

Bert Hoffmann (ed.)

Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2021

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

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



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

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

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

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

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

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

Contenido

Bert Hoffmann

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

Parte I: Políticas sociales

Laurence Whitehead

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

Betsy Anaya Cruz / Anicia García Álvarez

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

Blandine Destremau

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

Mireia Carrasco Ferri / María Jiménez Campos

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

Anicia García Álvarez / Betsy Anaya Cruz

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

Parte II: Transformación institucional en la vida económica

José Antonio Alonso / Pavel Vidal

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

Marcel Kunzmann

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

Louis Thiemann / Claudia Mare

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

Ruxandra Ana

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

Rosa María Voghon Hernández

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

Parte III: La reforma constitucional y sus implicaciones

José Chofre-Sirvent

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

Carmen Antón Guardiola

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

Yanina Welp

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

Francisco Sánchez

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

Bert Hoffmann

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

Berlín, julio de 2021

Bibliografía

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