoglu y Robinson, 2012). Cuando eventos importantes dislocan los equilibrios económicos o políticos de un país es más probable que la sociedad esté dispuesta a poner en cuestión sus expectativas y creencias previas, facilitando de este modo la búsqueda y aceptación de nuevos arreglos institucionales.

Sin restar valor a esos procesos, ha de reconocerse que buena parte del cambio institucional no responde al modelo de transformaciones abruptas concentradas en momentos críticos: más bien se producen a través de una secuencia –en ocasiones prolongada– de modificaciones graduales proyectadas en el tiempo. Mahoney y Thelen (2010) piensan que ese proceso de cambio se produce centralmente a través de tres vías⁴: i) *superposición*, cuando nuevas leyes son introducidas para reinterpretar o condicionar las ya existentes; ii) *deriva*, cuando las leyes son reinterpretadas debido a cambios en el contexto; y iii) *conversión*, cuando la definición de las leyes existentes se cambia debido a una reubicación estratégica de las normas.

Una tercera opción de cambio institucional es la que ofrecen Levitsky y Murillo (2014) a partir del estudio de un amplio grupo de países latinoamericanos. Los autores llaman la atención sobre aquellos casos en los que las instituciones son construidas sobre un frágil fundamento y sin el debido enraizamiento en la sociedad, debido a que existe una notable fragmentación social y una elevada inestabilidad política. En estos casos las instituciones pueden sufrir cambios intensos (es decir, no graduales) y continuados (es decir, no ocasionales), otorgando al marco institucional una especial volatilidad: es lo que Levitsky y Murillo (ibídem) denominan «desplazamiento en serie» (*serial repla-*

4. Los autores también consideran un cuarto tipo, el desplazamiento, en el que las reglas existentes son sustituidas por otras nuevas. Pero, este proceso no es necesariamente «gradual».

cement). La consecuencia es que el grado de predictibilidad de las instituciones es bajo, al igual que lo es el grado en que estas modulan el comportamiento de los individuos.

Por último, Alonso (2019) presenta un cuarto caso que alude a la situación inversa, de especial inercia institucional: sociedades que son incapaces de acompañar el cambio social con una modificación de su estructura institucional. Se suele tratar en este caso de países con estructuras políticas rígidas y autoritarias, bajo nivel de reconocimiento de los derechos políticos y civiles y sociedades en las que los valores tradicionales adquieren un alto peso. Como consecuencia, tiende a producirse una disonancia creciente entre una sociedad que evoluciona (aunque sea lentamente) y unas estructuras institucionales reticentes al cambio, donde solo se asumen ajustes menores en momentos críticos. En estos casos se produce un creciente distanciamiento entre la sociedad (sus intereses y expectativas) y las instituciones formales existentes, que van perdiendo legitimidad al sentirse crecientemente inadaptadas a las necesidades del momento. Los países árabes constituyen un buen exponente de este tipo de sociedades.

3. La reforma institucional en Cuba

El recorrido realizado en el epígrafe anterior es útil para entender el proceso de reformas en Cuba. Anticipando el juicio, cabría decir que Cuba constituye, con sus especificidades, un exponente cercano al último de los modelos mencionados: aquél en el que la inercia institucional se impone sobre una sociedad que, sin embargo, ha experimentado un cambio notable en sus valores, pautas de comportamiento y expectativas.

En el ámbito económico, parece haberse producido una disonancia creciente entre la institucionalidad formal, cuyos cambios han sido dosificados, y las demandas (y expectativas) incrementadas de cambio que subyacen a la propia sociedad. En este caso, los factores más decisivos en la explicación de la inercia institucional están relacionados con la rigidez de las estructuras políticas y la limitada capacidad que la sociedad tiene para, de forma autónoma, trasladar esa demanda de cambio al marco institucional. La lógica de los procesos burocráticos de decisión, jerárquicamente definidos, se impone sobre la expresión más espontánea y descentralizada de las demandas y expectativas sociales. Con frecuencia, la dinámica informal promotora de cambios en conductas o valores (de naturaleza *bottom-up*) termina por chocar con la lógica de unas estructuras formales de decisión que pretenden reproducirse y que están jerárquicamente conformadas (de tipo *top-down*). Ello no implica que no haya posibilidad de cambio institucional, sino que este se condiciona a los requerimientos de las estructuras políticas en donde estos cambios se deciden; tampoco implica necesariamente que la opinión pública sea desconsiderada, sino que los grados de autonomía con los que esta se expresa son notablemente limitados, ya que la propia emisión de opinión es organizada de forma centralizada.

Las circunstancias descritas conducen a dos consecuencias importantes que afectan a la eficacia del proceso de reforma económica: la ausencia de meta reconocible y su dosificada parcialidad.

La senda de reformas tiene un punto de partida claro (un pasado al que no se quiere volver, aunque se reconozcan sus logros) y algunos jalones reconocibles, pero carece de una meta y un cronograma preciso que discipline las decisiones públicas y permita a los agentes acomodar a esas reformas sus comportamientos y expectativas.

3.1. Ausencia de meta

En primer lugar, el proceso de reforma económica planteado en Cuba carece de la definición de un escenario de llegada preciso que oriente los esfuerzos. Se asumen como necesarios cambios institucionales sucesivos, pero se omite la definición precisa (e intelectualmente consistente) de cuál es la meta final a la que se encamina ese proceso de reformas. Los textos que se presentan como estratégicos (*Los lineamientos de política económica y social del partido y la revolución para el período 2016-2021* y el *Plan nacional de desarrollo económico y social 2030 de Cuba*) son documentos políticos, que mantienen un tono predominantemente declarativo, pero son poco útiles para definir un modelo económico que sea reconocible. Ni siquiera el documento titulado *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista* cumple ese propósito, siendo más bien un texto desiderativo con limitada precisión en materia de estrategias y de definición del marco económico del futuro.

La indefinición de la meta crece cuando se mantiene el nombre del socialismo al proyecto, al tiempo que se constata que el 30% del empleo está asociado ya a actividades privadas o que se ha abierto la puerta a inversiones con el 100% de capital extranjero. En los medios de prensa oficiales se combinan los elogios a los modelos chino y vietnamita con las críticas a las actividades del sector privado. El contexto internacional, dominado por la crisis de Venezuela y la reacción de la Administración Trump, no facilita tampoco que las actitudes más abiertamente reformistas en el seno del Gobierno prosperen. Y, en fin, la propia secuencia de decisiones siembra dudas acerca de los objetivos de la reforma. Así sucede, por ejemplo, con algunas medidas de la agenda económica de la actual presidencia que suponen retomar transformaciones de los años noventa que se daban por superadas, como la redolarización parcial de algunos mercados e industrias, lo que pareciera contradecir el propósito largamente anunciado de la unificación monetaria.

De este modo, la senda de reformas tiene un punto de partida claro (un pasado al que no se quiere volver, aunque se reconozcan sus logros) y algunos jalones reconocibles, pero carece de una meta y un cronograma preciso que discipline las decisiones públicas y permita a los agentes acomodar a esas reformas sus comportamientos y expectativas. Como consecuencia, ante la ausencia de compromisos respecto al ritmo de las reformas, los grados de discrecionalidad de las autoridades para la toma de decisiones son elevados. Y esa misma discrecionalidad otorga márgenes añadidos a los sectores resistentes al cambio para que se organicen y traten de demorar o relegar aquellas reformas que consideran más lesivas para sus intereses.

De forma adicional, en ese contexto de incertidumbre los agentes sociales son incapaces de anticipar los cambios: su actitud es la de permanente expectativa, a la espera de noticias que confirmen una nueva reforma. Su incertidumbre (que es extensible a las empresas internacionales que operan en Cuba) no solo limita su implicación efectiva en el respaldo a la reforma, sino también daña su disposición a la inversión, dada la ausencia de escenarios creíbles a medio plazo. No es extraño, por tanto, que los niveles de ahorro e inversión en la isla sean bajos.

3.2. La parcialidad de las reformas

La ausencia de una meta precisa explica la carencia de un plan sistemático e integral de reformas. La lógica de conjunto se pierde en beneficio de una dinámica de *parqueo*: se toman decisiones parciales concatenadas a medida que se detectan problemas y se tienen los márgenes políticos para darles solución. En algunos casos las decisiones tratan de avanzar en una reforma anteriormente pospuesta (por ejemplo, la reforma financiera)⁵; en otros, de corregir las consecuencias inadvertidas o las lagunas de decisiones previas (por ejemplo, el sistema de comercialización del sector agrícola). Como quiera que sea, el proceso viene regido por la suma de acciones parciales, más que por la lógica de un plan integral.

Por tanto, visto en su conjunto, el problema no es que no haya reformas: han sido bastantes –y algunas de calado– las que se han adoptado en los últimos años. Entre otras, la autorización a la posesión de teléfonos móviles (2008); la apertura del mercado inmobiliario (2008); la regulación de acceso a Internet (2009); la liberalización de acceso a materiales de construcción (2011); la liberalización de viajes internacionales (2013); los cambios diversos en la regulación del trabajo por cuenta propia; la extensión del período de usufructo de la tierra del Estado; o la nueva regulación del Banco Central y del sistema financiero (2018). El problema es que muchos de estos cambios no logran el efecto debido por no acompañarse de reformas en otros ámbitos complementarios.

Al respecto, es necesario recordar que el marco institucional lejos de ser un agregado de arreglos institucionales yuxtapuestos, se conforma como un tejido articulado y jerárquico de instituciones. Existen, por tanto, en su seno agregados institucionales: conjunto de instituciones altamente conectadas entre sí, donde la lógica de funcionamiento de una de ellas es altamente dependiente del funcionamiento de las otras. Esta realidad conspira contra el planteamiento parcializado y fragmentario de las reformas que se ha seguido en Cuba, ya que hace que el impacto de las medidas aplicadas en un ámbito se vea aminorado por la ausencia de reformas complementarias en otros. Obtener éxitos parciales es, sin embargo, crucial, especialmente si se adopta una senda de reformas gradual y prolongada en el tiempo, porque permite ensanchar secuencialmente el respaldo social al proceso (reduciendo el margen de los sectores resistentes al cambio) y ampliar la viabilidad de las reformas ulteriores. En el caso de Cuba, la parcialidad de las reformas hace que ambos objetivos se logren de manera muy limitada.

Tres ejemplos pueden ilustrar la argumentación. El primero alude a la *inversión extranjera*. Sobre ella se centran las miradas esperanzadas de buena parte de los responsables políticos en Cuba: se confía en que la atracción de inversiones sea el principal factor que motive el cambio productivo, mejore la productividad y competitividad de la economía y aliente el crecimiento. A lo largo del tiempo se han ido realizando modificaciones normativas tendentes a una cierta liberalización en este ámbito. En 2018, por ejemplo, el Gobierno cubano realizó modificaciones a la Ley 118 de la Inversión Extranjera, supuestamente con vistas a acelerar la llegada de capital exterior. Se eliminó el requerimiento de presentación por parte del inversor de dos documentos ante el Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera en las propuestas de inversión, y se descartó la presentación de un estudio completo de factibilidad a cambio de un estudio más sencillo de prefactibilidad.

Obtener éxitos parciales es crucial, especialmente si se adopta una senda de reformas gradual y prolongada en el tiempo, porque permite ensanchar secuencialmente el respaldo social al proceso (reduciendo el margen de los sectores resistentes al cambio) y ampliar la viabilidad de las reformas ulteriores.

5. Para un análisis reciente del sistema financiero y su relación con el sector privado véase Vidal y Viswanath (2019) y Pons (2016).

Pese a ello, los resultados de este proceso de liberalización están muy lejos de lo esperado y, en ocasiones, anunciado. En la base de esta discrepancia están dos factores que no han sido, por el momento, objeto de reforma. El primero se refiere al aspecto mencionado en el punto anterior: los inversores extranjeros sufren la incertidumbre que se deriva de la ausencia de un plan de reformas creíble que identifique el escenario (el modelo económico) al que se quiere acceder. Solo en aquellas actividades donde las ventajas de localización son elevadas (como sucede con el turismo) o se ofrecen rentas extraordinarias gracias a la ausencia de competencia se logran superar esos factores de incertidumbre. El segundo factor remite a la limitación que las autoridades cubanas establecen a la libre contratación laboral en la isla. Las agencias empleadoras estatales constituyen una restricción que condiciona no solo la selección de personal, sino también su retribución y estímulos. Mientras factores como estos no se modifiquen es dudoso que la inversión extranjera progrese a los ritmos deseados, aunque se flexibilicen otros aspectos de la normativa.

El segundo ejemplo lo proporciona la reforma en el ámbito agrario. De nuevo se está ante un sector que las propias autoridades consideran estratégico, no solo como caladero de puestos de trabajo productivo (en un entorno de creciente subempleo e informalidad), sino también como vía para mejorar los niveles de autoabastecimiento de la población y para reducir la alta dependencia de la importación de alimentos. Una de las medidas estrella de este proceso es la regulación del acceso al usufructo de la tierra para la promoción de explotaciones agrícolas. De nuevo, ante los limitados resultados, las autoridades tuvieron que reformar la norma y alargar el período previsto para el usufructo, con el fin de dar mayor seguridad al inversor. Sin embargo, estas actualizaciones en la norma no llevaron a dismantelar el sistema centralizado de compras y asignación de insumos, por lo que los resultados siguen siendo decepcionantes. La limitación temporal en el usufructo constituye, sin duda, un factor de incertidumbre, especialmente en un ámbito en el que las inversiones de mejora productiva requieren períodos dilatados para su maduración plena. Pero, más allá de este factor, influye en los bajos rendimientos la incapacidad del agricultor de controlar el ciclo productivo⁶. De nuevo, nos encontramos con medidas que no rinden sus frutos por la ausencia de reformas complementarias.

El último ejemplo se refiere a la política de promoción de la competitividad de las empresas cubanas, el cual ha sido abordado desde una reforma que insiste en el predominio de la propiedad y monopolio estatal sobre la mayoría de las industrias, y que, a pesar de algunas flexibilizaciones, sostiene las lógicas de asignación de recursos desde un plan central. De nuevo un ámbito en el que se exploraron muy diversas fórmulas en etapas distintas, la mayoría en forma experimental, calibrando el grado de responsabilidad que se traslada al empresario en la toma de decisiones y las fórmulas para mejorar la capacidad de acceso a la financiación en divisas. La apuesta del Gobierno de Raúl Castro en la reestructuración del aparato empresarial estatal se apoyó en gran medida en la creación de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE), las cuales no lograron ni mejorar la eficiencia, ni flexibilizar los procesos productivos, ni potenciar la utilización del potencial científico, tal como se había propuesto el Gobierno⁷.

6. En Nova (2013) puede encontrarse un diagnóstico completo sobre el sector agrícola cubano.

7. Véase Decreto 335 en la Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 58, del 13 de diciembre de 2017. En De Miranda y Pérez (2012) se evalúan los retos que enfrentaba la economía en los primeros años de la presidencia de Raúl Castro, y en Triana (2016) se caracterizan algunos de los elementos que distinguieron sus reformas.

Hasta el momento no se ha logrado que el proceso se traduzca en una senda efectiva de mejora competitiva de la empresa estatal cubana. Tras estos limitados logros está la ausencia de reformas en dos campos clave: la posibilidad de optimización de costes por parte del empresario, a través del acceso libre al mercado de insumos y factores; y la unificación del tipo de cambio y su convertibilidad externa, estableciendo una paridad de la moneda que permita recuperar la competitividad y gestionar las operaciones internacionales. En esas condiciones pretender que se mejore la competitividad trasladando al empresario la responsabilidad de las decisiones es una ficción. Gran parte de las industrias estatales sobreviven pagando muy bajos salarios, recibiendo subsidios, ya sea explícitos desde el presupuesto, o implícitos a partir de la tasa de cambios oficial sobrevaluada. Mantener a flote tales empresas estatales reduce la productividad media del sector empresarial estatal, lo que condiciona sus bajos salarios y conlleva una asignación ineficiente de la fuerza de trabajo, imperdonable en el escenario demográfico cubano marcado por la emigración y el envejecimiento de la población.

En suma, la falta de un plan de reformas integral, así como la fragmentación y parcialización de las reformas hacen que el efecto de los cambios inducidos esté muy por debajo de lo esperado. Las consecuencias de los cambios internos ni han llegado a la mayoría de la población que depende del empleo en el sector estatal o está pensionada, ni han mejorado los niveles de competitividad y crecimiento de la economía a escala agregada.

Gran parte de las industrias estatales sobreviven pagando muy bajos salarios, recibiendo subsidios, ya sea explícitos desde el presupuesto, o implícitos a partir de la tasa de cambios oficial sobrevaluada. Mantener a flote tales empresas estatales reduce la productividad media del sector empresarial estatal.

4. Una inserción internacional vulnerable

Desde 2015, Cuba viene tratando de asimilar el impacto de la caída del intercambio comercial con Venezuela (véase figura 1). Las importaciones de bienes desde Venezuela (incluyendo el petróleo) han caído alrededor de 4.500 millones de dólares; por su parte, las exportaciones cubanas de bienes a Venezuela (incluyendo medicinas y petróleo refinado) decrecieron alrededor de 2.000 millones de dólares, mientras que las exportaciones de servicios profesionales (incluyendo servicios médicos) cayeron en otros 1.500 millones de dólares. De forma muy central, estas tendencias vienen alimentadas por el progresivo deterioro de la situación económica y política de aquel país sudamericano. De hecho, el PIB venezolano se ha desplomado cerca de un 60% entre 2014 y 2019.

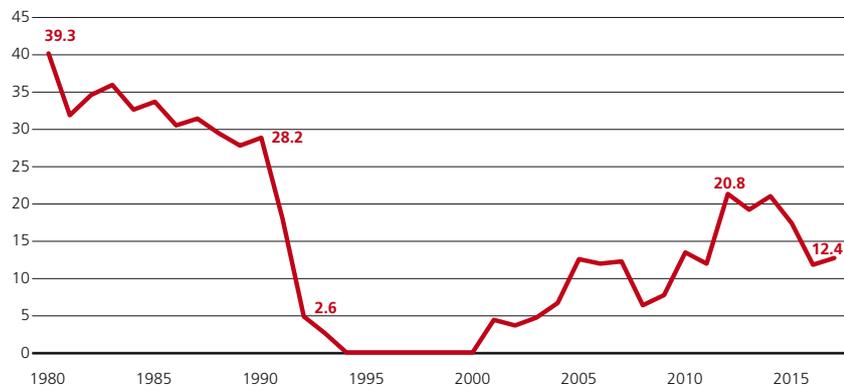
Los acuerdos comerciales con Venezuela están en riesgo de colapso si ocurre un cambio de régimen en el país. A estas alturas no se sabe exactamente qué pueda suceder en Venezuela, pero en cualquiera de los escenarios posibles, la economía cubana saldrá más debilitada. Aunque permanezca Maduro en el poder, es difícil que sea capaz de revertir en el medio plazo el proceso de deterioro de la economía venezolana. Por su parte, una caída del régimen de Maduro tendría consecuencias muy dañinas sobre los niveles de ingreso de la economía cubana, el consumo de las familias y la estabilidad monetaria y financiera, aun cuando no se llegue a los niveles de deterioro que en esos ámbitos se vivió por parte cubana durante el Período Especial, en los años noventa (Mesa-Lago y Vidal, 2019).

La figura 1 muestra la evolución de la dependencia del «país aliado», según el peso del intercambio comercial de bienes y servicios dentro del PIB cubano, llevado a precios constantes. En los años 1980-1993 se cal-

La reducción del intercambio con Venezuela ha ocurrido al tiempo que se incrementaban los intercambios con China y España, principalmente. China casi duplica su peso en el intercambio total, de 8,8% aumentó a 16%, mientras que España pasó del 6% al 10,4%, en el período de 2012 a 2017.

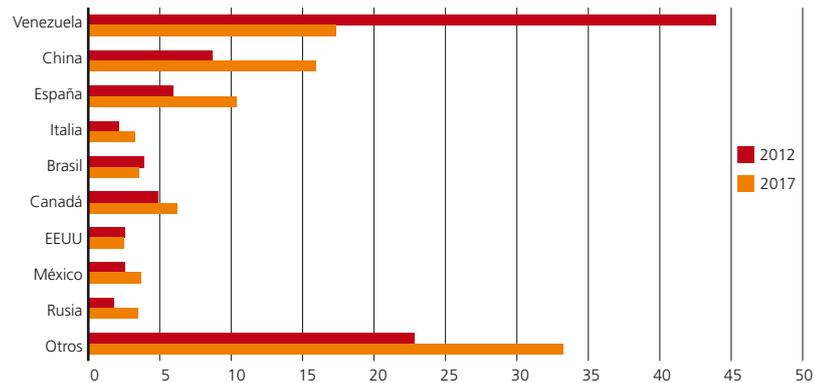
cula este porcentaje utilizando el intercambio con la extinta URSS y en los años 2001-2017 se emplea el intercambio comercial con Venezuela, que son los años en que hay acuerdos especiales entre estas naciones y Cuba. En los años 1994-2000 la serie histórica toma valor cero pues Cuba no contó con relaciones económicas de la misma naturaleza con país alguno. Se aprecia que antes del Período Especial las relaciones comerciales con la URSS representaban el 28,2% del PIB mientras que actualmente con Venezuela representan el 12,4%, es decir, alrededor de 16 puntos menos. Este solo indicador sugiere que, en principio, un rompimiento de los vínculos con Venezuela debería tener un impacto negativo significativo sobre la economía cubana, pero menor que el experimentado en los años noventa tras la desaparición de la URSS.

Figura 1. Cuba: Evolución de su dependencia de un «país aliado» (Intercambio comercial con el país/ PIB cubano, a precios constantes: 1980-1993 con la URSS y 2001-2017 con Venezuela)



Fuente: Cuba Standard (2019)

Figura 2. Cuba: Intercambio comercial de bienes por países (% del total)



Fuente: Cuba Standard (2019)

Cuando se analiza el intercambio de bienes cubanos (exportaciones más importaciones) con sus principales socios comerciales, se aprecia que la reducción del intercambio con Venezuela ha ocurrido al tiempo que se incrementaban los intercambios con China y España, principalmente. China casi duplica su peso en el intercambio total, de 8,8% aumentó a 16%, mientras que España pasó del 6% al 10,4%, en el período de 2012 a 2017.

a 16%, mientras que España pasó del 6% al 10,4%, en el período de 2012 a 2017. Otro país que logró aumentar su participación absoluta y relativa en el intercambio comercial cubano fue Rusia, que pasó de suponer el 1,8% a 3,4% en el período considerado (figura 2). Sin embargo, estos aumentos son insuficientes para compensar la caída de los intercambios con Venezuela. Otros mercados aumentaron su participación relativa (como Italia, Canadá y México) en los intercambios con Cuba, si bien ello no se tradujo en un incremento en los valores del comercio en términos absolutos.

En este contexto, la compleja situación en Venezuela y las nuevas acciones adoptadas por la Administración Trump, en Estados Unidos, suscitan la preocupación acerca de cómo gestionar la eventualidad de una nueva crisis y qué implicaciones tendrá sobre la dinámica de las reformas. Hay consciencia de que se parte de una situación más favorable que la vivida en los años noventa, pero se está lejos de tener una economía saneada. Por lo demás, a lo largo de estos años se ha producido un embolsamiento de expectativas de cambio económico frustradas y de déficits sociales no compensados por parte de la sociedad cubana que le haría muy difícil asumir la entrada en un nuevo período de crisis severa. La preocupación por los impactos sociales y políticos que esta tendría se acentúan si se tiene en cuenta que una parte de las familias todavía depende de las deprimidas pensiones y de salarios reales estatales que difícilmente soportan un nuevo ajuste. En suma, aun cuando el impacto sea menor que en el Período Especial, para aquellas familias que no tienen acceso a las remesas, no están vinculadas al sector privado y no tienen conexión con el turismo, el costo social de la inflación y la escasez de productos en los mercados racionados podría ser sumamente alto, generando importantes desafíos en materia de política social, así como para el manejo político de la crisis.

5. Rebrote de los desequilibrios macroeconómicos

Desde el punto de vista macroeconómico la caída de las exportaciones e importaciones con Venezuela se ha logrado paliar parcialmente, a través de tres factores: el turismo, el sector privado y las remesas, y la política fiscal. Sin embargo, la sostenibilidad de los mismos está en riesgo. En 2018 y 2019 el arribo de turistas y los ingresos por exportaciones se desaceleraron de forma clara. También se redujeron los ritmos de expansión del sector privado y de la entrada de remesas. No hay seguridad que ninguno de estos dos factores pueda retomar (al menos a corto plazo) los ritmos de expansión precedentes. Y tampoco es sostenible el tono de la política fiscal previa, habida cuenta de las dimensiones que ha adquirido el déficit fiscal y la acumulación de bonos públicos en manos de los bancos estatales. Por tanto, el Gobierno cubano necesita encontrar nuevos amortiguadores frente a esa potencial crisis.

En este nuevo escenario se agudiza el círculo vicioso en que se encuentra la economía cubana. A la parcialidad de las reformas y consecuente bajo crecimiento del PIB se le suma el efecto de los nuevos choques externos, produciendo un nuevo rebrote de los desequilibrios macroeconómicos y financieros. Las respuestas a estos desequilibrios, por su parte, tienen efectos claramente recesivos, por cuanto deterioran los balances macroeconómicos, amplían el endeudamiento, reducen la capacidad

importadora y multiplican los impagos a los proveedores internacionales, lo que en su conjunto mella el potencial de crecimiento económico a largo plazo. A finales de 2019 también se sumaron unas preocupantes señales en el sector bancario, que mostró su incapacidad para atender la demanda de liquidez de un grupo de ahorradores. La capacidad operativa de los bancos cubanos sufre las consecuencias de la falta de convertibilidad del peso cubano convertible (CUC) y de la financiación de los déficits presupuestarios del Gobierno. Un mayor agravamiento de la estabilidad bancaria tendría fatales consecuencias para las capacidades de reordenamiento y recuperación de la economía cubana.

No hay datos del IPC en 2019, pero las informaciones informales mencionan aumentos importantes de precios en los mercados de varios productos, entre ellos los huevos, la leche, la carne y los materiales de construcción, entre otros. En 2018 el dato oficial de IPC en pesos cubanos (CUP) fue de apenas 2,4%. Sin embargo, este IPC tiene muchos problemas en sus cálculos y deja fuera los precios en CUC. Dada la escasez de productos experimentada desde 2019, la inflación podría acelerarse más en el futuro inmediato. En el pasado, el proceso inflacionario estaba alimentado básicamente por factores de oferta (restricciones en la disponibilidad de bienes), mientras se trataba de sostener una política fiscal orientada a evitar tensiones inflacionistas adicionales. Ese fue uno de los estandartes de la política económica en los primeros años de la presidencia de Raúl Castro: de hecho, para salir de la crisis financiera de 2008-2009 se aplicó un importante ajuste de las importaciones y se redujo el déficit fiscal de 6,7% en 2008 hasta 1,3% en 2013. Tales resultados, junto con el mayor equilibrio en la balanza de pagos y la renegociación de la deuda externa (incluyendo la del Club de París), hablaban a favor de un manejo macroeconómico saludable, lo que podía contribuir a crear un clima favorable al desarrollo de proyectos de inversión y comercio con la isla. Sin embargo, los nuevos choques externos llevaron a cambiar el tono de la política fiscal precedente, mutando hacia un tono expansivo desde 2015. Los gastos fiscales aumentaron hasta 66% del PIB y el déficit fiscal llegó a nuevos máximos: de hecho, en proporción del PIB, el déficit fiscal de 2018 es el más alto desde 1993.

En el pasado, el déficit público se había financiado preferentemente con la emisión de bonos públicos que compraron los bancos comerciales estatales. Sin embargo, también este mecanismo comienza a mostrar señales de saturación, llegando a límites que pueden generar preocupantes dudas sobre sus efectos sobre la estabilidad financiera y bancaria.

Contra todos los pronósticos, a partir de agosto de 2019 el Gobierno cubano decidió decretar una expansión del 68% del salario nominal promedio para la mitad de los empleados del sector estatal. Al depender esos salarios de los presupuestos, la decisión implica un equivalente al 12% del gasto público total, superando las magnitudes del déficit previsto. El efecto sobre los precios parece inevitable, al trasladarse la subida de rentas a la demanda en un contexto de escasez en los mercados de consumo. Para contener la inflación el Ministerio de Finanzas y Precios dictaminó un tope de precios para un grupo amplio de bienes en el sector empresarial estatal, privado y cooperativo. Aumentos salariales sin respaldo productivo y controles administrativos de precios no son el tipo de medidas que se necesitan para superar el estancamiento económico y son un exponente más del círculo vicioso al que nos hemos referido a lo largo de estas páginas.

En el ámbito monetario, se ha tomado un nuevo rumbo que parece contradecir la esperada unificación monetaria. A partir de noviembre de 2019 se organizaron unos mercados de consumo que funcionarán en dólares, y que estarán mejor surtidos que los actuales mercados en CUC. Las empresas estatales que vendan en estos mercados podrán usar las divisas para importar directamente sus insumos sin necesidad de aprobación del plan central y sin tener que lidiar con la falta de convertibilidad de las monedas locales. Esta *redolarización* parcial de los mercados lejos de hacer avanzar el sistema hacia la unificación monetaria, responde a la necesidad de buscar algún alivio rápido a los crecientes desequilibrios financieros. Se trata, en suma, de un nuevo ejemplo de la sucesión de transformaciones parciales, fragmentadas y sin consistencia con lo que debieran ser los objetivos finales de la reforma económica.

6. El futuro inmediato

Pese a las reformas acometidas en los últimos años, hay que reconocer que los retos que en el ámbito económico enfrenta el presidente Díaz-Canel lejos de verse aminorados, en realidad, se han hecho más complejos. En la coyuntura económica venidera el Gobierno de Cuba deberá seguir lidiando con el estancamiento/recesión del PIB, la crisis de impagos con los acreedores externos y la continua escasez de productos de primera necesidad para las familias. El Gobierno tendrá que decidir con qué velocidad y profundidad continúa las reformas iniciadas por Raúl Castro, dentro de los márgenes que le deja la nueva Constitución aprobada en febrero de 2019. A ello se añade que en el ámbito internacional deberá enfrentar la ampliación de las sanciones del Gobierno de Estados Unidos y la crisis en Venezuela, lo cual pone en alto riesgo la capacidad de la economía para atraer capitales y sostener los ingresos externos⁸.

En la vida cotidiana, la ciudadanía se enfrenta al desabastecimiento de productos alimentarios que forman parte de la dieta habitual cubana, como el pollo o el aceite, así como a productos básicos de aseo, entre otros. No solo caen las importaciones de alimentos, sino que las limitaciones afectan también al combustible y otros insumos y equipos productivos, lo que está teniendo un efecto sobre el normal funcionamiento de la producción nacional.

Frente a este entorno internacional adverso, la economía cubana necesita encontrar nuevos amortiguadores al *shock* venezolano. La mirada de muchos se torna de nuevo hacia el exterior, a la búsqueda del socio redentor que sustituya el papel que en el pasado tuvieron la URSS, primero, y Venezuela, después. Se trata, sin embargo, de un objetivo quimérico: no parece que exista en la actualidad país alguno que esté en condiciones de brindar relaciones tan favorables y concesionales como las que ofrecieron a Cuba aquellos dos socios estratégicos. Como se examinó en la figura 2, el aumento del comercio con otros socios comerciales hasta el presente no ha sido suficiente para compensar la caída del intercambio con Venezuela. Por lo demás, la experiencia revela que la atenuación de los riesgos externos no deriva tanto de la identificación de un socio preferente hegemónico y confiable (cualquiera que este sea), cuanto de disponer de una cartera amplia y diversificada de relaciones que pueda manejarse en caso de circunstancias imprevistas.

Frente a este entorno internacional adverso, la economía cubana necesita encontrar nuevos amortiguadores al shock venezolano. La mirada de muchos se torna de nuevo hacia el exterior, a la búsqueda del socio redentor que sustituya el papel que en el pasado tuvieron la URSS, primero, y Venezuela, después.

8. Véase Pérez (2018) y Bye (2019) para un examen de los retos económicos y políticos de la presidencia de Díaz-Canel.

No habrá reforma económica si no se produce al mismo tiempo una modificación en los marcos institucionales que rigen la economía y los procesos de decisión colectivos en Cuba.

De forma adicional, habría que insistir en que la solución a los problemas de la economía cubana no parece estar tanto en identificar los apoyos que se pueden concitar desde el exterior (siendo estos importantes), cuanto en la capacidad para poner en marcha en la isla un proceso coherente y previsible de transformaciones productivas e institucionales, que atraigan la inversión y estimulen la productividad del país. Y ese propósito obliga a mirar más hacia el interior que hacia el exterior, identificando más las capacidades propias que las concesiones externas. El objetivo no debe ser cambiar lo mínimo para preservar la institucionalidad heredada, sino transitar de forma consciente hacia una nueva lógica económica que permita salir a la economía del círculo vicioso en el que ahora se encuentra, promoviendo para ello un nuevo marco institucional adaptado a ese propósito.

Hasta ahora no se ha visto esa determinación en los responsables del país. La presencia de una nueva jefatura de Estado ha incorporado nuevas formas de proceder y nuevos estilos de gobierno (más transparentes y colegiados), pero sin que ello haya comportado una inflexión en la tendencia dosificada de reformas fragmentarias que se heredaba del período previo, de Raúl Castro. Ello coincide con las expectativas de un presidente que no llega al poder presentando una agenda propia, sino que fue seleccionado por la generación de los «históricos» para darle continuidad al programa definido por su antecesor en el cargo.

El cálculo del Gobierno cubano sigue siendo atraer a la inversión extranjera. El problema está en que los capitales externos no están llegando en la magnitud y la velocidad que se requiere; las exportaciones de bienes y servicios no crecen, una tendencia que afecta también al turismo; y las decisiones más recientes en materia fiscal y monetaria anuncian una revitalización de los desequilibrios fiscales y de la inflación, y a todo ello se suman nuevos riesgos asociados a la estabilidad financiera y bancaria. El ministro de Economía y los medios oficiales apelan a las «reservas de eficiencia» del sector estatal, confiando en que el efecto terapéutico de un ajuste menor no impida la captación de ingresos externos. No resulta muy prometedor, pero habrá que esperar para saber si, ante el agravamiento previsible de la situación, el Gobierno cubano decide profundizar los cambios estructurales o mantener la política del *parcheo*.

8. Consideraciones finales

A lo largo de las páginas precedentes se han tratado de argumentar tres juicios complementarios. En primer lugar, se ha señalado que la economía cubana se encuentra, desde hace años, sumida en un círculo vicioso del que no ha logrado salir. La consecuencia de ese proceso es el mantenimiento de un ritmo de crecimiento mediocre, con bajo incremento de productividad y una recurrente tendencia hacia los desequilibrios macroeconómicos. Como resultado del proceso de reformas, la mayor parte de la población no ha logrado ver mejoras sustantivas y sostenidas de sus condiciones de vida.

En segundo lugar, la base de esa trampa en la que se encuentra la economía cubana radica en el carácter parcializado y no sistemático de las reformas adoptadas que, al ser fragmentadas y parcializadas, no pueden desplegar todo su potencial, por carecer del efecto complementario que

hubiese provenido de otras reformas no ejecutadas. Salir de este círculo vicioso comporta adoptar una política ambiciosa e integral de reformas, que defina con precisión un calendario y un escenario de llegada. El acceso a la financiación internacional para facilitar el tránsito debiera ser parte central de ese proceso.

Por último, no habrá reforma económica si no se produce al mismo tiempo una modificación en los marcos institucionales que rigen la economía y los procesos de decisión colectivos en Cuba. La renuencia a asumir un plan de reformas más integral solo cabe explicarla por la rigidez de las estructuras colectivas de decisión y gobierno del país, poco sensibles a ampliar los espacios de autonomía de los agentes en sus procesos de decisión. No obstante, hacer más flexible y creativa la economía pasa por ampliar esos espacios, transitando desde decisiones jerárquicas y administrativas hacia aquellas más autónomas que responden a un adecuado diseño de incentivos. Tal debiera ser el propósito.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. y Robinson, J. *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Nueva York: Random House, 2012.

Alonso, J. A. «Is there an institutional trap in MICs», en: Alonso, J. A. y Ocampo, J. A. (eds.). *Trapped in the Middle?: Development Challenges in MICs*. Oxford University Press, 2019.

Alonso, J. A. y Vidal, P. (eds.). *Quo vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*. Madrid: Editorial Catarata, 2013.

Bye, V. *Cuba, From Fidel to Raúl and Beyond*. Nueva York: Springer, 2019.

Capoccia, G. y Kelemen, R. D. «The study of critical junctures. Theory, narrative and counterfactuals in historical institutionalism». *World Politics*, vol. 59, n.º 3 (abril 2007), pp. 341-369.

Centro de Estudios de la Economía de la Economía Cubana. *Miradas a la Economía Cubana*. La Habana (varios años).

Cuba Standard. Economic Trend Report, EEUU (2019).

De Miranda Parrondo, M. y Pérez, O. E. (eds.). *Cuba: Hacia una estrategia de desarrollo para los inicios del siglo XXI*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012.

Díaz Fernández, I. y Barreiro Pousa, L. «Un análisis del sector cuentapropista en La Habana». *Economía y Desarrollo*, vol. 161, n.º 1 (enero-junio 2019).

Greif, A. *Institutions and the Path to Modern Economy. Lessons from Medieval Trade*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Kingston, C. y Caballero, G. «Comparing theories of institutional change». *Journal of Institutional Economics*, vol. 5, n.º 2 (2009), pp. 151-180.

Levitsky, S. y Murillo, M. V. «Building institutions on weak foundations». *Journal of Democracy*, vol. 24, n.º 2 (abril 2013), pp. 93-102.

Mahoney, J. y K. Thelen. «A theory of gradual institutional change», en: Mahoney, J. y Thelen, K. (eds.). *Explaining Institutional Change*. Cambridge University Press, 2010.

Mesa-Lago, C. *Voces de cambio en el sector no estatal cubano*. Madrid: Editorial Iberoamericana/Vervuert, 2016.

Mesa-Lago, C. y Vidal, P. «El impacto en la economía cubana de la crisis venezolana y de las políticas de Trump». Madrid: Real Instituto Elcano (mayo 2019).

North, D. C. «Institutions». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n.º 1 (invierno 1991), pp. 97-112.

Nova, A. *El modelo agrícola y los lineamientos de la política económica y social en Cuba*. La Habana: Ciencias Sociales, 2013.

Ostrom, E. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

Pérez, O. E. «Cuba: Los Retos Económicos del Gobierno de Miguel Díaz-Canel». *Annual Proceedings*, vol. 28 (noviembre 2018).

Pons, S. «Balance de cuatro años de reformas en el sistema tributario cubano». *Cuban Studies*, n.º 44 (2016), pp. 66-89.

Ritter, A. y Henken, T. *Entrepreneurial Cuba: the changing policy landscape*. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers, 2015.

Triana Cordoví, J. «Actualizando el modelo económico cubano: una perspectiva desde la teoría del desarrollo». *Economía y Desarrollo*, vol. 156, n.º 1 (enero-junio 2016), pp. 90-107.

Vidal, Pavel. «¿Qué lugar ocupa la economía cubana en la región?: Una medición a la tasa PPA de las brechas de ingreso y productividad». *Resumen de Políticas* 269. Banco Interamericano de Desarrollo (noviembre 2017).

Vidal, Pavel. «Cuban Macroeconomic Trends and the Pending Monetary Reform». *Cuban Studies*, vol. 47, n.º 1 (enero 2019), pp. 277-294.

Vidal, P. y Viswanath, P. V. «The new financial framework for the Cuban non-state sector». *Post-Communist Economies*, vol. 31, n.º 2 (2019), pp. 218-239.

TRES SECTORES ESTRATÉGICOS

- REVISITANDO LA CUESTIÓN AGRARIA EN CUBA (1959-2018): ¿UNA ALTERNATIVA CAMPESINA EN LA ERA GLOBAL?

Elisa Botella-Rodríguez

- LA COMPETITIVIDAD DEL TURISMO CUBANO: ¿ALGO MÁS QUE SOL, PLAYA Y SON?

Mario Raúl de la Peña, David Martín-Barroso, Jacobo Núñez, Juan A. Núñez-Serrano, Jaime Turrión y Francisco J. Velázquez

- ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA EVOLUCIÓN DE INDICADORES ENERGÉTICOS EN CUBA Y ESPAÑA ENTRE LOS AÑOS 1990 Y 2016

Emilio Cerdá, Diego Rodríguez y Miguel Sebastián

Elisa Botella-Rodríguez

Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca

1. Introducción

En América Latina el problema de la tierra no siempre ha sido suficientemente debatido en los medios académicos, sociales y políticos. Sin embargo, ha constituido y constituye una problemática esencial para entender una parte importante de las transformaciones socioeconómicas y políticas de los siglos xx y xxi. El siglo xx fue el siglo de las reformas agrarias en América Latina, muchas de ellas tuvieron como antecedentes de importancia las luchas campesinas que se gestaron en la primera mitad del siglo (Martín Cano *et al.*, 2007). Asimismo, el renacer de los movimientos sociales y su transnacionalización pusieron nuevamente la cuestión agraria y el acceso a la tierra en el centro del debate político y social de los gobiernos de izquierdas¹. Las reformas agrarias volvieron a la agenda política, pero ahora «desde abajo» y apoyadas posteriormente «desde arriba» por los llamados gobiernos de la Marea Rosa. De esta manera, los movimientos campesinos y de trabajadores sin tierra en América Latina lejos de ser un anacronismo, han emergido como actores sociales «modernos y dinámicos» que en muchos contextos juegan un papel central frente a la agenda de desarrollo dominante (Petras y Veltmeyer, 2001).

Estas reivindicaciones en torno al acceso a la tierra y la promoción de las reformas agrarias también han vuelto al debate de los principales organismos internacionales. Con el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el Desarrollo* la agricultura reapareció en la agenda del Banco Mundial. Por otro lado, la crisis alimentaria global de 2007-2008 impulsó un resurgir de la agricultura y la autonomía campesina en los programas políticos. Tras la declaración de la FAO en 2014 del año mundial de la agricultura familiar, el papel de los pequeños productores en la seguridad alimentaria de los países en vías de desarrollo adquirió una dimensión clave. Revistas académicas de reconocido prestigio internacional como el *Journal of Peasant Studies* también dedicaron diferentes secciones monográficas a la soberanía alimentaria y el diálogo de saberes de Vía Campesina (2010-2014). Hasta la fecha de la redacción de este artículo, la contribución más actualizada sobre los estudios agrarios y rurales en América Latina la encontramos en *Journal of Agrarian Change*, vol. 17, n.º 2 (abril 2017).

1. También denominados Marea Rosa o *Pink Tide* en inglés.

La cuestión agraria en Cuba no ha sido tratada en profundidad desde una perspectiva a largo plazo que una los viejos argumentos de las reformas agrarias del desarrollismo con la nueva cuestión agraria en la era global.

