

CUBA TRANSFORMACIÓN

PROPUESTA PARA TRANSFORMAR LA ECONOMÍA CUBANA

AUTORES:

Mauricio De Miranda Parrondo

Pedro Monreal González

Omar Everleny Pérez Villanueva

Ricardo Torres Pérez

Pavel Vidal Alejandro

VERSIÓN 1

20 de julio de 2026

Tabla de contenidos

1. Introducción..... 1

2. Visión del modelo para la transformación..... 5

3. Diagnóstico de la situación actual.....12

4. Supuestos sobre el escenario político nacional e internacional..... 20

5. Las fases y principios operativos para la transformación..... 23

6. Objetivos generales de la primera fase..... 28

7. Criterios para priorizar las medidas en la primera fase..... 32

8. Objetivos específicos y medidas para la primera fase..... 35

9. Secuencia.....107

10. Consideraciones finales.....108

ANEXOS..... 110

1. Introducción

Cuba enfrenta la crisis económica y social más profunda de su historia contemporánea. Su origen responde a la convergencia de factores internos y externos: el agotamiento de un modelo económico incapaz de generar crecimiento sostenido y bienestar, errores persistentes de política económica, cambios en el contexto geopolítico internacional y el endurecimiento de las sanciones económicas de Estados Unidos. Sus manifestaciones más visibles son la prolongada contracción productiva, la inflación, la depreciación de la moneda, el deterioro de los servicios públicos, la pérdida del poder adquisitivo de los hogares, la descapitalización de la infraestructura y el aumento de la pobreza y la vulnerabilidad social.

La magnitud de esta crisis hace inviable cualquier estrategia basada exclusivamente en medidas parciales o ajustes administrativos. Cuba necesita emprender un proceso integral de transformación que permita estabilizar la economía, recuperar sus capacidades productivas e institucionales y construir un nuevo modelo de desarrollo capaz de generar prosperidad, equidad y oportunidades para todos los ciudadanos. Esa es la premisa que orienta este documento.

Su propósito es contribuir, desde el análisis económico, a la identificación de prioridades, secuencias y medidas de política pública que permitan detener el deterioro económico y social, iniciar la recuperación del país y sentar las bases para construir una economía social de mercado sustentada en un Estado democrático de Derecho. Las propuestas parten del reconocimiento de que las decisiones adoptadas durante la estabilización deben ser coherentes con los objetivos estratégicos de largo plazo y contribuir desde el inicio a la transformación económica e institucional del país.

Somos conscientes de las dificultades de un proceso de esta naturaleza. La profunda descapitalización de la economía cubana, el deterioro de las finanzas públicas, la crisis energética, las limitaciones del sistema financiero y el reducido acceso al financiamiento externo hacen indispensable un importante apoyo internacional. Este documento asume, por tanto, un escenario en el que Cuba pueda acceder nuevamente a fuentes internacionales de financiamiento y avanzar hacia una normalización de sus relaciones

económicas internacionales, incluida una flexibilización sustancial de las sanciones económicas de Estados Unidos, cuya permanencia constituye uno de los principales obstáculos para la recuperación.

Las propuestas aquí presentadas conciben la transformación económica como un proceso continuo y coherente. Ese proceso comienza con una etapa de estabilización macroeconómica y medidas de emergencia destinadas a detener el deterioro de la economía y proteger a la población más vulnerable; continúa con la recuperación de las capacidades productivas e institucionales; y culmina con la consolidación de una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo. Estas etapas no constituyen programas independientes, sino componentes de un mismo proyecto orientado a construir una economía social de mercado, abierta, competitiva e inclusiva, sustentada en la estabilidad macroeconómica, la coexistencia de diversas formas de propiedad, el Estado democrático de Derecho y una sólida política social.

Aunque durante la elaboración de este documento el Gobierno cubano anunció un programa de 176 medidas económicas, esta propuesta no constituye una respuesta a dicho programa ni pretende evaluarlo. Las recomendaciones aquí formuladas responden a una metodología propia de priorización y secuenciación de políticas públicas, basada en criterios de urgencia, consistencia macroeconómica, viabilidad institucional y capacidad para generar las condiciones necesarias para el éxito del proceso de transformación.

En consecuencia, este primer documento se concentra en las medidas correspondientes a la etapa inicial de estabilización y emergencia. La urgencia de corregir los principales desequilibrios macroeconómicos, restablecer las funciones básicas del sistema económico y atender las necesidades más apremiantes de la población justifica esa decisión metodológica. Sin embargo, las medidas propuestas no deben interpretarse de forma aislada, sino como el punto de partida de un proceso integral de transformación cuyo sentido y dirección vienen determinados por el modelo económico e institucional que se desarrolla en las secciones siguientes.

