

Gasto social y equidad en el contexto de la actualización del modelo económico y social cubano

Social Spending and Equity in the Context of the Updating of the Cuban Economic and Social Model

Silvia Odriozola Guitart¹* <https://orcid.org/0000-0003-2820-1202>

¹ Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.

* Autor para la correspondencia: silviao@fec.uh.cu

RESUMEN

El presente trabajo tiene como propósito analizar la eficiencia y eficacia del gasto social en Cuba, teniendo en cuenta que este sirve como referente para analizar la importancia asignada a la política social en un país. Para ello, se parte del análisis de la situación actual de Cuba en comparación con América Latina, a partir del empleo de diversos indicadores de desempeño social. Asimismo, se construye un indicador sintético de tal desempeño como medida de eficacia y se compara con los gastos erogados a tales efectos, como medida de eficiencia. Se constata que Cuba es el país más eficaz de la región, pero a la vez el menos eficiente. Para enfrentar tal desafío, se sintetiza un conjunto de reflexiones de política para contribuir a la mejora de la equidad en el país.

Palabras clave: América Latina, Cuba, equidad, política social.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the efficiency and effectiveness of social spending in Cuba, considering that this serves as a reference to analyze the importance assigned to social policy in a country. For this purpose, it starts with the analysis of Cuba's current situation in comparison with Latin America, based on the use of different social performance indicators. Likewise, a synthetic indicator of such performance is constructed as a measure

of effectiveness and is compared with the expenditures spent for such purposes, as a measure of efficiency. It is found that Cuba is the most effective country in the region, but at the same time the least efficient. In order to face this challenge, a set of policy reflections is synthesized to contribute to the improvement of equity in the country.

Keywords: *Latin America, Cuba, equity, social policy.*

Recibido: 8/1/2021

Aprobado: 25/2/2021

Códigos JEL: H0, H5, H10, H21, M14

INTRODUCCIÓN

En el marco del actual proceso de transformaciones del modelo económico y social cubano es importante volcar la mirada a la sostenibilidad del gasto social y los retos que entraña para garantizar la equidad.

El gasto social es el monto de recursos destinados al financiamiento de planes, programas y proyectos que tienen por objetivo generar un impacto positivo en algún problema social, con efectos redistributivos, sociales y económicos (Martínez, 2010). Según la clasificación internacional por funciones de gobierno que adopta la Dirección de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), este incluye las partidas de educación, salud, vivienda, servicios comunitarios, protección social, actividades recreativas, cultura, religión y protección del medioambiente.

Este puede ser analizado desde diferentes perspectivas, de acuerdo al tipo de sector social que realiza cada función (educación, salud, desarrollo social, trabajo, vivienda, obras públicas); sus receptores (según nivel de ingresos, edad, localización geográfica, sexo o grupo cultural-étnico); el tipo de producto específico que cubre de acuerdo a cada función; su fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los «beneficiarios», transferencia de privados o del exterior); el agente ejecutor (gobierno, corporaciones «privadas» no financieras, corporaciones «privadas» financieras, instituciones sin fines de lucro,

organismos internacionales, hogares); o su objetivo de impacto, destino o partida de costos (gastos corrientes y de inversión).

El presente trabajo centra su análisis en el gasto público social –medida del dinero erogado por el Estado, tanto del nivel central como del regional, en todas las acciones emprendidas en los seis sectores sociales antes mencionados–, el cual sirve como referente para analizar la importancia asignada a la política social en un país. El análisis de sus variaciones en el tiempo y la forma en que se vinculan al comportamiento de la economía permite discutir en qué medida las políticas sociales han estado atadas a las posibilidades y ciclos económicos. Es útil efectuar el análisis comparado entre regiones, países e incluso sectores para poder establecer el tamaño de los gastos sociales a falta de otros referentes, como es, en particular, el valor de los servicios que hay que proveer y que son difíciles de determinar. El análisis del gasto social permite también estudiar la orientación de la política social y, a su vez, conocer cuáles pueden llegar a ser sus resultados. El gasto social constituye, por ende, tanto un efecto de las políticas sociales como uno de sus determinantes (Molina, 2003).

Entre las principales limitaciones para el análisis del caso latinoamericano se encuentran el hecho de que el gasto social no público (privado, organizaciones no gubernamentales, etcétera) no se mide; la cobertura de medición es heterogénea, lo que dificulta la comparabilidad; la desagregación de la información es limitada; y la clasificación funcional de los países y los periodos no son homogéneos. Asimismo, el gasto social se entiende como una actividad contable más que de gestión social y no se asocian los gastos con los objetivos de las políticas sociales (Martínez, 2010).

A pesar de tales dificultades, en los últimos decenios se han realizado múltiples esfuerzos en el área por avanzar en esta dirección: se ha incrementado la producción científica al respecto, la organización de seminarios regionales e internacionales, la promulgación de bases de datos, entre otros. Cuba ha sido también parte de estos esfuerzos y ha integrado el grupo de países que han sido objeto de comparación.

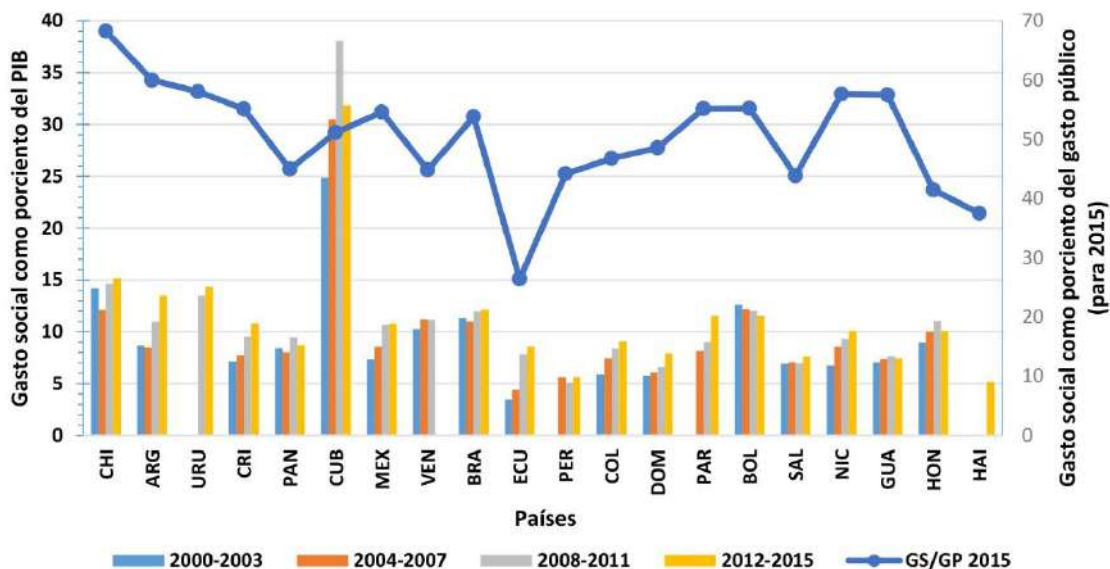
Desde la mirada nacional, dichos trabajos no han sido lo suficientemente abundantes, de ahí la motivación del presente artículo. Este ha quedado estructurado en tres apartados: en el primero de ellos se analiza la situación actual de la región y la de Cuba con respecto a esta, de acuerdo a una selección de indicadores vinculados al tema objeto de estudio; en el segundo se analiza la eficacia y eficiencia del gasto social en Cuba, así como su estructura; finalmente,