Dentro de ese renacer académico, la cuestión agraria en Cuba no ha sido tratada en profundidad desde una perspectiva a largo plazo que una los viejos argumentos de las reformas agrarias del desarrollismo con la nueva cuestión agraria en la era global (Botella-Rodríguez, 2018). ¿Es el largo proceso de reforma agraria (1959-actualidad) de Cuba un caso paradigmático y alternativo? ¿Qué elementos reúne de la vieja cuestión agraria en la región² y de las reformas agrarias puestas en práctica por los gobiernos de izquierdas en la era global? ¿Es un verdadero proceso de recampesinización impulsado por el movimiento campesino y basado en la soberanía alimentaria? Estas son las principales preguntas que el artículo trata de responder explorando el proceso de reforma agraria en Cuba (1959-2018) a través de un análisis de las interacciones entre el Estado y el movimiento campesino cubano para mantener las demandas por la tierra en la agenda política desde el comienzo de la Revolución. Dicha interacción positiva debe ser entendida dentro de las restricciones especiales del país desde el Período Especial, fundamentalmente tras la crisis alimentaria de 1993 que obligó a los habitantes de la isla a comenzar la búsqueda de alternativas (Vergara-Camus y Kay, 2017). El artículo explora en primer lugar los patrones históricos de distribución de la tierra y la evolución en los sistemas de tenencia en Cuba desde el triunfo de la Revolución el 1 de enero de 1959 hasta la caída del campo socialista en 1990. A continuación, analiza la economía política de la reforma agraria cubana entendida como la relación entre el movimiento campesino y el Estado y el grado de autonomía campesina en dicho proceso, así como su capacidad de adquirir y mantener sus demandas por la tierra a lo largo del tiempo, especialmente a partir de 2008. La tercera sección estudia la adopción de alternativas por parte del Gobierno cubano como la inclusión de la soberanía alimentaria dentro de la política de Estado. El artículo cierra con una reflexión sobre las particularidades de la reforma agraria en Cuba como una alternativa, así como su capacidad de evolución y adaptación a las adversidades económicas atravesadas por la isla desde 1959.

2. El legado de los patrones históricos de distribución de la tierra en Cuba

2. Crecimiento con equidad, las limitaciones de los pequeños productores frente al latifundio y las reformas agrarias impulsadas «desde arriba» (1960-70); tratando de captar los fondos de la Alianza para el Progreso.
3. Estudios recientes se centran en ese legado de la estructura agraria en diferentes países de América Latina. Piñeiro y Cardeillac (2017) explican para Uruguay cómo unos movimientos rurales sumamente frágiles, unidos al legado histórico de una estructura agraria muy desigual desde principios del siglo xx, hicieron que el Frente Amplio continuase promoviendo los intereses del agrogocio. Martí i Puig y Baumeister (2017) señalan también el legado histórico de la reforma agraria del régimen sandinista (1979-1990) como base del modelo agroexportador ulterior.

Las reformas agrarias redistributivas son procesos que implican una obligada toma de control de la tierra por parte del Estado. Sin embargo, pueden tener significados y procesos de implementación distintos y basarse en varios procesos simultáneos (Lipton, 1973, 1974 y 1977): a) una adquisición obligatoria de la tierra normalmente por el Estado con una compensación parcial a los grandes terratenientes; b) el cultivo de las tierras redistribuidas para aumentar y superar los beneficios anteriores a la adquisición de la misma. El Estado puede dar, vender o arrendar esta tierra para el cultivo privado en unidades más pequeñas de producción (reforma redistributiva); o la tierra puede ser cultivada de manera conjunta y su usufructo compartido a través de cooperativas, granjas colectivas o estatales (reforma colectivista) (Lipton, 1977, 2009).

Una dimensión particularmente significativa de la reforma agraria en Cuba es el legado de los patrones históricos de distribución de la tierra. Esta problemática determina la capacidad del sector campesino de resurgir y continuar como un importante actor político³. Desde el triunfo de la Revolución la élite agraria desapareció y el Estado cubano combinó ambos patrones, el redistributivo y el colectivo para implementar la reforma agraria.

Díaz-Briquets (2000) señala la existencia de dos Cuba antes de 1959: mientras la ciudad de La Habana estaba experimentando un proceso considerable de crecimiento y urbanización, en las zonas rurales los trabajadores agrícolas, productores sin tierra y agricultores pobres vivían en condiciones paupérrimas (Gastón *et al.*, 1957)⁴. En el país predominaban los grandes latifundios y plantaciones de caña en manos de propietarios estadounidenses y nacionales. A finales de la década de 1950, solo el 9,4% de los propietarios poseía más del 73% de la tierra; mientras que el 25% de las tierras agrícolas del país estaba en manos del capital extranjero. Por otro lado, el 90% de los pequeños propietarios contaban con poco más del 26% de la superficie (Nova, 2001). El 85% de esos pequeños propietarios trabajaba la tierra en precarias condiciones de arrendamiento y aparcería (Regalado, 1979: 220; Castro, 1953). Los latifundios estaban en manos de compañías estadounidenses principalmente⁵ que controlaban el 25% de la tierra en Cuba, con unas inversiones muy significativas en azúcar, tabaco y ganado. Aproximadamente la mitad de las exportaciones de azúcar de la isla suponían un tercio de las importaciones de azúcar de Estados Unidos (Álvarez, 2004; Kost, 1998). Un claro marco de dependencia clásica de un solo producto de exportación y un socio comercial clave en la economía cubana (Botella-Rodríguez, 2015). Este escenario suponía una evidente falta de autonomía en el diseño de la política económica/industrial supeditada a la política agraria y las relaciones comerciales de la isla con Estados Unidos principalmente.

Tras el triunfo de la Revolución el 1 de enero de 1959 el Gobierno trató de transformar las condiciones rurales de la isla, entregando la tierra a los campesinos a través de dos leyes de reforma agraria consecutivas. La primera Ley de Reforma Agraria se implementó en mayo de 1959 eliminando las plantaciones superiores a 402 hectáreas y ciertas formas precarias de explotación como la aparcería. La nueva ley garantizó la propiedad de la tierra a aquellos que la trabajaban, tratando de asegurar un mejor uso de los recursos con formas más eficientes de producción como las cooperativas (Álvarez, 2004). Dos años después de la implementación de la primera Ley de Reforma Agraria en Cuba el 58,4% de la tierra estaba en manos privadas y el resto, un 41,6% bajo el control del Estado. Sin embargo, la ley no dividió las enormes plantaciones azucareras o los ranchos de ganado expropiados a los propietarios estadounidenses que permanecieron en manos estatales (Funes *et al.*, 2002; *Gaceta Oficial*, 1959; Rosset y Benjamin, 1994). La segunda Ley de Reforma Agraria se puso en práctica en octubre de 1963 y expropió el resto de los latifundios con una superficie superior a 67 hectáreas. Esta segunda ley no redistribuyó las tierras expropiadas (Blutstein *et al.*, 1971). Tras su implementación solo el 30% de las tierras de cultivo y 30% de la fuerza de trabajo agraria permanecieron en el sector privado, mientras que el 70% de las tierras pasaron a estar bajo el control estatal (Zimbalist y Eckstein, 1987).

Las dos leyes de reforma agraria fueron en principio planteadas junto al compromiso de la Revolución de transformación, diversificación e industrialización para disminuir la dependencia de Cuba de las exportaciones azucareras⁶. A principios de la década de 1960 el Gobierno comenzó con un temprano intento de diversificación agraria basado en la sustitución de alimentos importados como arroz, patatas, cebollas, soja o cacahuetes (con mayor relevancia tras la suspensión por parte de los Estados Unidos de la cuota de azúcar con Cuba a finales de 1960). Fue entonces

Desde el triunfo de la Revolución la élite agraria desapareció y el Estado cubano combinó ambos patrones, el redistributivo y el colectivo para implementar la reforma agraria.

4. En las áreas rurales 200.000 familias carecían de acceso a la tierra, existían 600.000 desempleados y unas condiciones muy limitadas de acceso a la electricidad, servicios de salud y agua corriente (Álvarez, 2004; Nova, 2006).
5. Había también latifundios en manos de españoles, ingleses y, por supuesto, nacionales.
6. Bajo el escenario e intentos de industrialización por sustitución de importaciones de sus países vecinos, que llevaron a cabo más bien una «industrialización por invitación» junto al fomento de la exportación debido a la alta dependencia de los países caribeños y centroamericanos de exportaciones tradicionales. Véase Thorp (1998) y Dietz (1986) sobre las diferentes alternativas de la ISI en América Latina.

Las dos leyes de reforma agraria fueron en principio planteadas junto al compromiso de la Revolución de transformación, diversificación e industrialización para disminuir la dependencia de Cuba de las exportaciones azucareras.

cuando el Gobierno cubano decidió convertir un gran número de tierras dedicadas a la caña en otro tipo de cultivos (Blutstein *et al.*, 1971; Deere, 1992). Pero las consecuencias del abandono del cultivo de la caña quedaron pronto patentes (Deere, 1992). Los altos costes de producción azucarera para el período 1959-1961 llevaron a una caída de la producción de un 30% en 1962, con respecto a los niveles de 1961. Ese mismo año Cuba enfrentó un enorme déficit que generó tensiones con los acreedores extranjeros (Deere, 1992; González, 2003). La crisis de la balanza de pagos llevó al Gobierno a abandonar su intento inicial de diversificación agraria y reducción de las importaciones de alimentos, manteniendo la dependencia histórica de la isla (Thomas, 1998; Zimbalist y Eckstein, 1987).

La inclusión de Cuba en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) en 1972 proporcionó a la isla unas nuevas y favorables relaciones comerciales a través de precios subsidiados para las importaciones y exportaciones. La Unión Soviética vendía petróleo y otras materias primas muy por debajo de los precios de mercado a cambio de azúcar, proporcionando a Cuba préstamos con unas condiciones muy propicias⁷. En este contexto, el Gobierno se involucró en un ambicioso plan para modernizar la agricultura desarrollando granjas industriales intensivas en capital y de gran tamaño («gigantismo» agrario) especializadas en la producción de azúcar y ganado. Siguiendo los principios de la Revolución Verde, estas explotaciones produjeron y vendieron (a través del CAME) azúcar a precios altamente subsidiados (51 céntimos por libra comparado con los precios de mercado internacional del azúcar de 6 céntimos en 1986) durante la década de 1970 y 1980 (Álvarez, 2004; González, 2003; Kost, 1998). En solo tres décadas (de 1959 a 1989), el uso de pesticidas se multiplicó por cuatro, el uso de tractores por nueve y la aplicación de fertilizantes químicos fue diez veces mayor (Sáez, 1997).

A pesar de la elevada intensificación e industrialización de la producción azucarera, las dos leyes de reforma agraria permitieron profundas transformaciones en la estructura agraria del país. Por un lado, los antiguos latifundios y la oligarquía terrateniente desaparecieron, pero se generó un nuevo tipo de plantación gigante estatal y de producción a gran escala destinada a la exportación (Machín *et al.*, 2010). Sin embargo, las dos leyes de reforma agraria permitieron a los pequeños productores obtener (garantizándosela de forma definitiva) la propiedad de la tierra y se les abrió la posibilidad de crear cooperativas como una nueva forma de organización productiva. En el sector campesino, inicialmente, las Asociaciones Campesinas se constituyeron como formas asociativas simples con el fin de obtener representación política y social y recibir orientaciones. De manera paralela, emergieron las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS), que tenían el objetivo de socializar la gestión de los principales servicios necesarios para la producción donde cada familia poseía su propia finca de forma individual. Además, en la segunda mitad de la década de los setenta se crearon las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA), consideradas como una entidad económica socialista constituida con la tierra y otros bienes aportados por los agricultores pequeños que se unían de esta manera para trabajarla, promoviendo la producción colectiva y la cooperación, en apogeo dentro del movimiento campesino cubano. En vísperas de la caída de la Unión Soviética el 78% de la superficie cultivada estaba en manos del

7. Entre 1986 y 1990 Cuba obtuvo 11.600 millones de dólares en préstamos soviéticos (González, 2003).

Estado; el 10% pertenecía a las CPA y el 12% restante a las CCS y a los campesinos individuales (véase Anexo II). Las grandes empresas estatales y las CPA se consideraban el soporte fundamental de la agricultura convencional, mientras que las familias campesinas y las CCS, a pesar de la marcada influencia de este modelo, conservaban formas tradicionales de producción que contemplaban elementos clave de sostenibilidad para el cambio de paradigma que acontecería durante el Período Especial (Machín *et al.*, 2010)⁸.

3. La economía política de las reformas agrarias en Cuba. El necesario cambio de paradigma (1990-2008)

Para Rosset (2016) en aquellos casos donde se ha logrado un avance sustantivo de redistribución de la tierra tanto el Estado como un movimiento campesino estructurado y poderoso han sido capaces de emprender un proceso de reforma agraria a escala nacional durante décadas. Borrás (2007: 64) señala que «un riguroso análisis de la reforma agraria exige la comprensión de la dinámica de las relaciones Estado-sociedad». A partir del proceso de reforma agraria en Filipinas, Borrás (*ibídem*) muestra como la implementación exitosa de las políticas redistributivas no se centra esencialmente en medidas impuestas por políticos «desde arriba» a actores sociales pasivos. Por el contrario, se fundamenta en la implementación de las políticas de reforma agraria distributiva donde el Estado interactúa con una amplia amalgama de actores sociales con intereses diferentes, a menudo en competencia y conflicto.

Partiendo de las ideas de Evans (1989) existen diferentes tipos de estados. Los estados «depredadores» pueden extraer grandes cantidades de excedentes e impiden la transformación económica (el antiguo Zaire, actualmente República Democrática del Congo, podría ser considerado un arquetipo de estos). Otros estados, sin embargo, aunque no sean inmunes a los comportamientos de búsqueda de rentas, consiguen con sus acciones conjuntas promover, en lugar de impedir, la transformación. Se les considera «estados desarrolladores» y el ejemplo más paradigmático es el de las nuevas economías industrializadas del este asiático tras la Segunda Guerra Mundial. Para Evans (*ibídem*) Brasil sería un ejemplo de Estado «intermedio» donde el equilibrio entre las actividades depredadoras y desarrolladoras no está claro, varía con el tiempo y depende del tipo de actividad. La diferente eficacia de los estados en los países en desarrollo como agentes de transformación puede estar relacionada con los contrastes en sus estructuras internas y en sus vínculos externos. Pero los estados más eficaces se caracterizan por lo que Evans (1995) denomina *Embedded Autonomy*, entendida como un conjunto de conexiones que unen al Estado de manera íntima y determinante con grupos sociales particulares con los que comparte un proyecto conjunto de transformación (*ibídem*: 50-59). Esta autonomía es la piedra angular del Estado desarrollador (no desarrollista) y marca la efectividad de cualquier política económica. Aunque todas estas ideas se centran fundamentalmente en la capacidad del Estado para promover una verdadera transformación estructural que lleve al despegue de la industria y un desarrollo económico significativo, aplicamos las ideas de Evans al proceso de reforma agraria como una política estatal fundamental y clave para el ulterior proceso de desarrollo si atendemos a las raíces

Los antiguos latifundios y la oligarquía terrateniente desaparecieron, pero se generó un nuevo tipo de plantación gigante estatal y de producción a gran escala destinada a la exportación.

8. Véase el anexo I para una explicación detallada y comparativa de los diferentes tipos de estructuras agrarias no estatales en Cuba.

agrarias del modelo de desarrollo industrial⁹; entendiendo la reforma agraria como condición necesaria pero no suficiente para promover el crecimiento económico con equidad.

Esta es precisamente la segunda problemática que analiza el artículo para tratar de entender si Cuba es un caso paradigmático de reforma agraria; la economía política de la reforma agraria en Cuba entendida como la relación entre el movimiento campesino y el Estado. Caracterizar la experiencia cubana en este sentido, y el rol del Estado en el proceso de reforma agraria es una contribución fundamental para comprender el grado de éxito, y fracaso de la misma, así como el poder de maniobra del movimiento campesino, su grado de autonomía, su capacidad de adquirir y mantener sus demandas por la tierra en el tiempo, con especial interés a partir de la crisis alimentaria de 1993. Antes de la Revolución, el Estado estaba claramente capturado por los intereses estadounidenses y de grandes propietarios representando lo que para Evans (1989: 562) es un «Estado depredador».

Sin embargo, el aislamiento de las políticas neoliberales por un lado y su presión para alimentar a la población, fundamentalmente tras la crisis alimentaria de 1993, permitieron en Cuba un consenso entre los movimientos campesinos, en particular la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), y el Estado. Un compromiso que a partir de 2008, con la llegada de Raúl Castro a la presidencia y la crisis alimentaria global, adquirió una dimensión determinante. Esto permite reflexionar sobre el tipo de intervención estatal que encontramos en el caso cubano: no tenemos un Estado desarrollista pero tampoco un Estado capturado por los intereses de las élites terratenientes. Tenemos un Estado que en el proceso de reforma agraria y especialmente a partir del Período Especial parece «desarrollador», porque se ve obligado a conectar los intereses de diferentes grupos sociales, en particular de los campesinos y el Estado¹⁰.

En el peor momento de su historia, el Período Especial, el Estado cubano se vio obligado a plantearse cómo sostener a su población sin las importaciones estratégicas del bloque soviético¹¹. El «Período Especial en tiempos de Paz» supuso por tanto un giro dramático del desarrollo dependiente (del bloque soviético) hacia las oportunidades domésticas basado en la desmonopolización, desregulación y descentralización (Botella-Rodríguez, 2011). Un intento de diversificar la economía y atraer inversión extranjera (y por tanto las divisas requeridas) a diferentes sectores de la economía (p. ej., el turismo) (Álvarez, 2004; Nova, 2006). Cuba se vio obligada a buscar soluciones para alimentar a su población y producir sin los insumos y el petróleo importados del campo socialista. Los principales cambios se dieron en los patrones de producción hacia tecnologías alternativas como el control biológico de plagas y los fertilizantes orgánicos. Un número importante de pequeños productores animados por científicos y la academia (y sus investigaciones previas), se volcaron en un tipo de agricultura alternativa basada en dos pilares fundamentales: a) la sustitución de insumos químicos importados con alternativas locales que presentaban un coste mucho menor; y b) la vuelta a la tracción animal (Rosset y Benjamin, 1994; Wright, 2005).

Al mismo tiempo, el Estado impulsó cambios en la estructura de la tierra hacia el cooperativismo y la agricultura familiar. Una de las principales

9. Kay (2002) señala 3 cuestiones principales que explican el claro adelantamiento de estos países con respecto a América Latina: a) la capacidad del Estado (desarrollador) y su actuación política (state-craft); b) el carácter de la reforma agraria y su impacto en la equidad y el crecimiento; 3) las interacciones entre la agricultura y la industria en sus estrategias de desarrollo.

10. El término «desarrollador» solo se aplica a la interacción Estado-campesinos-academia para incluir en la agenda política un verdadero proceso de reforma agraria redistributiva. Entendemos que el Estado cubano se aproxima a un Estado «intermedio» donde el equilibrio entre las actividades depredadoras y desarrolladoras no está claro, ha variado con el tiempo y depende del tipo de actividad.

11. A principios de la década de 1990, el intercambio comercial de la isla cayó un 75%, el PIB disminuyó un 33%, la inversión doméstica neta cayó un 86%, el déficit fiscal se disparó hasta un 158% (Canler, 2000; ONE, 1996). La situación empeoró con las nuevas sanciones económicas de los Estados Unidos. Durante la crisis alimentaria de 1993 la ingesta kilocalórica media diaria cayó de 2908 a 1863 kcal/persona/día.

medidas adoptadas para estimular la producción interna de alimentos fue la conversión en 1993 (con el Decreto Ley n.º 142) de las antiguas granjas estatales en nuevas cooperativas de producción agrícola denominadas Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC). El Estado entregaba a las UBPC la tierra en usufructo, replicando el tamaño y el tipo de producción desarrollada por las CPA. Este proceso de entrega de tierras no fue del todo eficiente ya que muchas UBPC heredaron las características, endeudamiento, tamaño y trabajadores de las antiguas granjas estatales. Pero las nuevas cooperativas junto a una serie de medidas adicionales (por ejemplo, el Decreto Ley n.º 191/94 para la creación de mercados de libre oferta y demanda de productos agropecuarios en 1994), abrieron espacios para los pequeños productores (teniendo en cuenta los precios muy bajos y poco estimulantes de Acopio en aquel momento) y su capacidad de producir alimentos destinados al consumo nacional a partir de la década de 1990 (Botella-Rodríguez, 2012).

Como resultado, la estructura de la tierra cultivada en Cuba experimentó grandes transformaciones. El sector estatal pasó del 75% en 1992 al 23,2% en 2008 y el sector no estatal (formado por las UBPC, CPA y las CCS) aumentó un 50% durante el mismo período (ONE, 2007). En particular las UBPC agrupaban el 39,8% del total de la estructura de la tierra en Cuba en 2008. Mientras las CPA aumentaron ligeramente del 10% en 1992 al 10,2% en 2008, las formas privadas/individuales de tenencia como las CCS y otras tierras en usufructo casi se duplicaron durante el mismo período. De 1992 al 2008 el cambio más importante experimentado en la tenencia de la tierra no fue solo la creación de las UBPC, sino la expansión gradual de la tierra (principalmente en usufructo) en manos de los pequeños productores individuales (véase Anexo II).

De esta forma, el Período Especial forzó e impulsó un cambio de paradigma hacia una visión alternativa y más sustentable de la agricultura. Para Lugo Fonte, presidente de la ANAP hasta 2013: «la necesidad nos hizo tomar conciencia» (Machín *et al.*, 2010). Hay que destacar en este proceso la interacción entre los movimientos campesinos y de agricultura orgánica y el Estado, así como el programa de agricultura urbana desde 1999. Una parte del éxito relativo del Movimiento Campesino en Cuba reside precisamente en la ANAP y su política efectiva de alianzas. La ANAP ha aprovechado e influido las políticas y programas promovidos «desde arriba» por el Estado, al mismo tiempo ha trabajado con diversos actores externos, sin perder el protagonismo del campesinado en el proceso. La academia también jugó un papel clave en este proceso de interacción entre el Estado y el movimiento campesino¹². Esta interacción les permitió en cierto modo estar preparados para apoyar e impulsar al movimiento campesino a partir de principios de la década de 1990 (Botella-Rodríguez, 2015).

El Movimiento Agroecológico promovido e iniciado por la ANAP en 1997 logró agrupar a más de 100.000 familias campesinas a lo largo y ancho de la isla en 2010, la tercera parte de las más de 250.000 economías familiares campesinas cubanas en ese momento que cambiaron de forma significativa sus sistemas de producción, gracias a la agroecología. La ANAP es miembro del movimiento campesino transnacional más importante, La Vía Campesina, y ha coordinado su Comisión Internacional de Trabajo sobre Agricultura Campesina Sustentable (Machín *et al.*, 2010). Desde sus inicios el Movimiento Agroecológico se benefició

De 1992 al 2008 el cambio más importante experimentado en la tenencia de la tierra no fue solo la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), sino la expansión gradual de la tierra (principalmente en usufructo) en manos de los pequeños productores individuales.

12. A principios de los años ochenta surgió una clara división entre los científicos más jóvenes que favorecían las alternativas y los investigadores o burócratas de mayor edad que ocupaban puestos de liderazgo en el Gobierno y apoyaban la agricultura industrial (Funes-Monzote, 2008). A finales de la década de 1990 la agricultura sostenible se convirtió en una política oficial gestionada por la Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales (ACTAF). Un análisis más detallado del proceso se ofrece en Botella-Rodríguez (2015).

Desde la llegada de Raúl Castro al poder en Cuba, y especialmente tras la crisis alimentaria global, la soberanía alimentaria entró de manera más decisiva en la agenda política.

de un grupo de programas nacionales y políticas del Estado que facilitaron su rápida evolución y contribuyeron significativamente a los logros posteriormente alcanzados¹³. Estos programas estatales son una clara muestra de la interacción entre el movimiento campesino y el Estado cubano como piedra angular del proceso de recampesinización, reforma agraria y producción campesina en la isla. Para Rosset y Val (2018) ha sido un proceso de transformación colectiva, basado en el alto nivel de organización del campesinado cubano a través de la ANAP, estimulado por un proceso de aprendizaje e intercambio horizontal de campesino a campesino, que ayudó a crear una organización de base nacional y un movimiento agroecológico entre los campesinos.

4. Un nuevo impulso a la reforma agraria (2008-2018). Adopción de alternativas y soberanía alimentaria como política de Estado

Para entender si la reforma agraria cubana es realmente un caso paradigmático y posible, el artículo analiza una tercera problemática: la creación de alternativas, así como la inclusión de la soberanía alimentaria dentro de la agenda política, especialmente interesante a la luz de las experiencias más recientes de reformas agrarias en América Latina (Vergara-Camus y Kay, 2017). Uno de los ejemplos más paradigmáticos en este sentido, es el caso de Ecuador donde en varias de las principales políticas agrícolas implementadas durante la Administración de Correa, la soberanía alimentaria o el Buen Vivir, parecen haberse incluido en la agenda política. Clark (2017) demuestra sin embargo que tan solo fueron el lema de la retórica de este *Pink Tide*. El neodesarrollismo extractivista y la falta de influencia real de los movimientos sociales impulsaron en la práctica la expansión de la agroindustria y la intensificación de la agricultura. Aunque Cuba no forma parte de esos países que experimentaron la Marea Rosa puede proporcionar algunas reflexiones interesantes y prácticas sobre la puesta en marcha a escala nacional de una política real de soberanía alimentaria.

Desde la llegada de Raúl Castro al poder en Cuba, y especialmente tras la crisis alimentaria global, la soberanía alimentaria entró de manera más decisiva en la agenda política. A partir de 2007-2008 el Gobierno cubano puso en práctica una serie de transformaciones destinadas a aumentar la autosuficiencia alimentaria del país y reducir la dependencia de las importaciones. Estas transformaciones incluyen la transferencia de tierras estatales a productores privados (CCS y campesinos dispersos) y CPA en usufructo, reformas de precios, una mayor descentralización en la toma de decisiones y una flexibilización gradual de las formas de comercialización (Nova y González Corzo, 2015).

La entrega de tierras en usufructo aprobada por el Decreto Ley n.º 259 en 2008 profundizó el proceso de descentralización y promoción de la agricultura campesina destinada a la producción de alimentos iniciada en 1993 con la creación de las UBPC. La nueva ley distribuyó tierras ociosas bajo contratos de largo plazo a todo aquel que quisiese cultivarla (especialmente individuos, cooperativas, pequeños productores e incluso UBPC) (Juventud Rebelde, 18 de julio de 2008). A pesar de que en 2008 el 51% de las tierras ociosas, insuficientemente explotadas estaban invadidas por el marabú (*Dichrostachys cinerea*), esta decisión trató de revitalizar el

13. El Plan Turquino en las zonas montañosas, Programa Nacional de Producción de Medios Biológicos, el Programa Nacional de Tracción Animal Programa Nacional de Producción de Materia Orgánica, el Movimiento, Fórum de Ciencia y Técnica, el Programa Cultivo Popular del Arroz, el Programa Nacional de Agricultura Urbana, el Programa Nacional de Mejoramiento y Conservación de Suelos, el Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía y El Programa Forestal Nacional (Machín et al., 2010).

sector agrario en general, y la producción de alimentos en particular. Más de 170.000 campesinos fueron beneficiados por el Decreto Ley n.º 259 en todo el país (MINAGRI, 2011). El programa de agricultura suburbana implementado a partir de 2010-2011 en la isla para mejorar el acceso a la alimentación en las zonas rurales, representa otro ejemplo de continuidad en el proceso de descentralización de la tierra. La agricultura suburbana precisamente trató de alentar la producción de alimentos conectando a los productores rurales con los mercados locales en un radio de 10 km alrededor de las capitales, municipalidades y pueblos de la isla. Su extensión a zonas periurbanas y suburbanas que concentran el 75% de la población cubana muestra por tanto un elevado potencial para reducir las importaciones de alimentos (Rodríguez Nodals, 2008).

Desde 2011 la economía cubana está inmersa en un importante proceso de transformaciones económicas, políticas y sociales identificado como la «Actualización del modelo económico y social». Este proceso abarca a todos los sectores económicos y tiene implicaciones económicas, sociales y políticas claves para Cuba. Dichas transformaciones han quedado recogidas en los «Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución», aprobados en el VI Congreso del PCC, en abril del 2011 y ratificadas en la Conferencia del PCC celebrada en enero de 2012. Los Lineamientos, constituyen una reforma profunda con objetivos a corto y largo plazo. Entre sus objetivos a corto plazo, destacan el control del déficit de la balanza de pagos, la generación de ingresos externos y la sustitución de importaciones. Entre sus objetivos a largo plazo, son prioritarios el desarrollo sostenible basado en la autosuficiencia alimentaria y energética, el uso eficiente del potencial humano, la competitividad de las producciones tradicionales, las nuevas producciones de bienes y los servicios de alto valor agregado (PCC, 2011). Precisamente las transformaciones más profundas se han iniciado en el sector agropecuario, un sector económicamente decisivo y estratégico para la sustitución progresiva de alimentos importados¹⁴.

Siguiendo los Lineamientos, el Decreto Ley n.º 259 fue modificado por el n.º 300 en 2012, con el objetivo de poner en explotación bajo un régimen de usufructo gratuito un volumen de tierras improductivas que llegó en una primera aproximación al 18,6% del área agrícola del país. Su objetivo era ampliar la cantidad de áreas para las personas que poseían relaciones de trabajo con CPA y CCS. La medida se completó con una política favorable de crédito y fiscal, propiciando el asentamiento de nuevos productores en las zonas rurales con el fin de dar un impulso más claro a la producción nacional de alimentos. Hasta 2015 se entregaron más de 1.700.000 hectáreas de tierras ociosas en usufructo a más 200.000 personas, tanto por el ya derogado Decreto Ley n.º 259 como por su sucesor el Decreto Ley n.º 300 (Nova, 2013). Según el último *Panorama sobre el uso de la Tierra* (ONEI, 2018) los agricultores pequeños individuales suponen el 40,1% de toda la superficie cultivada superando al resto de estructuras agrarias de la isla (Nova 2013; ONEI, 2018). Tal y como muestra la tabla 1 la tierra de cultivo se distribuye de la siguiente manera en las cuatro formas organizativas de producción: las UBPC (30,2%), CPA (9,8%) y los pequeños productores que incluyen las CCS, propietarios individuales y usufructuarios (40,1%), y las granjas estatales que en 1988 tenían el 82%, ahora tienen el 19,9%. Destaca el importante aumento de las pequeñas explotaciones (Nova 2013; ONEI, 2018). Además, las cooperativas (UBPC, CPA y CCS) suponen una superficie agrícola (según la forma de gestión) del 32% frente al 36% representado por agricultores pequeños (véase Anexo III).

14. De las 313 directrices contenidas en los Lineamientos, un total de 38 están directamente dedicadas a la Política Agroindustrial, mientras otras 138 de diferentes capítulos se relacionan con el sector. Los Lineamientos 2017 contienen 29 directrices directamente relacionadas con el desarrollo agroindustrial (PCC, 2017).

Todos estos programas de transferencia de tierras han estado sujetos a una amplia variedad de condiciones, pero la cantidad masiva de tierras ociosas estatales entregadas en usufructo, principalmente a productores pequeños e individuales, representa un movimiento muy radical por parte del Estado cubano.

Tabla 1. Estructura de la tierra en Cuba (porcentaje de superficie cultivada) (2007-2017)

Sector	2007	2017
Estatad	35,8	19,9
No Estatal	64,2	80,1
UBPCs	36,9	30,2
CPAs	8,8	9,8
Pequeños productores: CCSs, propietarios y usufructuarios*	18,5	40,1
Total	100%	100%

Fuente: Nova (2013) y ONEI (2018).

*Incluye los beneficiados por el Decreto Ley n.º 259 y el Decreto Ley n.º 300.

** Superficie agrícola: es la dedicada a la agricultura en cualquiera de las formas de producción, pudiendo estar sembrada de algún cultivo, tanto temporal como permanente, dedicada a viveros y semilleros, a pastos naturales, así como la que no estando sembrada está apta para ser cultivada; comprende la superficie cultivada y la no cultivada. Superficie cultivada: es la tierra dedicada a un cultivo, considerándose el área sembrada en preparación, en descanso o en espera de la preparación para la siembra, incluyéndose en la misma los caminos, guardarrayas, canales de riego, drenaje y otros que constituyen áreas imprescindibles para su explotación (ONEI, 2018).

Es cierto que todos estos programas de transferencia de tierras han estado sujetos a una amplia variedad de condiciones, pero la cantidad masiva de tierras ociosas estatales entregadas en usufructo, principalmente a productores pequeños e individuales, representa un movimiento muy radical por parte del Estado cubano. Este proceso además de suponer la inclusión de la soberanía alimentaria en la política estatal constituye el reconocimiento por parte del Gobierno de la mayor eficiencia de la producción de alimentos a pequeña escala en las «condiciones especiales» de Cuba. Además, implica el abandono de la larga doctrina paternalista del Estado, la superioridad de las granjas estatales basadas en la producción a gran escala y la mecanización (Hagelberg, 2010). En 2016, los pequeños productores y agricultores suburbanos produjeron entre el 63% y el 86% de los principales cultivos destinados al consumo doméstico de la isla además del 65% de la leche y el 42% de la carne (ONEI, 2017)¹⁵.

La preocupación por la insuficiente producción de alimentos y el creciente rol de los productores pequeños de la isla muestran un reconocimiento cada vez más incuestionable de la seguridad y soberanía alimentaria dentro de la política de Estado. En este sentido, el nuevo Gobierno de Díaz Canel declaró el Decreto Ley n.º 358 el 7 de agosto de 2018 «Sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo» como instrumento para aumentar el rendimiento agrícola con entrada en vigor en octubre de 2018. Tanto el tiempo como la cantidad de tierras se duplican con el Decreto Ley n.º 358 que sustituye al Decreto Ley n.º 300. Otra novedad constituye el incremento de la cantidad máxima de área a entregar a personas que no posean tierra en ningún concepto, pasando de 13,42 hectáreas que establecía la anterior norma, a 26, 84 hectáreas¹⁶. Ello permitirá evitar la entrega de pequeñas superficies agrícolas que generaban trabas para la aplicación de la ciencia y la técnica, y el ordenamiento de la tierra. Asimismo, las limitaciones prácticas de la aplicación del Decreto Ley n.º 300 han llevado a una ampliación y definición más clara del término «usufructo» (sobre todo en las producciones de ciclo largo como el tabaco, el café y la ganadería, entre otras)¹⁷. La nueva norma jurídica permitirá incentivar al campesinado cubano ya

15. Véase Anexo IV. Más información sobre la sustitución de alimentos importados en Botella-Rodríguez (2019).

16. Véase el artículo 7.1.

17. Véase el artículo 1.1. (*Gaceta Oficial*, 2018).

que las personas jurídicas pueden solicitar la tierra por tiempo indefinido (anteriormente solo hasta 25 años) y las personas naturales hasta 20 años (antes solo 10 años). Además, el plazo de vigencia puede prorrogarse sucesivamente por igual período de tiempo (véase el artículo 8.1, Gaceta Oficial, 2018).

En definitiva y a pesar de todos los problemas que enfrenta la agricultura cubana en la actualidad¹⁸, frente a la tendencia mundial decreciente del sector campesino, Cuba ha experimentado un aumento de los pequeños productores/campesinos en los últimos 30 años. Este ha sido el resultado de una política de Estado centrada en la entrega de tierras ociosas en usufructo permanente y gratuito a personas naturales y jurídicas que tengan interés y posibilidad de trabajarlas. Los objetivos prioritarios de esta estrategia han sido el incremento de la producción de alimentos, el apoyo a determinados cultivos de interés económico, la mejora del uso productivo del suelo como recurso natural y la creación de empleo (Machín *et al.*, 2010). La agroecología enmarcada dentro de la soberanía alimentaria en la agenda política cubana ofrece sostenibilidad, soberanía y seguridad alimentarias, basándose en las condiciones particulares de la isla donde la agricultura familiar ofrece una mayor resiliencia frente a condiciones climáticas adversas tan comunes (huracanes, sequías, inundaciones, etc.), una capacidad mayor de reparación de los suelos degradados por el uso intensivo de agroquímicos, la producción de alimentos más saludables y una mayor productividad de la tierra, dado el ahorro en divisas, insumos e inversiones (Botella-Rodríguez, 2015 y 2019; Machín *et al.*, 2010). A todo ello ha contribuido la perspectiva de Cuba en general y de la ANAP y La Vía Campesina, en particular, de la producción de alimentos como bien social y de la comida como bien común producido a través de la acción social colectiva, y no como una mercancía (Rosset, 2006). Cuba, la ANAP y La Vía Campesina son un ejemplo de lo que Vivero-Pol (2017 y 2018) llama la escuela epistemológica de pensamiento que entiende los bienes comunes, los alimentos, como una construcción social definida por un colectivo de comunidades específicas, en este caso campesinos. Esta visión contra hegemónica de los alimentos (Vivero-Pol, 2017) ha permeado en Cuba desde la Revolución de 1959 (Funes *et al.*, 2002; Benjamin *et al.*, 1984; Enríquez, 1994; Rosset y Val, 2018).

5. Conclusiones

“No existe una fórmula general para iniciar y ejecutar eficazmente grandes reformas agrarias, sino que debe evolucionar y adaptarse según la compleja dinámica económica y política que caracteriza a un país determinado en un momento dado” (Barraclough, 2007: 1).

La reforma agraria implementada en Cuba muestra un proceso de evolución y adaptación a una realidad económica y política compleja que ha experimentado cambios desde 1959 hasta la actualidad. Aunque inicialmente parecía un experimento coyuntural (como respuesta necesaria a la caída del comunismo en 1990), la entrega de tierras ha evolucionado convirtiéndose en un proyecto consistente compartido por el campesinado (agrupado fundamentalmente en la ANAP) y el Estado (a través de diferentes decretos ley como los n.º 259, n.º 300 y n.º 358). Este proceso se ha visto claramente acelerado por la necesidad de reducir las importaciones de alimentos. La Administración de Raúl Castro (2008-2018) dio un

Aunque inicialmente parecía un experimento coyuntural (como respuesta necesaria a la caída del comunismo en 1990), la entrega de tierras ha evolucionado convirtiéndose en un proyecto consistente compartido por el campesinado (agrupado fundamentalmente en la ANAP) y el Estado.

18. Nova y González Corzo (2015) señalan tres problemas fundamentales en el sector agropecuario todavía no resueltos para aumentar la producción y productividad: 1) la necesidad de definir mejor la propiedad de los usufructuarios (parcialmente tratado con el nuevo Decreto Ley n.º 358 de 2018); 2) el reconocimiento y aceptación del mercado como mecanismo complementario de coordinación económica y, 3) la ausencia de un enfoque sistémico para conseguir el ciclo de producción agrícola completo de manera exitosa.

reconocimiento prioritario a la importancia de la agricultura campesina y la sustitución de alimentos importados, además de la relación clave entre ambos fenómenos (Machín *et al.*, 2010). Un impulso que parece continuar con Díaz Canel a través del Decreto Ley n.º 358 de agosto de 2018.

Con el surgimiento del movimiento antiglobalización y el Foro Social Mundial de Porto Alegre (desde 2001), en el que los movimientos rurales a través de La Vía Campesina jugaron un papel crucial, los académicos y activistas dejaron de hablar de «resistencia al neoliberalismo» y pasaron a hablar de «alternativas al neoliberalismo» (Vergara-Camus, 2017). Muy lejos de idealizar la experiencia cubana, este artículo trata de caracterizarlo precisamente como una alternativa en la era neoliberal. Un laboratorio actual de la reforma agraria en América Latina basado en una clara dicotomía entre el mercado (producción individual) o formas colectivas de producción (el Estado) y consumo. Un proceso poco estudiado con una perspectiva a largo plazo que presenta elementos de la vieja y la nueva cuestión agraria. Precisamente a la luz de los procesos de reforma agraria más recientes llevados a cabo por los gobiernos de izquierdas en América Latina, la Cuba post-soviética muestra algunos elementos clave y paradigmáticos de un proceso de reforma agraria significativo (en 2018 el 31,1% de la superficie agraria de Cuba está en manos de usufructuarios) (ONEI, 2018). Una reforma que comenzó en 1959, terminando con el legado histórico de tenencia de la tierra, con una interacción clave entre un Estado (parcialmente «desarrollador» y obligado por las dificultades del Período Especial) y el movimiento campesino con capacidad para incluir y mantener sus demandas por la tierra y la alimentación en la agenda política del país; entre las cuales, la soberanía alimentaria pasó a formar parte de la política de Estado fundamentalmente a partir de 2008.

Referencias bibliográficas

Álvarez, J. *Cuba's Agricultural Sector*. Gainesville: University Press of Florida, 2004.

Barracough, S. 'The Legacy of Latin American Land Reform.' *NACLA*, 2007. (en línea) <https://nacla.org/article/legacy-latin-american-land-reform>.

Benjamin, M.; Collins, J. y Scott, M. *No Free Lunch: Food & Revolution in Cuba Today*. Nueva York: Grove Press, 1984.

Blutstein, H. I.; Anderson, L. C. y Betters, E. C. *Area Handbook for Cuba*. Washington D. C.: The American University, 1971.

Borras, S. M. *La Vía Campesina: an evolving transnational social movement*. TNI (Briefing Series, No. 2004/6). Ámsterdam: Transnational Institute, 2004. Archived at <https://www.tni.org/files/download/campesina.pdf>

Borras, S. M. *Pro-poor land reform: A critique*. Ottawa: University of Ottawa Press, 2007.

Botella-Rodríguez, E. «Cuba's alternative/inward-looking development policies. Changing production patterns and land decentralisation: towards sustainable small farming (1990-2008)». *Historia Agraria*, n.º 55 (diciembre 2011), pp.135-171.

Botella-Rodríguez, E. *Patterns of agricultural development and small farming. A comparative study of Costa Rica and Cuba in the global era (1990-2008)*. PhD thesis, University of London, 2012.

Botella-Rodríguez, E. «From classical dependence to inward-looking development in Cuba (1990-2006)». *Ager*, n.º 19 (2015), pp. 45-83.

Botella-Rodríguez, E. «La cuestión agraria en América Latina: desafíos recurrentes y nuevas preguntas para la historia rural», en: David Soto Fernández y José-Miguel Lana Berasáin (eds.). *Del pasado al futuro como problema: la historia agraria contemporánea española en el siglo XXI*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2018, pp. 285-311.

Botella-Rodríguez, E. «Food Import Dependency in Cuba: Still the 'Achilles' Heel of the Revolution?». *Bulletin of Latin American Research*, vol. 38, n.º 2 (abril 2019), pp. 192-208.

Canler, E. «The miracle of the Cuban economy in the 1990s». *Cuba in Transition*, n.º 11 (2000), pp. 64-69.

Castro Ruz, Fidel. *Alegato de defensa «La Historia me absolverá»*. La Habana: Ed. Ciencias Sociales, 1953.

Clark, P. «Neo developmentalism and a "vía campesina" for rural development: Unreconciled projects in Ecuador's Citizen's Revolution». *Journal of Agrarian Change*, vol. 17, n.º 2, pp. 348-364 (abril 2017).

Deere, C. D. (ed.). «Toward a Periodization of the Cuban Collectivization Process: Changing Incentives and Peasant Response». *Cuban Studies*, n.º 22 (1992), pp. 115-149.

Díaz-Briquets, S. «Land Use in Cuba Before and After the Revolution: Economic and Environmental Implications». *Cuba in Transition*, vol. 10, pp. 162-170 (agosto 2000) (en línea) <https://www.ascecuba.org/publications/annual-proceedings/cuba-in-transition-volume-10/>

Díaz-Briquets, S. y Pérez López, J. *Conquering Nature: The Environmental Legacy of Socialism in Cuba*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.

Dietz, J. L. *Economic History of Puerto Rico: Institutional Change and Capitalist Development*. Princeton: Princeton University Press, 1986.

Enríquez, L. *The Question of Food Security in Cuban Socialism*. Berkeley: Institute of International and Area Studies, University of California, 1994.

Evans, P. «Predatory, developmental, and other apparatuses: A comparative political economy perspective on the third world state». *Sociological Forum*, vol. 4, n.º 4 (diciembre 1989), pp. 561-587.

Evans, P. *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

Funes, F. et al. *Sustainable Agriculture and Resistance: Transforming Food Production in Cuba*. Oakland: Food First Books, 2002.

Funes-Monzote, F. *Farming like We're Here to Stay: The Mixed Farming Alternative for Cuba*. Tesis doctoral. Países Bajos: Wageningen University, 2008.

Gaceta Oficial. Primera Ley de Reforma Agraria. La Habana (3 de junio de 1959).