Dentro de ese contexto, la crisis energética ocupa un lugar prioritario. Más que un problema sectorial, constituye hoy una de las principales restricciones para la recuperación económica y el bienestar de la población. Su impacto sobre la producción, el

transporte, la salud, el abastecimiento de agua, la alimentación y el funcionamiento de los servicios públicos convierte la recuperación del sistema eléctrico en una condición indispensable para el éxito de cualquier estrategia de estabilización y transformación.

Este documento busca aportar argumentos técnicamente fundamentados que contribuyan al debate público y faciliten la construcción de consensos sobre las prioridades de la política económica en un eventual proceso de cambio. No pretende ofrecer respuestas definitivas ni agotar la diversidad de enfoques existentes, sino contribuir a una discusión plural, responsable y orientada a la búsqueda de soluciones viables para el país.

El proyecto ha sido desarrollado por economistas cubanos con diferentes trayectorias académicas y profesionales y cuenta con el acompañamiento institucional del Cuba Study Group y del Observatorio sobre la Economía Cubana¹. No obstante, las ideas, propuestas y conclusiones aquí expuestas son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y reflejan únicamente sus criterios profesionales.

Las limitaciones principales del análisis son:

- Limitaciones de datos: La tradicional opacidad estadística oficial y las distorsiones de precios relativos en la economía cubana actual reducen la precisión de las estimaciones econométricas y de modelos de calibración. Muchos parámetros (elasticidades de oferta, productividad total de los factores) se basan en evidencia comparada internacional ajustada, no en series largas de datos cubanos fiables.
- Incertidumbre sobre la secuencia política: El orden y la velocidad óptima de las reformas dependen en gran medida de factores políticos endógenos difíciles de modelar. El dilema de la transición —donde los perdedores iniciales poseen poder de veto— representa un riesgo sistémico relevante.
- Heterogeneidad y efectos distributivos: Aunque se incorporan medidas de mitigación social, la magnitud exacta de los efectos sobre la desigualdad y la pobreza requiere micro- simulaciones más detalladas que se dificultan en extremo por la ausencia de datos confiables.

¹ Las conclusiones y recomendaciones de esta propuesta se fundamentan en el análisis técnico y empírico de sus autores, combinado con su visión normativa sobre el tipo de sociedad a la que aspiran. El acompañamiento institucional no implica aprobación, influencia ni control sobre su contenido.

- Transferibilidad de experiencias internacionales: Las transformaciones económicas exitosas de Polonia, Estonia, Vietnam y China ocurrieron bajo condiciones históricas, geopolíticas y de capital humano parcialmente distintas a las de Cuba en 2026. Cualquier extrapolación debe tomarse con cautela.
- Riesgos no cuantificados: Posibles shocks externos (cambios en el precio de productos básicos, modificaciones en la política migratoria estadounidense, desastres naturales) o internos (resistencia burocrática, crisis migratoria acelerada) podrían alterar significativamente la trayectoria proyectada.

Para enfrentar estas limitaciones, la propuesta incorpora explícita o implícitamente los siguientes criterios de diseño, orientados a fortalecer su viabilidad, flexibilidad y sostenibilidad:

- Un proceso de transformación gradual, secuenciado en tres fases, que establece prioridades dentro de un conjunto de medidas interrelacionadas. La secuencia busca identificar prioridades, aprovechar oportunidades y adecuar las acciones a las capacidades disponibles, sin renunciar a medidas de alto impacto que deben iniciarse desde la primera fase.
- Un escenario base flexible, construido a partir de supuestos sobre el funcionamiento de la economía, las capacidades institucionales, el contexto político, el entorno internacional y la respuesta de la oferta productiva. Este escenario no debe entenderse como una trayectoria rígida, sino como un marco de referencia susceptible de ajustarse conforme evolucionen las condiciones internas y externas.
- Énfasis en la transparencia, el monitoreo y la evaluación, mediante la publicación periódica de información, el seguimiento de indicadores clave de desempeño y la realización de auditorías independientes.
- Redes de protección social focalizadas y temporales, orientadas a mitigar los costos económicos, sociales y políticos del proceso de transformación, con especial atención a los grupos más vulnerables.

El documento se estructura de la siguiente manera. La sección 2 presenta la visión del modelo económico e institucional que orienta la transformación; la sección 3 desarrolla el diagnóstico de la situación económica y social; la sección 4 explicita los supuestos políticos e internacionales sobre los que se construye la propuesta; las secciones 5 a 9

desarrollan los principios, objetivos, criterios de priorización, medidas y secuencia de implementación de la etapa inicial; y la sección 10 presenta las consideraciones finales. Además, se incluyen dos anexos.