en el tercero y último se incluye un conjunto de reflexiones de política para contribuir a la mejora de la equidad en el país.

EL GASTO SOCIAL: RESULTADOS PARA AMÉRICA LATINA Y CUBA

En los últimos decenios, el gasto público social en América Latina¹ se ha incrementado, pasando de un 9,5 % del PIB entre 1990 y 1991 a 10,5 % a inicios del milenio (Martínez, 2010). Para el 2015 esta cifra alcanzó el 14,5 %, su valor más alto en los más recientes años. Asimismo, el gasto social per cápita alcanzó en 2015 un promedio de 728 dólares a precios de 2010, al considerar la cobertura de gobierno central, y presentó un crecimiento en torno al 60 % en relación con el valor del año 2000 y superior al 20 % acumulado en los últimos cinco años (CEPAL, 2017). El nivel de gasto social alcanzado en 2015 representa un poco más de la mitad del gasto público total de ese año, pasando de 45,2 % en el 2000 a 51,9 %.

En el análisis por países (Figura 1), agregando el caso cubano,² se observa que, a pesar de los incrementos en el gasto social, este tiene valores muy heterogéneos en la región, distinguiéndose, como tendencia, mayores valores en los países sudamericanos y menores en los centroamericanos. En este panorama resalta Cuba, la cual alcanza cifras superiores al 25 % como proporción del PIB.

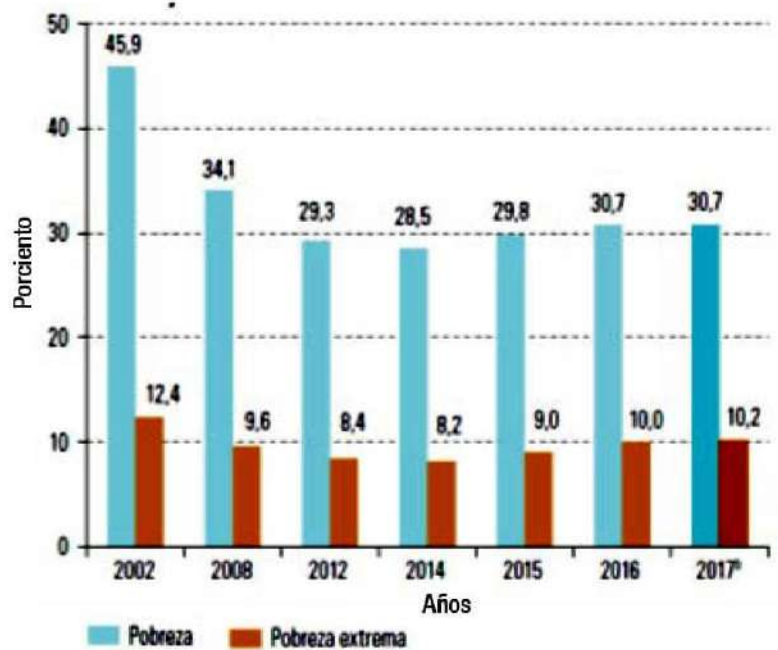


Fuente: Elaborado a partir de Ministerio de Finanzas y Precios de la República de Cuba (MFP) (2018) y CEPAL (2020).

Figura 1. Gasto social del gobierno central como porcentaje del PIB en veinte países de América Latina (2000-2015).

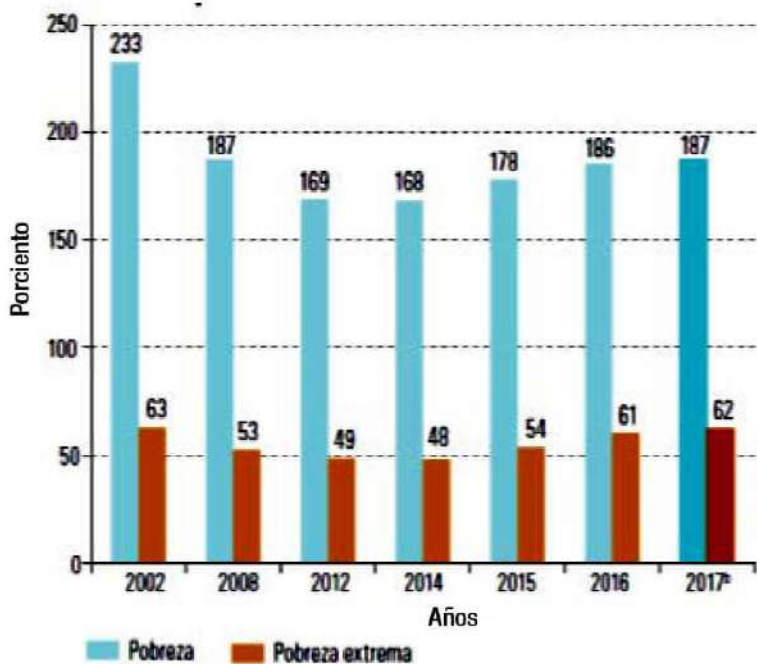
Esta creciente inversión en la esfera social ha tenido un reflejo en la mejora de algunos de los indicadores sociales en la región como resultado de la aplicación de políticas públicas más activas por parte de los gobiernos. No es casual que el periodo coincida, además, con el ascenso al poder de gobiernos de izquierda en más de la mitad de los países en estudio (Romero, 2015).