Gaceta Oficial. Decreto Ley n.º 358 «Sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo». La Habana (7 de agosto de 2018). Disponible en: <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/decreto-ley-358-de-2018-de-consejo-de-estado>

Gastón, M. W. et al. «¿Por qué reforma agraria?» Serie-B, Apologética, Folleto n.º 23, Buró de Información y Propaganda. La Habana: Agrupación Católica Universitaria, 1957.

González, C. G. «An Agricultural Law Research Article. Seasons of Resistance: Sustainable Agriculture and Food Security in Cuba». *Tulane Environmental Law Journal*, vol. 16 (2003), pp. 685-732.

Hagelberg, G. B. «If it Were Just the Marabú... Cuba's Agriculture 2009-2010». *Cuba in Transition*, vol. 20 (2010), pp. 32-46.

Juventud Rebelde (La Habana), 18 de julio de 2008. <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2008-07-18/decreto-ley-no-259-sobre-la-entrega-de-tierras-ociosas-en-usufructo>

Kay, C. «Why East Asia Overtook Latin America: Agrarian Reform, Industrialization and Development». *Third World Quarterly*, vol. 23, n.º 6 (agosto 2002), pp. 1073-1102.

Kost, W. «Cuba's Agriculture: Collapse and Economic Reform». *Agricultural Outlook*, Economic Research Service/USDA (octubre 1998), pp. 26-30.

Lipton, M. «Towards a theory of land reform», en: Lehmann, D. (ed.). *Peasants, Landlords and Governments: Agrarian Reform in the Third World*. Nueva York: Holmes and Meier Publishers, 1973.

Lipton, M. «Towards a theory of land reform», en: Lehmann, D. (ed.). *Agrarian Reform and Agrarian Reformism: Studies of Peru, Chile, China and India*. Londres: Faber and Faber, 1974, pp. 269-315.

Lipton, M. *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Cambridge. Harvard University Press, 1977.

Lipton, M. *Land reform in developing countries: property rights and property wrongs*. Londres: Routledge, 2009.

Machín, B. et al. *Revolución agroecológica: el movimiento de campesino a campesino de la ANAP en Cuba*. La Habana: ANAP, 2010.

Martí i Puig, S. y Baumeister, E. «Agrarian policies in Nicaragua: From revolution to the revival of agro-exports, 1979-2015. *Journal of Agrarian Change*, vol. 17, n.º 2 (abril 2017), pp. 381-396.

Martín, L. 'Transforming the Cuban Countryside: Property, Markets, and Technological Change' in F. Funes et al. (eds.) *Sustainable Agriculture and Resistance: Transforming Food Production in Cuba*. Food First Books: Oakland, 57–71, 2002.

Martín Cano, D. R.; Teubal, M y C. Gómez. «La reforma agraria en América Latina desde los movimientos sociales». XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Guadalajara, 2007. Disponible en: <http://cdsa.academica.org/000-066/1687.pdf>

MINAGRI. *Datos básicos para el sector agropecuario*. Ministerio de la Agricultura. La Habana, 2011.

Nova, A. «Cuba: Hacia una agricultura sustentable». *Revista CUBA: Investigación Económica, INIE*, n.º 4 (octubre-diciembre 2001).

Nova, A. *La agricultura en Cuba: evolución y trayectoria 1959-2005*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales, 2006.

Nova, A. «Un nuevo modelo cubano de gestión agrícola». *Revista Temas*, n.º 77 (2013), pp. 84-91.

Nova, A. y González Corzo, M. «Cuba's Agricultural Transformations». *Journal of Agricultural Studies*, vol. 3, n.º 2 (septiembre 2015), pp. 175-193.

ONE. 1990. *Anuario estadístico de Cuba, 1990*, La Habana: Oficina Nacional de Estadísticas e Información de la república de Cuba

ONE. 1996. *Anuario estadístico de Cuba, 1996*, La Habana: Oficina Nacional de Estadísticas e Información de la república de Cuba

ONE. 2007. *Anuario estadístico de Cuba, Panorama uso de la tierra, Cuba, 2007*, La Habana: Oficina Nacional de Estadísticas e Información de la república de Cuba

ONE. 2009. *Anuario estadístico de Cuba*, La Habana: Oficina Nacional de Estadísticas e Información de la república de Cuba

ONEI. 2016. *Anuario estadístico de Cuba, Panorama uso de la tierra 2016*, La Habana: Oficina Nacional de Estadísticas e Información de la república de Cuba

ONEI. 2018. *Anuario estadístico de Cuba, Panorama uso de la tierra 2018*, La Habana: Oficina Nacional de Estadísticas e Información de la república de Cuba

PCC. *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y de la Revolución*. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. La Habana, 18 de abril de 2011.

PCC. *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y de la Revolución para el período 2016-2021*. VII Congreso del Partido Comunista de Cuba. La Habana, julio 2017.

Petras, J. F. y Veltmeyer, H. *Globalization unmasked: Imperialism in the 21st century*. Londres: Zed Books, 2001.

Piñeiro, D. E. y Cardeillac J. «The *Frente Amplio* and agrarian policy in Uruguay». *Journal of Agrarian Change*, vol. 17, n.º 2 (abril 2017), pp. 594-626.

Regalado, A. *Las Luchas Campesinas en Cuba*. La Habana: Ed. Orbe, 1979, p. 220.

Rodríguez Nodals, A. «Estado actual de la agricultura urbana». Conferencia del evento de agricultura orgánica. La Habana: ACTAF, 2008.

Rosset, P. M. y Benjamin, M. *The Greening of the Revolution: Cuba's Experiment with Organic Agriculture*. Melbourne: Ocean Press, 1994.

Rosset, P. M. *Food is Different: Why the WTO Should Get Out of Agriculture*. Londres: Zed Books, 2006.

Rosset, P. M. «La reforma agraria, la tierra y el territorio: evolución del pensamiento de La Vía Campesina». *Mundo Agrario*, vol. 17, n.º 35 (2016) (en línea) <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAe021>

Rosset, P. M. y Val, V. 2018, «The "Campesino a Campesino" Agroecology Movement in Cuba». *Routledge Handbook of Food As A Commons Expanding Approaches* (diciembre 2018) (en línea) [Fecha de consulta 10.01.2019] <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315161495-16>

Sáez, H. «Resource Degradation, Agricultural Policies, and Conservation in Cuba». *Cuban Studies*, n.º 27 (1997), pp. 49-50.

Thomas, H. *Cuba or the Pursuit of Freedom*. Nueva York: Da Capo Press, 1998.

Thorp, R. *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington D. C.: BID, 1998.

Vergara-Camus, L. «Peasant Alternatives to Neoliberalism», en: Veltmeyer, Henry y Bowles, Paul (eds.). *The Essential Guide to Critical Development Studies*. Abingdon; Nueva York: Routledge, 2017.

Vergara-Camus. L. y Kay, C. «Agribusiness, peasants, leftwing governments, and the state in Latin America: An overview and theoretical reflections». *Journal of Agrarian Change*, vol. 17, n.º 2 (abril 2017), pp. 239-437.

Vivero-Pol, J. L. «Food as commons or commodity? Exploring the links between normative valuations and agency in food transition». *Sustainability*, vol. 9, n.º 3 (2017), pp. 442.

Vivero-Pol J. L. et al. *Routledge Handbook of Food as a Commons. Expanding Approaches*. Londres: Routledge, 2018.

World Bank. *World Development Report: Agriculture for Development*. Washington, D. C.: The World Bank, 2008. Disponible en: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/691811468175765077/informe-sobre-el-desarrollo-mundial-2008-agricultura-para-el-desarrollo-panorama-general>

Wright, J. ¡Falta Petroleo! Cuba's Experiences in the Transformation to a More Ecological Agriculture and Impact on Food Security. Tesis doctoral. Países Bajos: Wageningen University, 2005.

Zimbalist, A. y Eckstein, S. «Patterns of Cuban Development: The First Twenty Five Years». *World Development*, vol. 15, n.º 1 (1987), pp. 5-22.

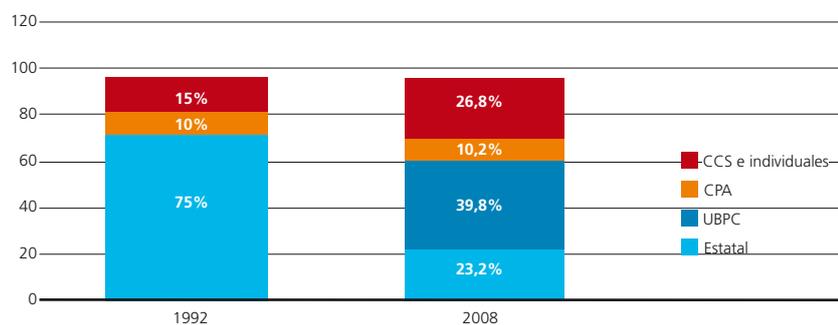
ANEXO I

Sector no estatal en Cuba (1993-2018)			
	Tipo	Características	Tipo de tenencia
Explotaciones colectivas de tamaño grande, mediano o pequeño dependiendo de los sectores/ actividades.	UBPC	<ul style="list-style-type: none"> • Antiguas granjas estatales. • Mucho más pequeñas que las granjas estatales. • Imitan el tamaño y patrones de producción familiar de las CPA en la década de los noventa. • Compran herramientas, animales, etc. 	Usufructo colectivo de la tierra
Explotaciones familiares colectivas	CPA	Asociaciones voluntarias de pequeños productores en cooperativas para compartir producción y tecnología.	Asociación voluntaria y entrega de la tierra a la cooperativa
Explotaciones familiares privadas	CCS, pequeños productores individuales/dispersos y usufructuarios	<ul style="list-style-type: none"> • Arrendatarios, empleados agrarios, aparceros, propietarios que forman una cooperativa para organizar el trabajo agrario y obtener créditos y servicios del Estado. Parcelas para cultivar café, cacao y tabaco, por ejemplo. • Tierras en usufructo a partir de 2008 (decretos ley n.º 259, n.º 300 y n.º 358). 	Poseen la tierra (tierras privadas) en usufructo bajo unos períodos determinados y condiciones específicas (al menos 10 años hasta la entrada en vigor de los decretos ley n.º 259, n.º 300 y n.º 58 que especifican mucho más estas condiciones)

Fuente: Funes, 2008; Martin, 2002.

ANEXO II

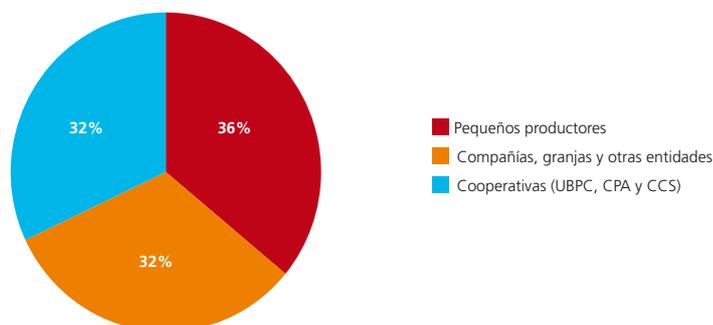
Cambios en la distribución de la tierra cultivada según forma de tenencia en Cuba (1992-2007) en términos porcentuales



Fuente: Elaboración propia según datos de ONE (1993, 2008).

ANEXO III

Estructura porcentual con respecto al área agrícola según forma de gestión



Fuente: ONEI, 2018.

ANEXO IV

Producción de los agricultores pequeños en el sector no azucarero enero-diciembre 2008-2015*

Cultivos	Pequeños productores: CCS y usufructuarios ** 2008	Pequeños productores: CCS y usufructuarios ** 2015
Tubérculos y verduras	50.0%	74.6%
Patatas	6.1%	6.3%
Bananas	51.1%	70.7%
Hortalizas	64.1%	72.1%
Tomates	68.0%	83.6%
Arroz	36.0%	64.1%
Maíz	82.0%	86.1%
Guisantes	81.0%	79.6%
Cítricos	15.0%	29.5%
Frutas tropicales	74.0%	81.2%

Fuente: ONEI 2009, 2016. En Botella-Rodríguez (2019).

* Excluyendo azúcar, parcelas y patios.

** Incluye las CCS y los pequeños productores privados/individuales

**Mario Raúl de la Peña, David Martín-Barroso,
Jacobó Núñez, Juan A. Núñez-Serrano,
Jaime Turrión y Francisco J. Velázquez**

*Universidad Complutense de Madrid
Universidad Autónoma de Madrid*

1. Introducción

Tradicionalmente, Cuba ha sido un destino turístico en el área del Caribe. Sin embargo, la actual configuración del turismo cubano, así como su importancia económica, comienza con la caída del telón de acero, la eliminación de los intercambios subsidiados de productos con la URSS y el recrudecimiento del embargo económico de Estados Unidos a partir de la *Cuban Democracy Act*. Estos hechos provocan el desplome de la economía cubana a comienzos de los noventa (una caída del 36% en su PIB). En este contexto, el sector turístico internacional es visto desde 1989 como una de las pocas alternativas productivas capaz de compensar en alguna medida la caída de ingresos provocada por el desmoronamiento de la economía cubana y, especialmente, del sector azucarero, uno de sus principales motores hasta ese momento (Fitzgerald, 1994; Simon, 1995; Martín de Holan y Phillips, 1997; Mundet y Salinas, 2000; Pérez-López y Murillo, 2003).

Así, la información disponible muestra cómo a mitad de la década de los noventa ese sector turístico incipiente era capaz de atraer en torno a 800.000 turistas internacionales. En la actualidad, su tamaño se ha multiplicado por cinco, sin contar los cerca de 800.000 excursionistas, casi en su totalidad cruceristas¹ (UNWTO, 2018 y Xinhuanet, 2019). De esta forma, esta actividad económica supuso en 2018 casi el 11% del PIB y cerca del 10% del total del empleo de la economía cubana y se espera un crecimiento de dos puntos en estos pesos relativos en la próxima década (World Travel & Tourism Council, 2019). Bien es cierto que la tímida liberalización de los flujos turísticos, iniciada por Estados Unidos durante el segundo mandato del presidente Obama, se ha truncado desde el anuncio en 2019 del presidente Trump de la reactivación del Título III de la ley Helms-Burton –especialmente las sanciones a empresas extranjeras que operen en propiedades confiscadas durante la Revolución cubana a norteamericanos–, lo que puede poner en peligro a la mayoría de los cruceros y a parte del turismo con origen en el país norteamericano. De hecho, hasta noviembre de 2019 el número de visitantes (que incluye tanto a turistas como a excursionistas) ha caído en un 8,5% (ONEI, 2019).

1. Se define «turista» a aquel no residente –o no nacional en algunos destinos– que viaja a un destino y pernocta al menos una noche. Los «excursionistas» son aquellos que visitan el país, pero no pernoctan. Entre los últimos, destacan los cruceristas.

El sector turístico internacional es visto desde 1989 como una de las pocas alternativas productivas capaz de compensar en alguna medida la caída de ingresos provocada por el desmoronamiento de la economía cubana y, especialmente, del sector azucarero.

En este contexto es donde debe entenderse la relevancia de conocer la salud estructural de uno de los sectores económicos clave de esta economía y sobre el que posiblemente pivotará su crecimiento económico en las próximas décadas (Brundenius, 2003). Independientemente de los condicionantes internos, el turismo internacional opera como un gran mercado donde los distintos destinos compiten con sus diferentes ventajas y atractivos para conseguir una mayor cantidad de turistas. Por ello, parece adecuado realizar un análisis de competitividad del sector turístico internacional cubano frente al resto de destinos mundiales y, especialmente, de su entorno caribeño, que ofrezca una visión comparativa inicial de las fortalezas y debilidades competitivas que muestra Cuba en esta actividad.

La realidad es que, para muchos países de ingreso medio, y especialmente para una gran mayoría de los situados en el área del Caribe, el sector turístico se ha convertido en el eje de sus transformaciones económicas. En general, se destacan entre sus efectos positivos para el crecimiento económico su gran relevancia en el contexto mundial, ya que se le considera el sector productivo más grande, y su creciente importancia, derivada de presentar tasas de crecimiento superiores al promedio de la economía. Asimismo, contribuye a la sostenibilidad exterior, pivotando sobre él el proceso de crecimiento, al contribuir a la renta y, sobre todo, al ahorro interno, probablemente validando la hipótesis del crecimiento liderado por el turismo (Balaguer y Cantavella-Jordá, 2002 y Brida *et al.*, 2016).

No obstante, otros trabajos cuestionan este papel central del sector turístico en el desarrollo económico de los países al tratarse de una actividad de baja productividad y, por tanto, con un crecimiento limitado por los recursos que absorbe, consecuencia de su baja capacidad de innovación. Ello hace que los niveles salariales y la cualificación que requiere para sus trabajadores sean, en general, relativamente bajos. Asimismo, se destaca que, en especial en el mercado internacional, presenta una alta concentración de la propiedad, rentas y limitaciones de acceso a los consumidores, lo que junto a su bajo nivel de regulación impide que opere en condiciones cercanas a la libre competencia. También se ha puesto de manifiesto su alto impacto medioambiental². Si todos estos aspectos son importantes, lo es más el hecho de que el turismo internacional sufre ciclos económicos quizá más acusados que los del conjunto de la economía –y su alto crecimiento se relaciona más con factores de demanda que con los de oferta–, lo que hace depender la actividad turística en un destino de la situación en las economías de origen de sus turistas. No obstante, en los últimos años, la introducción de avances tecnológicos en el sector, el envejecimiento de la población, así como una mayor preferencia por gastar en actividades de ocio, están modificando muchos de estos aspectos negativos (véase las perspectivas de crecimiento del mercado turístico internacional para los próximos años en UNWTO, 2011).

Sea como fuere, lo que es indudable es que hoy en día el sector turístico es una pieza imprescindible del puzzle económico de Cuba y de sus posibilidades de crecimiento en los próximos años, de ahí que este trabajo trate de adentrarse en el análisis de la situación competitiva del sector turístico cubano a partir del comportamiento que en los últimos años han tenido sus flujos turísticos y especialmente el relativo al número de turistas.

2. Puede encontrarse una revisión pormenorizada de los impactos positivos y negativos del turismo, así como mecanismos de planificación y control en Mason (2003).

El análisis de la competitividad de los destinos turísticos internacionales es una cuestión compleja. A este respecto, se han desarrollado numerosos modelos teóricos e incluso algunos otros que han tratado de plasmar estas ideas de forma empírica, siendo quizá el más conocido el que realiza el World Economic Forum en su conocido *Travel and Tourism Competitiveness Report* que aplica al sector del turismo internacional la metodología y muchos de los indicadores del *World Competitiveness Report* (véase, por ejemplo, su última edición WEF, 2019).

Además, el análisis de la competitividad turística de un destino siguiendo este tipo de metodologías suele requerir una importante cantidad de información por dos razones. La primera, porque deben considerarse un conjunto amplio de elementos que no siempre resultan de fácil cuantificación y análisis, recurriendo a la construcción de indicadores sintéticos. La segunda, porque debe compararse con otras economías. Es por esta razón que en este trabajo no se pretende realizar un análisis pormenorizado de todos los elementos que contribuyen a la competitividad turística. De forma más precisa, el objetivo es ofrecer un diagnóstico sobre el comportamiento seguido específicamente por los flujos turísticos internacionales. De hecho, este tipo de análisis son inexistentes y su ausencia dificulta cualquier análisis posterior más profundo, al no disponer de una referencia adecuada sobre la situación competitiva de un destino en términos de resultados. Como se pone de manifiesto en De la Peña *et al.* (2019 y 2020), existe en toda la literatura sobre competitividad turística internacional una carencia evidente, y sorprendente, y es la ausencia de indicadores obtenidos a partir del comportamiento que muestran los flujos turísticos en cada destino.

Precisamente, en los dos artículos citados se propone una herramienta específica de análisis de los flujos turísticos internacionales, aprovechando que en su evolución se ha constatado la existencia de un agotamiento en el atractivo de los distintos destinos turísticos que permite aproximar la trayectoria seguida por éstos a una ecuación convexa (desde arriba) semejante a la expresión de la convergencia beta condicionada. En concreto este tipo de ecuaciones permite estimar una trayectoria creciente, pero con tasas de crecimiento decrecientes tendentes a cero, que presenta un máximo –que se denominará potencial turístico–. Además, la propuesta permite tener en consideración el tamaño de los países, el grado de madurez del destino y otros elementos idiosincráticos.

Ahora bien, no todos los destinos turísticos internacionales obedecen a un mismo modelo o mix turístico y, por tanto, muestran patrones de crecimiento diferentes. Por ello, una evolución de la herramienta propuesta permite que cada destino ajuste la evolución de sus flujos turísticos a un parámetro específico de convexidad, es decir, un parámetro indicativo de su velocidad de convergencia hacia su potencial turístico, o lo que sería equivalente, de agotamiento de su crecimiento. Sea cual fuere la versión seleccionada de este instrumento, lo que sí que es cierto es que esta herramienta posibilita analizar la situación competitiva de un destino turístico comparando los flujos turísticos reales con un contrafactual obtenido a partir de los flujos predichos por dicho modelo. De esta forma, la comparación no se establece con la trayectoria seguida por otros destinos, sino con el contrafactual construido para el propio

El hecho de que el turismo internacional sufre ciclos económicos quizá más acusados que los del conjunto de la economía –y su alto crecimiento se relaciona más con factores de demanda que con los de oferta–, hace depender la actividad turística en un destino de la situación en las economías de origen de sus turistas.

Una mayor distancia entre el flujo real y el potencial turístico debe ser interpretado como una mayor capacidad de crecimiento de este destino y, por tanto, un menor nivel de agotamiento de las actividades turísticas desarrolladas en el presente en él.

destino con una estimación de todos sus efectos idiosincráticos. Bien es cierto que, en la estimación del modelo de base sobre el que se construye el contrafactual, se utiliza la información de todos los destinos mundiales, ahí se incluye el elemento comparativo que debe considerar cualquier análisis de competitividad.

Además, el procedimiento utilizado permite estimar el potencial turístico –que no se corresponde estrictamente con una predicción–, algo así como el máximo de turistas que podría alcanzar un destino si nada cambiara en su modelo. Una mayor distancia entre el flujo real y el potencial turístico debe ser interpretado como una mayor capacidad de crecimiento de este destino y, por tanto, un menor nivel de agotamiento de las actividades turísticas desarrolladas en el presente en él. En este sentido, este indicador se convierte en un elemento cualitativo diferencial entre destinos que ayuda a entender no ya el pasado o el presente, sino el potencial futuro inmediato del sector en cada destino concreto. Precisamente, la evolución seguida por ese potencial turístico en los últimos años puede ser interpretada como una medida del cambio técnico acaecido en el sector turístico internacional, o cómo los cambios de todo tipo acaecidos en este sector han afectado a las posibilidades potenciales de atracción de turistas por un destino concreto. Pues bien, el cálculo de estos indicadores de competitividad para la economía cubana y para su entorno va a facilitar un diagnóstico comparativo que permite evaluar cómo han repercutido en su situación competitiva los cambios de orientación del sector turístico cubano experimentados en los últimos años, así como valorar la fortaleza que muestra para afrontar el futuro próximo.

Para llevar a cabo este objetivo en la siguiente sección se presenta una breve discusión sobre el concepto y las aproximaciones a la medición de la competitividad turística, así como la necesidad de la utilización de la herramienta señalada, repasando los principales rasgos del modelo teórico subyacente y sus implicaciones empíricas. El tercer epígrafe presenta la base de datos utilizada en este trabajo obtenida de la United Nations World Tourism Organization (UNWTO) para un conjunto amplio de países, puesto que cualquier medida de competitividad, y más la utilizada aquí, debe tener un aspecto comparativo. A continuación, en el cuarto apartado se ofrecen los resultados obtenidos en relación con la estimación de los modelos propuestos, así como la discusión de los resultados concretos para Cuba y para su contexto más inmediato como es el Caribe, y muy especialmente los otros tres destinos turísticos de relevancia en esta zona como son República Dominicana, Jamaica y Puerto Rico. Finaliza el artículo con las habituales conclusiones y consideraciones finales, así como con algunas implicaciones para la política turística de los resultados aquí presentados.

2. La medición de la competitividad turística

Una sencilla definición inclusiva de todas las visiones sobre la competitividad turística sería: la capacidad que tiene un destino para atraer turistas, sus factores determinantes y su impacto en el nivel y calidad de vida de las economías implicadas. Como se señala en De la Peña *et al.* (2019), en esta definición se juntan tres aspectos diferenciados pero con interconexión: resultados o comportamiento, determinantes e impactos.

De hecho, inicialmente existió cierta tentación de analizar la competitividad del sector turístico como si de un bien se tratara, aplicando, por tanto, los modelos teóricos y los indicadores utilizados para el caso de los mercados internacionales de bienes, centrados en el estudio de los determinantes y resultados. Sin embargo, son muchos los aspectos diferenciales que tiene el sector turístico frente al manufacturero, pero dos son los más relevantes. El primero es la dificultad de la actividad turística en ser segmentada en subsectores diferenciados y, por tanto, su gran tamaño. El segundo es que, en este sector, el consumidor final se desplaza al país de producción del servicio para consumir el producto turístico, lo que genera un impacto sobre su economía y medio ambiente que puede influir en los determinantes turísticos y condicionar el futuro atractivo turístico del destino.

Precisamente por ello, un conjunto de trabajos marca el comienzo de una nueva concepción integral en el análisis de la competitividad turística. Crouch y Ritchie (1999) y Ritchie y Crouch (2000) proponen un modelo conceptual de análisis de difícil aplicación empírica. Por ello, son Dwyer y Kim (2003) quienes comienzan la labor de materializar este análisis en un conjunto tangible de indicadores. No obstante, se considera a Enright y Newton (2004 y 2005) los verdaderos artífices de indicadores turísticos con capacidad para ser evaluados³. Ciertamente, todos estos modelos incluyen indicadores de determinantes, resultados e impactos, si bien con denominaciones distintas y sobre todo con un casi total dominio de los aspectos centrados en los determinantes, marginando a los impactos y prácticamente ignorando a los resultados. Un ejemplo evidente del avance de este tipo de concepción del análisis de la competitividad turística puede encontrarse en el desarrollo de indicadores propuesto por la OCDE (Dupeyras y MacCallum, 2013) y tiene su culmen en los influyentes informes realizados por el World Economic Forum (2019) bajo el título de *Travel & Tourism Competitiveness Report*⁴.

Sin embargo, en estos análisis, evidentemente muy completos y complejos, sorprende el papel marginal que se da a los resultados turísticos manifestados en los flujos turísticos relevantes para cada destino específico, cuando en ellos se manifiesta de forma evidente cómo estos determinantes de la competitividad terminan afectando al atractivo turístico de un destino. Piénsese que el comportamiento de los flujos turísticos, al menos en el largo plazo, revela el atractivo que tiene cada destino concreto, es decir, muestra la competitividad revelada. De ahí que, sin minusvalorar estos índices compuestos de competitividad turística, el análisis que sigue se centra en obtener indicadores a partir de la trayectoria seguida por estos flujos, en concreto del número de turistas internacionales recibidos por el destino.

La idea básica del análisis de la competitividad turística basada en resultados que se presenta en De la Peña *et al.* (2019, 2020) parte de la constatación de la existencia de una relación inversa generalizada entre el volumen de turistas que en un año presenta un destino turístico y la tasa de crecimiento de dicho flujo en el año siguiente. En la figura 1 se presenta dicha relación para el caso específico de Cuba. En consecuencia, pudiera decirse que, como rasgo estructural, los flujos turísticos siguen una evolución que puede ser captada por una expresión convexa (desde arriba) semejante a la que describe la expresión de la convergencia condicionada, pero permitiendo que cada país o destino de los

En este sector, el consumidor final se desplaza al país de producción del servicio para consumir el producto turístico, lo que genera un impacto sobre su economía y medio ambiente que puede influir en los determinantes turísticos y condicionar el futuro atractivo turístico del destino.

3. Una visión más completa sobre los modelos teóricos de competitividad turística y sus aplicaciones empíricas puede encontrarse en Hong (2008) y en Cvelbar *et al.* (2016)

4. Se trata de la adaptación del World Competitiveness Report al sector Turístico.

considerados pueda presentar un coeficiente de convexidad distinto entre países si bien el procedimiento busca agrupar a dichos destinos en m grupos que muestren comportamientos semejantes:

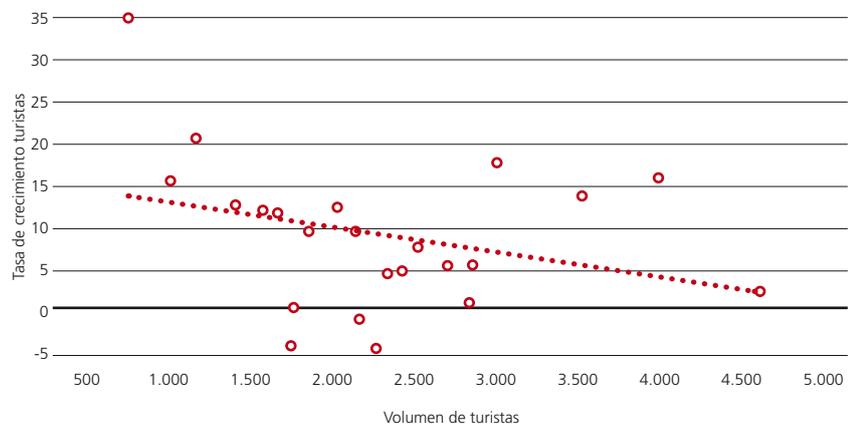
$$\ln F_{imt} - \ln F_{imt-1} = \alpha_0 + \beta \ln F_{imt-1} + \sum_m \rho_m d_m \ln F_{imt-1} + \sum_i \gamma_i d_i + \sum_t \delta_t d_t + \varepsilon_{it} \quad [1]$$

Siendo $\ln F_{imt}$ el flujo turístico del destino i que pertenece al grupo m en el período t ; logaritmo natural del es un término constante igual para todos los destinos turísticos; d_i y d_t hacen referencia a *dummies* de destino turístico y año, respectivamente y, precisamente por ello, los parámetros γ_i y δ_t captan los efectos individuales de destino turístico y temporales, evidentemente eliminando de cada uno de los grupos de *dummies* una de ellas para evitar multicolinealidad perfecta con el término constante y entre ellas; β es el coeficiente de convexidad homogéneo entre países que indica la relación entre el nivel de flujo turístico y el crecimiento del flujo turístico, aproximado a partir de la diferencia logarítmica de los flujos; finalmente, d_m representa a las *dummies* de pertenencia del destino turístico internacional i al modelo turístico m . De esta forma, el parámetro de convexidad⁵ para el destino turístico i que pertenece al modelo turístico m sería $\beta + \rho_m$.

Un caso particular, más restrictivo, del modelo anterior sería que todos los países del mundo siguieran un único modelo turístico, quedándose la expresión anterior como:

$$\ln F_{it} - \ln F_{it-1} = \alpha_0 + \beta \ln F_{it-1} + \sum_i \gamma_i d_i + \sum_t \delta_t d_t + \varepsilon_{it} \quad [2]$$

Figura 1. Relación entre el volumen de turistas y sus tasas de crecimiento en Cuba (1995-2018)

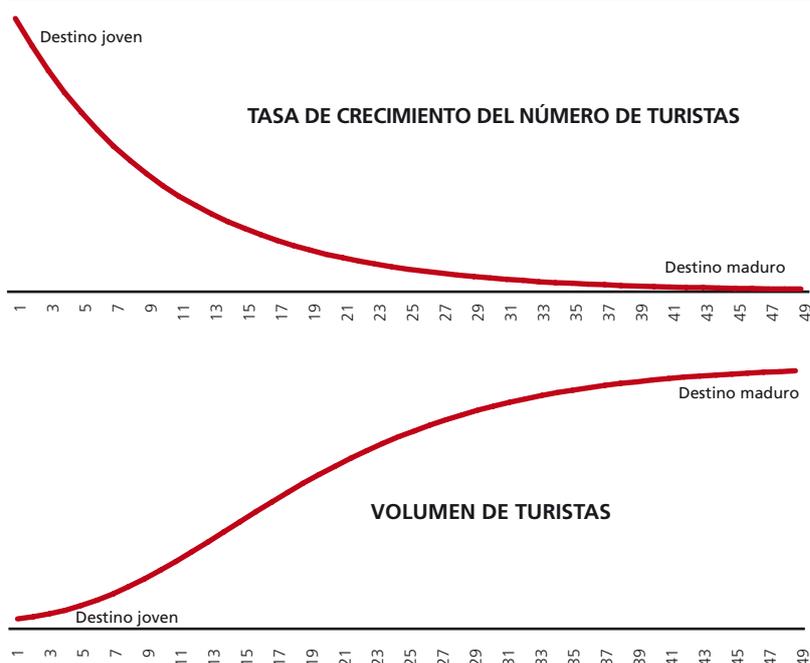


El modelo descrito establece una relación entre el flujo turístico en un año y la tasa de crecimiento para el año siguiente de forma que si, como se espera, se produce un cierto agotamiento del atractivo turístico, el parámetro de convexidad será distinto de cero y negativo, dado que se han aislado los posibles efectos cíclicos que pudieran ocurrir en el mercado turístico con los efectos temporales. La figura 2 ofrece, de forma estilizada, la evolución en el tiempo tanto de la tasa de crecimiento, como del flujo turístico que describe esta relación para un destino turístico prototípico. No obstante, aun existiendo

5. Este coeficiente o parámetro de convexidad se denomina velocidad de convergencia en el contexto de la estimación de la ecuación de convergencia β condicionada.

esta relación negativa se permite que cada país esté en un estadio distinto de ese proceso de agotamiento a partir del efecto individual de destino γ_i y se captan desviaciones de la senda ocasionadas por el ciclo económico a partir de los efectos año δ_t . Así, un parámetro de convexidad más elevado indica un más rápido agotamiento del atractivo turístico y, en consecuencia, un menor potencial de crecimiento. Dado que se trata de un parámetro estructural sería posible que cada modelo turístico o mix turístico esté caracterizado por un valor distinto de este parámetro.

Figura 2. Evolución estilizada de las tasas de crecimiento y del volumen de turistas de un destino turístico prototípico



En este sentido, no se va a entender como modelo turístico a cada uno de los «modelos puros» existentes: sol y playa, urbano, cultural, naturaleza, salud, congresos, etc. Por el contrario, lo que se propone es una definición más abstracta, donde los países se van a agrupar en función de sus respectivos parámetros de convexidad. Esta forma de agrupar los destinos turísticos presenta una ventaja muy importante y es que se puede realizar el agrupamiento sin necesidad de una importante cantidad de información, simplemente conociendo la evolución de los flujos turísticos internacionales. Evidentemente, esta es también su principal debilidad y es que el agrupamiento termina siendo «estadístico» y no en función de las variables que configuran el atractivo turístico. Es más, la agrupación realizada podría ser la base para una explicación *ex post* del mix turístico presente en cada uno de los m grupos resultantes.

Tras la estimación de las expresiones [1] o [2] es posible construir contrafactuales para el flujo turístico que pueden enfrentarse al dato real y, de esta forma, poder evaluar si los flujos turísticos de un determinado destino se comportan mejor o peor de lo esperado. Como se explica en De la

Un país especializado en turismo de sol y playa puede tener una posición competitiva positiva frente al conjunto de países de este segmento del mercado turístico, y negativa frente al conjunto mundial, lo que indicaría que dicho destino tiene un problema ocasionado por el modelo turístico seguido.

Peña *et al.* (2019) este contrafactual puede construirse a corto, medio o largo plazo, en función del período que se toma como referencia a partir del cual se construye este escenario (el año anterior, cinco o diez años). Una vez obtenido el contrafactual es posible comparar los flujos reales frente a estos hipotéticos y obtener indicadores de competitividad turística basada en resultados a corto, medio o largo plazo. Los indicadores referidos a mayor plazo son más estructurales y, por tanto, más fiables y alejados de situaciones coyunturales. Adicionalmente, el indicador de corto plazo puede tener un problema de reversión a la media.

Además, los indicadores obtenidos a partir de los dos contrafactuales –los obtenidos de las ecuaciones [1] y [2]– ofrecen un aspecto adicional de análisis. Así la comparación del flujo real que presenta un cierto destino turístico frente al contrafactual obtenido tras la estimación de la ecuación [1], $IC_{it}^{(1)} = \frac{F_{it} - F_{it}^{(1)}}{F_{it}^{(1)}}$ ofrece una idea de la competitividad del destino frente al modelo turístico que sigue el grupo de países en que ha quedado englobado. Por el contrario, la comparación frente al contrafactual calculado a partir de [2], $IC_{imt}^{(2)} = \frac{F_{it} - F_{imt}^{(2)}}{F_{imt}^{(2)}}$, se interpretaría como una comparación frente al promedio mundial. Por ello, la diferencia entre los indicadores de competitividad derivados de ambos casos también nos ofrece una cuantificación de la medida en que la situación competitiva de un país está condicionada por su modelo turístico generándole un *premium* o *penalty* $IC_{imt}^{(m)} = IC_{it}^{(1)} - IC_{imt}^{(2)}$.

$$IC_{it}^{(1)} = \frac{F_{it} - F_{it}^{(1)}}{F_{it}^{(1)}} \quad [4a]$$

$$IC_{imt}^{(2)} = \frac{F_{it} - F_{imt}^{(2)}}{F_{imt}^{(2)}} \quad [4b]$$

$$IC_{imt}^{(m)} = IC_{it}^{(1)} - IC_{imt}^{(2)} \quad [4c]$$

$IC_{it}^{(1)}$ e $IC_{imt}^{(2)}$ son los indicadores de competitividad frente al modelo turístico mundial y frente al específico del modelo turístico seguido por dicho destino, respectivamente. Por tanto, $IC_{imt}^{(m)}$ es el *prémium* o *penalización* que tiene este destino turístico en los indicadores de competitividad calculados frente a su propio modelo. Su interpretación es clara: si un país presenta un valor mejor en $IC_{imt}^{(2)} = \frac{F_{it} - F_{imt}^{(2)}}{F_{imt}^{(2)}}$ que en $IC_{it}^{(1)} = \frac{F_{it} - F_{it}^{(1)}}{F_{it}^{(1)}}$ significaría que el destino tiene una mejor situación relativa frente a los países que comparten su modelo turístico que si se hace frente al promedio mundial. Es decir, que el modelo turístico seguido limita su capacidad de crecimiento, la limitación sería el opuesto del *prémium*.

Por ejemplo, un país especializado en turismo de sol y playa puede tener una posición competitiva positiva frente al conjunto de países de este segmento del mercado turístico, y negativa frente al conjunto mundial, lo que indicaría que dicho destino tiene un problema ocasionado por el modelo turístico seguido, a pesar de tener cierto éxito dentro del mismo. Esta diferencia es importante a la hora de orientar las políticas turísticas, puesto que si el problema es específico del país –es decir que el resultado frente a su modelo fuera negativo–, habrá que orientar las políticas hacia la mejora de sus atractivos turísticos. Por el contrario, si se encuentra que los problemas de competitividad están ocasionados por el modelo turístico –cuando el país presenta un buen resultado frente a su modelo y empeora frente al mundial–, la dirección debería ser modificar el mix turístico potenciando otros tipos de turismo.

Por otro lado, a partir de [1] y [2] pueden obtenerse sendas expresiones para el potencial turístico en ambos casos, simplemente suponiendo que la tasa de crecimiento es nula (la parte izquierda de cada ecuación) y que, por tanto, el flujo permanece inalterado entre $t-1$ y t .

Este potencial turístico no debe interpretarse como una predicción, sino como el máximo número de turistas que podría llegar a recibir un determinado destino si ninguno de los factores que influyen sobre su evolución se modificara en el tiempo. Ahora bien, es sabido que los atractivos turísticos se modifican con el tiempo, reforzándose, deteriorándose o incorporando nuevos. A todo ello se suman los cambios en la demanda, tanto hacia un tipo de modelo turístico, como sobre la propensión a viajar, modificando la cantidad de potenciales turistas. De hecho, a todos estos cambios que se producen dentro del sector turístico, sean de la naturaleza que sean, y que modifican el potencial turístico a lo largo del tiempo se les va a denominar «cambio técnico»⁶.

Para cuantificar este cambio técnico, se estiman las expresiones [1] y [2], pero para períodos de tiempo distintos –es decir, si se tiene una muestra con información para T períodos, se realizan estimaciones para los $T-q$, $T-q+1$, $T-q+2$, etc., primeros períodos–, y a partir de ellas se calculan los distintos potenciales turísticos⁷. Pues bien, la tasa de crecimiento de los flujos potenciales alcanzables por cada destino se atribuirá a la existencia de este cambio técnico en el sector. La existencia de este movimiento en el potencial turístico de cada destino puede suponer que, a pesar del crecimiento (decrecimiento) en los flujos turísticos, el potencial de crecimiento de cada destino no disminuya (aumente) en la misma cuantía, sino que incluso pueda aumentar de forma más rápida que los propios flujos.

3. Datos

La información básica que se ha utilizado para este trabajo proviene de la UNWTO. En este caso se utiliza el número de turistas internacionales como medida del flujo turístico más representativa. Existen definiciones físicas más amplias, como el número de visitantes, y de índole distinta como las pernoctaciones o los ingresos turísticos. La primera, a pesar de su relevancia, se ha excluido al incorporar precisamente junto a los turistas a los excursionistas que, a pesar de que en algunos destinos podrían tener una relativa importancia (p. ej., los cruceristas), tienen un carácter distinto tanto por la estancia temporal –no llegan a pernoctar– como porque en algunos países puede reflejar turismo transfronterizo. En relación con las pernoctaciones, la información es de peor calidad que la referida a los turistas, tanto en cantidad como en una mayor variedad de definiciones⁸. Por otro lado, en De la Peña *et al.* (2019) se utiliza junto a los turistas también los ingresos por turismo internacional. En dicho trabajo se concluye que esta variable, aunque puede ser de gran relevancia, ofrece resultados semejantes a los obtenidos a partir del uso de los flujos de turistas, por lo que para evitar los posibles problemas de oscilaciones en tipos de cambio y deflación de monedas se ha decidido prescindir de ella en este trabajo.

En concreto, la UNWTO ofrece información para un total de 222 destinos turísticos de los cuales se han excluido 19 por falta de información⁹. La información se extiende para el período 1995 a 2018¹⁰.

6. Se utiliza aquí este término de forma algo distinta a como se hace en crecimiento económico, donde se centra en cambios exclusivamente en la oferta y con una naturaleza tecnológica.
7. Por cuestiones relativas a la construcción de los escenarios e indicadores de competitividad, que se detallan en De la Peña *et al.* (2019) se requiere un período muestral con información para al menos 15 años.
8. Si se hubiera utilizado esta información la muestra de destinos quedaría drásticamente reducida. Por otro lado, Cuba solo ofrece esta información en relación con los turistas alojados en establecimientos turísticos.
9. Se trata de Afganistán, Bangladesh, Bonaire, Djibouti, Guinea Ecuatorial, Gabón, Irak, Corea del Norte, Liberia, Libia, Mauritania, Nauru, Pakistán, Saba, San Eustaquio, Somalia, Sudán del Sur, Siria and Turkmenistán.
10. Los datos para el período 1995-2017 provienen, en la gran mayoría de los destinos del Compendio de Estadísticas del Turismo (UNWTO, 2018). Los correspondientes a 2018 han sido extraídos del Barómetro UNWTO en su edición de septiembre de 2019 (UNWTO, 2019).

