

## **Las políticas sociales para la Cuba del 2030: elementos para su diseño e implementación**

### *The Social Policies for Cuba of 2030: Key Elements for its Design and Implementation*

María del Carmen Zabala<sup>1\*</sup> 0000-0002-4012-8864

Dayma Echevarría León<sup>2</sup> 0000-0003-3948-2118

<sup>1</sup>FLACSO-Cuba.

<sup>2</sup>Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, Cuba.

\*Autor para la correspondencia. mzabala@flacso.uh.cu

#### **RESUMEN**

El artículo examina las políticas sociales a la luz del eje Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social contenido en las Bases para el Plan de Desarrollo hasta 2030. A partir de las estadísticas públicas nacionales y de trabajos de investigación sobre este tema, realiza un balance de los logros y desafíos de las políticas sociales, en especial educación, salud, empleo, vivienda, seguridad y asistencia social. Se muestran los logros alcanzados en salud y educación y los retos que enfrentan estas políticas a partir de las transformaciones promovidas para mantener los indicadores alcanzados. Reflexiona sobre los cambios y sus efectos inmediatos en empleo y vivienda, donde la familia y los individuos tienen mayor peso en su gestión. Analiza las transformaciones en materia de seguridad y asistencia social así como los desafíos actuales para garantizar la cobertura a los sujetos de estas políticas. Valora la actual política de viviendas y los retos actuales para su implementación.

**Palabras clave:** equidad, implementación, políticas sociales, retos.

#### **ABSTRACT**

*The article examines social policies in the light of the Equity and Social Justice axis contained in the Bases for the Development Plan until 2030. Based on national public statistics and research on this topic, it takes stock of the achievements and challenges of social policies, especially education, health, employment, housing, security and social assistance. It shows the achievements in health and education and the challenges faced by these policies as a result of the transformations promoted to maintain the indicators achieved. It reflects on the changes and their immediate effects on employment and housing, where the family and individuals have greater weight in their management. It analyzes the transformations in social security and assistance as well as the*

*current challenges to guarantee coverage to the subjects of these policies. It assesses the current housing policy and the current challenges for its implementation.*

**Keywords:** *equity, implementation, social policies, challenges.*

Código JEL: A14, D61, D63

Recibido: 12/05/2019

Aceptado: 22/07/2019

## INTRODUCCIÓN

Las transformaciones realizadas en la política social, como parte del proceso de «actualización del modelo económico y social cubano», orientan desde sus documentos programáticos la construcción de una sociedad sobre bases socialistas de equidad y justicia social. Sin embargo, numerosos desafíos debe enfrentar este propósito. Por esta razón, el presente artículo examina los principales efectos de las transformaciones actuales en ámbitos específicos de la política social como salud, educación, empleo, seguridad y asistencia social y viviendas, así como los retos a enfrentar para la consecución de la meta de equidad.

La política social se vincula estrechamente con la incorporación y la protección social. Desde un enfoque de derechos y visión integral supone la garantía de bienestar básico, la atención a los riesgos sociales, así como a la pobreza y la desigualdad (Cecchini *et al.*, 2015). Comprende programas en diferentes sectores como salud, educación, vivienda, empleo, seguridad y asistencia social. Entre los criterios para su análisis se identifican la cobertura, cantidad de prestaciones, transparencia y derechos en la asignación, elegibilidad, definición de beneficios y proveedores, calidad de servicios, financiamiento (inversión y gasto social), recursos, eficacia, eficiencia y manejo de las opciones de mercado. Su evaluación puede considerar efectos e impactos sociales, económicos y redistributivos (Cecchini *et al.*, 2015; Martínez y Sánchez-Anochea, 2017).

Entre los debates actuales en el país en torno a las políticas sociales se destacan la relación entre políticas económicas y políticas sociales, su carácter universal o focalizado, el papel del Estado y otros actores sociales, el carácter asistencial o participativo de los programas, la territorialización de las políticas y el alcance de sus propósitos, que transitan desde el logro del bienestar y la erradicación de los problemas sociales que lo afectan, hasta su alivio o mitigación (Zabala, 2017).

## **1. EL PAPEL DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA ESTRATEGIA DEL PAÍS: UNA LECTURA CRÍTICA DE LOS DOCUMENTOS PROGRAMÁTICOS**

La política social mantiene un papel cardinal en la estrategia de desarrollo del país. Ello responde a la continuidad del modelo desarrollado durante más de cinco décadas en el que las políticas sociales han sido preeminentes, con la inclusión, la igualdad y justicia social, la cobertura universal, la articulación de una política económica y social con el Estado como garante de su gestión, el acceso gratuito a servicios sociales básicos y el tratamiento preferencial a mujeres, niños, ancianos y población rural como pilares básicos (Álvarez y Mattar, 2004).

En la estrategia del país<sup>1</sup> se observa una sistemática presencia de la política social en documentos como la Conceptualización (PCC, 2017) donde se le dedica un capítulo específico y las Bases para el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 con el eje titulado «Desarrollo humano, equidad y justicia social». En los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021 se mantiene también un capítulo sobre política social que aborda aspectos como dinámica demográfica, salud, educación, empleo y salarios, deportes, cultura, seguridad social, gratuidades y subsidios.

En el marco estratégico del país permanece como prioridad el énfasis en las políticas sociales a favor de la equidad, sin embargo, con respecto a décadas anteriores se encuentran algunas perspectivas diferentes. Entre ellas destacan la intención explícita de eliminar cualquier trato igualitarista y el énfasis en la sostenibilidad económica de la política social como consecuencia del incremento de las riquezas para distribuir las (PCC, 2017, p. 43). Este cambio se expresa en el uso más eficiente de los recursos y la reducción de gastos innecesarios – entre ellos la eliminación de gratuidades indebidas y subsidios excesivos–, mayor espacio a la focalización, mayor equilibrio entre aporte y gasto a partir de un sistema tributario que garantice una mejor gestión de los fondos para la seguridad social y ampliación de la participación de individuos, familias y comunidad en la cobertura de necesidades.