Las estimaciones actualizadas sobre pobreza y pobreza extrema de CEPAL (2017) revelan que ciertamente entre los años 2002 y 2014 ambos fenómenos se redujeron considerablemente en el agregado regional, aunque a un ritmo cada vez menor (Figuras 2a, 2b). El principal descenso se produjo entre 2002 y 2008, que se pasó de 233 000 000 a 187 000 000 de personas en estado de pobreza y de 63 000 000 a 53 000 000 de personas en pobreza extrema.³ Estos resultados son también consistentes con la trayectoria de crecimiento económico experimentada por la región en la década del 2000, especialmente durante el auge de las materias primas, cuya tasa promedio entre el 2003 y el 2013 fue la más alta de las cuatro últimas décadas (3,9 % promedio regional). En 12 de los 18 países considerados en este análisis, la tasa de crecimiento se ubicó por encima del 4 %.



Fuente: CEPAL (2017).

Figura 2a. Evolución de la pobreza y la pobreza extrema en dieciocho países de América Latina (2002-2017).

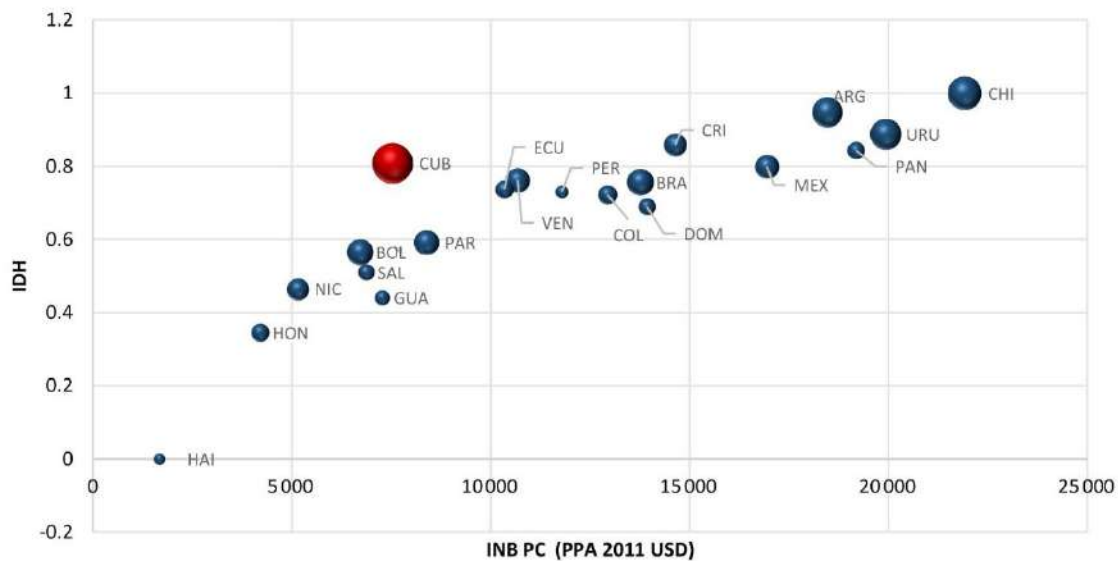


Fuente: CEPAL (2017).

Figura 2b. Evolución de la pobreza y la pobreza extrema en dieciocho países de América Latina (2002-2017).

Sin embargo, en 2015 y 2016 se produjo un incremento en los niveles generales de pobreza y pobreza extrema regionales, a pesar de que estos siguieron disminuyendo en la mayoría de los países. De acuerdo con la información más reciente, en 2016 el número de personas pobres en América Latina llegó a 186 000 000, es decir, el 30,7 % de la población, mientras que la pobreza extrema afectó al 10 % de la población, cifra equivalente a 61 000 000 de personas (CEPAL, 2017).

En otro análisis comparado entre el valor del ingreso nacional de cada uno de los países, el índice de desarrollo humano (IDH) y el gasto público social como porcentaje del PIB (representado por el tamaño de la bola en la Figura 3), se puede constatar que el país que más se aleja de la tendencia es Cuba, al tener un alto valor del IDH con bajos niveles de ingreso nacional. Ello implica que, a pesar de las restricciones económicas que el país ha enfrentado durante los últimos años, se han alcanzado importantes logros sociales, resultado de la voluntad política del gobierno de priorizar la esfera social, especialmente en materia de salud y educación. Lo anterior se refleja, asimismo, en el nivel de gasto público que se destina a tales fines, el más alto de la región.

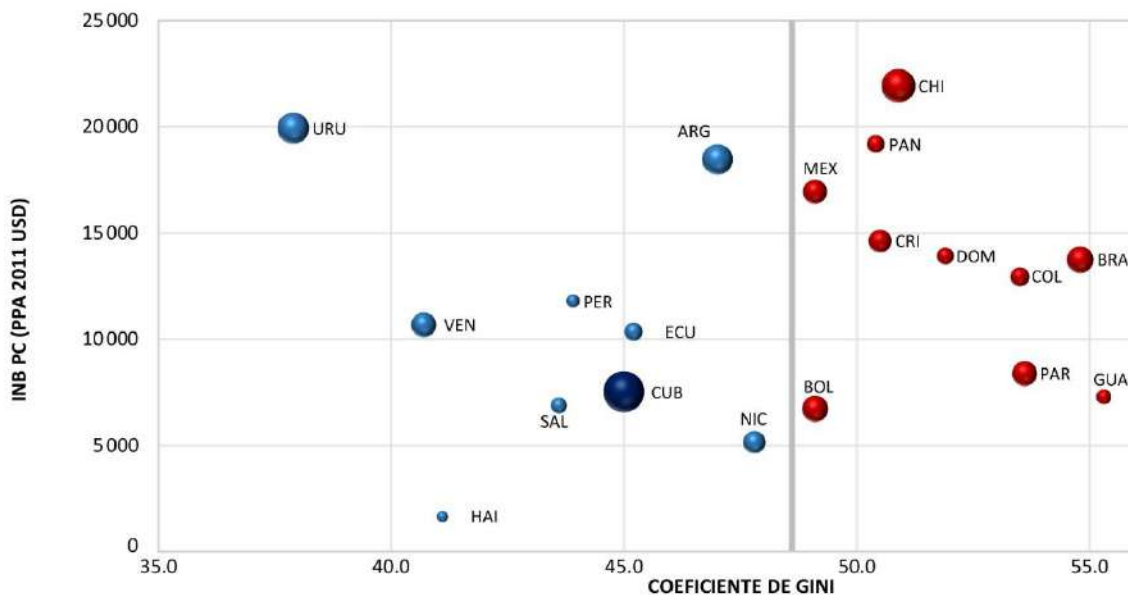


INB: índice nacional bruto; PC: per cápita; PPA: paridad del poder adquisitivo

Fuente: Elaborado a partir de MFP (2018), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018) y CEPAL (2020).