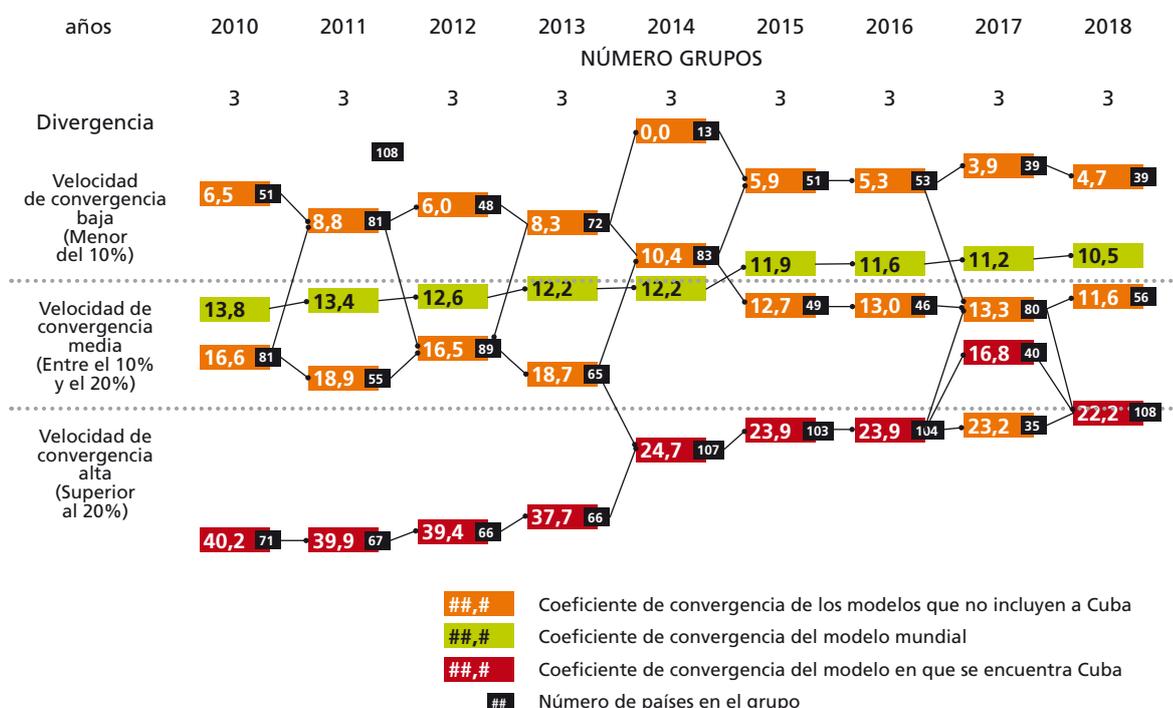
4. Resultados

La estimación de las ecuaciones [1] y [2] se lleva a cabo por mínimos cuadrados ponderados –utilizando como ponderación para cada observación el peso promedio de dicho destino en el mercado turístico internacional para el período que abarca cada muestra– donde se suponen, respectivamente, la existencia de parámetros de convexidad iguales para todos los países del mundo o por grupos de países (modelos turísticos), como se ha explicado previamente. Además, ambas estimaciones se realizan para distintos períodos muestrales, todos ellos comienzan en 1995, pero finalizan el primero en 2010 e incorporan en cada una de las distintas muestras un año adicional hasta alcanzar 2018, obteniendo, por tanto, para cada una de las ecuaciones hasta nueve estimaciones distintas.

Lo primero que se observa es que los parámetros de convexidad¹¹ del modelo promedio internacional (los recuadros verdes) han disminuido desde el 13,8% al 10,5% (en torno al 24%) como se muestra en la figura 3. Este resultado podría ser consecuencia de varios fenómenos: a) una mayor discrepancia entre los distintos modelos turísticos, de forma que los países estuvieran presentando una mayor heterogeneidad y, por tanto, menor convergencia; b) Una ralentización del proceso de alcance del potencial turístico como consecuencia del propio proceso de agotamiento del modelo turístico internacional; o c) que el sector turístico internacional ha ido modificando su modelo y organización para permitir un mayor potencial turístico.

11. El que aquí denominamos parámetro de convexidad, es la velocidad de convergencia calculada como el parámetro obtenido en cada ecuación multiplicado por -100. En consecuencia, un parámetro de convexidad positivo (negativo), implica un parámetro negativo (positivo) y, por tanto, la existencia de un proceso de convergencia (divergencia) hacia el potencial turístico.

Figura 3. Velocidades de convergencia estimadas para el modelo turístico promedio mundial y para cada grupo de países (modelos turísticos) configurados (muestras desde 1995 a cada uno de los años indicados)



De entre las tres posibles explicaciones señaladas anteriormente, la primera debe descartarse al constatarse cierta estabilidad en el número de grupos de países con comportamientos homogéneos, así como una mayor concentración en los cinco últimos años frente a los anteriores en función de sus parámetros de convexidad. La segunda de las razones expuestas tampoco parece explicar este comportamiento por cuanto los flujos turísticos han seguido una tendencia creciente en este período. Así, entre 2009 y 2018 el número agregado de turistas ha crecido en torno al 5,5% anualmente (tasa anual media acumulativa), lo que supone una tasa notablemente superior a la obtenida los 10 años anteriores entre 1999 y 2009 que ascendió al 3,6%. En consecuencia, parece que la causa que explica esta evolución es el cambio técnico acontecido en el sector turístico que ha incrementado el potencial turístico mundial.

Tabla 1. Agrupación de países según sus velocidades de convergencia (modelos turísticos para el período 1995-2018)

Grupo de países	Velocidad de convergencia BAJA	Velocidad de convergencia MEDIA	Velocidad de convergencia ALTA	
Velocidad de Convergencia	4,7	11,6	22,2	
Países del Caribe	Bahamas	Curaçao	Antigua y Barbuda	Islas Turcas y Caicos
	Bermuda		Puerto Rico	Jamaica
	Guadalupe		Montserrat	República Dominicana
			Aruba	San Vicente y Granadillas
			San Martín	Barbados
			Anguilla	Islas Vírgenes Británicas
			Islas Caimán	Martinica
			Cuba	San Cristóbal y Nevis
			Dominica	Santa Lucía
			Granada	Trinidad y Tobago
		Haití	Islas Vírgenes US	
Otros países de América entorno al Caribe	México	Colombia	Guatemala	
		Guyana	Honduras	
		Costa Rica	Brasil	
		Panamá	El Salvador	
		Nicaragua	Venezuela	
		Guyana Francesa	Estados Unidos	
		Surinam		
		Belice		

Por su parte, Cuba presenta algunos resultados negativos y otros más esperanzadores (el grupo en que se encuentra Cuba es el representado por cuadros rojos). Entre los primeros se encuentra que su parámetro de convexidad se sitúa, en la mayoría de los años –salvo el resultado atípico del 2017–, entre los países con un valor más alto. Este grupo se caracteriza por modelos turísticos con claros síntomas de agotamiento y alto grado de madurez en el producto turístico. Esta situación probablemente sea consecuencia de la dominancia del modelo de sol y playa en el mix turístico cubano. Frente a estos dos rasgos de carácter más bien negativo, se contraponen otros muy positivos. Así, Cuba ha mostrado en este período de análisis una mayor tendencia de reducción del parámetro de convexidad, incluso muy por encima del promedio mundial (45% de reducción) al pasar su grupo de

Se muestra un importante esfuerzo del sector turístico cubano para modificar su mix turístico hacia una mayor presencia de turismo urbano y cultural (especialmente en La Habana), de alta calidad y otros tipos de turismo (congresos, ecoturismo, turismo de salud, etc.), que pueden atraer a turistas de mayor nivel adquisitivo.

una velocidad del 40,2% al 22,2%. Este resultado muestra el importante esfuerzo realizado en el sector turístico cubano para modificar su mix turístico hacia una mayor presencia de turismo urbano y cultural (especialmente en torno a la ciudad de La Habana), de alta calidad y otros tipos de turismo (congresos, ecoturismo, turismo de salud, etc.), que pueden atraer a turistas de mayor nivel adquisitivo y con un mayor potencial; todo ello a pesar del predominio del sol y playa. Aunque la literatura es extensa, puede encontrarse un resumen de las distintas apuestas y cambios acaecidos en el modelo turístico cubano en Goodrich (1993), Bailey (2008), Taylor y McGlynn (2009) y Babb (2011).

En la tabla 1 se presentan la pertenencia de los distintos destinos turísticos del área del Caribe y de su entorno americano a los grupos de países configurados. La mayoría de los destinos se encuentran en el mismo grupo que Cuba, probablemente indicando todavía una cierta similitud en su especialización turística y, posiblemente, la escasa diferenciación entre ellos.

Utilizando tanto los coeficientes estimados para el modelo mundial, como los correspondientes a su grupo de países, en ambos casos los obtenidos con la muestra completa de años (1995-2018), es posible calcular los respectivos contrafactuales para los flujos turísticos internacionales y utilizando la metodología expuesta en el segundo epígrafe, obtener los indicadores de competitividad turística a corto, medio y largo plazo (figura 4). Así, Cuba presenta una mejoría notable en los indicadores de competitividad turística internacional en ambos casos. Frente a su modelo turístico –el del grupo de países en que se encuadra– los indicadores de medio y largo plazo –los más estructurales y de mayor interés– muestran una situación competitiva positiva (es decir el flujo de turistas recibidos es mayor que lo que se podría esperar del comportamiento de su modelo turístico) desde la mitad de la última década (desde 2015 en el indicador de medio plazo y desde 2016 en el de largo plazo). Por el contrario, cuando se hace la comparación con los resultados que se obtendría utilizando el modelo mundial los resultados ahora son mucho peores, de hecho, a largo plazo, y a pesar de la mejoría, sigue mostrando un signo negativo. En consecuencia, una lectura de estos resultados indicaría que, si bien Cuba está experimentando una clara mejoría competitiva, su principal problema es el mix turístico que tiene, previsiblemente, el gran peso del turismo de sol y playa.

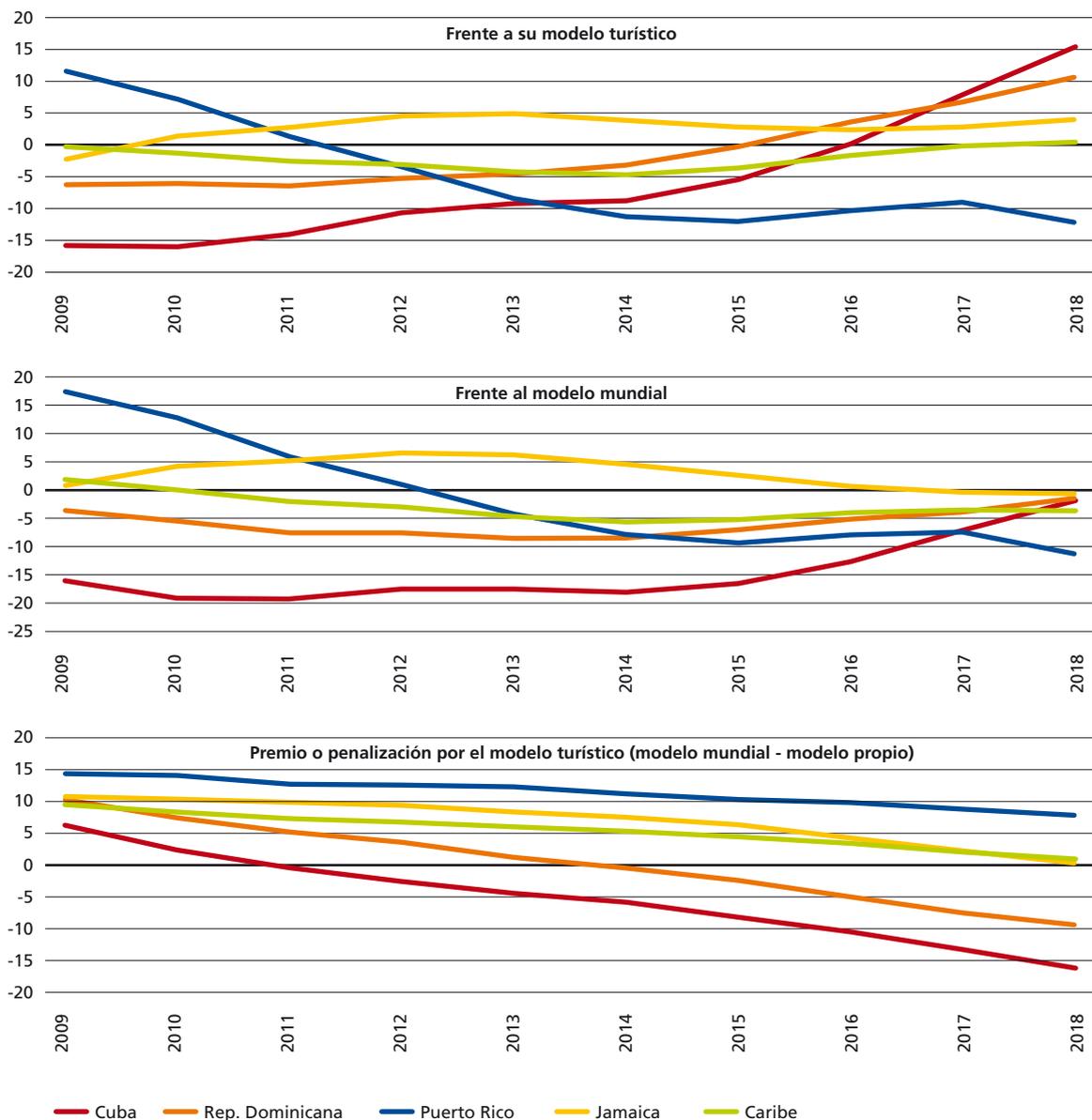
Considerando ahora la situación competitiva de Cuba a largo plazo, la que mayor sentido tiene para poder emitir un juicio sobre su modelo turístico, en comparación con los otros tres grandes destinos turísticos del Caribe, y con el agregado del área (figura 5), se observa que su situación y evolución es claramente la mejor de todos ellos. En efecto, en 2009 Cuba presentaba el peor indicador de competitividad de todos los destinos analizados, indicativo de una muy mala situación competitiva (flujos turísticos reales por debajo del 15% de los estimados en los modelos respectivos). Sin embargo, a partir de ese momento se inicia una mejoría, especialmente intensa desde 2014, que culmina con una situación estructural claramente mejor que el resto y con una tendencia alcista, tan solo tímidamente imitada por la República Dominicana. Es

bien cierto que esta situación competitiva se obtiene cuando se utiliza el modelo turístico propio, puesto que en comparación con la media mundial la situación de estos cuatro países, aun siendo semejante en su evolución, muestran una caída en su nivel, esta diferencia es especialmente intensa en el caso cubano. Una posible interpretación de todos estos resultados estaría indicando que el cambio de modelo turístico hacia el promedio mundial posiblemente beneficiaría más a Cuba que a ninguno de los otros destinos indicados.

Figura 4. Indicadores de competitividad turística internacional para Cuba (1996-2018)



Figura 5. Indicadores de competitividad a largo plazo de los principales destinos del Caribe (2010-2018)



Se calcula ahora con cada uno de los modelos y los datos de cada país el potencial de crecimiento turístico de cada destino por comparación entre los datos reales y el potencial turístico calculado. Conviene advertir que esta medida no debe ser interpretada de manera alguna como una predicción, sino simplemente como la capacidad de crecimiento potencial que tiene un modelo turístico determinado en caso de que no hubiera ningún tipo de cambio en la oferta y demanda turísticas mundiales. Pues bien, los resultados, que se presentan en la figura 6, ponen de manifiesto que el potencial de crecimiento del sector turístico de todos los países del Caribe analizados es menor con el modelo que siguen que si adoptaran el

modelo mundial. En ambos casos Cuba encabeza la ordenación de países. Así, con su propio modelo Cuba tendría un potencial de crecimiento del 23%, cercano al 16% en la República Dominicana y alejado del 9% en el caso de Jamaica. Con el modelo mundial las cifras se incrementan de forma notable, multiplicándose casi por cuatro en el caso de Cuba, por tres en Jamaica y República Dominicana.

Figura 6. Potencial de crecimiento del turismo internacional en Cuba y en los principales destinos del Caribe (2010-2018)

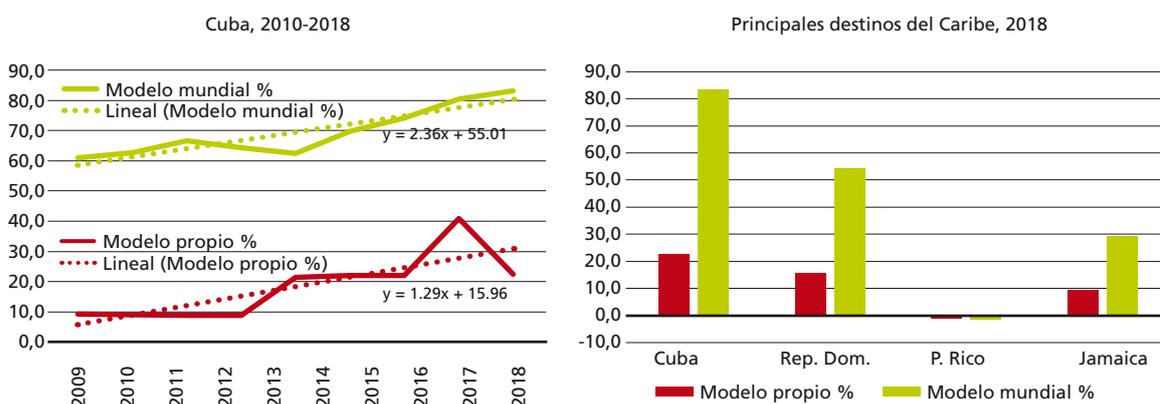
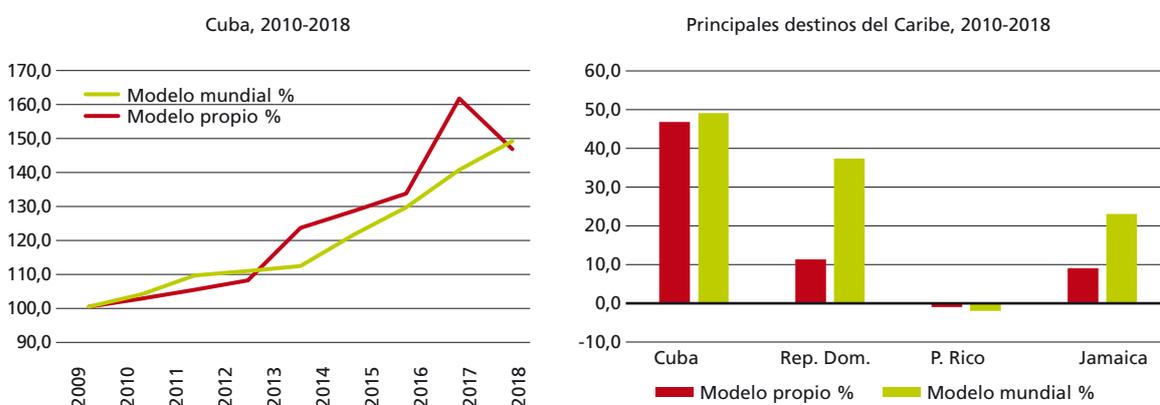


Figura 7. Cuantificación del cambio técnico en el sector turístico internacional en Cuba y en los principales destinos del Caribe (2010-2018)



Ese importante incremento potencial del turismo de estos países se produce en un contexto internacional de crecimiento de los flujos turísticos, lo que es debido a la importante evolución, en términos absolutos, del propio potencial turístico en estos años. En concreto, como se observa en la figura 7, en el caso de Cuba el incremento de ese potencial ha sido de casi el 47% (algo mayor si se considera el modelo mundial). De nuevo Cuba encabeza el *ranking* de países pues tanto la República Dominicana (con importantes incrementos entre el 11% y 37%, según el modelo seguido) y Jamaica (entre el 9% y 23%) se encuentran por detrás, a pesar de presentar también importantes evoluciones.

A pesar del incremento importante de los flujos turísticos recibidos por Cuba, su potencial de crecimiento ha aumentado notablemente, muy por encima también de su entorno caribeño.

Finalmente, conviene señalar que los resultados obtenidos para el caso de Puerto Rico deben tomarse con cautela. El comportamiento seguido por el sector turístico portorriqueño como consecuencia del huracán María en 2017, que afectó gravemente su infraestructura hotelera y generó una caída superior al 18% en la llegada de turistas en 2018 respecto a la cifra de 2016, condiciona todo el análisis y, por tanto, tan solo cuando sus efectos sean solventados por completo o se conviertan en estructurales, se podrá analizar con un mayor rigor la situación competitiva de este destino.

5. Conclusiones y consideraciones finales

Este trabajo ha presentado los resultados obtenidos para Cuba y el área del Caribe de la aplicación de un conjunto de herramientas desarrolladas en De la Peña *et al.* (2019, 2020) para el diagnóstico de la situación competitiva de los destinos turísticos internacionales y que se basa en el análisis del comportamiento seguido por los flujos de turistas internacionales recibidos por cada destino.

La aplicación de estas herramientas ha conducido a un conjunto de resultados sobre la situación competitiva del sector turístico cubano y del Caribe, en comparación con el resto del mundo y con los países que comparten sus modelos turísticos, que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Se destaca la indudable mejoría registrada en la situación competitiva del sector turístico cubano especialmente a partir de 2010, que conduce a que los indicadores de competitividad pasen de mostrar una mala situación competitiva a una situación competitiva buena, desde la mitad de la última década.
- Los resultados evidencian la mejor situación competitiva de Cuba frente a su entorno del Caribe: especialmente destacable es la mejor trayectoria seguida. Este resultado es fruto de los cambios acometidos en el mix turístico de Cuba hacia el desarrollo de segmentos turísticos de mayor valor añadido y potencial turístico, así como de la introducción de otros tipos de turismo para los que Cuba tiene ventaja competitiva.
- Por otro lado, se constata, cómo a pesar del incremento importante de los flujos turísticos recibidos por Cuba, su potencial de crecimiento ha aumentado notablemente, muy por encima también de su entorno caribeño.
- El resultado previo no es sino consecuencia del intenso aumento del potencial turístico absoluto del sector turístico cubano, aquí denominado «progreso técnico», que ha permitido que el posible agotamiento descrito por el modelo que siguen los flujos turísticos en ausencia de cambios no haya acercado el potencial a la situación real.
- En todos los indicadores anteriores Cuba muestra una mayor capacidad de mejoría si se comparan los resultados obtenidos en su modelo turístico del que obtendría si siguiera el promedio mundial. El resultado evidencia las capacidades de la economía cubana, así como las ventajas comparativas y competitivas con las que cuenta que, de ser aprovechadas adecuadamente, podrían mejorar notablemente sus flujos turísticos.

Como se decía en los primeros epígrafes de este artículo, la herramienta utilizada permite la obtención de resultados relevantes para realizar un diagnóstico competitivo. No obstante, muchos de estos resultados deben analizarse conjuntamente con el resto de los determinantes y efectos que provoca el turismo en las economías receptoras para obtener una evaluación correcta de los potenciales de crecimiento turístico, así como de sus modelos turísticos.

Es bien cierto que los cambios recientes acometidos por las autoridades cubanas parecen ir orientados en la dirección de dar espacios de participación a la iniciativa privada, permitir una mayor presencia del capital extranjero y crear un cierto mercado de trabajo; por consiguiente, pueden propiciar tanto la generación de una mayor oferta hotelera como el incremento de su variedad y, sobre todo, del conjunto de servicios que se ofrecen en torno al turismo. No debe olvidarse que, a veces, la propia oferta turística creada puede convertirse en un atractivo turístico de primera magnitud (ventajas competitivas), pero todavía recaen sobre Cuba fuertes incertidumbres económicas derivadas de aspectos geoestratégicos, sumados a la propia idiosincrasia de su régimen político-económico, lo que a veces puede dificultar la atracción de capitales foráneos tan necesarios para el crecimiento económico en general y la ampliación y mejora de la infraestructura turística en particular. Además, las recientes medidas adoptadas por la Administración de Estados Unidos, intensificando el embargo económico, pueden afectar la evolución de este sector al menos en el corto y medio plazo y muy especialmente al turismo de cruceros.

Los resultados expuestos en este trabajo colocan a Cuba en una posición de vanguardia en los cambios acometidos por el sector turístico en el Caribe que, sin lugar a duda, se ha visto influida por la tímida liberalización a partir de 2014 de los flujos turísticos desde Estados Unidos que, de no estar limitados, podrían llegar a duplicar los flujos turísticos cubanos. No obstante, y como ya se ha comentado, Estados Unidos ha modificado su posición hacia Cuba, intensificando el embargo económico y truncando toda posibilidad de intensificar los flujos turísticos desde este país. Los cambios hacia la ampliación y mejora de la oferta hotelera de sol y playa, la introducción de una oferta turística diversificada en La Habana, con la reconstrucción de verdaderas joyas arquitectónicas de la época colonial reconvertidas en hoteles o restaurantes, la oferta de ecoturismo y turismo de salud, así como la autorización de apertura de pequeños restaurantes y otros negocios manejados por cuentapropistas, han mejorado notablemente la oferta turística y han generado espacio para el turismo de alta calidad.

Ahora bien, el considerable aumento del alquiler de habitaciones en casas particulares, amparado por las nuevas medidas gubernamentales, ha generado la puesta en el mercado de una oferta incontrolada que no siempre tiene las garantías de calidad requeridas. A este efecto, si bien esta nueva oferta genera oportunidades tanto para los ciudadanos cubanos como para los visitantes, también es cierto que puede generar un efecto reputacional indeseado si la oferta no responde a los estándares de calidad que el turista espera. Por dicho motivo, sería conveniente que, sobre la base de ciertos estándares y la evaluación realizada mediante inspecciones, se creara una clasificación de calidad de esta nueva oferta –similar a las estrellas en el caso de los hoteles–, de forma que solventara la posible incertidumbre del consumidor.

Este problema de estándares de calidad es extensible también al conjunto de la oferta turística, si bien quizá en menor grado. Un compromiso con la calidad y los aspectos reputacionales, ingrediente imprescindible del giro hacia un turismo diferente, requiere una mayor exigencia en las formas de organización y gestión, del trato a los clientes, los niveles de mantenimiento de las infraestructuras turísticas, la diversificación e innovación en la oferta de servicios, etc. En este sentido, conviene poner la atención sobre los protocolos, a veces excesivamente jerarquizados y rígidos, que otorgan poco margen de maniobra a los trabajadores del sector que son, en última instancia, la cara visible del servicio turístico.

Finalmente debe señalarse que, si bien los resultados presentados en este trabajo pueden ser leídos de forma positiva, la interpretación que debería desprenderse es más bien esperanzadora pero muy dependiente de las políticas y medidas que se lleven a efecto en los próximos años. Cuba tiene un gran camino por andar para seguir en la reconversión de su sector turístico, de forma que pueda convertirse en un elemento que configure permanentemente su estructura productiva y su potencial de crecimiento. En turismo, como en otras actividades productivas, las modas y preferencias cambian rápido y han de aprovecharse los buenos momentos para hacer los cambios necesarios y dejar los malos para acometer solo los urgentes.

Referencias bibliográficas

Babb, F. E. «Che, Chevys, and Hemingway's Daiquiris: Cuban tourism in a time of globalization». *Bulletin of Latin American Research*, vol. 30, n.º 1 (2011), pp. 50-63.

Bailey, N. «The challenge and response to global tourism in the post-modern era: the commodification, reconfiguration and mutual transformation of Habana Vieja, Cuba». *Urban Studies*, vol. 45, n.º 5-6 (2008), pp. 1079-1096.

Balaguer, J. y Cantavella-Jordá, M. «Tourism as a long-run economic growth factor: The Spanish case». *Applied Economics*, vol. 34, n.º 7 (2002), pp. 877-884.

Brida, J. G.; Cortés-Jiménez, I. y Pulina, M. «Has the tourism-led growth hypothesis been validated? A literature review». *Current Issues in Tourism*, vol. 19, n.º 5 (2016), pp. 394-430.

Brundenius, C. «El turismo como "locomotora" de crecimiento: reflexiones sobre la nueva estrategia de desarrollo en Cuba», en: Miranda, M. (ed.). *Cuba: Reestructuración económica y globalización*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, 2003, pp. 265-294.

Crouch, G. I. y Ritchie, B. J. R. «Tourism, Competitiveness, and Societal Prosperity». *Journal of Business Research*, vol. 44, n.º 3 (1999), pp. 137-152.

Cvelbar, L. K.; Dwyer, L.; Koman, M. y Mihalic, T. «Drivers of Destination Competitiveness in Tourism. A Global Investigation». *Journal of Travel Research*, vol. 55, n.º 8 (2016), pp. 1041-1050.

De la Peña, M. R.; Núñez-Serrano, J. A.; Turrión, J. y Velázquez, F. J. «A new tool for the analysis of the international competitiveness of tourist destinations based on performance». *Journal of Travel Research*, vol. 58, n.º 2 (2019), pp. 207-223.

De la Peña, M. R.; Martín-Barroso, D.; Núñez-Serrano, J. A.; Turrión, J. y Velázquez, F. J. «Modelos, cambio técnico y competitividad de los destinos turísticos internacionales». Madrid: UCM - Mimeo (2020).

Dupeyras, A. y MacCallum, N. *Indicators for measuring competitiveness in tourism: A guidance document*. OECD Tourism Papers (febrero 2013).

Dwyer L. y Kim, C. «Destination Competitiveness: Determinants and Indicators». *Current Issues in Tourism*, vol. 6, n.º 5 (2003), pp. 369-414.

Enright, M. J. y Newton, J. «Tourism Destination Competitiveness: A Quantitative Approach». *Tourism Management*, vol. 25, n.º 6 (2004), pp. 777-788.

Enright, M. J. y Newton, J. «Determinants of Tourism Destination Competitiveness in Asia Pacific: Comprehensiveness and Universality». *Journal of Travel Research*, vol. 43, n.º 4 (2005), pp. 339-350.

Fitzgerald, F. *The Cuban Revolution in Crisis: From Managing Socialism to Managing Survival*. Nueva York: Monthly Review Press, 1994.

Goodrich, J. N. «Socialist Cuba: A study of health tourism». *Journal of Travel Research*, vol. 32, n.º 1 (1993), pp. 36-41.

Hong, W. C. *Competitiveness in the Tourism Sector: A Comprehensive Approach from Economic and Management Points*. Heidelberg: Physica-Verlag, 2008.

Martín de Holan, P. y Phillips, N. «Sun, sand, and hard currency. Tourism in Cuba». *Annals of Tourism Research*, vol. 24, n.º 4 (1997), pp. 777-795.

Mason, P. *Tourism impacts, planning and management*. Burlington, MA: Butterworth-Heinemann, 2003.

Mundet, L. y Salinas, E. «El turismo en Cuba. Un análisis geográfico». *Geographicalia*, n.º 1 (2000), pp. 53-66.

ONEI. «Turismo. Llegadas de visitantes internacionales. Diciembre». Oficina Nacional de Estadística e Información, República de Cuba (2019).

Pérez-López, J. F. y Murillo, L. «El interminable period especial de la economía cubana». *Foro Internacional*, vol. 43, n.º 3 (2003), pp. 566-590.

Ritchie, B. J. R. y Crouch, G. I. «The Competitive Destination: A Sustainable Tourism Perspective». *Tourism Management*, vol. 21, n.º 1 (2000), pp. 1-7.

Simon, F. L. «Tourism Development in Transition Economies». *Columbia Journal of World Business*, vol. 30, n.º 1 (1995), pp. 26-39.

Taylor, H. L. y McGlynn, L. «International Tourism in Cuba: Can capitalism be used to save socialism». *Futures*, vol. 41, n.º 6 (2009), pp. 405-413.

UNWTO. *Tourism towards 2030. Global overview*. Madrid: UNWTO, 2011.

UNWTO. *Compendio de Estadísticas del Turismo*. Madrid: UNWTO (edición 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 01.12.2018] consultado en Diciembre de 2018. <https://statistics.unwto.org/es/content/compendio-de-estadisticas-de-turismo>.

UNWTO. *Barómetro OMT del Turismo Mundial*, vol. 18, n.º 4 (2019)

World Economic Forum (WEF). *The Travel and Tourism Competitiveness Report 2019*. Ginebra: World Economic Forum, 2019.

World Travel & Tourism Council. «Cuba, Economic Impact of Tourism» (2019) (en línea) [Fecha de consulta 01.01.2019] <https://www.wttc.org/economic-impact/>.

Xinhuanet. «Especial: Cuba consolida la industria de cruceros» (24 de febrero de 2019) http://spanish.xinhuanet.com/2019-02/24/c_137846759.htm

Emilio Cerdá, Diego Rodríguez y Miguel Sebastián

Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es proporcionar un análisis comparativo sobre la evolución de algunos indicadores energéticos básicos entre Cuba y España entre 1990 y 2016. Se trata de un período de cambios profundos en las tecnologías de generación de energía a nivel mundial, caracterizado por dos hechos relevantes. En primer lugar, por la irrupción de las tecnologías de generación renovable (con origen eólico y solar) en la generación eléctrica. El desplome en los costes de generación (costes de inversión y de operación y mantenimiento) asociados a las tecnologías renovables ha sido muy pronunciado, de tal modo que, si en 1990 prácticamente no existían, en 2016 se habían convertido ya en tecnologías claramente competitivas respecto a otras alternativas de generación. En ese proceso, todos los países optaron inicialmente por un apoyo regulatorio importante (en forma de primas) a esas tecnologías, apoyo que se ha ido retirando de forma generalizada una vez que el tránsito a través de la curva de aprendizaje las ha convertido en tecnologías competitivas.

En segundo lugar, se ha producido una sustitución parcial de hidrocarburos líquidos, y en parte del carbón, por el uso del gas natural. Esto ha sido muy evidente en los sectores industriales, asociado en la mayoría de ocasiones a la necesidad de contar con una fuente de calor en muchos procesos productivos. El uso en el sector residencial también se ha extendido, aunque en gran parte está condicionado por las condiciones climáticas y las necesidades de calefacción en cada país. Además, se ha convertido en la fuente sustitutiva al carbón y los derivados del petróleo en la generación eléctrica, mediante la generación en centrales de ciclo combinado. Ello no ha evitado el mantenimiento generalizado del petróleo en otros usos para los que no resulta sencillo su desplazamiento, particularmente en el transporte.

En ese contexto tecnológico global, las trayectorias energéticas de Cuba y España difieren en aspectos relevantes. De particular importancia resulta el diferente contexto institucional. Así, en el caso de España, la trayectoria energética está determinada por la normativa europea en

En ese contexto tecnológico global, las trayectorias energéticas de Cuba y España difieren en aspectos relevantes. De particular importancia resulta el diferente contexto institucional.

el ámbito de la creación de mercado único de la energía y los compromisos internacionales adquiridos: primero, en el Protocolo de Kioto y, desde diciembre de 2015, en el marco del Acuerdo de París dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (COP21). En el caso de Cuba, existe también un ambicioso objetivo de penetración de generación renovable en el contexto del cumplimiento de compromisos del Acuerdo de París. El punto de partida en este caso es muy inicial, aunque el potencial de crecimiento por condiciones naturales es muy amplio.

Obviamente, resulta imposible sintetizar en unas pocas páginas todas las particularidades de la evolución energética en un período tan amplio. Por ello el trabajo describe los grandes rasgos de la evolución energética en ambos países desde 1990, centrándose fundamentalmente en el consumo primario de energía y en el mix de generación eléctrica, pero señalando también algunas particularidades del uso de los distintos vectores energéticos y del contexto institucional y regulatorio. Ello permite desarrollar, en la parte final del trabajo, un análisis comparativo de algunos indicadores energéticos de interés.

2. Evolución de la energía en Cuba entre los años 1990 y 2016

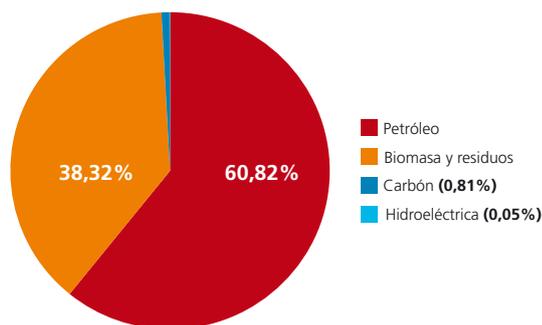
Las figuras 1 y 2 muestran la cantidad total de energía primaria utilizada en Cuba, con indicación del porcentaje de cada una de las fuentes de energía, para los años 1990 y 2016, respectivamente. El horizonte temporal objeto de estudio empieza en 1990, ya que es a partir de dicho año cuando la base de datos de la International Energy Agency contiene en su página web los datos que se utilizan en este trabajo.

Comparando los datos de suministro de energía primaria en Cuba entre los años 1990 y 2016 se observa que:

Se observa una fuerte dependencia del petróleo y biomasa, con ausencia casi total de otras fuentes de energía primaria.

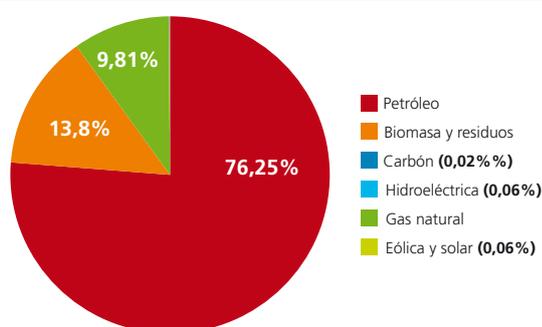
- El suministro total de energía primaria ha disminuido el 44,8%, pasando de 17,41 en 1990 a 9,60 Mtep en 2016, en fuerte contradicción con lo que ha ocurrido en el resto del mundo.
- Ha aumentado de manera considerable la aportación porcentual del petróleo, pasando de un 60,82% en 1990 al 76,25% en 2016, algo que es también inusual cuando comparamos con la OCDE o el total del mundo.
- El peso del grupo biomasa y residuos desciende de manera significativa, pasando del 38,32% en 1990 al 13,8% en 2016.
- Aumenta considerablemente la aportación del gas natural que tenía una presencia mínima en 1990 y aporta el 9,81% en 2016.
- Disminuye la aportación del carbón (del 0,81% pasa 0,02%), se mantiene la proporción de la energía hidroeléctrica (que pasa del 0,05% en 1990 al 0,06% en 2016) y aparece la eólica y solar (conjuntamente suponen el 0,06% en 2016), pero en niveles prácticamente insignificantes.

FIGURA 1. Suministro de energía primaria en Cuba en 1990: 17,41 Mtep*



Fuente: International Energy Agency.
* Millones de toneladas equivalentes de petróleo.

FIGURA 2. Suministro de energía primaria en Cuba en 2016: 9,60 Mtep



Fuente: International Energy Agency.

Los territorios aislados tienen un mix de generación menos diversificado y una mayor presencia de hidrocarburos en el mix. A ello se une, en el caso de Cuba, la irrelevancia de la generación hidroeléctrica, la falta de generación nuclear y, lo que resulta más llamativo, la práctica carencia de generación con origen eólico y solar.

En definitiva, el mix energético en Cuba es muy distinto al observado a nivel mundial. El hecho de que se trate de una isla (tanto desde el punto geográfico como energético) puede explicar en parte ese distinto patrón. Por lo general, los territorios aislados tienen un mix de generación menos diversificado y una mayor presencia de hidrocarburos en el mix. A ello se une, en el caso de Cuba, la irrelevancia de la generación hidroeléctrica, la falta de generación nuclear y, lo que resulta más llamativo, la práctica carencia de generación con origen eólico y solar.

A continuación, se profundiza en algunos rasgos evolutivos del consumo de energía primaria y del mix de generación en Cuba.

2.1. Cantidad total de energía primaria

La mayor cantidad de energía primaria utilizada en Cuba corresponde al año 1990 y la menor al año 2016. Sin embargo, tal trayectoria no es decreciente a lo largo de todo el período que se estudia, como se verá más adelante.

La caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 y la disolución de la Unión Soviética en diciembre de 1991 fueron los precursores del colapso de la economía cubana a comienzos de la década de 1990, en la que el intercambio de petróleo por azúcar con la Unión Soviética jugó un papel

muy destacado en las tres décadas anteriores (Alonso y Galliano, 1999). En 1991 el suministro de energía primaria en Cuba disminuyó el 17,23% con respecto a 1990, siendo del 39,46% la disminución entre 1990 y 1993. En los mismos años el PIB de Cuba disminuyó en términos reales el 10,7% entre 1990 y 1991 y el 32,8% entre 1990 y 1993. Esos años caen de lleno en lo que se llamó «Período Especial» (Worsham y Vargas Esposito, 2017). Piercy, Granger y Goodier (2010) analizan cambios introducidos en Cuba durante esos años en políticas de transporte, producción agrícola y generación y consumo de electricidad para adaptarse a la nueva situación.

2.2. Petróleo

A lo largo del período que estamos considerando, el petróleo ha sido en cada uno de los años, y con mucha diferencia, la fuente de energía primaria más utilizada en Cuba. La cantidad máxima se alcanzó en el año 1990 (10,6 Mtep), seguida de la correspondiente a 2010 (9,2 Mtep), siendo 1993 el año en que se alcanzó la cantidad mínima (6,5 Mtep).

La cantidad de petróleo importado, que era de 10,06 Mtep en 1990, bajó a 8,01 Mtep en 1991; 6,1 Mtep en 1992 y 5,5 Mtep en 1993 (el 54,7% de la cantidad importada en el año 1990).

En cuanto a producción propia, ha ido aumentando de manera considerable a partir del año 1993. La máxima producción propia de petróleo se alcanza en el año 2003, con 3,841 Mtep alcanzándose el mayor porcentaje sobre el total de petróleo utilizado en el año 2002 (47,3%).

En octubre del año 2000, los presidentes de Cuba y Venezuela Fidel Castro y Hugo Chávez, firmaron un *Convenio Integral de Cooperación*, que estipuló por parte cubana el apoyo y cooperación en servicios y programas al desarrollo social de los venezolanos. A cambio, Caracas proveía a su par de petróleo en condiciones económicas y financieras muy favorables (Worsham y Vargas Esposito, 2017; Corrales, Erikson y Falcoff, 2005).

Los datos de la International Energy Agency indican que Cuba ha exportado petróleo entre los años 2006 y 2016, en cantidades aproximadas a los 2 Mtep en cada uno de los años comprendidos entre 2010 y 2015 (la máxima cantidad se alcanza en 2012), y menores cantidades en los demás años.

2.3. Gas natural

Como se ha comentado anteriormente, el gas natural ha pasado de tener una presencia mínima en el mix energético cubano en el año 1990 a aportar el 9,81% en 2016. Cuba produce el gas natural que utiliza.

La producción de gas natural en Cuba era de 15.000 Tep en 1996. En los años siguientes (1997, 1998, 1999 y 2000), tal cantidad se multiplicó por 2; 6,6; 24,3 y 30,4 respectivamente. Siguió creciendo hasta el año 2007 en que alcanzó la cifra de 968.000 Tep. A partir de ahí, disminuyó hasta el año 2011 (810.000 Tep), volvió a aumentar hasta que en el año 2015 alcanzó el valor máximo (989.000 Tep), disminuyendo de nuevo en 2016 para alcanzar el valor de 942.000 Tep.

En el año 2016, el 65,76% del gas natural se utiliza para generar electricidad, el 28,67% para la industria, el 5,17% en el sector residencial y el 0,40% para usos no especificados.