La prioridad otorgada al equilibrio económico, condición previa a la distribución y al mejoramiento del bienestar, entraña altos riesgos. Está ampliamente demostrado en experiencias internacionales que el mejoramiento económico no implica necesariamente un efecto «derrame» que traiga mejoras en términos sociales. Por otra parte, este enfoque posterga necesidades sentidas de grupos de personas que viven, por lo general, en peores condiciones. Este comportamiento a su vez puede generar otros efectos negativos para el esperado aumento de la productividad como desmotivación, ausentismo laboral, bajas tasas de actividad laboral, entre otros. Al situar a la familia como actor importante de la política, si bien se reconoce su capacidad de agencia, se desconoce su punto de partida diferenciado que las habilitará o no para la gestión de las oportunidades. En otra escala puede ocurrir igual con los territorios, que tienen condiciones estructurales y culturales diferentes que los sitúan en condiciones desiguales para aprovechar las oportunidades a partir de sus fortalezas.

En lo concerniente a la atención a la pobreza no se aprecia un reconocimiento explícito de este fenómeno. Se formulan acciones para la atención a la población en riesgo o grupos vulnerables (adultos mayores y personas

con discapacidad). Tampoco quedan claras las herramientas de política para actuar sobre estos fenómenos de importancia estratégica por su condición estructurante de inequidades sociales (Espina, 2012; Zabala, 2015).

## **2. ALGUNOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS AÑOS DE LA ACTUALIZACIÓN**

La salud y la educación constituyen conquistas de la Revolución por los avances que en estos campos se han realizado en el proceso revolucionario. Su incidencia en el bienestar general de las personas es innegable y junto al acceso y satisfacción del empleo, la seguridad y asistencia social y la vivienda, pueden considerarse elementos clave de las políticas sociales para alcanzar la Cuba proyectada hacia 2030. A continuación se examinan estas políticas, sus continuidades y cambios dentro del proceso actual y se exploran algunos de sus efectos en términos de acceso y calidad.

### **2.1. Salud**

En la Conceptualización se ratifica que los servicios de salud son gratuitos y subvencionados y que su desarrollo se determina en la medida de las posibilidades objetivas, con equidad y justicia social. En salud y seguridad social desde 2010 el Estado ha gastado entre el 21 y el 30 % del presupuesto y desde 2014 supera la prioridad de la educación (ONEI, 2018). Los indicadores de cobertura lo confirman. Todos mejoran sostenidamente con excepción del número de unidades de servicios y del personal de enfermería, técnico y auxiliar que disminuyen ligeramente en 2011 y 2012; no obstante, los indicadores de cobertura mejoran en el período, que para 2017 cubrió 122 personas por médico y 602 por estomatólogo, datos que refieren el total de especialistas en estas ramas, incluidos los que cumplen misiones internacionalistas.

Entre los indicadores de resultados, la tasa de mortalidad infantil muestra un comportamiento excelente en el período –por debajo de 5 por cada 1 000 nacidos vivos–; la tasa de mortalidad materna (por cada 100 000 nacidos vivos) mantiene un comportamiento inestable, con valores máximos de 43,1 en 2010 y mínimos de 33,4 en 2012. El valor más reciente es de 38,3 (ONEI, 2018). Para sostener y mejorar los indicadores de resultados alcanzados en salud, destacados salubristas del país consideran necesario el reforzamiento del componente intersectorial, en particular el acceso a agua potable y saneamiento, alimentación sana, vivienda saludable, educación y participación social (Rodríguez, 2006; Castell-Florit, 2007).

Desde finales de 2010 se desarrolla el proceso de reorganización, compactación y regionalización de los servicios de salud según las necesidades de cada territorio, que incluye el reordenamiento laboral de los recursos humanos, de la estructura del sistema y de los cargos de dirección. También se desarrolla un proceso inversionista para revitalizar las unidades de servicios y otras instituciones relacionadas con la salud y se realizó un incremento salarial en el sector, entre otros cambios. En la evaluación realizada a la primera etapa de este

proceso en 2014 el Ministerio de Salud Pública valoró satisfactoriamente el cumplimiento de sus objetivos. Desde la academia se aportan otras visiones. Por ejemplo, el análisis de Íñiguez (2012) alerta sobre algunas de sus implicaciones como la accesibilidad real a los servicios luego de su redistribución territorial y su equidad distributiva, las distancias o tiempos para acceder a estos desde algunos asentamientos rurales –especialmente los dispersos, montañosos o con afectaciones en los servicios de transporte– y las carencias de algunas especialidades médicas en determinados territorios.

Opiniones diversas sobre las transformaciones del sistema de Atención Primaria de Salud (APS) fueron reveladas en un estudio realizado en 2015 en el municipio Plaza de la Revolución de La Habana entre ellas el regular estado constructivo e higiénico-sanitario de las unidades de servicios, la inestabilidad del personal, el incumplimiento de horarios de consultas, los problemas organizativos en los servicios y el déficit de equipamientos y servicios especializados. Las opiniones más negativas se concentran en los servicios estomatológicos y los Servicios Intensivos de Urgencias Médicas. Solo el 17 % de la población encuestada opina que la APS ha mejorado –especialmente en los policlínicos (87 %) y consultorios médicos (62 %)– y el 26 % declara sentirse satisfecho o muy satisfecho con la APS (Skeen, 2015).