Figura 3. Ingreso nacional-IDH-gasto social en veinte países de América Latina en el año 2017.

Si se realiza una comparación similar, sustituyendo el IDH por el índice de Gini⁴ para introducir una medida de desigualdad (Figura 4), se observa que Cuba sigue teniendo niveles de equidad superiores a la media regional e incluso a países que están mejor posicionados según el IDH, como Chile, Argentina, Costa Rica y Panamá. Esto es coherente con los resultados del posicionamiento en el *ranking* mundial de estos cuatro países según IDH ajustado por la desigualdad (IDH-D), los cuales pierden, respectivamente, 7, 6, 10 y 14 posiciones al compararse su ubicación por el IDH (PNUD, 2018).



Fuente: Elaborado a partir de MFP (2018), PNUD (2018) y CEPAL (2020).

Figura 4. Ingreso nacional-coeficiente de Gini-gasto social en veinte países de América Latina en el año 2017.

De este modo, el hecho de que el gasto social cubano como porcentaje del PIB siga siendo el más alto de los países de América Latina es una clara señal del compromiso del Estado por preservar la equidad y justicia social, motivo por el cual mantiene una parte importante de los servicios de manera gratuita (salud y educación) y subsidia en gran medida el resto de estos. Consecuentemente, la inestable y volátil trayectoria de crecimiento que ha tenido la economía en los últimos años no ha sido motivo para eliminar los beneficios básicos a los

que tienen derecho los ciudadanos cubanos, por lo que se conservan los principios de universalidad e integralidad de la política social.

Sin embargo, en este escenario de tensiones económicas que enfrenta el país, cabría entonces preguntarse cuán eficaz y eficiente ha sido la utilización del gasto social. ¿Responde su estructura interna a la mejor manera de contribuir a la equidad? ¿En qué direcciones deberían alinearse las políticas públicas para garantizar la sostenibilidad del gasto social y sus correspondientes impactos en la equidad? A reflexionar sobre estas interrogantes dedicamos los siguientes apartados.

EFICACIA Y EFICIENCIA DEL GASTO SOCIAL EN CUBA

Para determinar la eficacia y eficiencia del gasto social en Cuba se siguió la propuesta de Alfonso, Schuknecht y Tanzi (2010), quienes calculan un indicador compuesto de desempeño (*performance*) para medir la eficacia a partir de la incorporación de diversas variables, las cuales posteriormente relacionan con el gasto público utilizado, para obtener los resultados en cada una de ellas como medida de eficiencia. Aunque dicho trabajo se realiza para todo el sector público y ha servido de referente para múltiples estudios, incluidos aquellos que lo han adaptado al caso cubano (Doimeadiós y Rodríguez, 2015), dicha metodología se ajusta en este estudio para analizar solamente la parte del gasto público dedicada a la esfera social.

En Acosta *et al.* (2017) se realiza un análisis similar para el gasto social en cada uno de los seis países de la subregión centroamericana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), incluyendo tres de sus componentes: i) educación (matrícula bruta de secundaria y tasa de alfabetismo); ii) salud (mortalidad materna y las tasas de vacunación); y iii) protección social y empleo (desigualdad medida por el coeficiente Gini y la incidencia de la pobreza extrema a partir del porcentaje de la población que gana menos de \$ 1,25 al día).

En el presente trabajo, por insuficiente disponibilidad de datos para los veinte países objeto de estudio, de los seis componentes del gasto social identificados con anterioridad, no se incluyeron las actividades recreativas, cultura y religión ni la protección del medioambiente. De este modo, los cuatro componentes empleados para elaborar el índice de desempeño social (IDS) como medida de eficacia fueron:

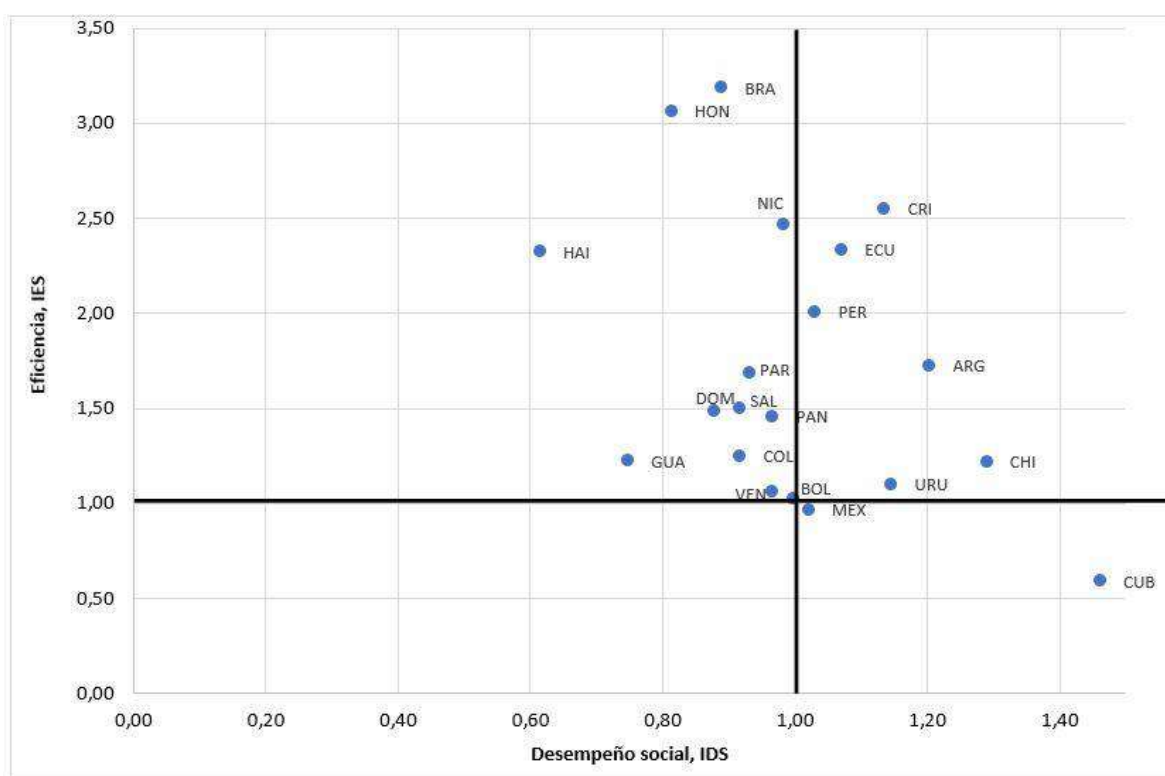
- Educación: medido por los años esperados de escolaridad y años medios de escolaridad, los dos indicadores que se incluyen en el cálculo del IDH.
- Salud: medido por la esperanza de vida al nacer (indicador empleado en el cálculo del IDH) y la tasa de mortalidad infantil de niños menores de 1 año (por cada mil nacidos vivos).
- Vivienda y servicios comunitarios: medido por la proporción de la población que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas y la proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de agua potable.
- Protección social: este componente, por ser más heterogéneo, incluyó una variable de desigualdad (índice de Gini), una vinculada a la seguridad humana (tasa de homicidio) y una de equidad de género (cantidad de escaños en el parlamento ocupados por mujeres).