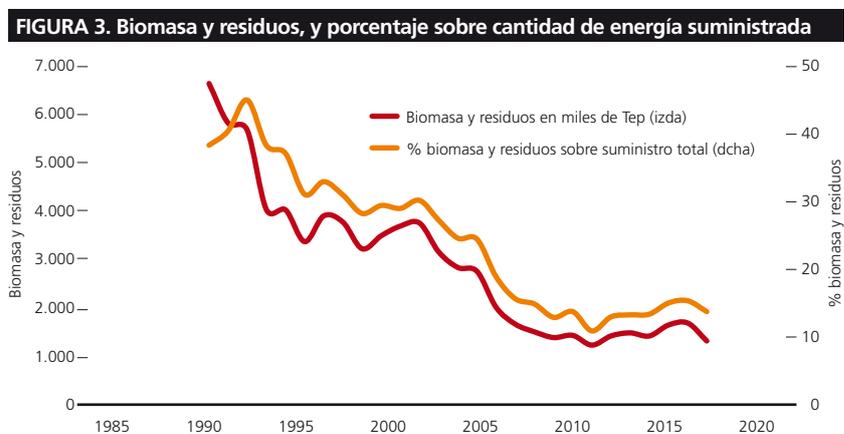
2.4. Carbón

De acuerdo con los datos que proporciona la International Energy Agency, Cuba suministraba 140.000 Tep a partir del carbón en el año 1990, disminuyendo mucho tal cantidad en los años siguientes llegando a una reducción del 50% en el año 1994, que continúa en los años siguientes, siendo el consumo en el año 1999 de 30.000 Tep, dicha cantidad disminuye en los años que van del 2000 al 2016, siendo de 1.000 Tep en 2014; 5.000 Tep en 2015 y 2.000 Tep en 2016.

Todo el carbón utilizado (en su totalidad antracita) en el período ha sido importado y se ha usado en la industria, nunca en la producción de electricidad.

2.5. Biomasa y residuos

La figura 3 recoge la evolución de la aportación de la biomasa y residuos al suministro de energía primaria en Cuba en el período que se estudia. Como se observa claramente en el gráfico, la contribución de la biomasa y residuos ha ido descendiendo con los años, pasando de representar el 38,2% de la energía primaria utilizada en 1990 a tener un peso del 13,8% en 2016.



Fuente: Elaboración propia con datos de la International Energy Agency.

Actualmente la biomasa representa el 99,3% del total de energía procedente de fuentes renovables en Cuba y continuará siendo dominante en tal apartado en el futuro predecible debido a la cantidad de residuos procedentes de la agricultura y de las industrias de procesamiento de productos agrícolas, tales como subproductos de la industria azucarera y de otras industrias como aserradero y cepillado de madera, café, arroz, y otros residuos como leña, astillas, pellets, carbón vegetal o plantas oleaginosas utilizables para obtener biocarburantes (Suárez *et al.*, 2016).

Entre los años 1990 y 2016, la cantidad de energía obtenida en Cuba a partir de biomasa y residuos ha disminuido el 80%, la superficie agraria en la que se ha cultivado la caña de azúcar ha disminuido el 70% y la producción de azúcar de caña ha disminuido el 81%.

Actualmente el potencial para producción de energía a partir de biomasa se encuentra en el bagazo de azúcar de caña (48,2%), combustibles de madera (31,3%), biogás (10,15%), paja de azúcar de caña (6,7%), carbón vegetal (2,25%), cáscara de arroz (1,3%), serrín (0,06%) y cáscara de café (0,04%) (ibídem). Sin embargo, como señalan los mismos autores no todo el potencial es aprovechado

TABLA 1. Evolución de la producción de azúcar de caña y su uso de suelo agrícola en Cuba

Año	Superficie cosechada (ha)	Producción (ton)	Bagazo (ton)
1990	1.420.300	83.646.720	23.261.900
1991	1.452.200	79.698.330	19.473.800
1992	1.451.700	55.253.520	10.093.300
1993	1.211.700	44.960.400	12.921.200
1994	1.248.900	40.738.040	12.902.700
1995	1.177.400	35.468.250	10.208.100
1996	1.244.500	41.377.160	12.423.200
1997	1.246.300	32.713.200	11.859.500
1998	1.048.500	31.168.540	10.070.300
1999	995.800	35.494.690	10.673.300
2000	1.040.900	35.852.760	11.038.700
2001	1.007.100	32.693.680	11.599.000
2002	1.041.200	21.438.540	8.952.000
2003	643.800	22.672.300	7.100.700
2004	661.000	18.619.200	6.950.500
2005	517.200	8.895.040	4.787.300
2006	397.100	9.226.000	3.605.800
2007	329.500	13.728.830	3.415.100
2008	380.300	17.953.110	3.863.300
2009	434.700	14.797.020	3.719.000
2010	431.400	13.512.870	3.027.300
2011	506.100	11.272.560	3.949.600
2012	361.300	15.971.970	3.959.900
2013	400.300	16.329.560	3.637.100
2014	405.200	19.300.000	4.604.200
2015	435.600	19.297.080	4.942.000
2016	-	15.806.667	3.793.600

Fuente: Sagastume *et al.* (2018b).

La tabla 1 proporciona datos sobre la superficie agraria dedicada al cultivo de azúcar de caña, así como su producción y sobre la cantidad obtenida de bagazo en Cuba en cada uno de los años que se analizan en este trabajo. Los datos de la tabla 1 guardan mucha relación con los datos correspondientes a cantidad de energía obtenida a partir de biomasa y residuos, presentados en la figura 3. Entre los años 1990 y 2016, la cantidad de energía obtenida en Cuba a partir de biomasa y residuos ha disminuido el 80%, la superficie agraria en la que se ha cultivado la caña de azúcar ha disminuido el 70%, la producción de azúcar de caña ha disminuido el 81% y la cantidad de bagazo obtenido se ha reducido en un 84%. En el período considerado, la cantidad de energía obtenida a partir de biomasa y residuos alcanza el valor mínimo en el año 2010, mismo año en el que la cantidad de bagazo alcanza el valor mínimo. En cuanto a la producción de azúcar de caña, el valor mínimo se alcanza en el año 2005, seguido del año 2006 y del año 2011.

Las exportaciones azucareras se redujeron en un 48,9% entre los años 1990 y 1993, llegando tal reducción hasta el 55,64% entre los años 1990 y 1995 (Alonso y Galliano, 1999). Tales exportaciones crecieron en un 47% entre los años 1995 y 1996; desde entonces, se han mantenido por debajo del nivel alcanzado en dicho año. En cambio, las agroexportaciones no azucareras han crecido desde el año 1993, alcanzando e incluso superando posteriormente los niveles del año 1990. El saldo del comercio exterior agropecuario en Cuba ha sido positivo entre los años 1958 y 2000, alcanzando el valor máximo en 1990, y negativo entre los años 2001 y 2017 (García y Anaya, 2019).

2.6. Energía hidroeléctrica

Los datos que proporciona la International Energy Agency indican que la producción de energía hidroeléctrica en Cuba fue de 91 GWh en 1990 y de 64 GWh en 2016, oscilando en ese período entre los valores de 48 GWh de 2015 (cantidad mínima) y 151 GWh que se alcanzaron en 2009 (cantidad máxima).

La primera planta de generación de energía hidroeléctrica en Cuba, con una capacidad de 800 kW fue instalada en el río Guaso, en la provincia de Guantánamo en el año 1917. Actualmente, la central hidroeléctrica de Hanabanilla, situada en la provincia de Cienfuegos, con una capacidad instalada de 43 MW (que representa aproximadamente el 74% de la capacidad total hidroeléctrica en el país) es la mayor en Cuba (Suárez *et al.*, 2016). Se han construido 180 plantas de energía hidroeléctrica, alcanzando una capacidad total de 58 MW en 2009. La producción de 151 GWh en un año representa un ahorro anual de 12.970 Tep (*ibídem*).

2.6. Energía eólica

El primer parque eólico en Cuba, situado en la isla de Turiguano, en la provincia de Ciego de Ávila, fue construido en el año 1999. El parque tiene dos turbinas de 225 kW cada una (modelo Ecotecnia 28/225, España) (*ibídem*).

El segundo está situado en Los Canarreos, en el municipio Isla de la Juventud, y está en operación desde el mes de febrero de 2007. Tiene 6 turbinas de 275 kW cada una (modelo Vergnet GEV-MP 32/275, Francia) (*ibídem*).

El tercer parque (Gibara 1) está situado en Gibara en la provincia de Holguín. Fue construido en 2008 y tiene 6 turbinas de 850 kW cada una (modelo Gamesa, España), por lo que tiene una capacidad total de 5,1 MW (*ibídem*).

Un cuarto parque (Gibara 2) se estaba construyendo en Punta Rasa, cerca de la ciudad de Gibara, con seis turbinas de 750 kW cada una (modelo Goldwing, China) (*ibídem*).

Por otra parte, hay una larga tradición en Cuba en la utilización de la energía eólica para bombeo de agua, de manera mecánica. Actualmente hay más de 4.850 molinos instalados, que permiten el

En Cuba se ha utilizado desde hace varias décadas la energía solar térmica para calentar agua en los hogares y para secar madera y diversos cultivos como café, tabaco, coco, cacao o semillas, así como pescado y plantas medicinales, lo que permite ahorrar diésel y evitar emisiones de gases de efecto invernadero.

ahorro aproximado de 340 Tep al año, aunque no todos ellos están operativos a causa de averías, falta de mantenimiento o falta de piezas de repuesto (ibídem).

2.7. Energía solar

Cuba está muy bien situada geográficamente en cuanto a su potencial con respecto a la energía solar, con latitudes entre 20° 12' y 23° 17'. El número medio anual de horas de sol es de 1.700 y la radiación solar media anual es de 5,5 kWh/m² por día, lo cual es suficiente para proporcionar energía adecuada para aplicaciones fotovoltaicas y térmicas (ibídem).

Hasta el año 2012, las instalaciones fotovoltaicas sumaban en total menos de 3 MW en unos 9.000 sistemas fotovoltaicos de baja potencia, casi todas remotas, no conectadas a red, en lugares aislados donde no llega la red eléctrica (escuelas, consultorios, casas y centros de cultura con una gran repercusión social). Pero el motor impulsor del desarrollo mundial fotovoltaico ha sido la energía fotovoltaica conectada a red. En 2013 se dio un salto al instalarse 11 MW en parques fotovoltaicos conectados a red (Stolik, 2014).

Además, en Cuba se ha utilizado desde hace varias décadas la energía solar térmica para calentar agua en los hogares y para secar madera y diversos cultivos como café, tabaco, coco, cacao o semillas, así como pescado y plantas medicinales, lo que permite ahorrar diésel y evitar emisiones de gases de efecto invernadero (Suárez *et al.*, 2016).

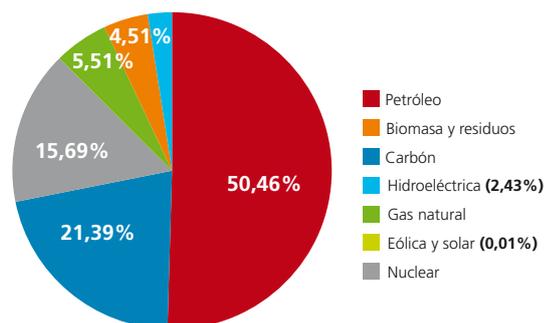
3. Evolución de la energía en España entre los años 1990 y 2016

Las figuras 4 y 5 muestran la cantidad total de energía primaria utilizada en España, con indicación del porcentaje de cada una de las fuentes de energía, para los años 1990 y 2016, respectivamente. El motivo de elegir 1990 como año inicial de la serie es utilizar el mismo período para poder hacer la comparación con Cuba.

Comparando los datos de suministro de energía primaria en España entre los años 1990 y 2016 se observa que:

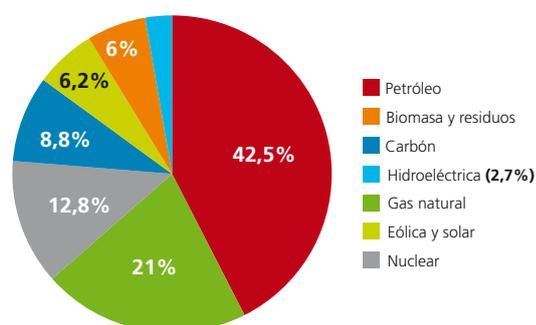
- El suministro total ha aumentado en un 32,3%, pasando de 90,1 Mtep en 1990 a 119,2 Mtep en 2016.
- Ha disminuido la aportación del petróleo, pasando de un 50,46% en 1990 al 42,54% en 2016. También se ha reducido la aportación del carbón, pasando del 21,39% al 8,8%, y la aportación de la nuclear, pasando del 15,69% al 12,82%.
- Aumenta considerablemente la aportación del gas natural (del 5,51% al 21%).
- Aumenta considerablemente la aportación de las energías renovables, que pasan del 6,95% al 14,9%. Sobre todo ha aumentado la contribución de la eólica y solar (del 0,01% al 6%). Aumenta la biomasa y residuos (del 4,5% al 6%) así como un poco la hidro (del 2,4% al 2,7%).

FIGURA 4. Suministro de energía primaria en España en 1990: 90,1 Mtep



Fuente: International Energy Agency.

FIGURA 5. Suministro de energía primaria en España en 2016: 119,2 Mtep



Fuente: International Energy Agency.

En España, el proceso de liberalización del sector eléctrico se inició en diciembre de 1996, con la firma de un protocolo entre las empresas del sector, supervisado por la Administración, que establecía las líneas maestras del marco en el cual se desarrollaría la competencia.

3.1. Cambios en el sector energético español, en el marco de la Unión Europea desde el año 1990

Con la aprobación en febrero de 1986 del Acta Única Europea, se fijó el objetivo de alcanzar el 1 de enero de 1993 un Mercado Interior Único en la Unión Europea y también un mercado único en el sector energético. Este mercado se presentaba como un medio para la adecuada asignación de recursos, la disminución del coste de la energía y como un factor que contribuiría a la seguridad de abastecimiento a través de la competencia entre empresas (UNESA, 2010).

En España, el proceso de liberalización del sector eléctrico se inició en diciembre de 1996, con la firma de un protocolo entre las empresas del sector, supervisado por la Administración, que establecía las líneas maestras del marco en el cual se desarrollaría la competencia a partir del 1 de enero de 1998 (Sáenz de Miera, 2009).

La Ley 54/1997 del Sector Eléctrico es la transposición de la Directiva 96/92/CE que establece las «Normas Comunes para el Mercado Interior de la Electricidad». Entre los principales elementos introducidos por la ley merecen ser destacados: el establecimiento de un régimen de autorizaciones para las nuevas centrales de generación, descartando el de licitaciones; la creación de un mercado diario organizado obligatorio para la mayor parte de las instalaciones de generación; la autorización expresa de la actividad de comercialización, y la creación de un único gestor de toda la red de trans-

porte, responsable de la seguridad y calidad técnica del suministro eléctrico, que coincide con el principal transportista (Red Eléctrica de España) (ibídem). La ley introduce el principio de separación vertical de actividades entre la generación, el transporte/distribución y la comercialización, principio que se irá desarrollando normativamente en los años posteriores. La idea es que las actividades de generación y de comercialización son actividades de mercado, mientras que el transporte y distribución mantienen características de monopolio natural que justifican su tratamiento como actividades sujetas a remuneración regulada.

En 1997 también se crean dos nuevas instituciones: el Operador del Mercado Eléctrico Español, responsable de la casación diaria entre la oferta y la demanda de electricidad, con sus reglas de mercado, algoritmos de casación y procedimientos de comunicación y liquidación, y la Comisión Nacional de Energía, órgano regulador de carácter consultivo con competencia en los mercados de electricidad, gas, petróleo y sus derivados (se crea en base a la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico y a la Ley 34/1998 del Sector de Hidrocarburos). En el año 1998 tiene lugar el primer acuerdo entre los gobiernos de España y Portugal para el establecimiento del Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL).

La Ley 34/1998 de Hidrocarburos tiene por objeto renovar, integrar y homogeneizar la distinta normativa vigente en materia de hidrocarburos. Se limita la intervención de los poderes públicos en los mercados a situaciones de emergencia. La regulación debe permitir que la libre iniciativa empresarial amplíe su campo de actuación. La ley introduce criterios de protección medioambiental. Se suprime en el sector del gas la consideración de servicio público. Se establecen obligaciones por parte del Estado de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad que afectan a los productos petrolíferos y al gas.

El *Libro Blanco sobre fuentes renovables de energía*, publicado por la Comisión Europea en noviembre de 1997, fija como objetivo indicativo una aportación del 12% de las energías renovables en el consumo de energía primaria en el año 2010, frente al 6% que había en ese momento.

El Plan de Fomento de las Energías Renovables en España, de diciembre de 1999, se elabora como respuesta al compromiso que emana de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico. Fija el objetivo de que las energías renovables alcancen el 12% del consumo total de energía primaria en España en el año 2010 (mismo objetivo que el establecido para el conjunto de la UE en el Libro Blanco). En dicho Plan se apuesta en primer lugar por la biomasa y, en segundo lugar, por la energía eólica.

La Directiva 2001/77/CE sobre el Fomento de Energías Renovables para la Generación de Electricidad en el Mercado Interior de la Energía tenía como objetivos indicativos el lograr para estas energías el 12% del consumo de energía primaria en el año 2010 y el 22,1% para la producción de electricidad en la UE. Tal objetivo (de 22,1%) para la UE-15 pasó a ser del 21% para la UE-25. Se estableció para los países miembros la obligación de fijar sus propios objetivos para un horizonte temporal de 10 años, teniendo en cuenta el objetivo europeo y los compromisos nacionales adquiridos en el Protocolo de Kioto. Según EurObserv'ER, la participación de las energías renovables en la generación de electricidad fue del 19,8% en 2010, con lo que se consiguió el 94,3% del objetivo

que se estableció en la Directiva. España estuvo entre los países que cumplieron con su objetivo, en este aspecto.

La Directiva 2003/30/EC del Parlamento Europeo y del Consejo sobre promoción del uso de biocarburantes y otros carburantes renovables para el transporte en sustitución de gasolina y diésel establece un objetivo indicativo para la UE del 5,75% de sustitución de carburantes convencionales para el transporte por biocarburantes en diciembre de 2010. Se consiguió un nivel del 4,7%, por lo que se alcanzó el 82% del objetivo que se marcó en 2003.

Además, en 2004 se transpuso la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la UE. Como es sabido, el sistema europeo de comercio de derechos de emisiones (EU ETS) se ha configurado como el sistema de mayor tamaño en el mundo, seguido en los últimos años por el desarrollo de algunos sistemas regionales en Canadá, Estados Unidos y China.

Primer Plan de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2005-2007

Plan de Energías Renovables (PER) en España 2005-2010. Se trata de una revisión del Plan de Fomento de Energías Renovables en España 2000-2010. Se introdujeron importantes modificaciones a la baja en la biomasa y al alza en las energías eólica y solar fotovoltaica, principalmente.

El R.D. 1370/2006 aprueba el Plan Nacional de Asignación 2008-2012. Establece para el sector eléctrico un límite de 54,6 Mt de CO₂, lo que supone el 11,2% menos que el año de referencia 1990.

En la Estrategia Europa 2020, se fijan en la UE los siguientes objetivos vinculantes en materia de energía y clima a alcanzar en el año 2020: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 20% con respecto a los niveles de 1990, alcanzar el 20% de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final de energía e incrementar la eficiencia energética en un 20%.

El Plan de Energías Renovables en España 2011-2020, aprobado en noviembre de 2011, establece objetivos acordes con la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

En diciembre de 2016 la Comisión Europea lanzó el paquete de *Energía limpia para todos los europeos*. Se trataba de una revisión en profundidad de todo el cuerpo legislativo de la energía en la Unión Europea, marcado por los compromisos adquiridos en el contexto del Acuerdo de París de 2015. Las diversas directivas, reglamentos, directrices y comunicaciones asociadas se fueron aprobando entre 2017 y 2019. Entre otros muchos cambios, se han establecido nuevos objetivos de penetración de generación renovable y de eficiencia para el año 2030, en una ambiciosa estrategia de lograr emisiones de CO₂ netas nulas para la segunda mitad del siglo. De singular importancia es el hecho de que los estados miembros, por el nuevo Reglamento de Gobernanza, están obligados a desarrollar planes integrados de energía y clima, supervisados por la Comisión Europea y sujetos a mecanismos de evaluación y modificación.

3.2. Evolución de las energías renovables en los últimos años en España en el marco de la UE

En la tabla 2 se presenta la producción de energía primaria renovable en España, por tecnología en los años 2005 y 2017, utilizando en este caso datos de Eurostat. La producción de energía hidráulica varía en función de la pluviosidad del año en cuestión, así en el año 2016 la producción de energía hidráulica fue de 3,12 Mtep, mientras que en el año 2017 ha sido de 1,61 Mtep.

TABLA 2. Producción de energía primaria renovable en España en 2005 y 2017, por tecnología en Mtep (porcentaje entre paréntesis)		
Años	2005	2017
Bioenergía	4,9 (58,4%)	7,28 (44,15%)
Hidráulica	1,6 (19,1%)	1,61 (9,79%)
Eólica	1,8 (21,5%)	4,22 (25,62%)
Solar	0,06 (0,7%)	3,36 (20,32%)
Geotérmica	0,007 (0,1%)	0,02 (0,12%)
Total	8,4 (100%)	16,49 (100%)

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

* * La Bioenergía comprende la biomasa sólida, el biogás, la fracción orgánica de residuos sólidos urbanos y los biocarburantes.

En la tabla 3 se presenta el porcentaje de energía renovable en el consumo bruto de energía final, en la Unión Europea y en España, en los años 2005 y 2017. En cuanto al valor conjunto se observa que tanto en la UE como en España se van acercando al objetivo del 20% previsto para el año 2020. España mejora los valores conjuntos de la UE en electricidad renovable, pero va por detrás en su uso para producción térmica y transporte.

TABLA 3. Porcentaje de energía renovable en el consumo bruto de energía final en 2005 y 2017				
	Año 2005		Año 2017	
	Unión Europea	España	Unión Europea	España
En conjunto	9%	8,4%	17,52%	17,51%
En electricidad	14,9%	19,1%	30,75%	36,34%
En calor y refrigeración	10,8%	9,4%	19,50%	17,52%
En transporte	1,4%	1%	7,4%	5,9%

Fuente: Sagastume *et al.* (2018b).

4. Comparación de algunos indicadores energéticos entre Cuba y España para el período 1990-2016

4.1 Suministro total de energía primaria

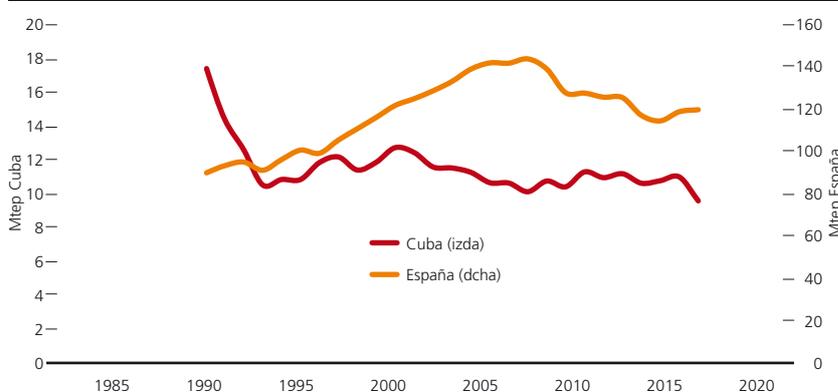
En la figura 6 se presentan los datos del suministro total de energía primaria en Cuba y España entre los años 1990 y 2016.

En el caso de Cuba, la mayor cantidad de la serie corresponde al año 1990 y la menor al año 2016. Hay un descenso muy acusado entre los años 1990 y 1994 (años correspondientes al llamado «Período Especial»). Luego se produce un ligero ascenso entre los años 1995 y 2001, para volver a disminuir a partir de dicho año, con algunas oscilaciones menores.

En España la cantidad de energía es creciente desde los años 1990 hasta 2007, con excepciones de poca magnitud en los años 1993 y 1996. Se trata en este caso de una evolución que sigue de cerca la expansión económica en ese período. El máximo de la serie se alcanza en el año 2007, siendo el valor mínimo el correspondiente al año 1990. En la serie se nota muy claramente el efecto de la crisis económica, a partir del año 2008.

La proporción de energía renovable sobre el total de consumo primario muestra una tendencia decreciente en el caso de Cuba y una tendencia creciente en el caso de España.

FIGURA 6. Suministro total de energía primaria en Cuba y España desde 1990 hasta 2016



Fuente: Elaboración propia, con datos de la International Energy Agency.

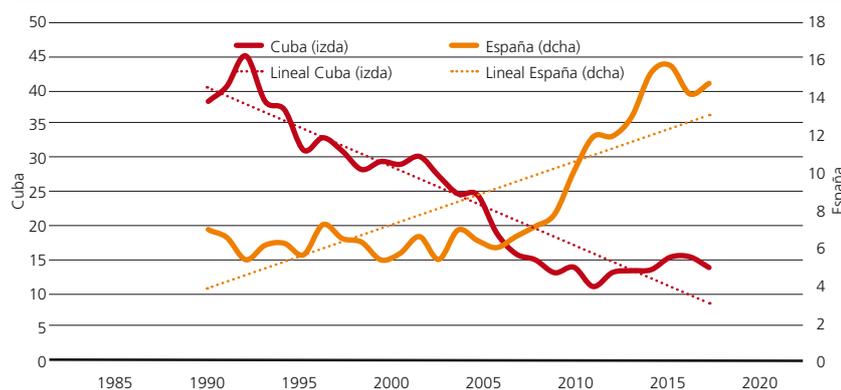
4.2 Proporción de renovables sobre suministro total (en porcentaje)

La proporción de energía renovable sobre el total de consumo primario muestra una tendencia decreciente en el caso de Cuba y una tendencia creciente en el caso de España, tal como reflejan las líneas de tendencia (figura 7). De todas formas, el porcentaje que era muy dispar al comienzo del período que se estudia tiende a igualarse, al aumentar el de España y disminuir el de Cuba.

En 1990 el porcentaje de energía renovable sobre el total era del 38% para Cuba (por la contribución de la biomasa y residuos) y solo del 6,95% para España. Sin embargo, en 2016 los porcentajes correspondientes eran del 13,46% para Cuba y 14,74% para España. En el primer caso sigue pivotando casi exclusivamente sobre la biomasa, mientras que en España es ya más relevante el suministro de energía primaria proveniente de fuentes eólica y solar.

En el caso de Cuba, el mayor porcentaje se alcanza en el año 1992 con el 45% de proporción de renovables y el menor es del 11% en 2010. Para España el máximo porcentaje se alcanza en 2014, con el 15,68% y el mínimo valor en 1999 con el 5,40%.

FIGURA 7. Proporción de renovables sobre suministro total (en %) en Cuba y España desde 1990 hasta 2016



Fuente: Elaboración propia, con datos de la International Energy Agency.

4.3 Generación de electricidad

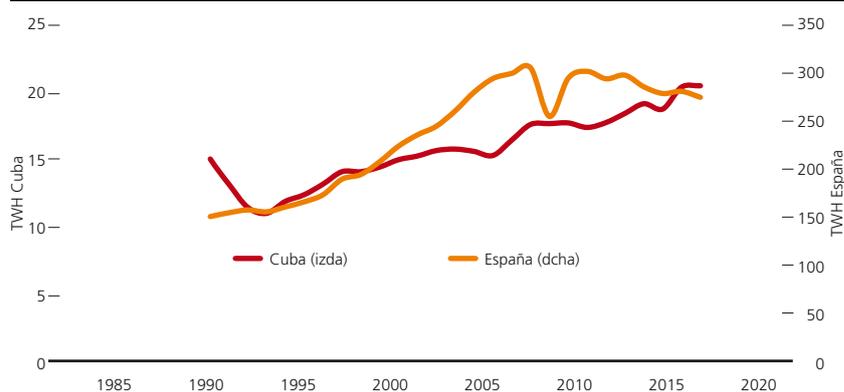
En la figura 8 se presentan los datos de la generación de electricidad (en TWh) en Cuba y España entre los años 1990 y 2016.

En Cuba la cantidad producida de electricidad disminuye entre los años 1990 y 1994, y a partir de ahí sigue una tendencia creciente en el resto del período. En España, la tendencia es claramente creciente hasta el año 2007, produciéndose un importante descenso en 2008, como consecuencia del impacto de la crisis económica. Se produce cierta recuperación en los años 2009 y 2010, volviendo a decrecer a partir de dicho año.

En la tabla 4 se presenta el mix energético correspondiente a la generación de energía eléctrica en Cuba y España para el año 2016. Lo que más llama la atención es la contribución del petróleo en la generación de electricidad en Cuba, que es del 81,7%, cuando para el mismo año 2016 la aportación del petróleo a la generación de energía eléctrica en el mundo es del 3,7%. En el caso de España, la aportación del petróleo es excesiva (del 6,16%), en comparación con el mismo dato a nivel mundial. Ello se debe exclusivamente al uso de fuel en la generación eléctrica en los sistemas eléctricos no peninsulares (Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla), ya que no se usan hidrocarburos líquidos para la generación eléctrica en el territorio peninsular.

Los datos de la tabla 4 indican que el mix energético correspondiente a la generación de electricidad en España es mucho más variado y equilibrado que en Cuba. Como se señaló con anterioridad, sistemas más grandes y conectados facilitan también un mix de generación más diversificado.

FIGURA 8. Generación de electricidad en Cuba y España (en TWh) desde 1990 hasta 2016



Fuente: Elaboración propia, con datos de la International Energy Agency.

TABLA 4. Mix energético utilizado en la generación de electricidad (en porcentaje) en Cuba y España en el año 2016

	Cuba	España
Petróleo	81,7%	6,16%
Gas natural	14,3%	19,22%
Biomasa y residuos	3,4%	2,34%
Hidroeléctrica	0,3%	14,51%
Solar	0,2%	4,97%
Eólica	0,1%	17,80%
Carbón	-	13,66%
Nuclear	-	21,34%
Total	100%	100%

Fuente: Elaboración propia, con datos de la International Energy Agency.

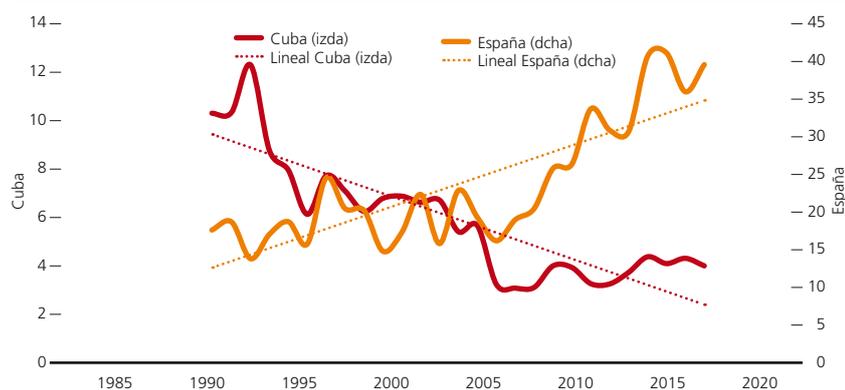
4.4 Proporción de electricidad procedente de fuentes renovables sobre el total de electricidad generada (en porcentaje)

Al igual que ocurría con el porcentaje de renovables sobre el suministro total de energía, las líneas de tendencia en la proporción de electricidad procedente de fuentes renovables sobre los TWh de electricidad generados son creciente para España y decreciente para Cuba (figura 9).

En este caso, y a diferencia de la situación que se estudia en el apartado 2 de esta sección, el punto de partida ya es más alto para España (17,7%) que para Cuba (10,3%).

Para Cuba el máximo porcentaje que se alcanza a lo largo del período objeto de estudio es del 12,3% en el año 1992, y el mínimo valor es del 3,04% en 2006. Para España, el máximo porcentaje es del 41,2% en 2014 y el mínimo es del 13,7% en el año 1992. La representación gráfica indica que se produce un aumento importante a partir del año 2005, en consonancia con la incorporación de generación eólica (que había comenzado pocos años antes) y solar (tanto fotovoltaica como de concentración o termosolar).

FIGURA 9. Proporción de electricidad procedente de fuentes renovables sobre total de electricidad generada en Cuba y España desde 1990 hasta 2016



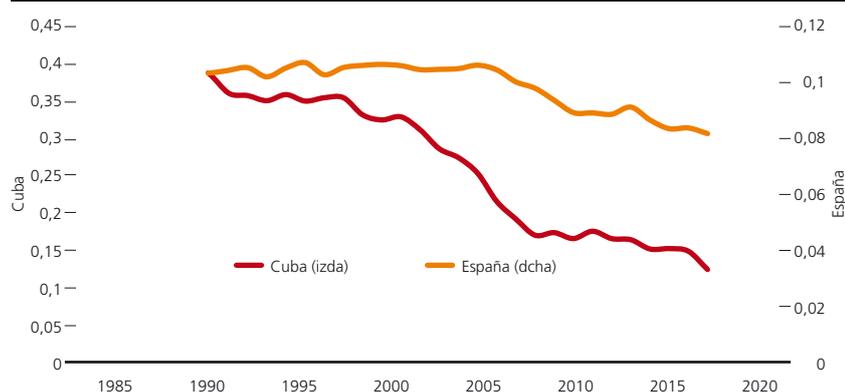
Fuente: Elaboración propia, con datos de la International Energy Agency.

4.5 Intensidad energética

La intensidad energética es un indicador relacionado con la eficiencia con la que una economía utiliza sus recursos energéticos. Se define como la cantidad de energía que se utiliza en una economía dividida por el PIB. Una mejora de eficiencia energética irá acompañada de valores cada vez más pequeños.

La figura 10 recoge las trayectorias de las respectivas intensidades energéticas de Cuba y España a lo largo del horizonte temporal que se analiza.

FIGURA 10. Intensidad energética (tep/PIB [en miles de 2010 USD]) en Cuba y España desde 1990 hasta 2016



Fuente: Elaboración propia, con datos de la International Energy Agency.

Como se puede observar en la figura 10, el indicador mejora a lo largo del tiempo para los dos países. La mejora es más pronunciada en el caso de Cuba, ya que pasa de un valor de 0,39 en 1990 a 0,12 en 2016. En España se pasa de 0,10 en 1990 a 0,08 en 2016.

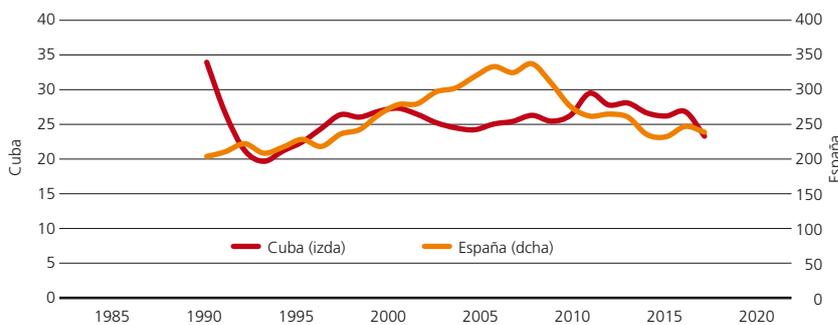
Los datos más recientes que ofrece Eurostat para la Unión Europea, referidos al año 2017, indican que España tiene una intensidad energética similar a la que tiene la UE-28 de manera conjunta, más alta que la que tiene el conjunto de países de la zona euro y países como Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo o Reino Unido.

4.6 Emisiones de CO₂ (solo por combustión)

En la figura 11 se presentan los datos de las emisiones de CO₂ (solo por combustión).

Para Cuba el año con mayor cantidad de emisiones es el inicial de la serie (1990), con 34,12 millones de toneladas, siendo 1993 el año con menor cantidad (19,64 Mt). En España, estos datos reflejan una vez más el enorme impacto de la crisis económica, que provoca una importante disminución de emisiones a partir del año 2008. Las emisiones crecen hasta 2007 y decrecen después de 2008.

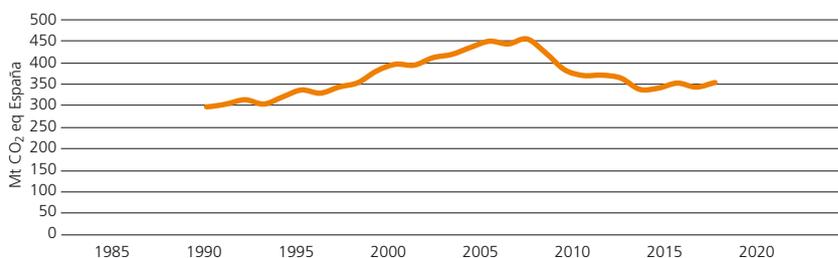
FIGURA 11. Emisiones de CO₂ (en millones de toneladas), solo por combustión, en Cuba y España desde 1990 hasta 2016



Fuente: Elaboración propia, con datos de la International Energy Agency.

En la figura 12 se presentan los datos, obtenidos en Eurostat, de todas las emisiones de gases de efecto invernadero (en millones de toneladas de CO₂-equivalente) para España entre los años 1990 y 2017.

FIGURA 12. Emisiones de gases de efecto invernadero (en millones de toneladas de CO₂ equivalente) en España desde 1990 hasta 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

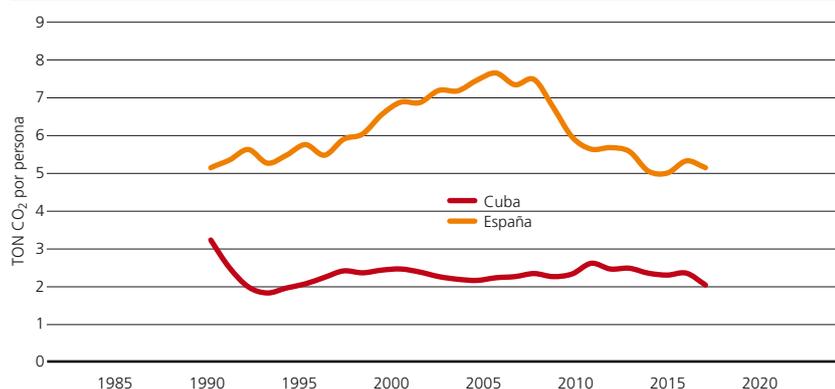
Las trayectorias de emisiones representadas en las figuras 11 (parte correspondiente a España) y 12 son muy similares entre los años 1990 y 2016. Los valores correspondientes a gases de efecto invernadero, en el caso de España, se corresponden con los respectivos valores de emisiones de CO₂ (solo por combustión), con un incremento que oscila entre el 39% y el 44%, aproximadamente.

4.7 Emisiones de CO₂ (solo por combustión) por persona

En la figura 13 se presentan las trayectorias correspondientes a toneladas de CO₂ emitidas por persona (solo por combustión). Las cantidades se han obtenido dividiendo las emisiones por la población.

La trayectoria correspondiente a España es muy similar a las trayectorias observadas en las figuras 11 (para España) y 12. La correspondiente a Cuba tiene mucho parecido con su trayectoria correspondiente de la figura 11, aunque en este caso aparece más suavizada.

FIGURA 13. Emisiones de CO₂ por persona (en toneladas por persona), solo por combustión, en Cuba y España desde 1990 hasta 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la International Energy Agency

Si en lugar de dividir las cantidades emitidas por la población dividimos por el PIB, en Kg de CO₂ / 2010 US\$, se obtienen los siguientes resultados:

Para Cuba se empieza con un valor de 0,76 en 1990, desciende hasta 0,6 en 1992, crece hasta alcanzar el valor de 0,77 en 1997 (máximo valor en el período), desciende hasta 0,41 en 2008, crece hasta 0,46 en 2010 y decrece hasta alcanzar el valor más bajo en el período (0,3 en 2016).

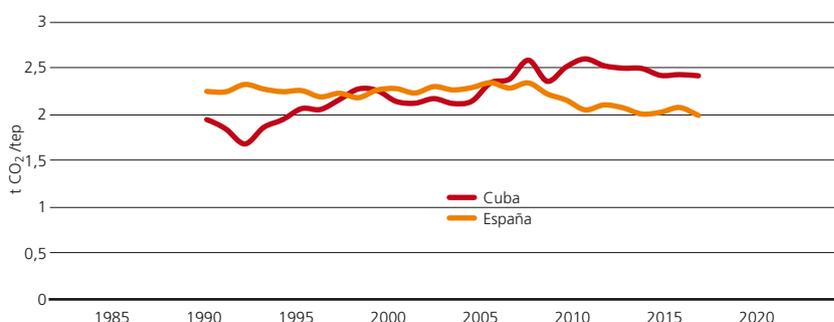
Para España se pasa de 0,23 en 1990 hasta 0,16 en 2016 (siendo este el valor más bajo en el período que se analiza). El valor máximo que se alcanza es de 0,25 en los años 1992 y 2005.

4.8 Intensidad de CO₂ del mix energético

En la figura 14 se presentan los valores del indicador correspondiente para Cuba y España entre los años 1990 y 2016.

El indicador se obtiene dividiendo la cantidad de emisiones de CO₂ (en este caso solo por combustión) por la correspondiente cantidad suministrada de energía. Por tanto, para este indicador, cuanto menor valor alcance, mejor para la economía y el medio ambiente.

FIGURA 14. Intensidad de CO₂ del mix energético (en tCO₂/tep) en Cuba y España desde 1990 hasta 2016 desde 1990 hasta 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la International Energy Agency

El indicador es más estable para España que para Cuba. En España, el valor que toma el indicador oscila entre 2,35, que se alcanza en el año 2005, y 1,99, que se alcanza en 2016. En Cuba, el valor del indicador oscila entre 2,60, correspondiente a 2010 y 1,68, que se alcanza en 1999.

Las trayectorias de los indicadores para Cuba y España se cruzan en los años 1997, 1999 y 2005. Al principio del horizonte temporal el indicador es más favorable para Cuba, siendo más favorable para España al final de período que se analiza.

5 Visión de la energía a 2030 en Cuba y España

En esta sección se presentan los objetivos para 2030 en materia de energía para Cuba y España.

5.1. Cuba

El 19 de noviembre de 2015 Cuba presentó su Contribución Nacionalmente Determinada (INDC, por sus siglas en inglés), en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la cual tiene elementos específicos de adaptación y de mitigación.

Las medidas específicas propuestas sobre adaptación al cambio climático no están directamente relacionadas con la energía.

Medidas específicas sobre mitigación:

Teniendo como base el potencial de fuentes renovables disponibles en el país, se prevé la instalación de 2.144 MW de potencia conectada a la red eléctrica nacional, que incluye la construcción de:

Con las medidas específicas sobre mitigación expresadas en la Contribución Nacionalmente Determinada para Cuba, se estima que en el año 2030, el 24% de la generación de energía eléctrica procederá de fuentes renovables.

- 19 bioeléctricas anexas a las centrales azucareras con 755 MW a partir de la biomasa cañera y forestal.
- 13 parques eólicos con 633 MW.
- 700 MW Fotovoltaicos.
- 74 pequeñas centrales hidroeléctricas.

Se estima que la realización de estos programas permitirá la generación de más de 7.000 GWh al año con fuentes renovables, dejando de emitir a la atmósfera más de 6 millones de toneladas de CO₂.

Además, se trabaja en otros proyectos que incluyen:

- La instalación de 200.000 m² de calentadores solares en los sectores residencial e industrial.
- La instalación de bombas solares en la agricultura.
- El aprovechamiento de los residuos orgánicos para la producción de biogás y la obtención de bioabonos que reemplazan fertilizantes químicos coadyuvará a la reducción de las emisiones y a la disminución de la contaminación de cuencas hidrográficas y bahías. Especial atención tienen los residuos de la producción animal, la industria y los sólidos urbanos.

Por otra parte, para incrementar la eficiencia en el uso de la energía, la nueva política energética prevé, entre otras acciones, las siguientes:

- La instalación de tecnología LED con la distribución de 13 millones de lámparas en el sector residencial y de 250.000 luminarias para el alumbrado público.
- La sustitución de 2 millones de cocinas eléctricas de resistencia por cocinas de inducción.

El horizonte de tiempo de la contribución nacional es el año 2030.

Como se ha visto en la tabla 4, en el año 2016 en Cuba el 4% de la generación de energía eléctrica procede de fuentes renovables, con el siguiente desglose: Biomasa y residuos 3,4%; Hidroeléctrica 0,3%; Solar 0,2% y Eólica 0,1%.