Un conjunto de resultados de investigación en el país<sup>2</sup> han revelado desigualdades del bienestar e inequidades en salud relacionadas con determinantes sociales, desigualdades espaciales y territoriales, situación económica, condiciones de vida, género y color de la piel. También han sido identificados algunos factores que dificultan la igualdad en el acceso a los servicios de salud –específicamente, la accesibilidad para el desenvolvimiento dentro del sistema– y la capacidad de enfrentamiento familiar a situaciones de quebrantamiento de la salud a causa de precariedad de recursos económicos y limitaciones en las redes sociales, que exponen a las familias a situaciones de vulnerabilidad (Fuentes, 2016). Esta autora concluye que en el ámbito de los servicios de salud el Estado tiene una mayor capacidad de contención de las desigualdades, en contraste con el área del cuidado y la atención en el ámbito doméstico-familiar, más dependiente de los recursos familiares.

## **2.2. Educación**

La política educativa en la última década ha estado marcada por un proceso de cambios que busca, en términos económicos, entre otros objetivos, la eficiencia en el gasto a través del aumento del retorno de la inversión en educación, así como una mayor relación con las demandas territoriales. Entre 2010 y 2017 ha ocurrido una reducción del presupuesto estatal dedicado a la educación, de 18,4 % en 2010 hasta 12,8 % en 2017. Este comportamiento responde al reordenamiento de los servicios *educativos* según la demanda territorial. Uno de sus resultados es la disminución de los *centros de educación*, especialmente los de educación superior –pasaron de 59 en 2012 a 41 en 2017–, debido en parte al proceso de fusión de estos centros y a la disminución sostenida de matrícula para la etapa.

Las políticas educativas focalizan su orientación hacia demandas locales y a priorizar la educación técnica y profesional y de obreros calificados en lugar de la universitaria. Mantienen la gratuidad y universalidad en el acceso y la obligatoriedad de la asistencia a la escuela hasta noveno grado. En la educación primaria, secundaria, técnica profesional, preuniversitaria y superior pedagógica se desarrolla el tercer proceso de «perfeccionamiento de la educación». Este proceso promueve una concepción curricular que combina el currículo general, común y obligatorio y un currículo institucional, que genere actividades entre la familia, los alumnos y la comunidad para potenciar tradiciones comunitarias (Rodríguez, 2016, 2017a). Se ha promovido la enseñanza técnica y profesional como alternativa fundamental al concluir la enseñanza secundaria (Echevarría y Tejuca, 2017). En correspondencia, se ha producido un aumento continuo de las especialidades ofertadas, especialmente de obreros calificados (Rodríguez, 2015).

La bibliografía revisada sobre los efectos de estos cambios apunta a que el proceso se ha desarrollado con insuficiente información y preparación de los docentes, la familia y los estudiantes. La reorientación vocacional hacia la enseñanza técnica y profesional no siempre coincide con la vocación de los jóvenes y en ocasiones no existen condiciones en los territorios que generen ofertas atractivas de empleo (Estévez y Abadie, 2014). La falta de formación vocacional y de preparación de los docentes para guiar este proceso fueron enunciados como elementos urgentes a transformar (Barrios, 2010). En este y otros trabajos (Tejuca *et al.*, 2017; Tristán, Gort e Íñigo, 2013) se reflexiona sobre la reducción de posibilidades de acceder a la educación superior, ya sea por falta de oferta de plazas, por el incremento de los requisitos para el acceso o por condiciones de partida que, aunque están determinadas por las características de los estudiantes que culminan la enseñanza preuniversitaria, propician el acceso de personas blancas e hijos de profesionales, universitarios y dirigentes. Se enuncia que la preferencia por opciones de estudio con una salida más rápida al mercado de trabajo, junto a la falta de preparación para realizar los exámenes de ingreso, fueron los motivos más declarados por estudiantes de preuniversitario para no optar por la educación superior (Tejuca *et al.*, 2017, p. 174).

En la educación superior los cambios han estado orientados al aumento de la calidad de los egresados. Entre los más significativos del período se encuentran la obligatoriedad de aprobar los exámenes de ingreso independientemente de la modalidad de acceso (curso regular diurno, por encuentros y a distancia). La transformación de las sedes universitarias municipales (SUM) en centros universitarios municipales (CUM) concentrados en determinados territorios fue otra de las medidas y respondió a la aspiración de incrementar la profesionalidad de los docentes y la relación con el territorio (Figuroa, 2010). Como resultado de estas transformaciones la tasa bruta de escolarización en la educación superior<sup>3</sup> alcanzó en el curso 2015-2016 la cifra mínima de 16 % y la matrícula universitaria se contrajo casi tres veces respecto a la del curso 2010-2011.<sup>4</sup>

Varios estudios realizados sobre los efectos de los cambios en la educación superior alertan sobre las características de los estudiantes que acceden a este nivel de enseñanza. Son principalmente mujeres, personas con color de la piel blanco cuyos padres son universitarios y profesionales y que viven en las cabeceras municipales y provinciales (Tejuca, Gutiérrez y García, 2015; Tejuca *et al.*, 2017). Otros, además, llaman la

atención sobre el enfoque más instrumental, de lógica económica, que marca los cambios de la política educativa y sus consecuencias para cumplir la misión humanista de la universidad, así como la posibilidad de llevar a la práctica este enfoque sin un adecuado desarrollo de opciones de empleo a nivel territorial (Quintana, 2016; Echevarría y Tejuca, 2017).