Una vez definidos los indicadores, se procedió a su normalización en aras de eliminar las disparidades en sus medidas. Para ello se calculó la media de cada indicador para el conjunto de países y luego se halló el cociente entre el valor del indicador para cada país y dicha media. En aquellos indicadores donde valores más altos son menos favorables (como mortalidad infantil y tasa de homicidio), fue empleada la inversa de los valores originales. Para el coeficiente de Gini se utilizó cien menos el valor original. Todos los datos fueron tomados de PNUD (2018)⁵ y CEPAL (2020) Posteriormente se calculó el índice de desempeño para cada componente como el promedio simple de los indicadores que lo componen y, finalmente, se calculó el IDS como promedio simple de los cuatro índices de desempeño por componente.

Para calcular la eficiencia del gasto social se empleó el gasto requerido para obtener los resultados de cada una de las variables incluidas en el IDS como proporción del PIB, según los datos de MFP (2018) para Cuba y CEPAL (2020). Dichos valores también fueron normalizados entre países, y se tomó el valor de uno como la media para cada una de las cuatro categorías. Seguidamente, se procedió a calcular el índice de eficiencia por componente como el cociente entre el índice de desempeño por componente y el valor del gasto público como porcentaje del PIB por componente. Finalmente, se calculó el índice de

eficiencia social (IES) como el promedio simple de los cuatro índices de eficiencia por componente.

En la Figura 5 se muestra la relación entre los niveles de eficacia y eficiencia social, medidos a través de los indicadores IDS e IES. Los países mejor posicionados tanto en términos de eficacia como de eficiencia se ubican en el cuadrante derecha-arriba y son Costa Rica, Ecuador, Perú, Argentina, Chile, y Uruguay. Los cuadrantes de la izquierda, por su parte, agrupan a aquellos países cuyas políticas públicas no han tenido un impacto favorable en términos de bienestar social.



Fuente: Elaborado a partir de MFP (2018), PNUD (2018) y CEPAL (2020).

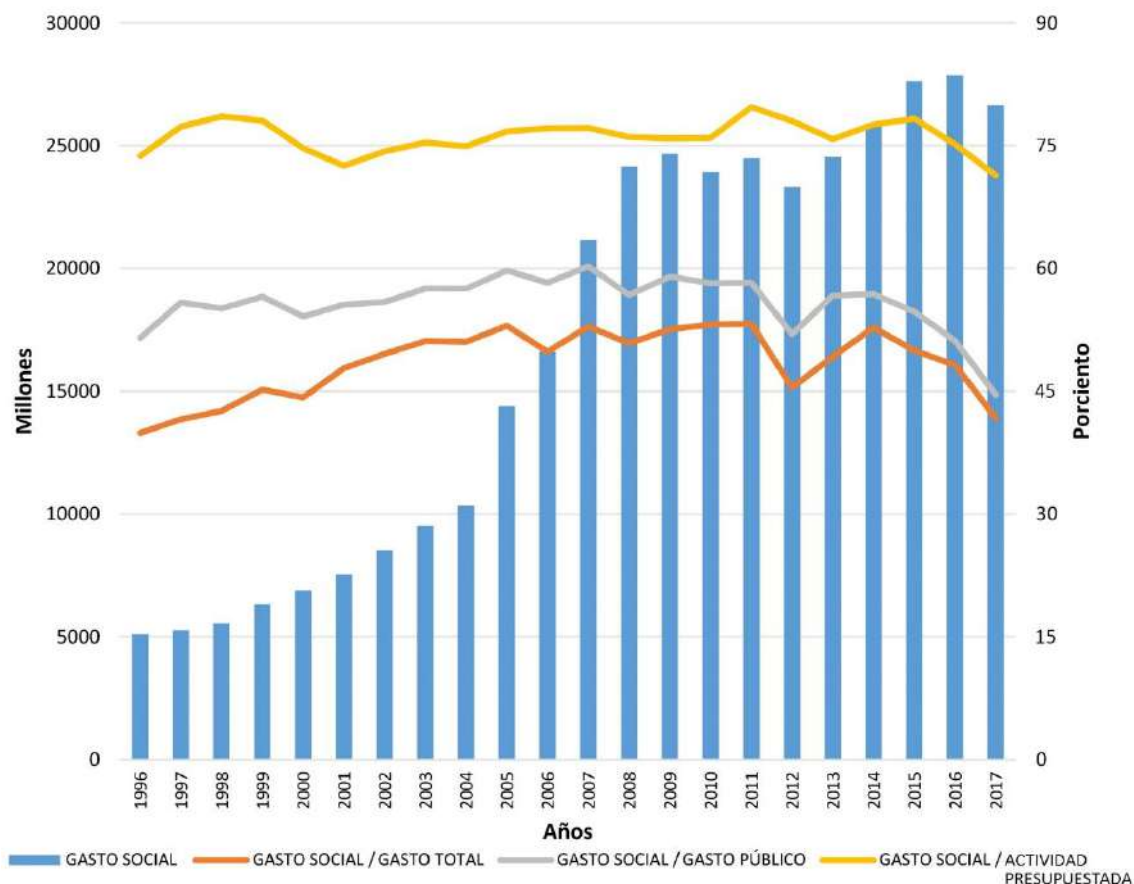
Figura 5. Desempeño social y eficiencia social de veinte países de América Latina en el año 2015.