Con las medidas específicas sobre mitigación expresadas en la Contribución Nacionalmente Determinada para Cuba, se estima que en el año 2030, el 24% de la generación de energía eléctrica procederá de fuentes renovables, de acuerdo con la siguiente distribución:

- Biomasa y residuos, 14%
- Eólica, 5%
- Solar, 4%
- Hidroeléctrica, 1%

(Morales Pedraza, 2019; Sagastume *et al.*, 2018a; Vázquez *et al.*, 2019).

5.2. España

El marco de la política energética y climática en España está determinada por la Unión Europea. En el año 2016, la Comisión Europea presentó el

denominado «paquete de invierno» *Energía limpia para todos los europeos* (COM2016 860 final) que se ha desarrollado a través de diversos reglamentos y directivas. En ellos se incluyen revisiones y propuestas legislativas sobre eficiencia energética, energías renovables, diseño de mercado eléctrico, seguridad de suministro y reglas de gobernanza para la Unión de la Energía, todo ello con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentar la proporción de renovables en el sistema y mejorar la eficiencia energética en la Unión en el horizonte 2030 (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019).

El marco normativo de la UE fija los siguientes objetivos vinculantes para la UE en 2030:

- 40% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990.
- 32% de renovables sobre el consumo total de energía final bruta, para toda la UE.
- 32,5% de mejora de la eficiencia energética.
- 15% interconexión eléctrica de los Estados miembros.

A ello hay que añadir que la Comisión Europea actualizó el 28 de noviembre de 2018 su hoja de ruta hacia una descarbonización sistemática de la economía con la intención de convertir a la Unión Europea en neutra en carbono en 2050.

En España, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima propone los siguientes objetivos para 2030:

- 21% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990.
- 42% de renovables sobre el uso final de la energía.
- 39,6% de mejora de la eficiencia energética.
- 74% de energía renovable en la generación eléctrica.

En el año 2050 el objetivo es alcanzar la neutralidad climática, con la reducción de al menos un 90% de nuestras emisiones de gases de efecto invernadero y en coherencia con la Comisión Europea. Además de alcanzar un sistema eléctrico 100% renovable en 2050 (ibídem).

6. Conclusiones

El análisis realizado en este trabajo pone de manifiesto la distinta trayectoria evolutiva del consumo energético entre Cuba y España. La situación en el punto de partida, que en este trabajo se sitúa en 1990, es relativamente similar si se tiene en cuenta, entre otros rasgos, la distinta dimensión y capacidad de interconexión energética de ambos países. Como se ha señalado, sistemas más pequeños aislados tienden a ser sistemas menos diversificados energéticamente, particularmente en el ámbito de la generación eléctrica.

Sin embargo, la evolución registrada desde 1990 difiere notablemente. En Cuba la caída del peso relativo del uso de la biomasa, básicamente aprovechando residuos agrarios, no se ha visto compensada por el aumento de la generación renovable eólica y fotovoltaica, que es

En Cuba la caída del peso relativo del uso de la biomasa, básicamente aprovechando residuos agrarios, no se ha visto compensada por el aumento de la generación renovable eólica y fotovoltaica, que es prácticamente inexistente.

prácticamente inexistente. El aspecto positivo de esa situación es que Cuba tiene amplios recursos renovables y podría incorporarlos en un momento en que las tecnologías de generación eólica y, especialmente, fotovoltaica, han reducido extraordinariamente sus costes, convirtiéndose en las más competitivas. Además, dada la posibilidad de escalar la generación (desde instalaciones de autoconsumo a grandes instalaciones centralizadas) y los despliegues de red de transporte y distribución que habitualmente se requieren para integrarlas, esas tecnologías resultan especialmente importantes en el caso de Cuba. La generación eléctrica cubana, que sigue pivotando de forma muy mayoritaria en hidrocarburos líquidos, es altamente emisora de CO₂ y contaminantes ambientales con efectos locales. Este desplazamiento permitiría, pues, un rápido avance en los objetivos de descarbonización.

El caso de España se inserta en el contexto europeo (aunque también en la Unión Europea existen notables diferencias entre países), caracterizado por un compromiso muy sólido en el proceso de descarbonización del consumo energético. La experiencia española no ha estado exenta de problemas, pero muestra un camino a recorrer que puede servir, con las adaptaciones necesarias, al caso de Cuba.

Referencias bibliográficas

Alonso, J. F. y Galliano, R. J. «Russian oil-for sugar barter deals 1989-1999». *Cuba in Transition*, n.º 9 (1999), pp. 335-341.

Corrales, J.; Erikson, D. y Falcoff, M. «Cuba, Venezuela and the Americas: A Changing Landscape». *Working Paper*. Washington D. C.: Cuban Research Institute, (2005).

García, A. y Anaya, B. (2019). «Agroexportaciones en Cuba: potencialidades de inserción en cadenas globales de valor». Seminario *Cuba en el contexto internacional: Reformas económicas y desarrollo sostenible*. La Habana: Foro Europa-Cuba, 2019.

International Energy Agency (IEA). *Key world energy statistics*. París: International Energy Agency, 2018.

Ministerio para la Transición Ecológica. «Borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030». Madrid: MITECO (febrero de 2019).

Morales Pedraza, J. «Solar Energy in Cuba: Current Situation and Future Development». *Journal of Solar Energy Research Updates*, n.º 6 (2019), pp. 1-14.

Piercy, E.; Granger, R. y Goodier, C. «Planning for peak oil: learning from Cuba's "special period"». *Proceedings of the ICE. Urban Design and Planning*, vol. 163, n.º 4 (2010), pp. 169-176.

Sáenz de Miera, G. «Resultados de la liberalización de la generación eléctrica. Precios, competencia y medio ambiente». *Papeles de Economía Española*, n.º 121 (2009), pp. 112-140.

Sagastume Gutiérrez, A.; Cabello Eras, J. J.; Huising, D.; Vandecasteele, C. y Hens, L. «The current potential of low-carbon economy and biomass-based electricity in Cuba. The case of sugarcane, energy cane and marabú (*Dichrostachys cinerea*) as biomass sources». *Journal of Cleaner Production*, n.º 172 (2018a), pp. 2108-2122.

Sagastume Gutiérrez, A.; Cabello Eras, D.; Vandecasteele, C. y Hens, L. «Data supporting the assessment of biomass based electricity and reduced GHG emissions in Cuba». *Data in Brief*, n.º 17 (2018b), pp. 716-723.

Stolik, D. «La energía FV: oportunidad y necesidad para Cuba». *Economía y Desarrollo*, vol. 152, n.º 2 (2014), pp. 69-86.

Suárez, J. A.; Beaton, P. A.; Faxas, R. y Luengo, C. A. «The estate and prospects of renewable energy in Cuba». *Energy Sources, Part B: Economics, Planning and Policy*, vol. 11, n.º 2 (junio 2016), pp. 111-117.

UNESA. *El sector eléctrico a través de UNESA (1944-2010)* (2ª ed.). Madrid: UNESA, Asociación española de la industria eléctrica, 2010.

Vázquez, L.; Majanne, Y.; Castro, M.; Luukkanen, J.; Hohmeyer, O.; Vilaragut, M. y Díaz, D. «Energy System Planning towards Renewable Power System: Energy Matrix Change in Cuba by 2030». *IFAC-Papers OnLine*, vol. 51, n.º 28 (septiembre 2018), pp. 522-527.

Worsham, E. y Vargas Esposito, G. «Powering the Pearl: A Study of Cuba's Energy Autonomy». *15th LACCEI International Multi-Conference for Engineering, Education and Technology* (19-21 julio 2017). Boca Ratón (Florida).

DESAFÍOS DE FUTURO

- EXPANSIÓN DE LA ECONOMÍA COLABORATIVA:
CUBA ANTE EL ESPEJO DE OTRAS EXPERIENCIAS
IBEROAMERICANAS

*Cipriano Quirós, Keynor Ruiz-Mejías, Sandra Madiedo,
Roberto F. Erazo y Luis M. Barboza*

- LA TRANSFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA CUBANA
FRENTE AL ACUERDO DE DIÁLOGO POLÍTICO Y
COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CUBA

Jordi Bacaria y Eloi Serrano

EXPANSIÓN DE LA ECONOMÍA COLABORATIVA: CUBA ANTE EL ESPEJO DE OTRAS EXPERIENCIAS IBEROAMERICANAS

Cipriano Quirós

Universidad Complutense de Madrid - ICEI

Keynor Ruiz-Mejías

Universidad Nacional de Costa Rica - CINPE

Sandra Madiedo

Todostartup

Roberto F. Erazo

Universidad Nacional de Loja

Luis M. Barboza

Universidad Nacional de Costa Rica - CINPE

1. Introducción

Cuando hablamos de economía colaborativa (EC) no estamos ante un concepto nuevo: compartir bienes y servicios es tan antiguo como la humanidad. Pero, ¿por qué se ha producido ahora esta extraordinaria difusión de las plataformas de EC? Siguiendo a Cramer y Krueger (2016) y OCDE (2017), dos elementos son en gran medida responsables de su crecimiento. En primer lugar, los avances en las tecnologías de la comunicación respecto a la difusión de la conexión a Internet. Más en concreto, el éxito de muchas de estas plataformas aparece vinculado al uso permanente de Internet móvil, que los nuevos terminales telefónicos permiten, y a la generalización de las aplicaciones informáticas creadas para ellos (Shaheen *et al.*, 2017). Todo esto ha ampliado la base poblacional susceptible de participar en la EC.

El segundo elemento es el papel de la confianza. La existencia de medios de pago seguros, la garantía de identificación de los oferentes, la posibilidad de interacción entre usuarios y proveedores, junto con la posibilidad de compartir las opiniones de consumidores anteriores han sido algunos elementos claves del éxito de la EC. Pero previo al uso de estas nuevas y no convencionales formas de consumo, la primera barrera de confianza que superar es el uso de Internet como herramienta de interacción e intercambio, al igual que ocurre con otros servicios como la banca o el comercio electrónico. La generalización de las denominadas «habilidades digitales» por parte de los consumidores reducen la desconfianza y, como veremos más adelante, juegan un papel relevante en la utilización de las plataformas de EC.

Aun cuando los dos aspectos que acaban de comentarse pueden considerarse claves en la difusión de la EC, su rápido crecimiento coincide temporalmente con dos hechos relevantes que, sin duda, la condicio-

La existencia de medios de pago seguros, la garantía de identificación de los oferentes, la posibilidad de interacción entre usuarios y proveedores, junto con el intercambio de opiniones de consumidores han sido algunos elementos claves del éxito de la economía colaborativa.

nan. En primer lugar, la expansión y consolidación de plataformas digitales vinculadas al consumo de servicios *online* y al comercio electrónico. De hecho, la EC puede considerarse que forma parte de esa más amplia Economía de Plataformas Digitales. Y, en segundo lugar, su gran expansión coincide temporalmente, con la gran recesión iniciada en 2008. Es habitual que crisis económicas de esta intensidad tiendan a activar iniciativas rupturistas e innovadoras, lo que puede vincularse con el éxito de algunas de las iniciativas de EC.

Pero además de su relevancia económica, la EC es un tema de análisis controvertido. Dos libros ejemplifican esta controversia: Botsman y Rogers (2010) *What's mine is yours*; y la réplica de Slee (2017). Se trata de dos visiones antagónicas sobre lo que supone este modelo de negocio. El primero aparece cuando iniciativas como Airbnb comenzaban su rápida expansión. Estas actividades son presentadas como un nuevo modelo económico y social, una suerte de superación del consumismo, que incorpora valores solidarios o ecológicos. En el otro extremo, el libro de Slee (2017), escrito tras la expansión mundial de muchas de estas plataformas, presenta a la EC como una mera *etiqueta* que muchas empresas pretenden exhibir como elemento diferenciador y atrayente. Detrás de esa fachada de valores solidarios y ecológicos se escondería la restauración de viejos modelos de relaciones laborales desreguladas.

Este capítulo aborda distintos aspectos de la EC. En primer lugar, dada su novedad y la pluralidad de visiones que de la misma se han suscitado en los últimos años, se dedica una especial atención a la presentación de los aspectos de definición y delimitación de estas actividades. En segundo lugar, se analizan los determinantes del uso de estas plataformas por los individuos. Dada la imposibilidad de disponer información estadística para Cuba se ha realizado este análisis para España. Estos resultados, a pesar de las importantes diferencias entre ambas sociedades, pueden servir para detectar los elementos que estimulan e inhiben su implantación en Cuba. En tercer lugar, con el objetivo de servir para el diseño de la regulación de estas actividades en Cuba, se presenta la situación de plataformas de EC en dos países latinoamericanos, Ecuador y Costa Rica, donde su implantación ha sido anterior, y donde se observa la estructura de mercado generada y los primeros pasos en su regulación. En cuarto lugar, se analizan las plataformas digitales de transporte de viajeros en Cuba donde, a pesar de su desarrollo incipiente, han aparecido un conjunto de plataformas locales que compiten entre sí. Por último, a la luz de las experiencias y análisis expuestos, se presentará una reflexión sobre algunos de los elementos que debieran abordar las políticas públicas de fomento y regulación de estas actividades en Cuba.

2. Definición y medición

Presentar una definición que agrupe a las distintas actividades que encontramos bajo el paraguas de la EC es una tarea complicada. En primer lugar, porque la denominación «colaborativa» es utilizada por muchas iniciativas como un elemento de diferenciación dentro de sus estrategias de *marketing*, sin que la utilización de este sello suponga unas características concretas o sea respaldado por alguna institución

pública. Y, en segundo lugar, por la propia característica de «informalidad» en la prestación estas actividades, donde se difuminan muchos aspectos contractuales.

La Comisión Europea (2018), en su intento de medición del peso de la EC en los países europeos, identifica tres actores involucrados: las plataformas *online* que actúan como intermediarios, los consumidores o usuarios particulares y los proveedores de servicios que comparten sus activos, recursos, tiempo o habilidades. Y es en este último actor donde radican los elementos de discrepancia a la hora de calificar una actividad como colaborativa. Si se trata de individuos ofreciendo sus servicios de manera ocasional, la literatura habla de intercambios P2P (entre pares o intercambios puros), donde se situarían plataformas como Blablacar.

En el caso de proveedores de servicios que actúan dentro de su capacidad profesional nos encontraríamos en una zona gris, donde situaríamos a plataformas como Uber¹. Por último, en el caso de que el proveedor del servicio fuera una empresa, esta actividad estaría excluida de esa definición y, por tanto, no se incorporaría en su medición². La dificultad de esta caracterización radica en el grupo de profesionales autónomos como oferentes de esos servicios de EC, que provoca que la línea de separación sea, en muchos casos, difícil de trazar entre estas iniciativas y otras tradicionales que operan también desde plataformas digitales.

Dentro de las actividades de EC pueden establecerse cuatro grupos. Las de transporte de individuos y las de alojamiento vacacional son las dos más conocidas, centrando la mayor parte de los análisis que se desarrollan en este capítulo. Pero, aunque tengan una menor visibilidad, también aparecen otros dos grupos de actividades en este ámbito. Por un lado, las denominadas «finanzas colaborativas» donde se encuadrarían las iniciativas de *crowdfunding* o micromecenazgo que se han ido expandiendo por muchos países en los últimos años. Por último, se encontrarían las actividades de servicios profesionales que compiten con empresas que ofrecen servicios similares y donde los problemas de delimitación de las actividades de EC antes comentados se agravan.

En el estudio realizado para la Comisión Europea (2018) se situaba el peso de todas estas plataformas en 2017 en un 0,2% del PIB y del empleo generales para el conjunto de la Unión Europea. La aportación para España se encontraría dentro de esas cifras medias. Solo en algunos países como Estonia su peso era sensiblemente mayor (alrededor del 1% de su PIB y empleo). Estas cifras pueden considerarse especialmente conservadoras en la valoración de la EC, dado los criterios restrictivos aplicados en este informe sobre la inclusión de actividades en esa categoría. Otros estudios, como el realizado por la Fundación EY y la Asociación Española de Economía Digital, elevan para el mismo año la cifra para España hasta el 1,4% del PIB³.

Sin embargo, las cifras mostradas anteriormente sobre el peso de la EC en España y Europa están muy alejadas de las de algunas estimaciones para países donde su crecimiento ha sido muy elevado en la última década, como China. Según el Centro de Información Estatal de este país, se estima que estas actividades alcanzaron un valor del 6% del PIB en

La denominación «colaborativa» es utilizada por muchas iniciativas como un elemento de diferenciación dentro de sus estrategias de marketing, sin que la utilización de este sello suponga unas características concretas.

1. En el caso de Uber los oferentes son profesionales poseedores de una licencia VTC (vehículo de transporte con conductor) que compiten directamente con los servicios de taxi en las grandes ciudades.
2. Están excluidas, por ejemplo, plataformas como Netflix o Spotify.
3. Esta divergencia en las cifras para un mismo país y año ilustra las dificultades de la valoración de la EC en la actividad económica.

Se subrayan los cambios en valores y actitudes de los consumidores que implican estas formas de consumo compartido respecto a lo que algunos autores denominan la «cultura de la propiedad».

2017 y que su participación se elevará al 10% en 2020. A pesar de que probablemente en estos estudios se utilice una definición laxa de EC, estas cifras confirman su eclosión en ese país, donde pueden encontrarse ejemplos de EC en multitud de actividades y sectores económicos. La importancia de la EC para Latinoamérica es analizada en Buenadicha *et al.* (2017). Sin embargo, a pesar de constatar la importancia creciente de estas plataformas, la información actual no permite dar cifras de su participación en el PIB o el empleo global generado en la región.

3. Determinantes del uso de la economía colaborativa en España

A pesar de la relevancia que tiene en estos momentos la EC, no son abundantes los trabajos empíricos que analicen los determinantes de su uso. La atención recibida se ha centrado en trabajos teóricos que enfatizan las diferencias conceptuales que la EC implica frente a las formas tradicionales de negocio y consumo. Belk (2014), Lawson *et al.* (2016), Milanova y Maas (2017) o Zhang *et al.* (2019) constatan la enorme difusión de las iniciativas de EC desde la crisis de 2008 comparándolas con las tradicionales. En estos trabajos se subrayan los cambios en valores y actitudes de los consumidores que implican estas formas de consumo compartido respecto a lo que algunos autores denominan la «cultura de la propiedad».

En este trabajo se presentan los resultados de un análisis empírico sobre los determinantes del uso de dos tipos de servicios colaborativos, los vinculados al transporte y los asociados al alojamiento (tabla 1), basado en los datos ofrecidos para 2017 por la Encuesta sobre equipamiento y uso de TIC en los hogares en España. A pesar de las características propias de la sociedad española, la identificación de factores de estímulo, pero también inhibidores de la expansión de la EC, puede servir, con las cautelas necesarias y teniendo en cuenta las diferencias entre ambos países, como espejo para la economía y sociedad cubana.

TABLA 1. Determinantes del uso de plataformas de economía colaborativa en España en 2017*

	Alojamiento	Transporte
Sexo (Hombre=1)	-12	-15
Jóvenes (16-30)	13	79
Adultos (31-45)	NO	NO
Mayores (+61)	-31	NO
Renta Baja	NO	NO
Renta Media	21	NO
Renta Alta	30	NO
Estudios Medios	32	21
Estudios Universitarios	84	48
Índice de Habilidad Digital (0-10)	20	16
Confianza en Internet	30	NO

Nota: *Estas cifras corresponden a los valores odds ratios. Dado el supuesto de constancia en el resto de variables, la interpretación del odd ratio de cada una de ellas ha de tomarse como aproximación a los cambios en la probabilidad de uso en la variable dependiente. En el caso de variables no estadísticamente significativas se indica NO.

Comenzando por las variables sociodemográficas, lo primero que llama la atención es que para ambos tipos de EC la variable sexo (hombre toma valor 1) es negativa y significativa. Los valores estimados indican que ser mujer eleva entre un 12% y 15% la probabilidad de uso de esas plataformas. Respecto a la edad, lo más destacable es que ser joven incrementa enormemente la probabilidad de utilizar las plataformas de transporte (un 79%), mientras que para las de alojamiento esta relación se reduce, implicando una mejora de la probabilidad del 13%. Por su parte las personas mayores de 61 años reducen la probabilidad de ser usuarios de las plataformas en un 31% respecto al tramo de edad inmediatamente inferior, pero solo en las actividades de alojamiento. En este caso sorprende que, para las plataformas de transporte de viajeros, una edad avanzada no influye en su utilización.

Respecto a los niveles de ingreso, estos no tienen influencia estadística respecto a la utilización de las plataformas de transporte. Tampoco se reduce la probabilidad de uso de la EC de alojamiento en el caso de las rentas bajas. Sin embargo, sí aumenta su probabilidad de uso en el caso de las de renta media y sobre todo alta (un 21% y un 30%, respectivamente) para este último tipo de plataformas. Por último, el cuarto grupo de variables sociodemográficas introducidas en este análisis, el nivel de estudios, sí refleja una clara relación con el uso de ambos tipos de servicios colaborativos. Un nivel de estudios elevado (universitarios y máster) mejora de manera sustancial la probabilidad de uso de la EC, especialmente la del alojamiento, por parte de los individuos⁴ (un 84%).

A pesar de la relevancia que muestran algunas de las variables sociodemográficas comentadas, la que mayor efecto explicativo tiene en el uso de estas plataformas es el índice de habilidad digital⁵. Un aumento de una unidad en este índice implica un incremento en la probabilidad de que los individuos utilicen la EC de un 20% en las de alojamiento y de un 16% en las de transporte. En el caso de individuos con un muy alto valor en el índice, respecto a los que obtienen una baja valoración en el mismo (un aumento desde 0 a 10) la probabilidad de que un individuo fuese usuario de los servicios de EC de alojamiento y transporte se incrementaría en un 200% (o un 160%), respectivamente. Por último, la variable que mide el grado de confianza sobre el uso de Internet tiene un efecto diferente según el tipo de servicio colaborativo del que se trate. Resulta llamativo que, teniendo una influencia relevante en la probabilidad de uso de las plataformas de alojamiento, esta desaparezca en el caso de las de transporte.

4. Regulación de la economía colaborativa en Ecuador⁶

Al igual que ocurre en otros países latinoamericanos, en Ecuador se ha producido una expansión de la EC mientras siguen existiendo vacíos legales en su funcionamiento. A pesar de ser uno de los países con menor número de plataformas con apenas el uno por ciento del total latinoamericano (IEM, 2016), ha acogido hasta ahora más de una docena de iniciativas internacionales. Airbnb, Couchsurfing y Homeaway en el sector de alojamiento; Uber y Cabify en el sector de transporte de viajeros, donde presentan una situación de claro liderazgo, junto a otras como Glovo, OLX, Busuu y Freelancer, son algunos ejemplos.

Un nivel de estudios elevado (universitarios y máster) mejora de manera sustancial la probabilidad de uso de la economía colaborativa, especialmente la del alojamiento, por parte de los individuos.

4. Como es lógico, los resultados obtenidos para la categoría nivel de estudios mantienen relación con los obtenidos para el grupo de nivel de ingresos.
5. Para cada individuo el índice toma un valor entre 0 y 10.
6. Este apartado ha sido elaborado por Roberto F. Erazo Castro.

Algunos estudios muestran que el 17% de las mujeres identifican la falta de mujeres conductoras como una razón para no usar plataformas como Uber con más frecuencia, y el 40% preferiría una mujer conductora cuando viaja sola o de noche.

Entre las plataformas de EC desarrolladas en Ecuador, destaca Picker⁷. Esta plataforma ha alcanzado en dos años los 50.000 usuarios, y los 1.200 proveedores de servicios, compitiendo en el mercado de servicios de envío (comida fundamentalmente) con multinacionales como Uber Eats, Glovo o Rappi. Otro ejemplo es Mutua, que puede definirse como el «Uber de mujeres y para mujeres», y que conecta a conductoras con pasajeras. Esta interesante iniciativa responde a la demanda de mayor seguridad de muchas mujeres al utilizar este tipo de servicios. Algunos estudios muestran que el 17% de las mujeres identifican la falta de mujeres conductoras como una razón para no usar plataformas como Uber con más frecuencia, y el 40% preferiría una mujer conductora cuando viaja sola o de noche (Banco Mundial, 2018).

4.1. Regulación: Ecuador vs. España

Se presentan a continuación algunos aspectos de la regulación aplicada en Ecuador en tres ámbitos (transporte, alojamiento y micromecenazgo), comparándola con la existente en España en donde este esfuerzo regulatorio fue anterior.

Comenzando por la primera, la del transporte, las dos principales plataformas Uber y Cabify pueden considerarse como oferentes de servicios *clandestinos* de vehículos de transporte con conductor (VTC) en Ecuador. Y ello se debe a que el ordenamiento jurídico ecuatoriano exige que el transporte terrestre se realice a través de personas jurídicas con permiso de operaciones de transporte y no por particulares. Sin embargo, a pesar de la amenaza de importantes sanciones⁸, el número de conductores (sobre los que recaerían estas sanciones) sigue creciendo, dado el aumento de la demanda de este servicio. Como ocurre en otros países, la regularización de la actividad de estas plataformas cuenta con una fuerte oposición en el colectivo de taxis de Ecuador a través de la Federación Nacional de Operadoras de Transporte en Taxis. Como se comentará más adelante, se está preparando una regulación nacional que permita hacer tributar a las plataformas por los ingresos obtenidos, lo que de manera indirecta supondría su regularización.

En España se ha regulado recientemente esta actividad en aquellas regiones donde su presencia es relevante. Sin embargo, al tratarse de actividades cuya gestión está transferida a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, ello ha dado lugar a regulaciones claramente diferenciadas. En el caso en Barcelona, en 2019 se estableció la obligación de precontratar este tipo de servicios con una antelación mínima de 15 minutos, lo que entorpece su funcionamiento, lo que provocó la salida de las dos grandes plataformas Uber y Cabify. Por el contrario, a pesar de la protesta del colectivo de taxistas, la regulación adoptada en la Comunidad de Madrid no ha incorporado restricciones de funcionamiento a estas plataformas que siguen creciendo en número de usuarios.

En lo que respecta al marco regulatorio de las plataformas de EC de alojamiento, se ha desarrollado en 2019 el Reglamento de Alojamiento en Inmuebles para Uso Turístico en Ecuador con el objetivo de preservar la seguridad de los turistas, reduciendo la informalidad en estos servicios de alojamiento. Según esta normativa, las personas que quieran alquilar

7. Véase: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/12/04/nota/7634597/picker-aplicacion-ecuatoriana-envios-que-quiere-competir-uber-glovo>

8. Según el art. 386 del Código Orgánico Integral señala que el conductor que transporte pasajeros sin contar con el título habilitante correspondiente, será sancionado con 772 dólares, reducción de diez puntos en su licencia de conducir (de 30 en total) y retención del vehículo por el plazo mínimo de siete días.

su inmueble a través de estas plataformas deberán contar con el registro de turismo, la licencia única anual de funcionamiento y someterse al régimen de propiedad horizontal.

En España, de manera similar a como ocurría en el transporte, las competencias respecto al sector de alojamiento también están descentralizadas. En Madrid, tanto en el Ayuntamiento como en la Comunidad aprobaron en 2019 nuevas normas de control sobre plataformas como Airbnb o Homeaway, limitando la oferta de alojamiento y regulando aquellos elementos que permitan mantener determinados estándares de calidad⁹. En el caso de Barcelona, la normativa ha permitido incluso imponer elevadas sanciones a las propias plataformas que no compartían la información solicitada.

Respecto a las plataformas de micromecenazgo o *crowdfunding*, en Ecuador se está preparando una Ley de Emprendimiento e Innovación que busca promoverlas como fuente alternativa de financiación de proyectos de inversión. En el caso español, la regulación sobre este tipo de iniciativas financieras es anterior y viene ya recogida en la Ley 5/2015 de Fomento de la Financiación Empresarial, donde aparece un marco legal para las plataformas de financiación colaborativa.

4.2. Tributación y modelo laboral

La tributación de las plataformas digitales, donde se encuentran las de EC, es un motivo de preocupación prioritaria en muchos países, en particular de América Latina (CEPAL, 2019). El Gobierno de Ecuador pretende la regularización de plataformas tecnológicas como Uber, Cabify, Glovo, Airbnb, entre otras, a cambio de que paguen el 12% de IVA. La propuesta de gravar con IVA a los servicios de plataformas digitales se planteó dentro del Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria, aprobada por la Asamblea Nacional el 9 de diciembre de 2019. El cobro se realizaría al consumidor en el momento que realice el pago, vía tarjeta de crédito o débito. Se prevé una recaudación aproximada de 11 millones de dólares anuales. En el caso español estas actividades, están sometidas al mismo régimen tributario que el resto de actividades de prestación de servicios similares.

Un último aspecto especialmente relevante en el funcionamiento de estas plataformas es el modelo laboral. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) identifica la no regulación de estas plataformas como la primera barrera para una relación laboral justa. Además, como se comenta en otras partes de este capítulo, la consideración de los oferentes de servicios como trabajadores vinculados a las mismas o como trabajadores independientes o autónomos es uno de los elementos claves en la relación laboral. De ello depende la posibilidad de fijar un salario básico, una jornada laboral máxima o derechos sociales, entre otros elementos, que pueden provocar situaciones laborales precarias (Eisenmeier, 2018). En Ecuador, el Ministerio de Trabajo ha señalado que las plataformas digitales de economía colaborativa serán incluidas en la reforma laboral que se está elaborando para el año 2020. En el caso español, existe en este momento un debate jurídico sobre la situación de los oferentes de estos servicios como empleados de las plataformas o como profesionales autónomos.

La tributación de las plataformas digitales, donde se encuentran las de economía colaborativa, es un motivo de preocupación prioritaria en muchos países, en particular de América Latina.

9. Véase: https://elpais.com/ccaa/2019/04/10/madrid/1554904148_942149.html

5. Caracterización de las principales plataformas digitales de economía colaborativa en Costa Rica¹⁰

Desde la entrada de Uber a Costa Rica, en 2015, el mercado de las plataformas digitales de economía colaborativa de movilidad ha mostrado un gran dinamismo. El año 2018 marca un punto de inflexión importante, cuando las empresas Beego, fundada en Francia, InDriver, fundada en Rusia, y Glovo, fundada en España, inician sus operaciones en el mercado costarricense.

Adicionalmente, el desarrollo de diferentes aplicaciones de movilidad nacionales también tuvo un auge importante en el país. En la actualidad, emprendimientos como Dame Ride y WorkRide basan sus operaciones en plataformas digitales para brindar servicios de movilidad siguiendo un esquema de coche compartido o *carpooling* corporativo. Su objetivo es ofrecer una alternativa de movilidad que brindan a clientes corporativos, principalmente empresas, con el objetivo de promover el transporte compartido. A diferencia de las plataformas digitales de economía colaborativa que se analizan en este estudio, la principal característica del *carpooling* corporativo es que funciona como una red privada que permite el uso de la aplicación de forma cerrada. Es decir, una empresa interesada en obtener el servicio contrata a los administradores de la plataforma digital y se establece un convenio para determinar las condiciones de su uso.

Por otra parte, en enero de 2019, la empresa de capital costarricense Onux se estableció como una plataforma multiservicios, que incluye el transporte de personas y la oferta de servicios a domicilio como parte de sus actividades. Así mismo, a finales del 2019, la empresa DiDi llegó al país como otra alternativa de movilidad.

La empresa Uber/Uber eats ha logrado una posición de liderazgo no solo en el mercado mundial, sino también en el nacional, con alrededor de 783.000 usuarios-consumidores y unos 22.000 proveedores de servicios. Además, Costa Rica alberga el segundo centro de excelencia más grande de Uber, brindando soporte a los proveedores de servicio para América Latina, con 750 empleos directos (de los cuales el 54% corresponden a mujeres). En promedio, se tramitan cerca de 150.000 consultas de usuarios-proveedores y clientes mensualmente.

Por su parte, Beego y Glovo señalan al país como el tercer mercado en importancia. En el caso de la primera plataforma, Costa Rica es clave en el desarrollo de sus operaciones ya que es el único país de América Latina en el que tienen presencia. Desde la perspectiva de su gerente comercial para América Latina, Beego es creadora de empleo directo e indirecto, pues contribuye a dinamizar los servicios de apoyos, tales como lavacars, asistencia mecánica y centros de mantenimiento de vehículos. La empresa dispone actualmente de siete empleados directos que brindan asesoría a través de la plataforma.

Glovo, por otra parte, reporta cerca de 50.000 usuarios activos en Costa Rica, y cerca de dos millones de pedidos realizados hasta diciembre de 2019. La empresa cuenta con 25 empleados directos que se encargan de la comunicación con los *glovers*, como se les conoce a los usuarios-

10. Los autores de este apartado son Keynor Ruiz Mejías y Luis Miguel Barboza Arias, investigadores del Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional de Costa Rica.

proveedores de servicio de esta plataforma. Según el representante de Glovo en Costa Rica¹¹, la empresa se encuentra en etapa de expansión de sus operaciones en el país. Para 2020 proyectan expandir las operaciones a otras áreas de cobertura dentro del territorio nacional e incorporar otra oferta de servicios, entre los que destacan el *FinTech* y el *Dark Kitchen*, tendencias de que están siendo incorporadas por la empresa en el mercado europeo¹².

TABLA 2 . Perfil general de las plataformas digitales de economía colaborativa más importantes que operan en Costa Rica (2019)

Nombre de la empresa	País de origen	Ciudades / países en donde operan	Principales mercados	Colaboradores directos CR	Proveedores de servicio	Usuarios activos en CR
Uber	EEUU	700 ciudades, 70 países	Estados Unidos, México, Brasil	750	22.000	783.000
Beego	Francia	Europa Costa Rica	Francia, Bélgica, Costa Rica	7	3.800	133.800
InDriver	Rusia	300 ciudades, 26 países	México, Colombia, Rusia	0	Lo reservan	No disponible
Uber eats	EEUU	50 ciudades, 13 países	No disponible	750	10.000	No disponible
Glovo	España	270 ciudades, 26 países	Argentina, Ecuador, Costa Rica	25	1.000	50.000
Onux	Costa Rica	Costa Rica	Costa Rica	4	18.000	45.000
WorkRide	Costa Rica	Costa Rica	Costa Rica	7	Modelo corporativo	Modelo corporativo
Dame Ride	Costa Rica	Costa Rica	Costa Rica	0	Modelo corporativo	Modelo corporativo

Fuente: Elaboración propia.

InDriver inició sus operaciones en Costa Rica en 2019. A diferencia de las anteriores, esta empresa no tiene empleados directos en el país, ya que todas las actividades son realizadas desde México, incluyendo la resolución de dudas y comunicaciones con los usuarios proveedores. Pese a que la aplicación tuvo su origen en Rusia, la base de operaciones se encuentra en Estados Unidos. De acuerdo con el gerente de relaciones públicas de InDriver para América Latina, la empresa se concibe a sí misma como una aplicación de tecnología que se basa en herramientas de conectividad para facilitar la comunicación entre conductores y pasajeros. Se definen como una empresa intermediaria y, según este criterio, justifican el hecho de que la empresa no sea fijadora del precio, o tarifa, por la realización de los viajes. A diferencia de Uber y BeeGo, que establecen la tarifa que se cobra al pasajero por medio algoritmos estandarizados, las de InDriver son el resultado del acuerdo que puedan establecer los conductores con los pasajeros en el momento de negociar las condiciones de un viaje solicitado.

Onux, de capital costarricense, cuenta con cuatro empleados directos. Desde el inicio de sus operaciones, en enero de 2019, se han registrado 45.000 usuarios de la plataforma, de los cuales 18.000 son proveedores de servicio. Debido a que esta empresa brinda múltiples servicios, incluyendo arreglos y reparación de casas, limpieza, salud, masajes, entre

11. En entrevista para *El Financiero* (septiembre de 2019).

12. El *FinTech* consiste en servicios de entrega de dinero en efectivo, mientras que el *Dark Kitchen* consiste en la inversión de un restaurante en infraestructura y campañas de marketing para proveer platillos que son ofrecidos únicamente a través de las plataformas.

La intermediación tecnológica produce cambios importantes en las relaciones laborales, ya que da una figura de usuario-proveedor, al que las plataformas denominan «socio colaborador» que brinda el servicio a quien lo solicita, el usuario-consumidor, que es quien demanda los diferentes servicios ofrecidos.

otros, el número de usuarios-proveedores que se dedican a la actividad exclusiva de transporte de personas es 5.200.

En cuanto a la plataforma de servicios de hospedaje, hay que tener claro que en un país de tradición turística como Costa Rica el ingreso de Airbnb contribuyó de forma significativa a la dinamización de esta clase de servicios. En el 2017 había registradas aproximadamente 14.000 opciones de alojamiento disponibles en el país¹³ y entre mayo de 2016 y mayo de 2017 un total de 260.000 turistas utilizaron esta plataforma, de los cuales alrededor de un 40% eran costarricenses. Se estima que el tiempo promedio de alquiler por propiedad en Costa Rica es de 23 días al año.

Respecto a los proveedores de este tipo de servicios de alojamiento, se estima que los ingresos medios obtenidos por anfitrión alcanzaron un promedio de 2.600 dólares al año. Otro aspecto interesante es la franja de edad en la que se sitúan estos proveedores. Según algunas estimaciones¹⁴, alrededor del 16% de los anfitriones en Costa Rica en 2019 tenían más de 60 años, porcentaje que se incrementó en cerca del 2% con respecto al 2018. En su mayoría, estas personas son jubiladas y tienen un manejo básico de las tecnologías y redes sociales.

5.1. Reflexiones sobre el marco regulatorio en Costa Rica

Según los responsables de las plataformas digitales de economía colaborativa analizadas, Costa Rica ha realizado avances importantes en la identificación de un marco institucional y regulatorio deseable para estas actividades. No obstante, hasta este momento en términos generales todas las plataformas se encuentran funcionando sin un marco institucional y una regulación que las respalde, e incluso en el límite de la legalidad, dado el vacío en definir si los usuarios-proveedores son o no empleados de las empresas de plataforma digital.

Respecto a los servicios de transporte de personas, las plataformas digitales se encuentran en una encrucijada porque la legislación costarricense no ha conferido a ninguna de las empresas (Uber, InDriver, BeeGo o DiDi) el estatus de actividad comercial formalmente legal.

Los taxis tradicionales pagan un canon, además de dos revisiones del vehículo al año y un permiso de circulación que equivale a 595 dólares al año. En ese sentido desde enero de 2019 hay un proyecto para cobrar a las plataformas un derecho de inscripción, sin embargo, el monto ha sido motivo de discrepancias y no se ha llegado a ningún acuerdo. No obstante, se espera que en los próximos meses las emisoras de tarjetas de crédito o débito cobren el Impuesto al Valor Agregado a cualquier viaje realizado en Costa Rica por las plataformas de servicio de transporte de personas, lo cual indirectamente brinda un reconocimiento de la actividad y un camino hacia la legalidad.

Como resultado de la intermediación tecnológica, se producen cambios importantes en las relaciones laborales, ya que se da una figura de usuario-proveedor, al que las plataformas denominan «socio colaborador» que brinda el servicio a quien lo solicita, el usuario-consumidor, que es quien demanda los diferentes servicios ofrecidos. Ambos conec-

13. Según un reportaje publicado en *El Financiero* (septiembre de 2017).

14. Véase: <https://amprensa.com/2019/11/en-costa-rica-cada-vez-mas-adultos-mayores-comparten-su-hogar-a-traves-de-airbnb/>

tados a una aplicación que es administrada por un tercero que obtiene beneficios por el uso de la misma. Esta situación deja en un estado de incertidumbre la situación laboral de las personas que trabajan con cualquiera de las plataformas de economía colaborativa, porque si bien es cierto utilizan las plataformas y en el monto cobrado se reconoce un porcentaje para la plataforma, no está del todo claro si la relación laboral de estas personas es como trabajador independiente o como trabajador dependiente (empleado de la plataforma). En cualquier caso, no hay una cobertura generalizada de la seguridad social a las personas trabajadoras, y aunque muchos proveedores aseguran sus vehículos con cobertura para el conductor y los ocupantes en el caso de accidente, no les cubre en caso de enfermedad ni se generan otros derechos sociales.

Las personas que brindan el servicio de entrega de productos, tipo Uber eats, no necesariamente adquieren el seguro social, ni ningún otro seguro, por lo que ellas que se movilizan en bicicleta o motocicleta son las más vulnerables en esta actividad laboral, pues frente a un accidente o problema de salud no están bajo ningún tipo de cobertura, lo que implica no solo dejar de percibir ingresos, sino también una carga para las familias.

En cuanto a la plataforma dedicada a servicios de hospedaje, actualmente existe un proyecto de ley que busca la regulación en el uso de las formas no tradicionales de hospedaje como Airbnb. Es importante tener en consideración que los hoteleros tradicionales pagan el 13% de impuesto al valor agregado, un 10% de servicios y un porcentaje escalonado correspondiente al impuesto sobre la renta. En ese sentido, el proyecto de ley gravaría las actividades de Airbnb con un impuesto de 13% al valor agregado y un 3% adicional para el Instituto Costarricense de Turismo. Además, está prevista una contribución especial (que funcionaría como una patente comercial) a la municipalidad correspondiente para ejercer la actividad lucrativa y, se establecen directrices claras para acatar lo estipulado por la Ley 7600¹⁵.

Para finalizar este análisis para Costa Rica, una reflexión generalizable también a otros países latinoamericanos que aún no han regulado estas actividades: las plataformas digitales llegaron para quedarse. Casi cualquier servicio o producto que pueda ser llevado hasta el consumidor se puede administrar bajo una plataforma digital. Frente a esta realidad un elemento crucial al que debe prestarse atención es la situación laboral de las personas involucradas, ya que no es aceptable, ni conveniente, que no haya alguna forma de protección por parte de los sistemas de seguridad social, especialmente para aquellas que trabajan en condiciones más vulnerables.

6. Situación de las plataformas colaborativas en el transporte urbano en Cuba¹⁶

Como ya se ha comentado anteriormente, el desarrollo de la EC necesita de un acceso fluido a Internet por parte de clientes, proveedores y plataformas. En Cuba esto se ha producido con retraso respecto a otros países. Junto a una cada vez mayor difusión del acceso wifi, desde diciembre de 2018 es posible también la conexión de datos móviles, aunque el elevado coste que aún tienen los bonos de uso impida su

15. Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

16. Este apartado ha sido elaborado por Sandra Madiedo Ruiz.

La aparición de un buen número de plataformas digitales de movilidad, especialmente en La Habana, puede servir para un conjunto amplio de cubanos que dispongan de vehículo propio como una vía de obtención de ingresos adicionales al trabajo principal.

generalización entre la población cubana. Estos avances están permitiendo la incipiente aparición de algunas iniciativas de EC. Aunque desde hace ya unos años opera en Cuba la multinacional Airbnb en el ámbito del alojamiento, hemos preferido centrar este estudio de caso en las plataformas de transporte, que recientemente están apareciendo en Cuba. Y el motivo fundamental es porque en este ámbito sí está emergiendo un amplio grupo de plataformas locales que compiten entre ellas.

La aparición de un buen número de plataformas digitales de movilidad, especialmente en La Habana, puede servir para un conjunto amplio de cubanos que dispongan de vehículo propio como una vía de obtención de ingresos adicionales al trabajo principal. Al mismo tiempo, como se señalaba en el estudio para países en desarrollo (Banco Mundial, 2018) y se observaba en la experiencia de la ecuatoriana Mutua, estas plataformas pueden jugar un papel relevante para un amplio conjunto de mujeres cuya probabilidad de incorporación al mercado laboral es menor y necesitan una mayor flexibilidad horaria.

Como se observa en la tabla 3, se trata de iniciativas muy jóvenes que pretenden hacerse un hueco en este mercado. Dada su novedad no existen cifras sobre el uso de estas plataformas en este momento. Para aproximar su importancia se ha comparado el número de descargas de las aplicaciones de cada una de ellas y se han sumado las realizadas desde Google Play, Cubapk y Apklis.