En 2015 se adoptaron nuevas medidas que pretenden ampliar el acceso a la universidad y promover la salida de graduados en menor tiempo y con una preparación más coherente con las ofertas de empleo existentes. Solo tendrán que realizar los exámenes de ingresos aquellos que matriculen en el curso regular diurno. Además, se previó diversificar las carreras que se estudian en estas modalidades y ampliar el número de plazas. Se creó un nuevo nivel de enseñanza de ciclo corto o educación superior no universitaria –entre dos y tres años de duración– con el objetivo de egresar personas en función de las demandas de empleo. Se encuentran en revisión los planes de carrera para reducir las asignaturas básicas y así, acortar el tiempo de duración a cuatro años (Echevarría y Tejuca, 2017; Rodríguez, 2017b; Ferreira, 2017). Entre los efectos inmediatos y positivos se encuentra el incremento de la tasa bruta de escolarización que llegó en el curso 2016-2017 a 21,1 % (MES, 2017).

### **2.3. Empleo**

Las principales transformaciones de la etapa se pueden resumir en torno a la ampliación del empleo en el sector no estatal, así como la reestructuración del aparato estatal, con el proceso de disponibilidad laboral asociado. Como sustento a estas transformaciones se ha producido un marco legal que lo ampara desde el Código del Trabajo aprobado en 2014. En él se legitima la diversidad de formas de propiedad y gestión actuales, a través de disposiciones especiales para regular las relaciones de trabajo entre personas naturales y con formas no estatales, con la actualización de las tradicionales relaciones entre la administración estatal y las personas naturales. Se otorga mayor responsabilidad individual y familiar en la gestión del empleo y en la superación para el trabajo (Echevarría, Díaz y Romero, 2014). Se observa una especie de institucionalidad relativa al trabajo diferente y que no siempre resguarda los derechos laborales con igual cobertura para el sector estatal y el no estatal (Izquierdo y Morin, 2017; Rojas y Peña, 2017).

Como resultado de estos cambios, la estructura de la ocupación según forma de propiedad ha cambiado. Se observa una lenta pero sostenida disminución de los ocupados, que ha pasado de alrededor de los 5 millones en 2010 a los 4,4 millones en 2017, donde las mujeres mantienen tasas de ocupación inferiores a sus pares varones. Se observa además un decrecimiento de la tasa de actividad económica que en 2017 alcanzó la cifra más baja de los últimos 10 años con 63,4 %, inferior para las mujeres (49,4 %) (ONEI, 2018).

Por forma de propiedad, aunque predominan los ocupados en el sector estatal (69 % del total de ocupados en 2017), el sector no estatal tiene mayor dinamismo, especialmente entre los trabajadores privados que representaban el 86,8 % de este grupo en 2017 (ONEI, 2018).

Esta distribución no favorece por igual a mujeres y hombres. En 2017 por cada 100 ocupados en el sector estatal se encontraban alrededor de 46 mujeres (45,6 %) y por cada 100 hombres en el sector no estatal solo existían alrededor de 19 mujeres (18,6 %). En el trabajo por cuenta propia las mujeres solo representan el 33,2 % (ONEI, 2018).

Por grupos etarios predominan los ocupados entre 40-59 años, que representaban el 52,9 % en 2017, seguidos por los de 20-39 (20,8 %). Desde 2011 se observa un crecimiento sostenido de los ocupados en el grupo de 60 años y más como resultado de los cambios promovidos por la Ley de Seguridad y Asistencia Social (2009) que alargó la edad de jubilación en cinco años (65 para hombres y 60 años para mujeres) (MINJUS, 2009). También responde al aplazamiento de la jubilación o la recontractación una vez jubilados, estrategia utilizada ante la incapacidad de las pensiones para cubrir los costos de la vida y la necesidad de complementarlas con otros ingresos.

En 2017 sigue predominando la ocupación en *agricultura, caza, silvicultura y pesca* (17 % de los ocupados), así como en *salud pública y asistencia social* (11 %) y en educación (11 %). La composición por categoría ocupacional, resultante de los cambios que acontecen en el sector no estatal, probablemente contribuya al incremento sostenido de la categoría «obreros/operarios» que representan en 2017 el 43,7 % de los ocupados. Al mismo tiempo se observa una disminución de los técnicos y de los ocupados en los servicios. Las categorías «dirigente» y «administrativo» han tenido un comportamiento estable con ligeros incrementos alrededor de 2013.

Investigaciones realizadas sobre el efecto de los cambios en las políticas de empleo sitúan algunas alertas en factores que determinan el acceso al empleo (Esquenazi y Rosales, 2017). Entre las más relevantes se encuentra la condición de género, pues las mujeres tienen menos probabilidad de participar en el empleo con relación a los hombres (Díaz y Echevarría, 2015; Muñiz, 2016; Galtés, 2017). Las condiciones sociodemográficas de hogares es otro de los factores, pues aquellas personas que viven en hogares donde existen menores de edad, personas con discapacidad o que se dediquen a las labores domésticas tienen menos probabilidades de participar en el empleo que las que no los tienen. Al mismo tiempo, el estudio citado (Esquenazi y Rosales, 2017) encuentra que la dimensión territorial es determinante para el acceso al empleo, ya que las personas que viven en hogares del territorio oriental del país tienen menor probabilidad que las que viven en otras zonas. De igual forma señala que la recepción de remesas reduce la probabilidad de participación laboral (Delgado, 2016).

Las investigaciones citadas dan cuenta del perfil del grupo de personas que no logra aprovechar las oportunidades generadas por estos cambios. Entre sus principales características está que se trata de mujeres de zonas orientales y con escasos activos de partida para autoemplearse o generar empleos.

## **2.4. Seguridad y asistencia social**

La política de seguridad y asistencia social comprende un sistema integral y universal que brinda protección a toda la población ante situaciones de vejez, enfermedad o accidente, maternidad, invalidez y muerte del trabajador o pensionado. El régimen de asistencia social complementa el de seguridad social al brindar protección a las personas no aptas para trabajar o aquellas que por sus condiciones de vida o de salud requieran la ayuda del Estado.