Para el caso de Cuba se observa que es el país de mejor desempeño social, lo cual es coherente con su trayectoria histórica de resultados positivos en la esfera social, tanto a nivel regional como a nivel, incluso, de países desarrollados. Sin embargo, ostenta el último lugar en el *ranking* de eficiencia, de lo cual se infiere que los excelentes resultados mostrados se

obtienen con un alto costo económico (conclusión coherente con las de Doimeadiós y Rodríguez [2015]).

Ciertamente Cuba es el país con mayores niveles de gasto público social de la región, con una tendencia creciente, a pesar de las difíciles condiciones económicas enfrentadas por la nación en las últimas décadas. Ostenta valores de gasto social promedio como de un 35 % del PIB (entre 2007 y 2016), superiores incluso a los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuya cifra promedio alcanza el 21 %. En países como Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Italia, Noruega y Suecia estos valores superan el 25 % y en otros como Francia y Finlandia son ligeramente superiores al 30 % (OCDE, 2018).

Esta cifra representa para el caso de Cuba más del 50 % del gasto corriente y más del 70 % de la actividad presupuestada (Figura 6), con una ligera tendencia al decrecimiento de su valor relativo, debido al incremento de otras partidas no sociales en el gasto público total. En el Proyecto de Presupuesto del Estado para el 2019 se previó un decrecimiento del 0,7 % de los gastos totales, debido a la disminución de los financiamientos presupuestarios a la actividad empresarial. Consecuentemente, con el objetivo de perfeccionar la asignación presupuestaria, no se reconocen en el gasto del presupuesto del Estado una selección de producciones exportables y de sustitución de exportaciones, las cuales, al no tener naturaleza fiscal, se asignarán a las empresas mediante operaciones cambiarias a través del sistema bancario. Así, la cifra de gastos sociales presupuestados para el 2019 asciende a \$ 38 711 000. Las principales partidas sociales concentran el 73,1 % (27,5 % en salud pública y asistencia social; 23,7 % en educación; 17,2 % en seguridad social; y 4,6 % en cultura y deporte).

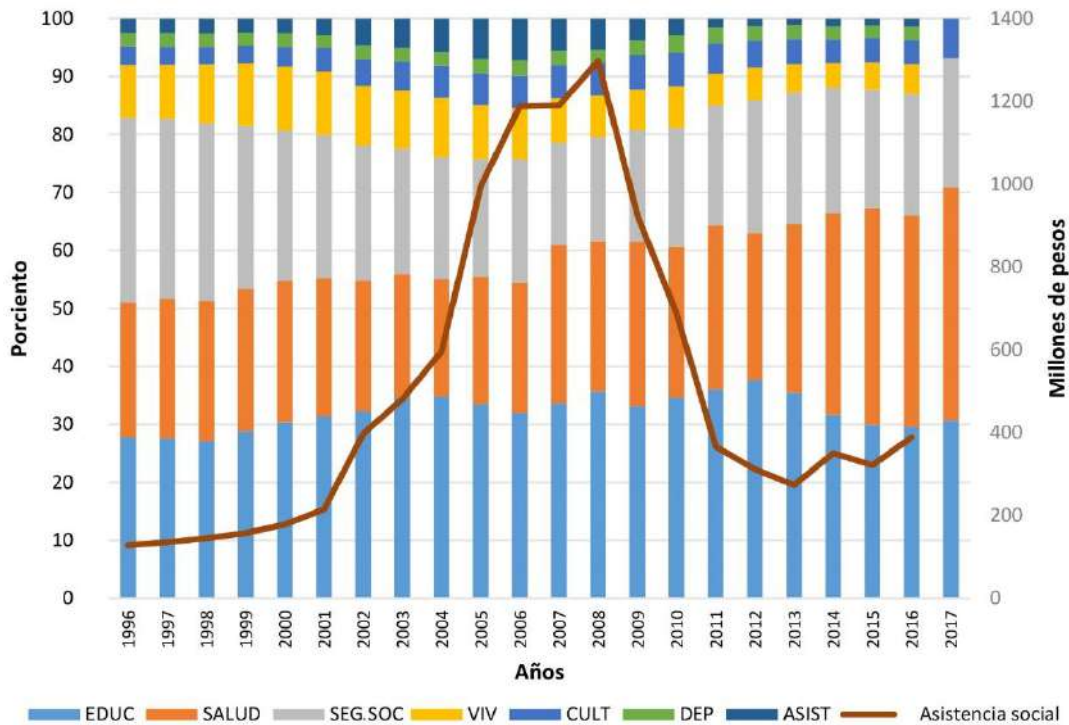


Fuente: Elaborado a partir de MFP (2018).

Figura 6. Evolución del gasto social en Cuba (1996-2017).

No obstante esta amplia cobertura social del presupuesto del Estado cubano, cuando se analiza la distribución del gasto por esferas (Figura 7), se observa que aquella que tiene mayores efectos redistributivos –la asistencia social–, en tanto impacta directamente en la atención a necesidades específicas, es la que muestra una tendencia decreciente en los últimos años.

Si bien las esferas de salud y educación concentran más del 50 % del gasto, sus beneficios son recibidos de manera homogénea por toda la población, reduciéndose el potencial impacto redistributivo que podría alcanzarse a través del gasto social.



Fuente: Elaborado a partir de MFP (2018).

Figura 7. Estructura del gasto social en Cuba (1996-2017).

De este modo, sin afectar el carácter universal y totalmente público y gratuito de la salud y la educación en Cuba, habría que evaluar las diversas partidas que componen los presupuestos destinados a tales sectores, con el objetivo de garantizar su impacto directo sobre la calidad de los servicios que se prestan. Asimismo, quedan sujetas a valoración las posibles redistribuciones que entre las diversas esferas del gasto social podrían acometerse en pos de satisfacer las demandas específicas de los grupos y estratos sociales.