TABLA 3. Plataformas de transporte de viajeros en Cuba

Startup	Modalidad	Alcance	Año	Descargas
Yotellevo	Privado	Nacional	2014	ND
Pickocar	Privado	Occid. y Centro	2018	ND
TaxinHavana	Privado	Nacional	-	ND
Sube	Privado	Habana	2019	6.000
Cuber	Privado	Nacional	2019	1.000
Bajanda	Privado	Habana	2019	7.000
La Nave	Privado	Habana	2019	3.000
D'Taxi	Estatl	Nacional	2019	12.000

Fuente: Elaboración propia.

6.1. Marco jurídico para los «Ubers cubanos»

Como ya se ha indicado para las experiencias de Ecuador y Costa Rica, en estos y otros países latinoamericanos la actividad que realizan los conductores de Uber se considera ilegal o irregular, pudiendo imponerse fuertes multas a los conductores identificados. Al ser Cuba uno de los pocos países de esta área en donde no opera esta plataforma, las alternativas a *Uber*, son 100% cubanas y deben pelear por el respaldo legal de sus empresas emergentes (*start-up*).

Al no existir por tanto una legislación específica para ellas, se aplica la legislación de actividades conexas. En el caso de estas plataformas *online*, que no son propietarias de los vehículos y cuya actividad es la de poner en contacto a clientes y oferentes (Bravo, 2019), aparecen distintos tipos de licencias. La licencia de operador de equipos de cóm-

puto (LOEC) y la licencia de operación de transporte (LOT; Gaceta Oficial, 2019. n.º 85, p. 1.880) son algunas de las utilizadas. Pero también, en otros casos, dadas las lagunas existentes en la legislación, se están utilizando licencias de actividad de mensajero o licencias generales de cuentapropistas.

Un aspecto interesante respecto a la regulación es la comparación entre taxis (sin plataforma) y plataformas digitales. La tabla 4 presenta algunas de las diferencias entre ambos tipos de servicios.

TABLA 4. Comparativa entre servicios de taxi tradicional y plataforma digital

Características	Taxis tradicionales	Plataformas
Licencia de Operación de Transporte (LOT)	Modalidad Regular	Varias alternativas
Proceso de pareo entre conductor y pasajero	Recogida en la calle	Bajo demanda, en punto elegido por el cliente
Tasa de utilización	Baja/Media	Alta
Tarifa y medios de Pago	Límite de pr. máx. según administraciones	Algoritmo de cada plataforma
GPS	No	Sí

Respecto a las condiciones de seguridad y protección de los usuarios de los servicios ofrecidos desde estas plataformas, de nuevo, la ausencia de una regulación específica hace que este vacío pueda generar dudas.

Teniendo en cuenta las diferencias entre las condiciones regulatorias y de funcionamiento de ambos tipos de servicios, observamos que la actividad de los taxistas está más constreñida por las condiciones aplicadas a las licencias de operaciones de transporte. Ellas hacen referencia, entre otros aspectos, a la fijación de precios máximos o a un tiempo diario máximo de prestación de servicios. Por su parte, las plataformas fijan una tarifa que puede variar pero que estaría alrededor del 15% del precio cobrado por cada viaje. El precio de cada trayecto lo fijan las plataformas mediante un algoritmo que tiene en cuenta diversos factores como la distancia, el tipo de auto o las condiciones de tráfico existente. Dadas las dificultades para el pago con tarjeta en Cuba, el pago se hace en todas ellas en efectivo, aunque en algunas existe la posibilidad, para largos trayectos, de pago anticipado *online* en los casos de no residentes o visitantes a la isla.

Uno de los elementos que defienden plataformas como Bajanda o Sube es la flexibilidad horaria que tienen los conductores que trabajan utilizando sus aplicaciones¹⁷. Pero esta mayor flexibilidad esconde también alguno de los peligros que se indicaban en la introducción de este capítulo, y que se han observado en la experiencia ecuatoriana y costarricense, respecto a las condiciones laborales en las que actúan muchos de los oferentes de servicios en las plataformas colaborativas (Angulo, 2019). Ello es gráficamente denunciado en la campaña surgida en Chile «Mi jefe es una app y me explota» que pone de relieve los riesgos señalados (Bravo, 2019; CEPAL, 2019). Por último, respecto a las condiciones de seguridad y protección de los usuarios de los servicios ofrecidos desde estas plataformas, de nuevo, la ausencia de una regulación específica hace que este vacío pueda generar dudas entre los potenciales usuarios.

Aunque, como se comentó anteriormente, este apartado se centra en las actividades de movilidad de pasajeros, la principal plataforma mundial de alojamiento compartido, Airbnb, está presente en Cuba desde

¹⁷. Véase: <https://caplatam.com/bajanda-app-cuba-conductores/>

2015. Desde entonces el número de ofertas de alojamiento a través de esta plataforma ha ido creciendo hasta superar las 30.000¹⁸ desde 2018. Ello supone cerca de la mitad de la oferta hotelera existente en la isla, lo que da idea del importante papel que esta plataforma juega a la hora de satisfacer las necesidades de alojamiento de los casi cuatro millones de personas que visitan Cuba anualmente. Además hay que tener en cuenta que este crecimiento, que se espera que se mantenga en el futuro, se ha producido con restricciones de acceso a Internet así como con algunas dificultades para el cobro por parte de los anfitriones desde la plataforma¹⁹.

6.2. El futuro de las plataformas online en Cuba

La frase «en aguas estables ganan los grandes; en aguas revueltas, las *startups* tienen más oportunidades» (Morales, 2019) pudiera representar la expansión de estas plataformas en Cuba dado su carácter novedoso, y en parte disruptivo, pero «cuando no se atienden estos vacíos regulatorios, las leyes terminan castigando a los disruptores que traen beneficios a los usuarios» (Miranda, 2019). Una de esas plataformas que operan en Cuba es D-Taxi que posee el respaldo de la empresa estatal TaxisCuba, cuya visión es ser líder en este sector. Esta plataforma parte de unas condiciones diferentes a las de otras plataformas con las que compite en un mercado nuevo y, por esta razón, el marco institucional debe cuidar que se mantengan adecuadas condiciones que permitan una competencia efectiva entre todas ellas (Madiedo, 2019).

Los próximos años van a ser vitales para el desarrollo de este tipo de plataformas, tanto para las analizadas aquí, referidas al transporte de viajeros, como para las vinculadas al alojamiento o a otros ámbitos aún poco desarrollados en Cuba. En primer lugar, porque se espera un crecimiento en el acceso wifi y sobre todo en el acceso móvil que facilitará enormemente la interacción *online*. En este último es previsible una bajada de los precios de los bonos de uso que faciliten su uso tanto para visitantes como para residentes cubanos²⁰. En segundo lugar, están previstas nuevas normativas con efectos sobre el entorno digital, como la Ley de Protección de Datos y la de Protección al Consumidor (Castillo, 2019). Y en tercer lugar, se espera una regulación sobre las telecomunicaciones, las tecnologías de la información, la comunicación y el uso del espectro radioeléctrico, que se prevé sea aprobado en febrero de 2021²¹. Esperemos, sea discutido y pensado como país, un país que necesita pensar y ejecutar una Agenda Digital transversal hacia todos sus sectores, y también para este naciente de las plataformas digitales.

18. Véase: <https://www.cnet.com/es/noticias/airbnb-32000-viviendas-cuba/>

19. Véase: <https://www.radio-televisionmarti.com/a/cuba-airbnb-y-vacuba-crisis-atraso-pagos/142720.html/>

20. Campañas recientes llevadas a cabo por ETECSA (enero de 2020) suponen una importante reducción respecto a los precios inicialmente fijados en el acceso a Internet móvil.

21. Véase: <https://eltoque.com/107-normas-juridicas-que-se-aprobaran-en-cuba-hasta-2028-cronograma-legislativo/>

7. Conclusiones y discusión final

Este trabajo muestra un breve panorama de lo que la economía colaborativa representa en la economía y sociedad actuales. Las dificultades para su definición y medición, con cifras de su importancia muy alejadas entre sí dependiendo de la fuente utilizada, provienen en gran medida de su carácter informal. Y es precisamente en esa característica en la que radican sus virtudes, pero también sus peligros. Plataformas como Airbnb o Blablacar son puestas como ejemplo de empresas emergentes

por su rápida difusión y reducida inversión inicial. Pero al mismo tiempo, la situación laboral precaria de los proveedores de servicios de algunas de estas plataformas ejemplifica la amenaza de relaciones laborales desreguladas que creíamos superadas.

El análisis empírico de los determinantes de su adopción por parte de los individuos se ha llevado a cabo para el caso español, único del que se disponía de información adecuada para ello. Sin embargo, a pesar de las características propias que presenta la sociedad española frente a la cubana, este análisis puede servir, con las cautelas necesarias, para la identificación de factores de estímulo e inhibidores de la expansión de la EC en Cuba. Teniendo en cuenta que los elementos que condicionan el uso de las plataformas de EC varían según el tipo de servicio analizado, factores como ser mujer, joven o de nivel educativo elevado, favorecen la utilización de estas plataformas. Pero, además, su expansión está fuertemente vinculada a la difusión de las habilidades digitales entre la población potencialmente usuaria.

A favor del crecimiento de la EC, la sociedad cubana cuenta con una juventud con mayores niveles educativos que muchos de los países de su entorno. Sin embargo, la falta aún de un acceso generalizado a Internet móvil, además de reducir las posibilidades inmediatas de uso de la EC, puede penalizarlo en los próximos años, dadas las reducidas habilidades digitales de una parte importante de la sociedad cubana. Por último, aunque no aparece explícitamente incorporada en el mencionado estudio, la extensión del uso de tarjetas de crédito es un elemento que facilitaría la operatividad de estas plataformas.

La inclusión de dos países latinoamericanos, Ecuador y Costa Rica (el segundo con un peso también importante del turismo en su economía), como casos de estudio de la EC permite observar el proceso de crecimiento de estas plataformas en una fase inicial, pero también cómo la regulación está intentando atender a los problemas generados por esa entrada no regulada. Aunque para ambos países se presentan varios tipos de servicios de EC, el análisis se centra en los de transporte de viajeros. ¿Qué lecciones pueden extraerse para Cuba de las experiencias de Ecuador y Costa Rica?

En primer lugar, se observa que las empresas extranjeras líderes internacionales, como Uber, tienden a reproducir esa situación de liderazgo en los países en los que se instalan. Y en segundo lugar, a pesar de la incuestionable mejora en los servicios de movilidad urbana que provocan, la situación de desregulación en la que desarrollan su actividad los primeros años tiene efectos negativos. Por un lado, la protesta de las asociaciones de empresas que prestan servicios similares y que consideran que estas plataformas se sitúan en una posición de competencia desleal. Por otro lado, esa situación de *ilegalidad* implica una renuncia importante de ingresos tributarios, al mismo tiempo que coloca a los usuarios de estos servicios en una situación de desprotección. Y por último, las relaciones laborales que se generan dejan a los prestadores de servicios en una situación de indefensión y vulnerabilidad que no debiera de ignorarse por parte de las autoridades públicas.

¿Puede servir el modelo de EC al desarrollo de la economía y sociedad cubanas? Cuba es un país con amplia tradición en actividades que

La falta aún de un acceso generalizado a Internet móvil, además de reducir las posibilidades inmediatas de uso de la economía colaborativa, puede penalizar a Cuba en los próximos años, dadas las reducidas habilidades digitales de una parte importante de su sociedad.

implican compartir recursos, aunque hasta ahora estas se habían desarrollado al margen de las conexiones digitales. La red de alojamientos «casas particulares», o los taxis compartidos que circulan en La Habana son solo algunos ejemplos conocidos. Dejando aparte las iniciativas vinculadas al alojamiento, donde Airbnb opera en una situación de casi exclusividad y donde la información estadística no permitía un mayor análisis, la experiencia reciente en el transporte urbano presenta un gran interés. La eclosión de iniciativas en este ámbito, en muy poco tiempo, muestra las posibilidades de expansión que la EC tiene en Cuba, sobre todo teniendo en cuenta las importantes limitaciones de acceso a Internet que existen en este momento.

Que la situación inicial de concurrencia de oferentes en este mercado se mantenga, cuando previsiblemente aumente la demanda de estos servicios dependerá de varios factores, donde la posible entrada de Uber o Cabify jugaría un papel relevante. Ello debiera llevar a plantear la necesidad de encontrar un equilibrio entre la eficiencia o competencia en los mercados, la potenciación de las iniciativas locales y la situación laboral de los proveedores de servicios. Aunque la participación de estas plataformas internacionales provocaría un incremento de la competencia y una previsible bajada de los precios de los servicios de movilidad urbana, ello no debe ser a costa de la expulsión de las plataformas locales o un aumento de la precariedad laboral.

Para finalizar, una última reflexión general sobre la EC en Cuba: llegar tarde tiene también ventajas. Dado que la mayoría de países han regulado *ex post* los conflictos y situaciones, no siempre deseables, que la entrada de estas plataformas digitales provoca, el retraso en su expansión en Cuba tiene la gran ventaja de poder aprender de otras situaciones y poder regular con el conocimiento de experiencias anteriores. A pesar de que ello pueda ralentizar la expansión de nuevos servicios de EC, limitaría algunos de los problemas observados en otros países.

Referencias bibliográficas

Angulo, A. «El mundo tiene Uber... pero nosotros Bajanda». *Vistar Magazine* (marzo 2019) (en línea) <https://vistarmagazine.com/el-mundo-tiene-uber-pero-nosotros-bajanda/>

Banco Mundial. *Driving Toward Equality: women, ride-hailing, and the sharing economy*. Washington: BM, 2018.

Bravo, P. M. «Uber, Cabify, Beat, Didi... las apps más usadas para transportarse en Latinoamérica y España». *CNN* (octubre 2019) (en línea) <https://cnnespanol.cnn.com/2019/10/31/uber-cabify-beat-didi-las-apps-mas-usadas-para-transportarse-en-latinoamerica-y-espana/>

Belk, R. «You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online». *Journal of Business Research*, vol. 67, n.º 8 (agosto 2014).

Botsman, R. y Rogers, R. *What's Mine is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*. Nueva York: Harper Collins, 2010.

Buenadicha, C.; Cañigueral, A. y De León, I. L. *Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.

Castillo, G. V. «Conversando sobre protección de datos en Cuba». *Cubahora* (junio 2019) (en línea) <http://www.cubahora.cu/sociedad/conversando-sobre-proteccion-de-datos-en-cuba>

CEPAL. «El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: Antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral» (2019).

Comisión Europea. «Study to Monitor the Economic Development of the Collaborative Economy at sector level in the 28 EU Member States». Bruselas: CE (2018).

Comisión Nacional de Productividad de Chile (CNP). «Tecnologías disruptivas: Regulación de plataformas digitales». CNP (abril 2018) (en línea) <https://www.comisiondeproductividad.cl/2018/04/tecnologias-disruptivas-regulacion-de-plataformas-digitales>

Cramer, J. y Krueger, A. B. «Disruptive Change in the Taxi Business: The Case of Uber». *American Economic Review*, vol. 106, n.º 5 (2016), pp. 177-82.

Eisenmeier, S. *Ride-sharing platforms in developing countries: effects and implications in Mexico City*. University of Oxford, 2018.

Instituto de Empresas de Madrid (IEM). *Economía colaborativa en América Latina*. Madrid: IE Business School, 2016.

Lawson S. J.; Gleim M. R.; Perren R. y Hwang, J. «Freedom from ownership: an exploration of access-based consumption». *Journal of Business Research*, vol. 69, n.º 8 (2016), pp. 2615-2623.

Madiedo, S. «Apklis: Una tienda de aplicaciones para la soberanía tecnológica—Todostartups». *Todostartups* (octubre 2019) (en línea) <https://www.todostartups.com/destacado/apklis-una-tienda-de-aplicaciones-para-la-soberania-tecnologica>

Milanova, V. y Maas, P. «Sharing intangibles: Uncovering individual motives for engagement in a sharing service setting». *Journal of Business Research*, vol. 75(C) (2017), pp. 159-171.

Miranda, F. H. «Regular la economía colaborativa». *Portafolio* (diciembre 2019) (en línea) <https://www.portafolio.co/opinion/francisco-miranda-hamburger/regular-la-economia-colaborativa-brujula-francisco-miranda-536762>

Morales, T. L. «Cabiedes: “Se ve tormenta; hay que preparar el barquito”». *El País Retina* (diciembre 2019) (en línea) https://retina.elpais.com/retina/2019/12/27/talento/1577434290_431884.html

OECD. «Trust in peer platform markets: consumer survey findings». *Digital Economy Paper*, n.º 263 (2017).

Shaheen, S.; Cohen, A. y Martin, E. «Smartphone App Evolution and Early Understanding from a Multimodal App User Survey», en: *Disrupting Mobility - Impacts of Sharing Economy and Innovative Transportation on Cities*. Nueva York: Springer, 2017.

Slee, T. *What's Yours Is Mine: Against the Sharing Economy*. Nueva York: Or Books, 2016.

Zhang, T.; Bufquin, D.; y Lu, C. «A qualitative investigation of microentrepreneurship in the sharing economy». *International Journal of Hospitality Management*, n.º 79, pp. 148-157.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA CUBANA FRENTE AL ACUERDO DE DIÁLOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CUBA

Jordi Bacaria

Universidad Autónoma de Barcelona

Eloi Serrano

Tecnocampus - Universitat Pompeu Fabra

1. Introducción

El Acuerdo firmado en 2016 entre la República de Cuba y la Unión Europea (ADPC)¹ tiene como «objetivo consolidar y reforzar las relaciones entre las Partes en los ámbitos del diálogo político, la cooperación y el comercio, sobre la base del respeto mutuo, la reciprocidad, el interés común y el respeto de la soberanía de las Partes». En la misma publicación del DOUE del Acuerdo se derogaba la Posición Común que marcaba la política previa de la UE hacia Cuba² y que desde 1996 había bloqueado las relaciones entre ambos actores. Esa misma Posición Común, sin embargo, había dejado una puerta abierta para la posible negociación de un acuerdo de cooperación con Cuba, que es el resquicio que se ha utilizado para hacer prosperar el nuevo acuerdo.

El cambio por parte de la UE ha sido claro, pues mientras que en la Posición Común de 1996 en el primer punto se declaraba: «El objetivo de la Unión Europea en sus relaciones con Cuba es favorecer un proceso de transición hacia una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales»; en el primer considerando del nuevo Acuerdo ya se señala: «el deseo de consolidar y profundizar sus vínculos mediante el fortalecimiento del diálogo político, la cooperación, y las relaciones económicas y comerciales, en un espíritu de respeto mutuo y de igualdad». Así se manifestaba la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en su propuesta conjunta de decisión del Consejo de 21 de septiembre de 2016 sobre el Acuerdo³: «Las relaciones se orientarán a respaldar el proceso de modernización de la economía y la sociedad cubanas, así como a cooperar tanto bilateralmente como en los foros internacionales con vistas a fortalecer la democracia, los derechos humanos y la lucha contra la discriminación, y a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible». El cambio de prioridades de la UE es evidente. Con el Acuerdo de 2016 se sitúa en primer lugar el apoyo a la modernización de la economía y sociedad cubanas, sin renunciar a fortalecer la democracia en el marco del diálogo.

1. «Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro», *Diario Oficial de la Unión Europea* (13 de diciembre de 2016).
2. Decisión (PESC) 2016/2233 del Consejo de 6 de diciembre de 2016 por la que se deroga la Posición Común 96/697/PESC sobre Cuba.
3. Propuesta conjunta de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la República de Cuba, por un lado, y la Unión Europea y sus estados miembros, por otro.

Con el Acuerdo de 2016 entre la UE y Cuba se sitúa en primer lugar el apoyo a la modernización de la economía y sociedad cubanas, sin renunciar a fortalecer la democracia en el marco del diálogo.

Este capítulo analiza las posibilidades de la cooperación europea tal como están previstas en el ADPC, considerando las tensiones que se dan en el proceso de modernización en la economía cubana tanto por factores internos como externos, frente a los requerimientos de la propia Unión Europea de defensa del multilateralismo y los valores de la Unión. En primer lugar, se considera la perspectiva económica del ADPC; en segundo lugar, las posibilidades de modernización de la economía cubana y, en tercer lugar, los condicionantes internos y externos en la transformación de la economía. Las reflexiones finales señalan los problemas que puede enfrentar la propia UE para que el acuerdo se desarrolle según los objetivos previstos.

2. La perspectiva económica del acuerdo (ADPC)

Las negociaciones para el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación (ADPC) entre Cuba y la UE se iniciaron en abril de 2014 y concluyeron el 11 de marzo de 2016. Tras la aprobación del Consejo de la Unión Europea, el PDCA se firmó oficialmente el 12 de diciembre de 2016, y fue aprobado por el Parlamento Europeo el 5 de julio de 2017. El 1 de noviembre de 2017, previa decisión del Consejo, se empezó a aplicar de forma provisional la mayoría de las partes del Acuerdo, sujeta su plena aplicación a la ratificación de todos los estados miembros de la UE.

Este acuerdo se concluyó 10 días antes de la histórica visita de Barack Obama a la Habana (20 de marzo de 2016), que abrió un período sin precedentes en las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Sin embargo, desde la presidencia de Donald Trump en enero de 2017, el contexto político hemisférico y el europeo han cambiado sustancialmente y el optimismo de la relación bilateral Cuba-UE es menor, tanto por las tensiones que se puedan producir desde Estados Unidos como las que puedan surgir en el seno de la Unión Europea, sin dejar de lado la geopolítica de Rusia en América Latina. Rusia desde principios de este siglo viene extendiendo y profundizando sus relaciones diplomáticas con países de América Latina y el Caribe (ALC). De hecho, los países ALC coinciden con Rusia en la defensa de un mundo multipolar, y Rusia está penetrando en el mercado de los países de ALC con venta de armas y tecnología, y ha establecido una cooperación energética, todo lo cual puede verse desde Estados Unidos como una amenaza a sus intereses económicos (Tirado y Caballero, 2019).

De los tres pilares en los que se estructura el acuerdo, el económico comprende:

- La parte IV de comercio y cooperación comercial. Esta parte codifica la base convencional que regulará el comercio entre la UE y Cuba –acuerdos relacionados con la Organización Mundial del Comercio (OMC)–. Además, incluye disposiciones sobre la facilitación del comercio y la cooperación en ámbitos tales como los obstáculos técnicos al comercio, y normas destinadas a mejorar las perspectivas de unas relaciones económicas más profundas. Incluye una cláusula que prevé el futuro desarrollo de un marco más sólido para las inversiones.

Asimismo, también se hace referencia a políticas económicas con visión social, orientadas a construir una sociedad más inclusiva y con una mejor distribución de los ingresos, que busque reducir la desigualdad e inequidad, y propone que las políticas comerciales y de inversión tengan en cuenta la relación entre el comercio y el desarrollo sostenible, el comercio justo, el desarrollo de las empresas estatales y no estatales, rurales y urbanas, y sus organizaciones representativas y la responsabilidad social de las empresas con clara referencia al cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y del objetivo acordado internacionalmente de promover un trabajo decente para todos (art. 37 del ADPC).

El acuerdo también incluye una preocupación por desarrollar políticas sostenibles, tanto en el ámbito medioambiental, como social y económico:

- La parte III se refiere a la cooperación y el diálogo sobre políticas sectoriales y en su articulado se señala que las partes deben acordar acciones de cooperación que incluirán como ejes transversales y estratégicos el desarrollo sostenible y la perspectiva de género (art. 20 del ADPC) y buscarán promover instituciones transparentes, responsables, eficientes, estables y democráticas, así como promover intercambios de buenas prácticas en materia de gobernanza, rendición de cuentas y gestión transparente a todos niveles (art. 23 del ADPC).

La propuesta de cooperación con Cuba por parte de la UE, tal como se establece en los objetivos del ADPC, implica «acompañar el proceso de actualización de la economía y de la sociedad en Cuba, proporcionando un marco global para el diálogo y la cooperación». Este marco de cooperación se concentra en los aspectos multilaterales del comercio y su proyección internacional, con especial incidencia en la modernización de su economía. Aunque el ADPC solo se refiere a la «actualización» y utiliza la palabra «modernización» para referirse, por ejemplo, a la Administración pública, los transportes y aduanas, el acuerdo conjunto del Consejo (2016) dice exactamente, que «Las relaciones se orientarán a respaldar el proceso de modernización de la economía y la sociedad cubanas».

Esta modernización de la economía cubana depende en gran medida de las posibilidades de llevar a cabo las reformas previstas en la nueva Constitución de Cuba y, por otra parte, la inserción geoestratégica de Cuba en el contexto de las nuevas corrientes del comercio mundial basadas en las cadenas de valor que permiten la fragmentación de la producción y la absorción de transferencia tecnológica en los procesos de producción avanzados. La focalización de la cooperación en los aspectos multilaterales del comercio responde a los criterios de la estrategia comercial de la UE recogida en el documento «Comercio para Todos» (Comisión Europea, 2015). Esta estrategia responde, a su vez, a la proyección de los intereses de la UE, pero también de sus valores. Entre ellos el desarrollo de los países más pobres, unas estrictas normas sociales y medioambientales, y el respeto de los derechos humanos en todo el mundo. Otro punto importante que incluye el documento y se refleja en el ADPC es la defensa del sistema multilateral como piedra angular de la política comercial de la UE.

La focalización de la cooperación en los aspectos multilaterales del comercio responde a los criterios de la estrategia comercial de la UE recogida en el documento «Comercio para Todos».

Es precisamente en la parte IV del ADPC sobre la regulación del comercio entre Cuba y la UE, y los acuerdos relacionados con la OMC, donde Cuba tiene que hacer un esfuerzo de adaptación, puesto que si bien, como prevé el ADPC, la UE puede apoyar, exige por parte de las autoridades cubanas cambios importantes en su política comercial. Como apunta el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), aunque Cuba fue miembro fundador del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés), es miembro de la OMC, y ha firmado la mayoría de sus Acuerdos (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios o AGCS (en inglés: General Agreement on Trade in Services (GATS por sus siglas en inglés). Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés), tiene un papel poco activo en ellos y no parece que a corto plazo vaya a hacer grandes ofertas de liberalización en ese marco, dado que su régimen de comercio incluye numerosas peculiaridades difícilmente compatibles con la disciplina multilateral (ICEX, 2019). En consecuencia, si no se producen los cambios que sean compatibles con la disciplina multilateral, este aspecto podría ser un importante escollo para el cumplimiento del ADPC y para las relaciones de Cuba con la UE.

Las posibilidades de la cooperación europea en el acoplamiento de las transformaciones en Cuba para su inserción en los procesos de fragmentación de la producción y el acceso a los mercados mundiales y la captación de inversiones extranjeras directas (IED), vienen determinadas por factores internos y externos que operan como restricciones. La economía cubana puede tener ventajas comparativas (turismo, *hub* de transporte marítimo, producción de alimentos) en la vinculación a las cadenas globales de valor, pero su transformación requiere un aumento de la actividad privada (regulada y desestatalizada), así como la cooperación orientada al desarrollo de alianzas que favorezcan la dinamización de la economía a partir de elementos propios de la economía social y el cooperativismo.

Parte de las posibilidades del éxito y propósitos de la cooperación europea dependerá de la propia evolución de la economía cubana y del compromiso de la UE para apoyar su modernización. En consecuencia, una parte dependerá del Gobierno de Cuba y sus decisiones en materia económica, así como de la misma sociedad cubana y de su voluntad y capacidad de participar en la modernización. Todo ello sin dejar de lado los factores ajenos y exógenos a esta relación bilateral, como puede suceder con las relaciones de Cuba con Estados Unidos, máxime en unos momentos en que la Administración de Donald Trump adopta en lo general posiciones proteccionistas y no multilaterales.

En lo que a Cuba se refiere, la relación bilateral con Estados Unidos se ha truncado después de la Administración Obama y puede perjudicar las inversiones por parte de empresas extranjeras que tengan intereses en Estados Unidos, por los efectos extraterritoriales de la aplicación de la Ley Helms-Burton. Esta situación se ha agravado después del anuncio de la administración Trump, el 16 de enero de 2019, de acortar el plazo para la aplicación efectiva del Título III de la ley a solo 45 días, en lugar de los 180 días anteriormente prescritos. A pesar de que con la Administración Obama hubo la posibilidad de que la ley fuese derogada por el Congreso de Estados Unidos, durante la Administración de Donald Trump este propósito se ha convertido en imposible, máxime en 2020 que es un año electoral.

La situación económica de Cuba no solo se ve limitada por la posición de Estados Unidos, sino también por la situación económica y política en Venezuela, por cuanto se han reducido los suministros de petróleo y, a pesar de las vías irregulares para eludir el embargo de Estados Unidos, solo se envían 60.000 barriles diarios (antes eran hasta 120.000) que son la contrapartida de pago de los servicios profesionales suministrados por Cuba a Venezuela, médicos y pedagogos entre otros⁴.

3. Las posibilidades de modernización o actualización de la economía cubana

El nuevo presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros, desde el 19 de abril de 2018, es Miguel Mario Díaz-Canel, sobre quien recae la tarea de facilitar la transformación política y la modernización económica de Cuba. Raúl Castro sigue siendo el primer secretario del Partido Comunista de Cuba, lo que significa que tiene (o retiene) el poder tanto para impulsar la transformación como para frenarla. Sin embargo, el contexto internacional «de guerra fría renovada» y del bloqueo de Estados Unidos a Cuba, no es el más favorable para que avancen las reformas económicas. Tal como se reconoce en *Granma* (20.09.2019)⁵ en su informe sobre las afectaciones del bloqueo del año 2019:

«el bloqueo económico, comercial y financiero impuesto contra Cuba, continúa representando un freno para el desarrollo de todas las potencialidades de la economía cubana, para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del país, así como para la consecución de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. Desde abril de 2018 hasta marzo de 2019, el bloqueo ha causado pérdidas a Cuba en el orden de los 4.343,6 millones de dólares».

Si bien el proceso de reformas orientado hacia una mayor eficiencia productiva ha avanzado poco, sea por diversas coyunturas de conflictos en los niveles de decisión de la política económica, o por la relación entre Cuba y Estados Unidos (De Miranda, 2019), ello no debería ser un inconveniente para fortalecer la relación entre Cuba y la UE. A ese objetivo pretende contribuir el ADPC, que promueve el diálogo y la cooperación para fomentar el desarrollo sostenible, la democracia y los derechos humanos y para encontrar soluciones comunes a los desafíos mundiales a través de una acción conjunta en foros multilaterales. Entre los ámbitos de interés común figuran las energías renovables, el desarrollo rural, el medio ambiente, los derechos humanos, la buena gobernanza, la seguridad y la creación de empleo. El acuerdo promueve la realización de actividades con todos los interlocutores de Cuba, incluidos el sector público, las autoridades locales, la totalidad de la sociedad civil, el sector privado, y las organizaciones internacionales y sus agencias. Y contempla también fórmulas de autogestión empresarial colectiva (cooperativas) que puedan ser consideradas en un contexto de incipiente desarrollo del mercado.

A pesar de que el ADPC es un acuerdo de cooperación en lo económico, el éxito del mismo dependerá de la capacidad que muestre la economía cubana en adaptarse a determinadas reglas de mercado tanto en el ámbito doméstico como internacional. La UE a través del mecanismo de

El acuerdo promueve la realización de actividades con todos los interlocutores de Cuba, incluidos el sector público, las autoridades locales, la totalidad de la sociedad civil, el sector privado, y las organizaciones internacionales y sus agencias.

4. Según noticia de *ABC internacional* (13.07.2019) https://www.abc.es/internacional/abci-petroleos-venezuela-envia-cru-do-cuba-pese-sanciones-estados-unidos-201907130218_noticia.html

5. Órgano oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba.

cooperación apoya esta transformación y modernización económica, aunque esta debe ser efectiva, pero el gradualismo actual no permite avances significativos. En cualquier caso los avances vendrán muy determinados por el nuevo marco Constitucional de Cuba y el grado de apertura que se permita en lo económico sin *vulnerar* las restricciones que la misma Constitución pueda imponer. Aunque en las condiciones actuales de la economía cubana sería deseable el desarrollo de los sectores privado y cooperativo, las políticas respecto a ambos sectores han padecido de sucesivos vaivenes que generan incertidumbre sobre el verdadero compromiso del Gobierno con el fomento de ambas actividades (De Miranda, 2019).

Algunas tensiones en esta línea ya se han visto en el proceso de aprobación de la nueva Constitución, que ha sido refrendada el 24 de febrero de 2019 y cuyo proyecto fue sometido a consulta popular entre el 13 de agosto y 15 de noviembre de 2018 y fue modificado en algunos puntos sustanciales por los diputados de la Asamblea Nacional Popular el 22 de diciembre de 2018. En el artículo 5 del proyecto de la nueva Constitución, el papel dirigente del Partido Comunista como partido único fue modificado, de manera que donde en el proyecto se decía que «Organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia la construcción del socialismo»⁶, ahora en la Constitución aprobada dice: «Organiza y orienta los esfuerzos comunes en la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista»⁷. Es decir, ha recuperado la mención del avance hacia la sociedad comunista del artículo 50 de la Constitución anterior⁸, lo cual no deja de significar un freno constitucional al avance en un *proceso de modernización de la economía y la sociedad cubanas*, que se supone es el objetivo de la UE.

Este regreso a la mención del artículo 5 de la Constitución anterior es significativo, aunque lo relevante es cómo se plantea el proceso de transformación económico en lo que afecta a los fundamentos económicos, los procesos de producción y la seguridad jurídica de las inversiones extranjeras y ver si entra en contradicción con los principios programáticos de avance hacia la sociedad comunista.

En este sentido, el artículo 1 de la nueva Constitución de 2019 establece que *Cuba es un Estado socialista de derecho y justicia social, democrático, independiente y soberano*. Y el reconocimiento de las formas de propiedad permite introducir un ámbito de empresas e iniciativas privadas que no aparecían en la Constitución anterior. Así en el artículo 22 se reconocen como formas de propiedad (además de la socialista de todo el pueblo en la que el Estado actúa en representación y beneficio de aquel como propietario y de instituciones sin fines lucrativos) otras formas de propiedad alternativas definidas de un modo más claro y preciso que en la anterior Constitución. Estas formas de propiedad son: 1) la cooperativa, sustentada en el trabajo colectivo de sus socios propietarios y en el ejercicio efectivo de los principios del cooperativismo; 2) la privada, que se ejerce sobre determinados medios de producción por personas naturales o jurídicas cubanas o extranjeras, con un papel complementario en la economía; 3) la mixta, formada por la combinación de dos o más formas de propiedad; y 4) la personal, que se ejerce sobre los bienes que, sin constituir medios de producción, contribuyen a la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de su titular. Hay que destacar que aunque la propiedad privada aparece en la nueva

6. Proyecto de Constitución de la República de Cuba, párrafo 39.

7. Constitución de la República de Cuba, artículo 5.

8. Artículo 50 de la Constitución proclamada el 24 de febrero de 1976, contiene las reformas aprobadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular en el XI Período Ordinario de Sesiones de la III Legislatura celebrada los días 10, 11 y 12 de julio de 1992.

Constitución, señala su papel complementario en la economía. Ahora bien, se ha eliminado la alusión existente en el artículo 21 de la anterior Constitución, a que los «medios e instrumentos de trabajo personal o familiar no pueden ser utilizados para la obtención de ingresos provenientes de la explotación del trabajo ajeno».

Por ello, hay que señalar la importancia que tiene en el proceso de transformación el reconocimiento de la propiedad privada de los medios de producción de personas naturales o jurídicas extranjeras con el fin de atraer IED. Cuba ha promulgado dos leyes de IED (Ley 77 de 1995 y Ley 118 de 2014) otorgando facilidades tributarias para la atracción de capital extranjero, aunque este no ha fluído a la isla en la magnitud que se requiere para el desarrollo económico. La IED acumulada entre 2014 y 2018 ha sido de solo 2.458,4 millones de dólares, lo cual es inferior a lo que el Gobierno cubano estimaba necesario recibir anualmente (2.500 millones de dólares) y casi la mitad de lo que se dirigió al sector hotelero (De Miranda, 2019).

A pesar de ello, el control del Estado sigue siendo central y el sistema de economía socialista de propiedad de todo el pueblo se reconoce como principal, así como se señala en el artículo 18 de la Constitución que la dirección planificada de la economía «tiene en cuenta, regula y controla el mercado en función de los intereses de la sociedad». Es decir, aparece el concepto de «mercado» regulado por el Estado⁹, a diferencia de la anterior Constitución en que, según el artículo 14, regía «el sistema de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre y el principio de distribución socialista “de cada cual según su capacidad, a cada cual según su trabajo».

A este respecto, hay que destacar la importancia del concepto de «trabajo remunerado» del artículo 31 de la Constitución: «El trabajo remunerado debe ser la fuente principal de ingresos que sustenta condiciones de vida dignas, permite elevar el bienestar material y espiritual y la realización de los proyectos individuales, colectivos y sociales». A diferencia del artículo 45 de la anterior Constitución relativo al trabajo remunerado, en la nueva Constitución se considera además, la «realización de proyectos individuales». Por esto lo relevante del proceso no es hacia qué tipo de sociedad se avanza (comunista), sino cómo se avanza mediante incentivos individuales (mercado y regulación).

Asimismo, el reconocimiento explícito en la Constitución del desarrollo de cooperativas, a partir del ejercicio efectivo de los principios del cooperativismo¹⁰, supone una muestra clara de que el Gobierno cubano quiere promover el progreso del mercado, manteniendo formulas autogestionadas por los trabajadores y trabajadoras, de base inclusiva y democrática.

Con estas nuevas bases constitucionales, el apoyo de la UE a la modernización de la economía cubana puede ser mucho más eficaz. Ya antes de la nueva Constitución de 2019, el embajador cubano Carlos Alzugaray (2017), señalaba que «el interés cubano en la Unión Europea está principalmente en la esfera económica, donde la firma de una renegociación de su deuda con el Club de París fue un importante paso adelante. Por el momento, la esfera turística parece haber reaccionado de manera más positiva que todas las demás, con aumentos de visitantes y de inversión

El control del Estado sigue siendo central y el sistema de economía socialista de propiedad de todo el pueblo se reconoce como principal, así como se señala en el artículo 18 de la Constitución que la dirección planificada de la economía «tiene en cuenta, regula y controla el mercado en función de los intereses de la sociedad».

9. Aunque en la nueva Constitución solo aparece una vez la palabra «mercado», en la anterior no estaba.

10. Los principios cooperativos según la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) son: adhesión voluntaria y abierta, gestión democrática por parte de los asociados, participación económica de los asociados, autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre cooperativas, preocupación por la comunidad, igualdad.

La clave de la modernización de la economía cubana está en su capacidad de evolución desde su estructura actual, muy estatalizada y con grados de eficiencia muy bajos. Ello es la causa de la escasa competitividad interna y externa, así como la escasa competitividad de las exportaciones de bienes.

en el sector de la hospitalidad en la isla». El turismo, aunque importante, es insuficiente para impulsar el desarrollo y la modernización y, si bien interés cubano en la UE sigue estando en la esfera económica, también en el ADPC es manifiesto que el interés de la UE en Cuba está en la capacidad de transformación de su economía.

4. Condicionantes internos y externos a la modernización de la economía

La clave de la modernización de la economía cubana está en su capacidad de evolución desde su estructura actual, muy estatalizada y con grados de eficiencia muy bajos. Esta estructura es la causa de la escasa competitividad interna y externa, así como la escasa competitividad de las exportaciones de bienes, muy concentrada en productos primarios (Torres, 2012). Otra clave de la modernización, está en el abandono de las prácticas rentistas y extractivas que caracterizan actualmente al Estado cubano (De Miranda, 2019).

Uno de los dilemas importantes de las economías en transición o transformación es qué grupos de interés controlan los medios de producción y cómo se generan las condiciones necesarias para el cambio, sin que ello implique una caída de la producción y se mejoren al mismo tiempo los sistemas de distribución. En esta evolución el sistema de incentivos puede incrementar la competitividad. En todo caso, siempre que estén basados en la forma de propiedad privada y remuneración del trabajo (salarios) y dentro de la remuneración, como se ha apuntado anteriormente, la «realización de proyectos individuales». De hecho el artículo 56 de la nueva Constitución ya ha integrado dos artículos de la anterior en uno, que dice: «toda persona tiene derecho a que su trabajo se remunere en función de su calidad y cantidad», expresión del principio de distribución socialista «de cada cual según su capacidad, a cada cual según su trabajo»¹¹. En todo caso, sea cual sea su composición en el articulado, sigue siendo más un principio asignativo que distributivo¹²: De hecho, es compatible con la existencia de una elevada variabilidad en las retribuciones, de forma que si bien el salario medio mensual en entidades estatales y mixtas es de 777 pesos en 2018, la horquilla se mueve entre un mínimo de 503 pesos en el sector de cultura y deporte a un máximo de 1.539 pesos en el sector de la construcción. En explotación de minas y canteras es de 1.423 pesos y en intermediación financiera 1.199 pesos, según datos de la Oficina Nacional de Estadística e Información de la República de Cuba (ONEI, 2019). Si se tiene en cuenta que la retribución en los sectores de educación es de 538 pesos, en el de salud pública y asistencia social de 808 pesos y en el de ciencia e innovación tecnológica de 981 pesos, comparando esas cifras con los salarios medios en la construcción, minas e intermediación financiera, es difícil entender el significado de establecer la remuneración en función de la capacidad o de la calidad del trabajo¹³.

El emprendimiento privado, concebido ahora bajo el concepto «cuentapropista», puede tener también una base de desarrollo de «abajo arriba», mediante el fomento de fórmulas vinculadas al estímulo del emprendimiento social mediante las cooperativas. En 2018, las cooperativas ocupaban a 469.900 personas, y representaban un 10,5% de la ocupación total; de ellas las del sector agropecuario empleaban a

11. Que aparecían en los artículos 14 y 45 de la anterior Constitución.

12. Considerando el principio formulado por Karl Marx en un crítica al Programa de Gotha: «De cada cual según sus capacidades, a cada cual según sus necesidades».

13. En pesos cubanos CUP (no convertibles). El salario mínimo mensual en 2019 es de 400 CUP y equivalen a 13,5 euros.

451.800 personas (ibídem). Hay que destacar que a pesar del poco peso en el empleo de las cooperativas no agropecuarias, desde 2015 hasta 2018 (con 434 cooperativas) el empleo en ese tipo de organizaciones se ha duplicado, pasando de 7.700 empleos a 18.100. Esta evolución se ha dado en un contexto en el que el empleo total en las cooperativas durante el período 2015-2018¹⁴ ha disminuido un 15%¹⁵. El papel que debe tener el cooperativismo en el desarrollo económico de la isla y su impacto en el desarrollo local es objeto de un creciente debate. Algunos autores lo consideran un instrumento fundamental para la actualización del modelo cubano (Novković y Veltmeyer, 2018; y (Fajarado y Moreno, 2018)

A pesar del aumento importante de cuentapropistas autorizados, pasando de 150.000 en 2008 a 580.000 en 2018, los trabajadores por cuenta propia representan el 12,9% del total de ocupados (4.482.700) (ONEI, 2019) y al menos un 20% de los cuentapropistas fracasan en su negocio y devuelven la licencia (Mesa-Lago, 2014). El aumento de los cuentapropistas ha permitido el trasvase de empleo del sector estatal, donde existe un sobreempleo, al sector privado y cooperativo. A pesar de ello, todavía en 2018 el sector estatal empleaba a 3.067.000 personas (ONEI, 2019), lo que supone un 68,4% del empleo total. La economía sigue estando altamente estatalizada. Si se realizara un ajuste profundo que eliminara toda una serie de actividades innecesarias que abultan la burocracia estatal, muchos de esos trabajadores quedarían sin empleo y existiría un gravísimo problema social (De Miranda, 2019).