2. Visión del modelo para la transformación

La crisis económica cubana tiene un carácter estructural. Más allá de la combinación de políticas económicas fallidas, restricciones externas y sanciones estadounidenses, su causa fundamental radica en la persistencia de un modelo de planificación centralizada que ha demostrado ser incapaz de generar crecimiento sostenido, elevar la productividad, preservar la estabilidad macroeconómica y mejorar de manera duradera el bienestar de la población.

En Cuba, las reformas emprendidas hasta el presente han sido parciales, lentas y, con frecuencia, reversibles. La excesiva dilación de los cambios ha generado inercia, limitado la capacidad de respuesta de la oferta e impedido corregir los principales desequilibrios macroeconómicos. Por ello, un programa de transformación económica no puede limitarse a medidas de emergencia ni a ajustes administrativos inconexos. Debe partir de una definición clara del modelo económico e institucional que se propone construir, de modo que las decisiones adoptadas desde el inicio sean coherentes con los objetivos estratégicos de mediano y largo plazo.

Esta propuesta reconoce el papel decisivo del mercado en la asignación de recursos y en la formación de precios, pero también la responsabilidad del Estado de garantizar un marco institucional adecuado, promover la competencia, corregir las fallas del mercado, proveer bienes públicos, proteger a los grupos más vulnerables y orientar el desarrollo mediante políticas públicas consistentes con el interés general.

Modelo económico, mecanismos clave y coherencia intertemporal

Todo sistema económico requiere mecanismos que permitan organizar la producción, la distribución y el consumo de bienes, servicios y factores productivos. La experiencia histórica demuestra que la planificación centralizada ha presentado limitaciones persistentes para cumplir eficazmente esas funciones. Entre ellas destacan los errores sistemáticos en la asignación de recursos; la rigidez frente a los cambios tecnológicos,

productivos o de la demanda; los incentivos perversos que enfrentan las empresas estatales cuando no están sometidas a competencia, disciplina financiera ni riesgo de quiebra; y las distorsiones de precios que generan escasez, baja calidad de la producción, colas, racionamiento, expansión de los mercados informales y desequilibrios macroeconómicos e intersectoriales. En Cuba, estas limitaciones han adquirido un carácter crónico.

La administración centralizada de la economía, unida al predominio de un sistema político autoritario, favorece la concentración del poder económico y del poder político. Cuando los ciudadanos carecen de alternativas reales de elección y el Estado —controlado por una burocracia sin mecanismos efectivos de rendición de cuentas— concentra la propiedad de los principales medios de producción, el empleo, la fijación de precios y salarios, la asignación de recursos y la distribución de bienes, se reduce la autonomía de la sociedad civil y se crean condiciones propicias para la consolidación de formas autoritarias de gobierno.

Ello se traduce en la ausencia de pluralismo político, la imposibilidad de ejercer un control democrático efectivo sobre las decisiones públicas, restricciones a la libertad de información y de expresión, la consolidación de élites burocráticas con escasos mecanismos de control y la subordinación de las organizaciones sindicales y sociales al poder estatal.

Por estas razones, la transformación económica debe ir acompañada de una transformación política e institucional que permita construir una economía social de mercado sustentada en un Estado democrático de Derecho.

La economía social de mercado reconoce el papel central de la empresa privada como principal generadora de inversión, innovación y empleo, sin excluir la participación de empresas públicas allí donde resulte conveniente para el interés general. Al mismo tiempo, exige un marco institucional sólido que garantice la competencia, la seguridad jurídica y el cumplimiento de las reglas del mercado, así como políticas públicas orientadas a promover una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico y a proteger los intereses colectivos de la sociedad.

Este modelo descansa sobre tres premisas fundamentales. La primera reconoce que el mercado constituye el principal mecanismo de coordinación económica, pero que su funcionamiento requiere un marco jurídico que garantice la libertad económica, la propiedad privada, la libre competencia, la protección de los consumidores y límites claros a la intervención discrecional del Estado. La segunda parte del reconocimiento de que los mercados pueden presentar fallas que justifican la intervención pública mediante regulaciones eficaces, instituciones independientes y políticas orientadas a preservar la competencia y corregir dichas fallas. La tercera sostiene que la actividad económica se orienta hacia el bienestar de la sociedad como objetivo superior, utilizando la eficiencia de los mercados libres como uno de los principales instrumentos, pero no como fin exclusivo.

Todo sistema económico dinámico requiere tres funciones esenciales: el cálculo económico, los incentivos y la innovación. Estas tres funciones se refuerzan mutuamente. Un cálculo económico eficiente mejora la calidad de las decisiones; los incentivos movilizan a los agentes económicos para actuar sobre esa información; y la interacción entre ambos favorece la innovación, el crecimiento de la productividad y la capacidad de adaptación de la economía.