REFLEXIONES HACIA EL FUTURO

Tal y como se señala en Domínguez (2008), el carácter universal de la política social, una de sus mayores virtudes, se ha convertido bajo determinadas circunstancias en una desventaja, al tratar a grupos sociales y territorios diversos de forma homogénea, sin atender las situaciones diferenciadoras y particulares de cada uno de estos. De ahí la importancia de combinar políticas universales con políticas focalizadas que garanticen la atención específica

a grupos con necesidades especiales (atención a disparidades), así como políticas diferenciadas según las disimiles preferencias, gustos, motivaciones e intereses de los individuos.

Por otra parte, esta interpretación igualitaria del acceso a las prestaciones sociales y las distorsiones de las políticas de remuneración, que actualmente cuenta con escalas salariales bastante comprimidas en el sector estatal (el cual absorbe el 71,1 % de los ocupados), se han combinado para crear un escenario que desincentiva a dichos trabajadores, con sus respectivos impactos en los niveles de productividad y eficiencia de la economía.

Lo anterior se evidencia, además, en que, a pesar de los mecanismos redistributivos que tiene en la actualidad el país, más del 50 % del consumo personal requiere ser completado en las tiendas recaudadoras de divisas o en el mercado agropecuario y privado formal o informal, en los que operan altos niveles de precios; situación que pone en desventaja a los sectores de menores ingresos. En paralelo, las prestaciones sociales que brinda el Estado con carácter universal favorecen también y de manera homogénea a todos los ciudadanos, con independencia de lo aportado en el proceso productivo, sus niveles de ingresos y sus necesidades.

Con el propósito de graficar esta situación, en Hidalgo (2008) se presenta una tabla que correlaciona los grupos de individuos según niveles de ingresos con los diversos espacios de consumo (Tabla 1). Estos últimos están compuestos por el mercado estatal subsidiado (con protagonismo para los productos de la canasta familiar normada); los fondos sociales de consumo (que incluyen las prestaciones sociales que brinda el Estado de forma gratuita, en especie, en forma monetaria o bajo condiciones ventajosas de pagos con precios subsidiados); el mercado en divisas o CUC (integrado por las tiendas recaudadoras); y el mercado agropecuario y desregulado (cuyos precios tienden al alza). De su análisis puede constatarse la necesidad de diseñar políticas públicas que contribuyan, por un lado, a diferenciar el acceso a los espacios de consumo donde el beneficio es homogéneo y, por otro, a mejorar el acceso de los grupos de menores ingresos a los de precios más altos.

Tabla 1. Relación entre grupos según tipos de ingreso y espacios de acceso al consumo

	Consumo Ingresos	Mercado estatal subsidiado	Fondos sociales de consumo	Mercado en divisas o CUC	Mercado agropecuario y desregulado
Ingresos bajos	Jubilados	100 % acceso		Menos acceso	
	Asalariados sin divisas				
Ingresos altos	Asalariados con divisas	100 % acceso		Se eleva proporción	Se eleva proporción
	Campesinos			Mayor acceso	Mayor acceso
	Sector privado y otros			Mayor acceso	Mayor acceso

Fuente: Hidalgo (2008, p. 144).

En este sentido, especial atención merece el tema de la canasta familiar normada que, si bien no es la única fuente respecto al consumo total de alimentos, no es despreciable su papel en la alimentación de la población. Según González, Robaina y García (2012), la distribución normada contribuye aproximadamente con el 36 % de las calorías diarias consumidas, lo cual alcanza a cubrir alrededor de unos 12 días mensuales, de acuerdo con el consumo total de calorías reportado. La proteína total obtenida por la vía de la libreta, por su parte, cubre apenas unos 10 días del mes, y en cuanto a las grasas, estas cubren aproximadamente unos 9 días.

Para garantizar dicha canasta, el Estado destina anualmente cuantiosos recursos para subsidiar los precios minoristas de los productos que la componen. Tan solo en el 2017, esta cifra ascendió a 4 192 000 000 de pesos (MFP, 2018). Sin embargo, en la medida en que se logre transitar desde un esquema de subsidio de productos a uno de subsidio de personas, se podrán liberar recursos y dirigirlos a los sectores más vulnerables, con una oferta de productos normados que beneficie a aquellos de menores ingresos y/o tengan necesidades específicas (niños y ancianos, por ejemplo).

Del mismo modo, deberá avanzarse en políticas que contribuyan a diferenciar el acceso al resto de los servicios sociales, a través de mecanismos de diferenciación en la oferta de servicios públicos (días de atención específicos, precios de trámites diferenciados, descuentos, etcétera), que privilegien al trabajador asalariado del sector estatal. También será necesario desarrollar cadenas con mayor diferenciación de sus mercados, según calidad y tipos de productos, a fin de reducir los altos precios de los productos básicos; otorgar facilidades de pago a través del sistema bancario (pagos con descuentos, pagos a créditos); e

introducir bonos de alimentación para segmentos de mayores necesidades, que podrían contratarse con el sector no estatal.

Estos rediseños en los esquemas de distribución y redistribución a favor de un mejor balance entre las prestaciones sociales y los fondos privados de consumo, además de contribuir a la recuperación de la productividad del trabajo y corregir fuentes potenciales de desequilibrios macroeconómicos, constituyen elementos fundamentales para alcanzar niveles superiores de equidad y justicia social. En esta dirección, será de vital importancia llevar a cabo las transformaciones con la necesaria secuencia y gradualidad, a fin de garantizar la máxima atención a las familias más vulnerables.

En Cuba la búsqueda de la equidad y la justicia social han sido prioridades de la política social desde los propios inicios de la Revolución. Así lo evidencian los logros alcanzados en materia social a lo largo de estas seis décadas, incluso en condiciones económicas adversas, como las que han caracterizado los años más recientes, cuyos niveles de crecimiento económico han estado por debajo del 2 % como promedio. Tales limitaciones de recursos en la economía cubana han supuesto reconfiguraciones importantes en la dimensión social, especialmente en cuanto a la optimización de los recursos que se destinan a esta esfera. De ahí la necesidad de que, en las condiciones concretas del presente, los gastos sociales se correspondan con las posibilidades objetivas del país, no solo en relación a los montos destinados, sino también a su empleo con mayor eficiencia y eficacia.