Los lineamientos aprobados en 2012 establecieron la disminución relativa del presupuesto del Estado en el financiamiento de la seguridad social, la consecuente extensión de la contribución de los trabajadores del sector estatal y la aplicación de regímenes especiales de contribución en el no estatal, lo que asegura el amparo por la seguridad social de todos los trabajadores, con independencia de la forma de propiedad o gestión en que se empleen. Desde 2012 los gastos en seguridad social se han incrementado sistemáticamente, acorde con el incremento de la población de 60 años y más. Las pensiones por edad, invalidez total y muerte representan su principal componente al cubrir más del 95 % del total de los gastos en el período analizado (ONEI, 2018). Se observa un incremento de la cantidad de beneficiarios entre 2010-2014 y una tendencia a la disminución entre 2015-2017; no obstante, la pensión media continúa creciendo y llegó en 2017 a alcanzar 286 CUP.

Investigaciones realizadas señalan que este incremento de la pensión media aún resulta insuficiente frente al incremento de los precios, por lo que no se podrán enfrentar los gastos básicos (Anaya y García, 2019; Ivonet, 2017). Las estimaciones de gasto per cápita mensual en alimentación para los hogares con ingresos provenientes de salarios y pensiones del Estado se encuentran entre 297 y 334 CUP mensuales (primera variante) y 138 a 171 CUP (segunda variante).<sup>5</sup> Los cálculos realizados por Ivonet (2017) sobre la estructura del gasto de personas mayores de 60 años en Santiago de Cuba en 2016 asignan a la alimentación entre el 44-46 % para los grupos identificados;<sup>6</sup> el monto mensual de los requerimientos materiales para estos grupos oscila entre 528 y 573 pesos. En ambos estudios, los estimados de gastos per cápita son superiores a las prestaciones de la seguridad social y al monto de las pensiones de la asistencia social recientemente aprobado.<sup>7</sup>

Respecto a la asistencia social, los lineamientos de 2012 definieron que la protección social la reciban las personas que realmente la necesitan y se eliminan o ajustan prestaciones que pueden ser asumidas por las personas o sus familiares. Los lineamientos de 2017 incluyen entre las personas aptas para recibir subsidios para la satisfacción de necesidades básicas, además de las impedidas para el trabajo y que no cuentan con familiares que les brinden apoyo, aquellas que se encuentran en condiciones de riesgo o vulnerabilidad.

Luego del abrupto decrecimiento de los gastos a partir de 2008, que en 2011 representaban casi la mitad de los del año anterior, se constata una discreta recuperación de los principales indicadores de asistencia social desde 2015 –en especial los gastos–, aunque sin alcanzar los valores previos.

Entre los principales beneficiarios de la asistencia social se encuentran adultos mayores, personas con discapacidad y en menor medida madres de hijos con discapacidad severa y beneficiarios del servicio de asistente social a domicilio. La información sobre estos beneficiarios del servicio de asistencia social no permite

precisar la cobertura de la política de protección para otras personas con situaciones de riesgo o vulnerabilidad, términos usualmente utilizados en el país para hacer referencia a las condiciones de pobreza.<sup>8</sup>

## 2.5. Vivienda

Los lineamientos aprobados en 2012 establecen la prioridad de las labores de mantenimiento y conservación del fondo habitacional –incluidas las formas no estatales de gestión– para solucionar los problemas de vivienda, así como el incremento de la comercialización de materiales de construcción y el aseguramiento de estos programas a nivel municipal y en zonas rurales. La significativa proporción del esfuerzo propio en la construcción de viviendas y la contribución de los propietarios para sufragar gastos de reparación de elementos comunes de edificios multifamiliares indican la mayor responsabilidad individual-familiar en esta esfera. Se autoriza la compraventa de viviendas y se establece la flexibilización y agilización de sus trámites. Se establecen precios no subsidiados de los materiales para la construcción, rehabilitación y conservación y en los casos necesarios se otorgan subsidios a las personas. En la Conceptualización se señala que se preste especial atención a la necesidad de que toda la población disponga de condiciones dignas de hábitat y vivienda, incluida la subvención estatal a las familias cuya situación económica lo requiera, de acuerdo con las posibilidades objetivas de la economía.

Según datos del último censo realizado, el 39 % del fondo habitacional del país se encontraba en regular y mal estado; la mayor parte de las viviendas son casas y apartamentos, sin embargo, el 2,22 % son bohíos, el 0,32 % improvisadas y 0,49 % son habitaciones de cuarterías; y existen altos niveles de cobertura de servicios básicos<sup>9</sup> (ONEI, 2015). En 2018 se contabilizaban como déficit habitacional 929 695 viviendas (Castro, 2018). Para solucionarlo se realizaron diferentes acciones que a finales de año se integraron en el Programa Nacional de la Vivienda. Los ejes fundamentales de dicha política son el crecimiento de la producción local de materiales de construcción y la participación popular. Tiene como objetivo recuperar el déficit habitacional en diez años y priorizar la construcción de viviendas para damnificados por afectaciones climatológicas y condiciones precarias. Su financiamiento es en un 60 % por esfuerzo propio y el resto por contribución centralizada, con excepción de las provincias La Habana y Santiago de Cuba por su grado de complejidad. El Programa de Producción Local y Venta de Materiales de la Construcción del Ministerio de la Construcción deberá producir a nivel local un módulo con 17 materiales genéricos,<sup>10</sup> que permitirá la autonomía de los territorios en la producción de materiales a partir de sus potencialidades. Por el plan nacional serán provistos 10 elementos que por sus características no se pueden fabricar localmente como cables, luminarias, muebles sanitarios y cemento (Figueredo y Romeo, 2018).