TABLA 1: Ocupados en la economía según situación del empleo

Concepto	miles de trabajadores								
	2015	% s/ total ocupados	2016	% s/ total ocupados	2017	% s/ total ocupados	2018	% s/ total ocupados	% s/ total no estatal
Total ocupados	4.713,7		4591,1		4.474,8		4.482,7		
Estatal	3.460,1	73,4	3.262,1	71,1	3.087,5	69,0	3067	68,4	
No Estatal	1.253,6	26,6	1.329	28,9	1.387,3	31,0	1.415,7	31,6	
Cooperativas	531,3	11,3	446,7	9,7	476,9	10,7	469,9	10,5	33,2
Agropecuarias	523,6	11,1	435,4	9,5	458,3	10,2	451,8	10,1	31,9
No Agropecuarias	7,7	0,2	11,3	0,2	18,6	0,4	18,1	0,4	1,3
Privado	722,3		882,3		910,4		945,8		66,8
de los cuales cuentapropistas	499	10,6	540,8	11,8	583,2	13,0	580,8	13,0	41,0

Fuente: elaborado a partir de ONEI 2019

De hecho, Cuba se puede conceptualizar como una formación socialista que tanto desde el punto de vista constitucional, como retributivo en las entidades estatales y mixtas, ha renunciado a una transición al capitalismo, aunque utiliza el control y regulación del mercado en función de los intereses de la sociedad según su formulación constitucional (art. 18). En este contexto las cooperativas pueden jugar un papel muy significativo (Fuentes-Ramírez, 2018), puesto que son organizaciones que si bien encajan en el mercado y la propiedad privada, dan salida a las necesidades de sus integrantes mediante preceptos de inclusividad, sostenibilidad y propiedad colectiva de los medios de producción. Por su naturaleza, estas organizaciones representan unidades económicas que aportan bie-

14. En 2015 en todas las cooperativas había 531.300 empleados.

15. Es lógica una cierta disminución del empleo agrario y, por lo tanto, del de las cooperativas; sin embargo, los datos de la ONEI (2019) no permiten calcular si ello ha significado un aumento de productividad del sector de las cooperativas agropecuarias.

La incógnita para los observadores y analistas de las reformas es cuál será el papel de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) en ese proceso, ya que actualmente son importantes en la gestión de una parte de la economía y de determinadas empresas.

nes y servicios a cambio de un rendimiento económico obtenido a través del mercado, pero que se reparte equitativamente entre sus integrantes.

Aranzadi (1976: 178) afirmaba que «no hay duda de que el movimiento cooperativo moderno nació no solo como defensa contra la miseria originada por el industrialismo del siglo XIX, sino como reacción contra el mismo sistema capitalista, contra los abusos de la propiedad privada, la explotación del hombre por el hombre, la inmoralidad de la vida de los negocios, en una palabra, contra las injusticias del capitalismo». La preocupación por combinar mercado sin capitalismo (o con una atenuación significativa en su rol) ha ido creciendo en los últimos tiempos. Teóricos como Cristian Felber (2019) han reflexionado sobre la llamada «teoría del bien común», que estructura la actividad económica mediante unos procedimientos gerenciales que buscan situar la persona, la autogestión, el entorno y la equidad en el centro de la actuación de las unidades productivas; en este sentido, la propia actividad económica sería ya generadora de elementos redistributivos justos. Otros economistas como Tirole (2017) también han realizado aportaciones relevantes al debate sobre la construcción de una economía de mercado inclusivo y no subordinada al capital.

La nueva Constitución abre la puerta a un desarrollo del modelo cooperativo. A pesar de ello parece que los esfuerzos, por razones históricas, están en gran medida orientados al sector agropecuario; sería necesario incorporar la fórmula a los nuevos sectores sujetos a reforma.

La reforma del modelo económico del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, en abril de 2011, cuyos fundamentos económicos se incorporan en la nueva Constitución, se explican en la «Resolución sobre los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución»¹⁶. Según Rafael Hernández (2018b), el concepto más reiterado en los lineamientos económicos aprobados en el VI Congreso fue la descentralización, y el propio Raúl Castro afirmó que «las reformas económicas no tendrán éxito sin descentralizar».

La incógnita para los observadores y analistas de las reformas es cuál será el papel de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) en ese proceso, ya que actualmente son importantes en la gestión de una parte de la economía y de determinadas empresas. El papel que pueden jugar los militares en la transición es motivo de debate. Rut Diamint y Laura Tedesco (2017) analizan el poder y control de la economía por parte de la estructura militar. Las FAR controlan más de 800 empresas, principalmente en los sectores de producción de azúcar, agricultura en general, turismo, construcción e industrias básicas. El 64% del total de las divisas que ingresa a Cuba lo hace a través del conglomerado de empresas de las FAR. El Grupo de Administración Empresarial SA (GAESA) controla el 70% del comercio minorista. El grupo GAESA gestiona empresas turísticas (Gaviota, Gran Caribe, Cubanacán, Islazul, Horizontes, con 57 hoteles, restaurantes, marinas, renta de autos, empresa aérea y cadena de tiendas), comercio (Palco, la zona franca de Berroa), tiendas recaudadoras de divisas, comunicaciones y producción agropecuaria. El Banco Financiero Internacional SA (BFI), uno de los organismos bancarios más importantes del Gobierno cubano, ha pasado a ser manejado por GAESA. En 2015, GAESA controlaba entre el 50% y 80% de la recaudación empresarial en Cuba.

16. VI Congreso del PCC: Resoluciones. Resolución sobre los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución: https://www.pcc.cu/sites/default/files/congreso/pdf/20180426/resolucion_sobre_los_lineamientos_de_la_politica_economica_y_social_del_partido_y_la_revolucion.pdf

En suma, tras el inicio del Período Especial las FAR se fueron transformando en un pilar económico y pasaron a administrar el turismo, el mercado interno de divisas, el transporte aéreo, la minería, la biomedicina, y las exportaciones de tabaco. Al mismo tiempo se fueron desmilitarizando para ocuparse de tareas económicas y, al no involucrarse en tareas de represión interna, los miembros de las FAR son queridos y respetados por la población (Tedesco, 2018). En entrevistas realizadas por Laura Tedesco entre 2015 y 2018 a académicos, activistas y periodistas independientes, estos consideraron que las FAR deberían ser el actor central en el proceso de *actualización* del modelo económico, ya que por su papel en el Período Especial adquirieron mayor conciencia de los déficits a los que se ha enfrentado la Revolución Cubana (ibídem).

Para Rafael Hernández el papel que algunos expertos atribuyen a los militares en el control de la economía no coincide con la realidad, ya que en el Gobierno de Raúl Castro de los 15 ministerios económicos, 13 estaban a cargo de civiles y, la cuestión de fondo es política y por ello se pregunta en qué medida la autonomía gerencial de las instituciones militares en el sector público es una variable independiente en el sistema político del nuevo modelo socialista. En consecuencia, el poder político que antes asignaba tareas económicas a las instituciones armadas deberá responder a las necesidades de la transición (Hernández, 2018b). Para Hernández, convendría considerar que el reconocimiento a la capacidad empresarial de las instituciones militares en su participación dentro del actual sector público cubano implicaría verlas como parte integral del nuevo modelo socialista (Hernández, 2018a). Así pues, hay una cierta coincidencia entre Diamint, Tedesco y Hernández en considerar que las FAR ocuparán un papel central en la actualización del modelo económico, aunque para Hernández, estas seguirán las directrices del poder político, quien a su vez deberá responder a las necesidades de la transición.

La economía cubana en la transición no solo debe mejorar el desempeño de las empresas, sino que también debe hacer frente a los retos macroeconómicos. En general el principal problema de Cuba han sido las bajas tasas de crecimiento, en particular desde 2008, y su elevado nivel de deuda externa. Para aumentar la tasa de crecimiento se requieren inversiones, demanda externa en el caso de algunos productos (níquel) y turismo, y mejora de la competitividad. Tal como apunta Jorge Domínguez, los problemas económicos heredados por Raúl Castro van más allá de los efectos de la economía de Venezuela. Hay una obsolescencia tecnológica en la manufactura como consecuencia del colapso de la Unión Soviética en los noventa, una quiebra de la industria del azúcar, con una caída de la producción, y una agricultura estancada con una elevada dependencia de las importaciones de alimentos (Domínguez, 2017).

El impacto de las reformas planteadas (Cuba Debate 2017) dependerá tanto del ritmo como de la profundidad de su ejecución. El fomento de la iniciativa privada y/o el mercado (aunque sea fuertemente tutelado por el Estado) no representa una variable suficiente para estimular el crecimiento económico. A la falta de infraestructuras materiales que favorezcan ese cambio estructural, se unen las lagunas en la concepción de cómo debe estimularse el camino hacia ese cambio.

En general el principal problema de Cuba han sido las bajas tasas de crecimiento, en particular desde 2008, y su elevado nivel de deuda externa.

El poder de decisión de las empresas se encuentra limitado por el exceso de regulaciones rígidas y burocráticas, unidas a la asignación de recursos de forma centralizada y la desproporcionada existencia de controles.

Un elemento fundamental al respecto es la innovación y, en un contexto donde se pretende dar espacio a la iniciativa privada (en cualquiera de sus formas), resulta significativo el poco interés por promoverla. En el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030, «Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos», se anuncia que «el potencial humano, ciencia, tecnología e innovación» representan la base de las transformaciones productivas y considera la innovación como el eje central. Sin embargo, un actor importante de la innovación es la empresa y, al valorar lo planteado en la conceptualización del modelo económico y social, no se muestra una empresa estatal autónoma, con poder de decisión, visión de futuro, capaz de desarrollar procesos de innovación. El poder de decisión de las empresas se encuentra limitado por el exceso de regulaciones rígidas y burocráticas, unidas a la asignación de recursos de forma centralizada y la desproporcionada existencia de controles. Las empresas son administradas centralmente y no gestionadas por ellas mismas (Díaz, 2019).

Las principales causas de la caída del crecimiento han sido tres (Torres, 2017). La primera ha sido la disminución en la provisión de servicios profesionales a Venezuela, debido a su saturación y a la reducción de la demanda en este país por la caída de sus ingresos de petróleo. La segunda ha sido consecuencia de la crisis financiera mundial, con la disminución global de la demanda, que ha impactado en los ingresos de las exportaciones de productos cubanos, con caídas de precios de dichos productos. Las exportaciones de níquel pasaron de 1.465 millones de dólares en 2011 a menos de 500 millones de dólares en 2016. En 2017 podría estar en 586 millones, aunque el problema del níquel no es solo el precio sino la obsolescencia de las plantas donde se produce (ICEX, 2019). La tercera, ha sido consecuencia de la caída de la demanda de turismo en los principales mercados de Europa y Canadá, debido a la disminución de la renta en estos países. Todo ello ha influido en el crecimiento de la deuda externa. En las obligadas renegociaciones de la deuda con sus principales acreedores, Japón, Rusia, México y China, el Gobierno cubano ha logrado reducir su deuda externa: en 90% con Rusia, 47,2% con China, 70% con México y 80% con bancos japoneses.

Aunque la caída de provisión de servicios profesionales a Venezuela ha sido importante, también se ha reducido esa oferta a otros países, como Brasil, Ecuador y Argentina, influidos por los cambios en sus gobiernos. Sin embargo, los servicios profesionales siguen siendo la fuente principal de divisas de Cuba: su aporte a las exportaciones totales (bienes y servicios) se mantuvo en alrededor del 55% en 2013 y 2017 (Mesa-Lago y Vidal, 2019). En 2018, los servicios profesionales representaron cerca de 11.300 millones de dólares, de los cuales los servicios de salud humana exportados representaron un 56,6% de los servicios, con un importe de 6.398,5 millones de dólares (ONEI, 2019).

Este deterioro de la exportación de servicios profesionales ha debilitado la balanza de pagos cubana. Por ello las autoridades se han visto obligadas a reducir drásticamente las importaciones: de un pico de casi 15.000 millones de dólares en 2013 a 10.300 millones de dólares en 2016 y a 11.500 en 2018 (ONEI, 2019). La contracción de las importaciones explica la creciente escasez de bienes de consumo, al tiempo que las restricciones a la importación de bienes de capital sigue depreciando las ya exhaustas reservas de capital (Feinberg, 2018).

La presidencia de Jair Bolsonaro en Brasil también afectará la proyección de la economía cubana hacia el exterior y su integración en las cadenas globales de valor. La construcción del puerto de Mariel¹⁷ y su terminal de contenedores financiado con un crédito del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) tenía como objetivo operar como *hub* de los puertos de Estados Unidos. Con Donald Trump en Estados Unidos y Jair Bolsonaro en Brasil el proyecto pierde fuerza. Yoani Sánchez (2019), refiriéndose a la época de relación de Raúl Castro con Dilma Rousseff, dice: «De aquellos “tiempos dorados” Cuba se quedó con una deuda que apenas puede pagar a su antiguo socio suramericano y un puerto que se va convirtiendo en un parque temático del pasado cada día que no logra atraer barcos cargados de mercancía, ni inversionistas dispuestos a instalarse en su zona comercial». La actividad del puerto Mariel y de los principales puertos de Cuba está afectada por la Ley Torricelli de Estados Unidos promulgada en 1992, que prohíbe que los barcos que entren a puertos cubanos, con propósitos comerciales, puedan tocar puertos de Estados Unidos durante los 180 días siguientes a la fecha de haber abandonado el puerto cubano.

El puerto Mariel cuenta con la Zona Especial de Desarrollo Mariel que fue diseñada para operar buques Neo Panamax. Su capacidad actual es de 822.000 TEUs, con potencial futuro para llegar a 3 millones de TEUs. En su web¹⁸ se puede contrastar que hay 17 empresas en operación y 26 en proceso inversionista (capital cubano, mixto y extranjero). De las empresas en operación del Sector A, 12 son con capital europeo (seis cien por cien y seis mixto cubano). El Programa de Desarrollo y Negocios de la Zona Especial de Desarrollo Mariel destaca la etapa inicial que comprende hasta el año 2022, y concibe fundamentalmente la evolución del Sector A, dedicado a los servicios logísticos, las manufacturas avanzadas, la biotecnología y la industria farmacéutica (ZED Mariel, 4 de febrero de 2019)¹⁹.

Además de las importantes restricciones macroeconómicas de la economía cubana, la evolución de las estructuras microeconómicas son determinantes para su transformación. La incorporación de las *remuneraciones* o salarios y la eliminación del concepto de «explotación del hombre por el hombre» pueden permitir un avance en la creación de pequeñas y medianas empresas, hasta ahora muy restringidas por el criterio de trabajadores autoempleados o cuenta-propistas que permitía la creación de micro empresas sin asalariados y de un número restringido de actividades autorizadas. Las reformas del modelo propuestas en el VII Congreso del Partido Comunista Cubano en abril de 2016, deberían estimular este crecimiento de actividades. En este Congreso, el documento «Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista», establece que las personas naturales cubanas pueden constituir los siguientes tipos de negocios:

- 1) Pequeños negocios, que se realizan, en lo fundamental, por el trabajador y su familia. Estos no constituyen entidades empresariales ni tienen personalidad jurídica;
- 2) Empresas privadas de mediana, pequeña y micro escalas según el volumen de la actividad, cantidad de trabajadores y objeto social, que son reconocidas como personas jurídicas.

17. Obra realizada por la empresa brasileña Odebrecht.

18. Véase sitio web de Zona Especial de Desarrollo Mariel: <http://www.zedmariel.com/es>

19. Véase el Programa de Desarrollo y Negocios de la ZED Mariel: <http://www.zedmariel.com/es/novedades/el-programa-de-desarrollo-y-negocios-de-la-zed-mariel>

También en dicho documento se prevé la inversión extranjera directa:

Se promueve y autoriza la constitución de empresas de propiedad totalmente extranjera por los períodos acordados entre las partes, en especial para desplegar modernas capacidades productivas en función del desarrollo económico y social, como una modalidad de inversión extranjera directa.

La clave del desarrollo de la economía cubana entre estas pequeñas y medianas empresas está en la capacidad que tengan para integrarse vertical u horizontalmente en las empresas de mayor tamaño, en particular las de capital extranjero, con verdaderas cadenas de valor que permitan una mayor competitividad, con incorporación de conocimiento y tecnología. Si las pequeñas y medianas empresas acaban formando un bloque aparte de las empresas extranjeras junto con las empresas estatales («entidades empresariales de todo el pueblo» y las «presupuestadas»), el modelo difícilmente funcionará.

Richard Feinberg (2018) sugiere una serie de reformas económicas realistas (aunque ambiciosas) para consolidar los beneficios de la economía interna del ámbito privado y del turismo internacional, además de atraer más inversión extranjera, inyectar un nuevo dinamismo en los sectores fundamentales de la energía y la agricultura y mejorar las crecientes desigualdades de oportunidades e ingresos. También menciona la necesaria reforma del sistema monetario dual, aunque apunta la cita de Raúl Castro que reconoció que «la eliminación de la dualidad monetaria y cambiaría por sí misma no solucionará mágicamente todos los problemas acumulados en la economía cubana». En el mismo sentido de la prioridad de la reforma del sistema monetario dual insiste Grabendorff (2014), ya que con una relación de 24 a 1 entre el peso cubano (CUP) y el peso convertible (CUC) es imposible establecer criterios claros de costo y beneficio, al tiempo que tiene efectos muy negativos en la competitividad internacional de la economía cubana. En 2013 se inició la puesta en marcha de la primera etapa de la unificación cambiaria en el sector empresarial. En 2014 se publicaron los criterios contables que deberán aplicar las entidades estatales en la revaluación de las partidas de sus activos y pasivos cuando se inicie la unificación monetaria y en lugares seleccionados. Se comenzó a efectuar pagos en CUP por productos nominados en CUC a la tasa de 24CUP igual a 1CUC. Actualmente todavía coexisten distintos cambios entre el CUC y el CUP (un tipo de cambio para las empresas de 1:1, un tipo para la población de 1:24, un tipo para el cálculo del salario de 1:10 en la Zona Especial de Mariel, 1:2 para las empresas mixtas y 1:7 para las ventas de agricultores al turismo). Para que el sector productivo inicie las transformaciones y para que la inversión extranjera despegue con fuerza se requiere eliminar el actual sistema de cambios múltiples (ICEX, 2019).

A pesar del relativamente poco optimista escenario expuesto por las restricciones externas que se han producido en los últimos años, algunos autores, como Mesa-Lago (2019), sostienen que existen elementos que pueden ayudar a percibir ciertas mejoras en el horizonte: la flexibilización en el procedimiento para aprobar inversiones está incrementando los proyectos aprobados; el incremento sostenido de las remesas externas que han pasado de 1.447 millones de dólares en 2008 a 3.355 millones de dólares en 2015 (Palacios, 2019) constituyen la segunda

fuentes de divisas; el pago de la deuda externa negociada, que ha mejorado el crédito externo; los convenios firmados con Rusia y China; así como el aumento del intercambio comercial con Rusia después de un período de estancamiento (Mesa-Lago, 2019).

El desarrollo de políticas industriales y comerciales dirigidas a reducir la dependencia importadora representa uno de los principales retos de la economía de la isla para el largo plazo. También debe tenerse muy en cuenta la restricción externa a la hora de diseñar una política económica capaz de afrontar las principales amenazas y oportunidades a las que se enfrenta el país en los próximos años. El cambio de Gobierno en la República Bolivariana de Venezuela o el endurecimiento del bloqueo por parte del Gobierno de Trump socavarían notablemente el volumen de divisas disponibles en Cuba. Flexibilizar la restricción externa cubana también requerirá estimular la IED, continuar con el proceso de vuelta a los mercados de capitales e introducir cambios en la regulación que permitan la inversión productiva de las remesas. Para ello, las inversiones en el sector no estatal deberían abrirse a profesiones y actividades de mayor productividad, permitiendo aprovechar el enorme capital humano del que dispone Cuba (Palacios, 2019).

Flexibilizar la restricción externa cubana también requerirá estimular la IED, continuar con el proceso de vuelta a los mercados de capitales e introducir cambios en la regulación que permitan la inversión productiva de las remesas.

5. Reflexiones finales

La situación económica en Cuba actualmente es más crítica que la de 2016, cuando se firmó el Acuerdo entre la Unión Europea y la República Cuba. El bloqueo de Estados Unidos y el levantamiento de la suspensión del título III de la ley Helms-Burton han reducido sensiblemente los ingresos del turismo norteamericano por una parte y por otra destacan las posibilidades de interposición de demandas de ciudadanos estadounidenses afectados por incautaciones de propiedades de las que se han beneficiado inversores extranjeros. Esto ha puesto en jaque a numerosas empresas europeas que han invertido en Cuba y que, en consecuencia, no seguirán invirtiendo mientras no tengan garantías de no ser condenadas en Estados Unidos.

También el embargo petrolero a Venezuela (motivado para propiciar el cambio político en el país y al mismo tiempo dificultar la situación económica en Cuba), puede frenar la transformación del sistema económico de la isla tal como está contemplado en la nueva Constitución de 2019.

El cambio de enfoque de la UE en el ADPC sitúa el peso de la agenda en la transformación de la economía cubana. Para la UE lo importante es que el modelo de desarrollo cubano funcione. Si bien en relación con la economía cubana el ADPC se refiere exclusivamente a acompañar el proceso de actualización de la economía y la sociedad en Cuba, la falta o lentitud en las reformas que afectan la capacidad comercial de la economía, tales como la dualidad cambiaria o las numerosas peculiaridades de su régimen de comercio –incompatibles con la disciplina multilateral– podrían poner en riesgo toda la estructura de cooperación en el ámbito económico.

Por el momento y a pesar del optimismo generado, vista la evolución del empleo cuentapropista y cooperativo, no parece que este sector privado pueda ser el detonante de la transformación de la economía cubana, sino

más bien una válvula de escape para afrontar el deterioro del ingreso personal por una vía formal y del empleo excedente procedente de la reestructuración de las empresas estatales. La única posibilidad de modernización de la economía sigue siendo de arriba hacia abajo por quienes controlan los principales sectores de la economía y su sector exterior.

El Acuerdo de la UE puede facilitar el desarrollo, pero quizás sea insuficiente ante las dificultades que se presentan. La UE, sin duda, se concentrará en cómo eludir los efectos extraterritoriales de las sanciones a las empresas europeas en virtud de la ley Helms-Burton, con el fin de que no se vean afectadas las inversiones esenciales para el desarrollo. Este ha sido uno de los temas de la agenda de la visita de Federica Mogherini²⁰, la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a la Habana el 8 y 9 de septiembre de 2019 para presidir el consejo conjunto UE-Cuba y de su reunión con el ministro de Asuntos Exteriores, Bruno Rodríguez.

Por ello, además del bloqueo de Estados Unidos, hay que considerar el «bloqueo interno» –así denominado por el presidente Miguel Díaz-Canel– al que se refirió Federica Mogherini en su visita, señalando que Cuba «está en una encrucijada luego de haber completado su transición generacional y haberse dotado de una nueva Constitución». Las perspectivas de futuro del diálogo político entre ambas partes, así como la cooperación política y comercial, temas centrales de la agenda, están en entredicho por parte de la oposición cubana que critica que, en la visita de Mogherini, no se haya hablado de derechos humanos²¹. La presión de la oposición cubana puede influir indirectamente en la agenda de la relación basada en el ADPC, si también se presiona desde determinadas posiciones partidistas en la UE. Habrá que ver la sensibilidad de la nueva Comisión Europea y el nuevo Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que se ha puesto en marcha el 1 de diciembre de 2019. Justo antes de la toma de posesión de la nueva Comisión, el Parlamento Europeo el 28 de noviembre de 2019 aprobó la Resolución 2019/2929 (RSP) sobre Cuba, en particular el caso de José Daniel Ferrer (Parlamento Europeo, 2019), pidiendo a la Comisión y al Alto Representante el reconocimiento de la oposición política al Gobierno de Cuba. Si la economía cubana no avanza, difícilmente avanzará el diálogo político.

Referencias bibliográficas

Alzugaray, Carlos. «Cuban Revolutionary Diplomacy 1959-2017». Versión actualizada de *Cuban Revolutionary Diplomacy 1959-2009*, en: McKercher, B. J. C. (ed.). *Routledge Handbook of Diplomacy and Statecraft*. Londres y Nueva York, Routledge Taylor and Francis Group, 2017, pp. 169-180 (en línea) [Fecha de consulta 06.06.2019] https://www.academia.edu/35276915/Cuban_Revolutionary_Diplomacy_1959-2017_1

Aranzadi Tellería, Dionisio. *Cooperativismo industrial como sistema, empresa y experiencia*. Bilbao: Universidad de Deusto, 1976.

Comisión Europea *Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable* Luxemburgo, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, 2015.

20. Según informa la agencia Euronews: <https://es.euronews.com/2019/09/09/la-ley-helms-burton-en-la-agenda-cuba-de-mogherini>

21. Según determinada prensa: <http://www.alertadigital.com/2019/09/13/federica-mogherini-alta-representante-de-la-ue-viaja-a-cuba-y-no-habla-ni-de-democracia-ni-de-derechos-humanos/>

Consejo Europeo. «Propuesta conjunta de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la República de Cuba, por un lado, y la Unión Europea y sus estados miembros, por otro». Bruselas: Consejo de Europa (21 de septiembre de 2016) 43 final (en línea) [Fecha de consulta 14.12.2019] <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12497-2016-INIT/es/pdf>

Constitución de la República de Cuba de 1976 (en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>

Constitución de la República de Cuba de 2019 (en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] <https://www.cubahora.cu/uploads/documento/2019/01/05/nueva-constitucion-240-kb.pdf>

Cuba Debate. «Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista» (julio 2017) (en línea) [Fecha de consulta 12.06.2019] <http://www.cubadebate.cu/especiales/2017/07/13/lea-los-textos-definitivos-de-la-conceptualizacion-del-modelo-cubano-y-la-actualizacion-de-los-lineamientos/#.XF8CNC1DImA>.

De Miranda, Mauricio. «Reformas necesarias en Cuba: de una economía centralmente dirigida a un mercado regulado». *On Cuba News* (5 de octubre de 2019) (en línea) [Fecha de consulta 16.12.2019] <https://oncubanews.com/cuba/reformas-necesarias-en-cuba-de-una-economia-centralmente-dirigida-a-un-mercado-regulado/>

Diamint, Ruth y Tedesco, Laura. «La incertidumbre cubana. El papel de las fuerzas armadas en la apertura política de la isla». *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 17, n.º 4 (octubre-diciembre 2017), pp. 19-25.

Diario Oficial de la Unión Europea. «Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro» (13 de diciembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta 12.12.2019] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:3371:FULL&from=ES>

Díaz, Ileana. «La innovación en Cuba: un análisis de sus factores clave». *Innovar*, n.º 71 (enero-marzo 2019), pp. 43-54 (en línea) [Fecha de consulta 20.06.2019] https://www.researchgate.net/publication/330403902_La_innovacion_en_Cuba_Un_analisis_de_sus_factores_claves_para_su_evaluacion.

Domínguez, Jorge. «Cuba's Economy at the End of Raúl Castro's Presidency: Challenges, Changes, Critiques, and Choices for the Future», en: Domínguez, Jorge; Pérez Villanueva, Omar Everlery y Barbería, Lorena (eds.). *The Cuban Economy in a New Era. An agenda for Change toward Durable Development*. Harvard University Press, 2017, pp. 1-22.

Fajardo, Gemma y Moreno, Marta (coords.). *El cooperativismo en Cuba*. Universitat de Valencia – CIRIEC-España, Valencia, 2018, p. 287.

Feinberg, Richard. *La economía de Cuba después de Raúl Castro: Historia de tres mundos. Foreign Policy at Brookings*. Washington D. C.: Brookings Institution, 2018, p. 21 (en línea) [Fecha de

consulta 20.03.2019] <https://www.brookings.edu/es/research/la-economia-de-cuba-despues-de-raul-castro/>

Felber, Christian. *Trading for Good: How Global Trade Can be Made to Serve People Not Money*. Londres: Zed Books, 2019.

Fuentes-Ramírez, Ricardo. «The Updating of the Cuban Model: Precursor Socialism and Cooperativism». *Latin American Perspectives*, n.º 6. (noviembre 2018), pp. 140-155.

Grabendorff, Wolf. «Cuba: reforming the economy and opening society». *NOREF Report* (septiembre 2014) (en línea) [Fecha de consulta 16.06.2019] https://www.academia.edu/9205491/Cuba_reforming_the_economy_and_opening_society?auto=download

Granma. *Informe sobre las afectaciones del bloqueo a Cuba del año 2019*. (20 de septiembre de 2019) [Fecha de consulta 16.12.2019] <http://www.granma.cu/cuba/2019-11-08/informe-sobre-las-afectaciones-del-bloqueo-a-cuba-del-ano-2019-20-09-2019-13-09-08>.

Hernández, Rafael. «Cuba probable. La transición socialista y el nuevo Gobierno». *Latin American Perspectives. A scholarly journal: blog* (19 abril 2018a) (en línea) [Fecha de consulta 28.04.2018] <http://laperspectives.blogspot.com/2018/04/exclusive-cuba-probable-la-transicion.html>.

Hernández, Rafael. «Por fin, la (real) transición política cubana». *Foreign Affairs Latinoamérica*, n.º 4 (octubre-diciembre 2018b), pp. 53-62.

ICEX. «Informe económico y Comercial. Cuba. Elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en La Habana» (septiembre 2019) (en línea) [Fecha de consulta 27.12.2019] https://www.icex.es/icex/wcm/idc/groups/public/documents/documento/mde5/ode1/~edis/doc2019815156.pdf?utm_source=RSS&utm_medium=ICEX.es&utm_content=20-09-2019&utm_campaign=Informe%20económico%20y%20comercial.%20Cuba%202019

Mesa-Lago, Carmelo «**La reforma de la economía cubana: secuencia y ritmo**» *Política Exterior*, n.º 161 (septiembre-octubre 2014), p. 52-68.

Mesa-Lago, Carmelo y Vidal Alejandro, Pavel. «El impacto en la economía cubana de la crisis venezolana y de las políticas de Donald Trump». Real Instituto Elcano, DT 9/2019 (mayo 2019) (en línea) [Fecha de consulta 08.09.2019] http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt9-2019-mesalago-vidalalejandro-impacto-economia-cubana-tesis-venezolana-politicas-donald-trump.

Mesa-Lago, Carmelo. «El enfriamiento de la economía cubana». *Nueva Sociedad. Coyuntura NUSO*, n.º 279 (enero-febrero 2019) (en línea) [Fecha de consulta 17.12.2019] <https://www.nuso.org/articulo/el-enfriamiento-de-la-economia-cubana/>.

Novkovic, Sonja y Veltmeyer, Henry (coords.). *Co-operativism and Local Development in Cuba An Agenda for Democratic Social Change*. Series: Studies in Critical Social Sciences, vol. 121. Leiden, Boston: Brill, 2018, p. 255.

ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba 2018* Oficina Nacional de Estadística e Información (2019).

Palacios, Juan Carlos. «Análisis de la restricción externa de la economía de Cuba en el actual contexto de incertidumbre». *Revista de la CEPAL*, n.º 127 (abril 2019), p. 193 (en línea) [Fecha de consulta 17.12.2019] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44577/1/RVE127_Palacios.pdf .

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre Cuba, en particular el caso de José Daniel Ferrer (2019/2929(RSP)) (en línea) [Fecha de consulta 14.12.2019] http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0073_ES.pdf

Proyecto de Constitución de la República de Cuba. Introducción al análisis del Proyecto de Constitución de la República durante la consulta popular (en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] <https://www.cubahora.cu/uploads/documento/2018/07/30/tabloide-proyecto-constitucion-de-la-republica-version-ligera-1.pdf>

Sánchez, Yoani. «Brasil en Cuba, cuando el pragmatismo supera la ideología». *14YMedio.com* (16 de febrero 2019) (en línea) [Fecha de consulta 20.03.2019] https://www.14ymedio.com/opinion/Brasil-Cuba-pragmatismo-supera-ideologia_0_2602539730.html.

Tedesco, Laura. «De militares a gerentes. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias en Cuba». *Nueva Sociedad NUSO*, n.º 278 (noviembre-diciembre 2018) (en línea) [Fecha de consulta 17.12.2019] <https://nuso.org/articulo/de-militares-gerentes-las-fuerzas-armadas-revolucionarias-en-cuba/>

Tirado, Arantxa y Caballero, Félix. «Rusia en América Latina: ¿amenaza para EE. UU.?». *Análisis Geopolítico*. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) (agosto 2019) (en línea) [Fecha de Consulta 15.12.2019] <https://www.celag.org/rusia-en-america-latina-amenaza-para-eeuu/>

Tirole, Jean. *La economía del bien común*. Barcelona: Taurus, 2017.

Torres, Ricardo. «Estructura económica y crecimiento. Apuntes sobre políticas de desarrollo productivo en el nuevo contexto de la economía cubana», en: De Miranda, Mauricio y Pérez Villanueva, Omar Everlenny. *Cuba. Hacia una estrategia de desarrollo para los inicios del siglo XXI*. Bogotá: Social Science Research Council-Pontificia Universidad Javeriana, 2012, pp. 51-94.

Torres, Ricardo. «An Analysis of the Cuban Economic Reform», en: Domínguez, Jorge; Pérez Villanueva, Omar Everlenny y Barbería, Lorena (eds.). *The Cuban Economy in a New Era. An agenda for Change toward Durable Development*. Harvard University Press, 2017, pp. 23-51.

SOBRE LOS AUTORES

José Antonio Alonso

Doctor en Ciencias Económicas y catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. Fue director de Cooperación Económica, en el Instituto de Cooperación Iberoamericana; vicerrector en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo; y director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha sido miembro del UN Committee for Development Policy (2007-2018), del European Advisory Committee de la Bill and Melinda Gates Foundation (2012-2014) y del High Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development (2019). Tiene trabajos publicados en una amplia relación de revistas especializadas.

Jordi Bacaria

Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Barcelona. Director de la revista *Foreign Affairs Latinoamérica* editada en México. Fue director de CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs) entre junio de 2013 y agosto de 2018. Es miembro del Foro Euromediterráneo de Institutos de Ciencias Económicas (FEMISE). Ha sido decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la UAB y director del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la UAB. Del año 2000 al 2009, coordinó el Programa de Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea de la UAB. Entre 2000 y 2013, fue codirector del Instituto de Estudios de la Integración Europea en México.

Luis Miguel Barboza

Licenciado en Relaciones Internacionales, Administración y Gerencia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Universidad Nacional de Costa Rica. Maestría en Gerencia del Comercio Internacional y Negocios internacionales en el Centro Internacional de Política Económica de la Universidad de Costa Rica. Cursó doctorado en la Universidad Federal de Río Grande del Sul en Brasil. Actualmente es docente de la Universidad Técnica Nacional e investigador en el Centro Internacional de Política Económica.

Elisa Botella-Rodríguez

Doctora en Economía de América Latina y MSc en Globalización y Desarrollo de América Latina por la Universidad de Londres y licenciada en Economía por la Universidad de Salamanca. Profesora contratada doctora del área de Historia e Instituciones Económicas, Facultad de Economía y Empresa, y secretaria académica del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Sus investigaciones se centran en la historia agraria de América Latina desde la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, con foco en Cuba, Costa Rica y Brasil. Vocal de la Junta de la Sociedad Española de Historia Agraria (SEHA) y del Consejo editorial de la revista AGER.

Emilio Cerdá

Doctor en Matemáticas. Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Complutense de Madrid (UCM) desde el año 1992. Coordinador del grupo de investigación en «Economía de los Recursos Naturales y Ambientales» de la UCM. Director del Área de Sostenibilidad y Estudios Ambientales en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha sido director del Departamento de Análisis Económico en la UCM, coordinador del Programa de Doctorado en Economía por la UCM y secretario-tesorero y presidente de la Asociación Hispano-Portuguesa de Economía de los Recursos Naturales y Ambientales (AERNA).

Mario Raúl de la Peña

Ingeniero Industrial y máster en Dirección. Doctorando en Economía en la Universidad Complutense de Madrid e investigador de GRIPICO. Su actividad académica se inició en la Universidad de Holguín, donde fue profesor en el área de Economía y Empresa. Cuenta con publicaciones en revistas internacionales del área de Turismo. Actualmente se encuentra finalizando su tesis doctoral sobre herramientas para el análisis de la competitividad turística.

Roberto Felipe Erazo

Docente e investigador de la Universidad Nacional de Loja en Ecuador. Graduado en Economía Empresarial en la Universidad de Azuay, continuó sus estudios de postgrado en Estadística en la Universidad de Glasgow y en Minería de datos e Inteligencia de negocios en la Universidad Complutense de Madrid. En esta Universidad está realizando su proyecto de doctorado sobre técnicas de minería de datos aplicadas a la economía colaborativa. Experiencia como investigador en análisis de datos.

Sandra Madiedo

Periodista por la Universidad de La Habana y diplomada en Medios Audiovisuales por la Universidad La Salle (sede La Habana). Graduada del Taller Emprende en el Proyecto CubaEmprende. Escribe en distintos medios digitales como *Todostartups* sobre emprendimiento, tecnología y economía digital con una sección sobre Cuba en la publicación digital *e/TOQUE*. Coordinadora de Marketing del colectivo +Voces.

David Martín-Barroso

Profesor contratado doctor en el Departamento de Economía Aplicada, Estructura e Historia de la Universidad Complutense de Madrid e investigador de GRIPICO. Realizó el máster en Econometrics and Mathematical Economics en la London School of Economics. Ha trabajado en economía forestal, economía regional y economía del turismo, y participado en proyectos de Cooperación al Desarrollo con varias Universidades de Cubanas.

Jacobo Núñez

Graduado en ADE y máster en Administración y Dirección de Empresas. Investigador predoctoral en la Universidad Complutense de Madrid. Su tesis doctoral se centra en el análisis de la competitividad en el sector vitivinícola español. Ha realizado estancias de investigación en la UC Davis (California, USA) y en la University of Adelaide (Australia). Ha realizado el máster en Business Administration en la Universidad Autónoma de Madrid.

Juan Andrés Nuñez-Serrano

Profesor contratado doctor en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid e investigador de GRIPICO. Sus campos de especialización son la economía regional y urbana, en concreto sobre los aspectos de accesibilidad y efectos sobre la productividad, y la economía del turismo. Ha participado en varios proyectos de cooperación al desarrollo con Cuba. Ha realizado el máster en Industrial Economics de la Universidad Carlos III de Madrid.

Cipriano Quirós

Profesor de Economía Aplicada e investigador del ICEI en la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia, máster en Economía por la Universidad Carlos III, máster en Finanzas por la Universidad de Deusto y doctor en Economía (2002) por la Universidad Complutense de Madrid. Su investigación, inicialmente centrada en temas de regulación y del sector de las telecomunicaciones, se ha ido ampliando a aspectos ligados a la economía digital y colaborativa.

Keynor Ruiz-Mejías

Doctor en Economía de la Innovación por la Universidad de Aalborg, Dinamarca. Es investigador y docente del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional de Costa Rica. Ha trabajado en temas de desarrollo de capacidades y competencias de aprendizaje en los países de América Central y en la asociación público-privada para el desarrollo de la fuerza laboral. Ha sido parte del equipo de apoyo a la Encuesta Nacional de Innovación de Costa Rica.

Diego Rodríguez

Catedrático de Universidad en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Grupo de Investigación en Productividad, Innovación y Competencia e Investigador Asociado de Fedea, donde dirige el área de Economía Digital y Energía. Entre 2013 y 2017 fue Consejero de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Ha sido miembro de la Comisión de expertos sobre escenarios de transición energética.

Miguel Sebastián

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y doctor en Economía por la Universidad de Minnesota. Profesor Titular de Análisis Económico en la UCM. Sus libros más recientes son *La falsa bonanza* (ed. Península) y *Políticas industriales en España, pasado presente y futuro* (ed. Paraninfo). Fue director General de Intermoney y Chief Economist de BBVA. Es consejero de Indra. Fue director de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno (2004-2006) y ministro de Industria, Turismo y Comercio del Gobierno de España (2008-11).

Eloi Serrano

Director de la Cátedra de Economía Social Tecnocampus - Universidad Pompeu Fabra y profesor de economía de la empresa en la misma universidad. También es profesor asociado en el Departamento de Historia e Instituciones Económicas de la Universidad de Barcelona. Doctor en Historia Económica por la Universidad Autónoma de Barcelona ganó

Premio de investigación de la Fundación Ernest Lluch por un trabajo sobre inversiones españolas en América Latina. También fue profesor asociado en el Departamento de Economía e Historia Económica de la Universidad Autónoma de Barcelona, investigador visitante en la London School of Economics and Political Science e Investigador en la Fundación Catalunya Europa.

Jaime Turrión

Profesor contratado doctor en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid e investigador de GRIPICO. Sus campos de especialización son la economía internacional, especialmente con relación al papel de las multinacionales, y la economía del turismo. Fue investigador en la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas. Obtuvo el Premio Fuentes Quintana de Tesis Doctorales en 2008.

Francisco Javier Velázquez

Catedrático en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid e investigador de GRIPICO. Su investigación se centra en las áreas de economía internacional, economía regional y geografía económica, economía del turismo y crecimiento económico. Ha publicado más de 60 artículos, la mitad de ellos en revistas internacionales y es autor de más de 50 capítulos de libros. Ha participado en varios proyectos de Cooperación al Desarrollo con Cuba. Ha sido investigador de la Fundación Empresa Pública y de la Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas.

Pavel Vidal

Profesor asociado del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de La Habana. Ha sido investigador invitado en la Universidad de Columbia, Universidad de Harvard, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Oslo y en el Institute of Developing Economies (Japan External Trade Organization). Anteriormente fue profesor del Centro de Estudio de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana (2006-2012) y trabajó como analista en la División de Política Monetaria del Banco Central de Cuba (1999-2006). Consultor del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, PNUD, Banco de la República de Colombia, Brookings Institution y Atlantic Council.

Desde comienzos de los años noventa, tras el colapso del bloque socialista, Cuba se encuentra transitando por una difícil senda de reformas orientadas a redefinir el modelo económico del país y a recomponer su sistema de relaciones con el exterior. Pese a ser muchos los cambios que se adoptaron a lo largo de este extendido período de casi tres décadas, todavía no se ha logrado situar la economía en una senda de progreso satisfactorio. Las ansiedades que provoca un entorno internacional cada vez más adverso, con una economía internacional ralentizada, un socio estratégico en declive y un vecino poderoso en actitud crecientemente hostil, parecen fortalecer más las reacciones de cierre de la economía sobre sí misma que las propias de un renovado empuje reformador. Cuando se hace balance de estas tres últimas décadas de crisis de la economía cubana, se observa una agotadora senda de reformas parciales y fragmentarias, cuyo éxito ha sido limitado. En este contexto, la Unión Europea decidió dar su apoyo a una Red Jean Monnet para poner en común a investigadores de Europa y de Cuba con el fin de que trabajen sobre la situación en la que se encuentra Cuba y las posibilidades que se brindan para unas más activas y provechosas relaciones entre la Unión Europea y ese país. De forma adicional, la red persigue asentar relaciones de colaboración y entendimiento entre las comunidades académicas de uno y otro lado, para favorecer una visión más compartida de los problemas y alentar el intercambio de metodologías y enfoques analíticos. Fruto de ese esfuerzo es esta primera entrega Cooperación entre la UE y Cuba para las reformas económicas y productivas (I): Desafíos de la reforma económica en Cuba. Se trata del primer volumen de un libro en dos partes que pretende acoger aportaciones diversas y complementarias sobre los desafíos de la situación económica cubana, sobre la experiencia cosechada en la reforma hasta el momento y algunas ideas tentativas para posibles acciones en el futuro. Las cuestiones tratadas en este volumen no agotan la relación de los temas de interés que plantea la reforma económica en Cuba y su marco de relaciones con la UE, no obstante, los seis capítulos que lo componen arrojan ya suficientes elementos de interés como para aceptar que el esfuerzo académico compartido puede ayudar a entender mejor la compleja situación en la que se encuentra la economía cubana y para iluminar algunas de las dimensiones en las que habrán de desplegarse las decisiones reformadoras en el futuro.