En el actual proceso de transformaciones que experimenta el modelo de desarrollo socialista cubano no es casual que el capítulo 4 de la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista (Partido Comunista de Cuba [PCC], 2017) se dedique a la política social, al igual que uno de los ejes estratégicos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (PPC, 2017), denominado «Desarrollo humano, equidad y justicia social». En este contexto se ha ratificado que el objetivo principal del Modelo es el ser humano y su desarrollo integral, por lo que el PCC (2017) plantea que es imprescindible lograr una dinámica de crecimiento económico y mecanismos distributivos y redistributivos que permitan un nivel de desarrollo sostenible y que conduzcan al mejoramiento progresivo del bienestar y la prosperidad de la población, con equidad y justicia social.

Alcanzar tales propósitos de equidad supone enfrentar importantes retos en materia de sostenibilidad. En este sentido, será necesario incorporar alternativas de financiamiento que complementen los recursos provenientes del presupuesto estatal, asociadas a fuentes no estatales, remesas, fondos de la colaboración internacional, entre otras, que puedan canalizarse a favor de objetivos sociales.

Particular relevancia en esta dirección deberá prestarse a la seguridad social, en la cual se generan tensiones importantes. Si bien los grados de cobertura se mantienen altos y con participación protagónica del Estado, los montos de las pensiones siguen siendo insuficientes. A ello habría que sumar los impactos de la actual dinámica demográfica. Por un lado, el aumento de la esperanza de vida genera un tiempo extra de permanencia en el sistema, que se traduce en años adicionales pagando la anualidad de la pensión. Al mismo tiempo, el envejecimiento poblacional incrementa la cantidad de personas en edad de jubilación que se benefician del sistema; el decrecimiento de la tasa de fecundidad presiona también sobre la cantidad de población activa disponible para trabajar. Por ende, la relación de dependencia (personas en edad de jubilación / ocupados) tiende a deteriorarse.

Finalmente, deberá avanzarse en la necesaria interrelación que debe existir entre los diversos componentes de la política social cubana, a partir del diseño de políticas que contribuyan a brindar soluciones integrales a las problemáticas sociales. Así, romper con la visión tradicional de la sectorialización de la política social, parcelada por esferas, tendrá que convertirse en una fórmula inaplazable, para que la ausencia de una concepción sistémica e integral no implique que determinados logros alcanzados se vean posteriormente afectados o neutralizados por la falta de acompañamiento de otros resultados necesarios. La correspondencia entre los logros educativos y las opciones laborales, la salud y las condiciones de alimentación, vivienda y acceso a servicios básicos, la participación ciudadana y el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación son, quizás, algunos de los ejemplos más relevantes de las articulaciones requeridas en pos no solo de aspirar a resultados superiores, sino de alcanzarlos con recursos mejor empleados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, P. A., Almeida, R., Gindling, T. y Lao Peña, C. (2017). *Hacia un gasto público social más eficiente y efectivo en América Central*. Grupo Banco Mundial.
- Alfonso, A., Schuknecht, L., y Tanzi, V. (2010). Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets. *Applied Economics*, 42 (17). Recuperado el 19 de octubre de 2020 de <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00607165/document>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *Panorama Social de América Latina 2016*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Recuperado el 25 de septiembre de 2020 de <https://www.cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3127&idioma=e>
- Doimeadiós, Y., y Rodríguez, E. (2015). Un análisis comparado de eficiencia y eficacia en el sector público en Cuba. *Economía y Desarrollo*, 155 (2), 44-59.
- Domínguez, M. I. (2008). La política social cubana: principales esferas y grupos específicos. *Temas*, (56), 85-94.
- González, C., Robaina, L., y García, A. (2012). La distribución de alimentos en Cuba: posibles impactos si se elimina su segmentación. *Economía y Desarrollo*, 147 (1), 150-165.
- Hidalgo, V. (2008). De la dolarización a la unificación monetaria en Cuba. *Economía y Desarrollo*, 143 (1), 133-164.
- Martínez, R. (2010, 1 y 2 de diciembre). Medición y análisis del gasto social en América Latina (Conferencia). *El gasto social en la crisis. Cómo mejorar el análisis del gasto social frente a los desafíos actuales en América Latina y el Caribe*.
- Ministerio de Finanzas y Precios de la República de Cuba (MFP). (2018). *Informe de Liquidación del Presupuesto del Estado*. Ministerio de Finanzas y Precios.
- Molina, C. G. (2003). *Gasto social en América Latina*. Recuperado el 18 de noviembre de 2019 de <https://www.publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gasto-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Social Expenditure Database*. Recuperado el 10 de febrero de 2020 de <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>
- Partido Comunista de Cuba (PCC). (2017). Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017. *Tabloide Especial*. Empresa de Periódicos.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). *Human Development Indicators and Indices: 2018 Statistical Update Team*. United Nations Development Programme.
- Rodríguez, J. L. (2018). ¿Compañeros ricos? Los grupos de altos ingresos en el socialismo. *Temas*. Recuperado el 5 de octubre de 2018 de <http://www.temas.cult.cu/ultimo-jueves/compa-eros-ricos-los-grupos-de-altos-ingresos-en-el-socialismo>
- Romero, M. J. (2015). *Ideología e inversión en capital fijo y humano en América Latina, 1978-2013* (Tesis de maestría). Universidad de la República.

Notas aclaratorias

¹ Promedio simple de 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Para Panamá se cuenta con información hasta 2014 y para Venezuela hasta 2009.

² La información del gasto público social empleada para el caso de Cuba se obtuvo de los Informes sobre Liquidación del Presupuesto del Estado que emite anualmente el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP, 2018). En el caso del resto de los países, se empleó la base de datos de CEPALSTAT (2018).

³ La tasa de pobreza se redujo 2 puntos porcentuales por año en ese periodo, en tanto la tasa de pobreza extrema disminuyó 0,5 puntos porcentuales por año.

⁴ En Cuba no existen datos oficiales del índice de Gini. Hacia 1999, última medición conocida del Gini en Cuba, este se estimaba en 0,407. A los efectos de este trabajo se toma como referencia a Rodríguez (2018), quien considera que los últimos datos calculados dan un valor aproximado de 0,45.

⁵ Con excepción del índice de Gini para Cuba, ya explicado con anterioridad.

Conflictos de intereses

La autora declara que no existen conflictos de intereses.