Si bien debe reconocerse la jerarquización del segundo problema más acuciante para la vida cotidiana de los cubanos luego de la alimentación, varias preocupaciones resultan relevantes. La primera es la capacidad de los hogares en situación económica menos ventajosa para construir y reparar viviendas por esfuerzo propio, es

decir, comprar materiales y pagar mano de obra. La segunda concierne al otorgamiento de subsidios a las personas para la reparación de sus viviendas, política que aunque ha sido favorable para los núcleos necesitados, muestra fisuras en su alcance –existen personas necesitadas que no cumplen los requisitos establecidos para recibir este beneficio– y ejecución.<sup>11</sup> La tercera radica en la desventaja estructural relativa de aquellos municipios en los que no existen condiciones para la producción de la industria local, ya sea por falta de tradición o por falta de materias primas; por otro lado, la escala local para la producción de materiales de la construcción no siempre podría verse como la solución más eficiente en términos de costos.

## CONCLUSIONES

Las transformaciones impulsadas desde la segunda década del siglo XXI mantienen como meta la equidad y la justicia social. Para su alcance resulta imprescindible un acompañamiento de políticas sociales de cobertura universal que fomenten la inclusión social de los grupos que tienen menos posibilidades de aprovechar las oportunidades abiertas por las reformas.

En términos de salud y educación Cuba cuenta con innegables resultados a nivel regional, sin embargo, las modificaciones resultantes de los procesos de reorganización de estos ámbitos pueden afectar a corto y mediano plazo la accesibilidad a estos servicios, con el consiguiente deterioro de los indicadores que nos han situado a la cabeza de Latinoamérica.

Las políticas de empleo se extienden y reconocen en mayor grado al sector no estatal, aunque en términos de derechos laborales aún quedan vacíos y generalidades que la práctica debe cubrir para garantizar la equidad. Estas políticas conceden ahora mayor protagonismo a los individuos y familias en su gestión, que si bien permite el desarrollo de la capacidad de agencia, podría colocar en desventaja a aquellos individuos/familias que cuenten con pocos activos de partida o redes sociales para realizar esta gestión.

En cuanto a las políticas de seguridad social se mantiene una amplia cobertura, sin embargo, constituye un desafío mantener el fondo de pensiones ante el aumento de las personas que llegan a la edad de jubilación. Los aportes de las entidades empleadoras y de los trabajadores a lo largo de sus vidas toman mayor peso en la conformación de este fondo. Las medidas de asistencia social han focalizado el uso del gasto, no obstante, constituye un desafío tanto la identificación adecuada de los más necesitados como el tipo de apoyo provisto para su desarrollo como seres humanos.

Uno de los principales retos de la actual etapa es la articulación virtuosa entre política social y económica que logre la integración de ambas a favor del desarrollo. Se requiere promover una visión integral e intersectorial de la política social –con adecuado balance de las prioridades que se otorgan a diferentes sectores y los ámbitos social y doméstico-familiar–, así como articular políticas sectoriales con políticas de población, juventud, género, territoriales, entre otras dimensiones transversales. La universalidad de las políticas sociales se debe

complementar con instrumentos de focalización, políticas específicas y diferenciadas con el propósito de disminuir las inequidades y atender las situaciones de pobreza. Este proceso debe ir acompañado de un monitoreo sistemático de los impactos de las políticas sociales y económicas en los grupos con desventajas. La promoción de la participación social a través de instrumentos que promuevan la integración de los beneficiarios finales al diseño y evaluación de acciones es uno de los elementos clave para garantizar la sostenibilidad del modelo de sociedad deseado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBIZU CAMPOS, J. C. y F. CABRERA (2014): «La mortalidad en Cuba según el color de la piel», *Novedades de Población*, <<http://www.novpob.uh.cu/index.php/rnp/article/view/239/236>> [08/02/2015].
- ALFONSO, A. (2016): *Los cubanos. ¿Cuidan su salud?*, CEDEM, La Habana.
- ÁLVAREZ, E. y J. MATTAR (2004): *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, CEPAL/INIE/PNUD, La Habana.
- ANAYA, B. y A. GARCÍA (2019): «Gastos básicos de las familias cubanas urbanas dependientes de salarios y pensiones: dinámica reciente», en B. Anaya e I. Díaz, *Economía cubana: entre cambios y desafíos*, Casa Ruth Editorial, La Habana, pp. 65-88.
- BARRIOS, M. (2010): «Después de la secundaria, ¿qué estudiaremos?», *Juventud Rebelde*, <<http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2010-03-06/después-de-la-secundaria-que-estudiaremos>> [06/03/2010].
- CASTELL-FLORIT, P. (2007): *La intersectorialidad en la práctica social*, Editorial Ciencias Médicas, La Habana.
- CASTRO, Y. (2018): «La construcción de viviendas es una prioridad para el Gobierno cubano», *Granma*, 18 de diciembre, p. 2.
- CECCHINI, S.; R. FILGUEIRA y C. ROSEL (2015): *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, CEPAL, Santiago de Chile.
- DELGADO, D. (2016): «Efectos del uso diferenciado de las remesas en la desigualdad social. Un estudio en la capital cubana», en *Nuevas diferencias: desigualdades persistentes en América Latina y El Caribe*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 187-234.
- DÍAZ, I. y D. ECHEVARRÍA (2015): «Mujeres emprendedoras en Cuba: un análisis imprescindible», en O. P. Villanueva y R. Torres, *Miradas a la Economía cubana: análisis del sector no estatal*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 145-158.
- ECHEVARRÍA, D.; I. DÍAZ y M. ROMERO (2014): «Política de empleo en Cuba 2008-2014: desafíos a la equidad en Artemisa», en VV.AA., *Economía cubana: transformaciones y desafíos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, pp. 335-366.

- ECHEVARRÍA, D. y M. TEJUCA (2017): «¿Formación del ser o del hacer? La educación para el trabajo en Cuba (2000-2015). Coherencia entre políticas educativas y de empleo», en R. Torres y D. Echevarría, *Miradas a la Economía cubana. Un acercamiento a la actualización seis años después*, Casa Ruth Editorial, La Habana, pp. 97-107.
- ESPINA, M. (2012): «Retos y cambios en la política social», en P. Vidal y O. E. Pérez, *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 157-172.
- ESQUENAZI, A. y S. ROSALES (2017): «Determinantes de la participación laboral en Cuba», *Economía y Desarrollo*, vol. 158, n.º 2, pp. 169-188.
- ESTÉVEZ, K. y L. ABADIE (2014): «Continuidades de estudios. Realidades y desafíos en Cuba», *Estudios*, n.º 1, enero-junio, pp. 4-14.
- FERREIRA, N. (2017): «Cambios en la Educación Superior cubana, ¿para bien?», *Progreso Semanal*, <<https://progresosemanal.us/20170130/cambios-la-educacion-superior-cubana-bien/>> [31/01/2017].
- FERRIOL, A.; M. RAMOS y L. ANÉ (2004): «Reforma económica y población en riesgo en Ciudad de La Habana. Informe de investigación», INIE, La Habana.
- FIGUEREDO, O. y L. ROMEO (2018): «Política de construcción de viviendas: Cuba estima recuperar déficit habitacional en 10 años», <<http://www.cubadebate.com/mesaredonda>> [03/12/2018].
- FIGUEROA, M. (2010): «La integración de las sedes universitarias municipales. Retos y perspectivas en el municipio Martí», <<https://www.monografias.com/trabajos70/integracion-sedes-universitarias-municipales/integracion-sedes-universitarias-municipales.shtml>> [15/02/2015].
- FLEITAS, R. (2013): «Familias pobres y desigualdades de género en salud: el caso del barrio de San Isidro», CLACSO-CROP, Buenos Aires.
- FUENTES, S. (2016): «El acceso a los servicios de salud y la capacidad de enfrentamiento familiar ante situaciones de quebrantamiento de la salud. ¿Un lugar desde el cual pensar la reproducción de desigualdades en la Cuba actual», tesis de maestría, FLACSO-Cuba, La Habana.
- GALTÉS, I. (2017): «Desigualdad de ingresos en Cuba. ¿Qué papel juegan los salarios?», en R. Torres y D. Echevarría, *Miradas a la economía cubana. Un acercamiento a la «actualización» seis años después*, Casa Ruth Editorial, La Habana, pp. 81-93.
- ÍÑIGUEZ, L. (2012): «Aproximación a la evolución de los cambios en los servicios de salud en Cuba», *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 38, n.º 1, pp. 109-125.
- IVONET, M. (2017): «Gestión pública de la seguridad económica de las pensiones mínimas de vejez», tesis doctoral, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba.
- IZQUIERDO, O. y J. MORIN (2017): «El modelo económico y social de desarrollo socialista y los actores laborales no estatales. La participación laboral y el sistema político en el contexto de la actualización del sistema económico y social», en O. Izquierdo y H. J. Burchardt, *Trabajo decente y sociedad. Cuba bajo la óptica de los estudios sociolaborales*, Editorial UH, La Habana, pp. 133-159.

- MARTINEZ, J. y D. SANCHEZ-ANOCHEA (2017): «La política social durante la década expansiva en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación», en M. Zabala (coord.), *Debates actuales sobre política social. Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe*, FLACSO-FES, La Habana, pp. 121-146.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR (MES) (2017): «Prontuario Estadística Educación Superior Curso 2016-17», La Habana.
- MINISTERIO DE JUSTICIA (MINJUS) (2009): «Ley 105/08 de Seguridad Social», *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria 22 de enero 2009.
- MUÑOZ, C. (2016): «Desigualdad salarial entre hombres y mujeres. Un primer acercamiento a la situación cubana», tesis de diploma, Universidad de La Habana.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (ONEI) (2015): «Censo de población y viviendas», La Habana.
- ONEI (2018): «Anuario estadístico de Cuba 2017», La Habana.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC) (2011): «Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución», La Habana.
- PCC (2017): «Documentos del VII Congreso del Partido», Primera y Segunda Parte, La Habana.
- QUINTANA, D. (2016): «Los cambios en la educación superior cubana o la invisibilidad de lo público. Apuntes para un debate», *Cuba Posible. Dossier sobre Educación Superior*, La Habana, pp. 91-97.
- RODRÍGUEZ, L. (2015): «Incrementan opciones de estudio en la Educación Técnica y Profesional», *Granma*, <<http://www.granma.cu/archivo?q=Incrementan+opciones+de+estudio+en+la+Educacion>> [16/09/2015].
- RODRÍGUEZ, L. (2016): «Perfeccionamiento de la Educación: que los cambios se parezcan al territorio», *Granma*, <<http://www.granma.cu/cuba/2016-07-05/perfeccionamiento-de-la-educacion-que-los-cambios-se-parezcan-al-territorio->>> [05/06/2016].
- RODRÍGUEZ, L. (2017a): «Nueve preguntas sobre el perfeccionamiento de la educación cubana», *Granma*, <<http://www.granma.cu/cuba/2017-06-08/nueve-preguntas-sobre-el-perfeccionamiento-de-la-educacion-cubana-08-06-2017-22-06-18>> [08/06/2017].
- RODRÍGUEZ, L. (2017b): «Educación Superior: un curso escolar de cambios y retos», *Granma*, <<http://www.granma.cu/cuba/2017-08-30/educacion-superior-un-curso-escolar-de-cambios-y-retos->>> [30/08/2017].
- RODRÍGUEZ, O. (2006): «Modelos de salud en Cuba. Habla un protagonista. Entrevista a Francisco Rojas Ochoa», *Temas*, n.º 47 , pp. 35-43.
- ROJAS, M. y A. PEÑA (2017): «Nexos mercado laboral-desigualdades. Algunas reflexiones desde el contexto cubano actual», en O. Izquierdo y H. J. Burchardt, *Trabajo decente y sociedad. Cuba desde la óptica de los estudios sociolaborales*, Editorial UH, La Habana, pp. 165-186.

- SKEEN, M. (2015): «Opiniones y valoraciones de la población sobre las transformaciones del Sistema de Atención Primaria de Salud Pública en el municipio Plaza de la Revolución 2010 y 2014», tesis de maestría, FLACSO-Cuba, La Habana.
- TEJUCA, M.; O. GUTIÉRREZ e I. GARCÍA (2015): «El acceso a la educación superior cubana en el curso 2013-2014: una mirada a la composición social territorial», *Revista Cubana de Educación Superior*, n.º 3, septiembre-diciembre, pp. 42-61.
- TEJUCA, M.; O. GUTIÉRREZ, G. HERNÁNDEZ e I. GARCÍA (2017): «Análisis del acceso a la educación superior cubana de los estudiantes de preuniversitario en el curso 2014-2015», *Revista Cubana de Educación Superior*, n.º 1, enero-abril, pp. 166-188.
- TRISTÁ, B.; A. GORT y E. ÍÑIGO (2013): «Equidad en la educación superior cubana: logros y desafíos», *Revista Lusófona de Educacao*, n.º 24, p. 117-133.
- ZABALA, M. (2015): «Equidad social y cambios económicos en Cuba: retos para la atención a la pobreza y las desigualdades», en M. Espina y D. Echevaría, *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico*, Editorial de Ciencias Sociales y Ruth Casa Editorial, La Habana, pp. 32-49.
- ZABALA, M. (2017): «Las políticas sociales en la investigación del desarrollo social», en M. Zabala, *Debates actuales sobre política social. Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe*, FLACSO-FES, La Habana, pp. 254-277.

#### Notas aclaratorias

<sup>1</sup>Las autoras consideran que la estrategia de desarrollo del país hasta 2030 está planteada en los documentos Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución (PCC, 2011); Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano del Desarrollo Socialista; Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos; Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021 (PCC, 2017), Documentos del VII Congreso del Partido aprobados por el Pleno del Comité Central el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio del 2017, Primera y Segunda Parte (PCC, 2017).

<sup>2</sup>Sobre estos temas se han realizado numerosos estudios por el Instituto Nacional de Higiene, Epidemiología y Microbiología (INHEM), el Instituto de Medicina Tropical Pedro Kourí (IPK), el Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano y la Escuela Nacional de Salud Pública (ENSAP). Otros trabajos relevantes son Alfonso (2016), Albizu Campos y Cabrera (2014) y Fleitas (2013).

<sup>3</sup>Este indicador expresa, en porcentaje, la relación entre la matrícula total de estudiantes de la Educación Superior respecto a la población cubana en el rango de edades de 18 a 24 años.

<sup>4</sup>Se debe tener en cuenta que las altas cifras alcanzadas en el curso 2010-2011 no tienen precedentes en la historia cubana. Fue el resultado de una política de ampliación del acceso a la educación superior a partir de la creación de las SUM, la ampliación de plazas, la disminución de los requisitos de ingreso, entre otros elementos; así que cualquier comparación con este período debe ser valorada en su contexto.

<sup>5</sup>Las variantes atienden a dos diferentes referencias del consumo calórico: primera variante 3 524 kcal diarias, equivalentes al consumo aparente estimado para 2016 y segunda variante de 2 400 kcal diarias, equivalente a la recomendación nutricional promedio para la población cubana en ese año (Anaya y García, 2019).

<sup>6</sup>La autora identificó cuatro grupos de consumo: mujeres entre 60 y 74 años, hombres entre 65-74 años, cuarta edad entre 75-89 años, nonagenarios entre 90-99 años y más de 100 años.

<sup>7</sup>En septiembre de 2018 se anunció un incremento de las pensiones que se encontraban por debajo del salario mínimo (225 pesos) en 70 pesos.

<sup>8</sup>No existen estadísticas públicas oficiales y actualizadas sobre este fenómeno, en 2001 se estimaba en alrededor de un 20 % la población urbana (Ferriol, Ramos y Ané, 2004).

<sup>9</sup>El 98,7 % de las viviendas dispone de alumbrado eléctrico, el 87,7 % utiliza electricidad o gas para cocinar y el 74,4 % dispone de acueducto (ONEI, 2015).

<sup>10</sup>Áridos, elementos de pared, cubierta y piso, bloques, carpintería de hormigón.

<sup>11</sup>Hasta octubre de 2018 se habían dejado de ejecutar 379 millones de pesos otorgados para este fin (Castro, 2018) y no existe un control sistemático a los subsidios otorgados (Figueredo y Romeo, 2018).

### **Conflictos de intereses**

Las autoras declaran que no existen conflictos de intereses.

### **Contribución autoral**

María del Carmen Zabala: originó la idea del artículo, hizo parte de los análisis, la discusión y la redacción general.

Dayma Echevarría León: originó la idea del artículo, hizo parte de los análisis, la discusión y la redacción general.