En consecuencia, la transformación económica requiere preservar la coherencia intertemporal entre las decisiones adoptadas para enfrentar la emergencia y los objetivos estratégicos de largo plazo. Las medidas de estabilización macroeconómica —como el control de la inflación, la normalización del sistema monetario y cambiario y la consolidación fiscal— constituyen condiciones indispensables para iniciar la recuperación económica, pero solo producirán resultados duraderos si se acompañan de las reformas estructurales e institucionales necesarias para construir una economía social de mercado y un Estado democrático de Derecho.

El régimen político para una transición hacia una economía social de mercado

El modelo de transformación propuesto para Cuba se fundamenta en la construcción de una economía social de mercado sustentada en un Estado democrático de Derecho. En este modelo, el Estado debe disponer de la capacidad institucional necesaria para actuar de manera coherente, autónoma y estratégica, promoviendo el desarrollo económico, corrigiendo las fallas del mercado y garantizando el funcionamiento de un sistema competitivo. Ello implica regular los mercados de factores productivos, preservar la

competencia, aplicar políticas antimonopolio, desarrollar la infraestructura, formular estrategias nacionales de desarrollo y promover políticas sociales orientadas, en particular, a la erradicación de la pobreza y al desarrollo humano. Todo ello sin que la intervención pública derive en ineficiencia, discrecionalidad o captura por intereses particulares.

Un Estado democrático de Derecho comprende, entre otros elementos esenciales, la libertad de expresión; la libertad de asociación; la libertad de prensa; la celebración de elecciones libres, competitivas, pluripartidistas, inclusivas, periódicas y transparentes; así como el sometimiento de los gobernantes y de los poderes públicos a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Estos principios constituyen la base de un sistema político en el que el ejercicio del poder está sujeto al control democrático y a la rendición de cuentas.

El régimen político constituye un factor determinante para el éxito de cualquier proceso de transformación económica. Las reformas no consisten únicamente en decisiones técnicas o en cambios de política pública; también implican procesos políticos que modifican la distribución de recursos, poder y oportunidades, generan nuevos incentivos y alteran los intereses de distintos grupos sociales. La capacidad para gestionar esos conflictos, generar credibilidad y construir instituciones sólidas resulta decisiva para la sostenibilidad de las reformas. Ignorar esta dimensión política suele conducir al fracaso o a la reversión de los procesos de transformación.

La experiencia internacional demuestra que la transición desde una economía de planificación centralizada hacia una economía de mercado puede desarrollarse bajo distintos regímenes políticos. Los casos de China y Vietnam muestran que un partido comunista puede dirigir procesos de liberalización económica prolongados y lograr importantes avances en crecimiento, inserción internacional y reducción de la pobreza. Sin embargo, esos procesos no han ido acompañados de la instauración de sistemas democráticos ni de una ampliación equivalente de las libertades civiles y políticas. La ausencia de mecanismos efectivos de control ciudadano y de alternancia en el poder implica que las reformas permanezcan sujetas a decisiones discrecionales y puedan ser modificadas o revertidas por las propias élites gobernantes.

En Cuba, la experiencia ha sido distinta. Las reformas económicas han sido tardías, parciales y frecuentemente reversibles, desarrolladas en un contexto de inseguridad jurídica, restricciones a la iniciativa privada y elevada discrecionalidad estatal. Por ello, este documento propone que la transformación económica se lleve a cabo en el marco de un Estado democrático de Derecho, no solo porque ofrece mayores garantías para la estabilidad institucional y la seguridad jurídica, sino también porque reconoce la democracia como un valor en sí mismo y como la forma más adecuada de proteger la libertad, la dignidad y los derechos fundamentales de las personas. La elección de este modelo descarta, por tanto, cualquier justificación exclusivamente utilitarista de regímenes autoritarios basada en sus resultados económicos.

En consecuencia, la transformación propuesta requiere un Estado con capacidad para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas fundamentales, garantizar el cumplimiento de las reglas del mercado, proteger la competencia, promover la inversión en infraestructura, conducir la estrategia nacional de desarrollo y asegurar políticas sociales eficaces. Paralelamente, el mercado debe desempeñar un papel decisivo —aunque no exclusivo— en la asignación de recursos y en la formación de precios, dentro de un marco que reconozca la coexistencia de diversas formas de propiedad y garantice su igualdad ante la ley. Solo la articulación equilibrada entre un mercado competitivo y un Estado democrático de Derecho permitirá construir un modelo de desarrollo sostenible, incluyente y respetuoso de las libertades fundamentales.

Soberanía e independencia nacional

La transformación propuesta hacia una economía social de mercado sustentada en un Estado democrático de Derecho reafirma, como principio irrenunciable, la plena soberanía del pueblo cubano y la independencia de la Nación. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo y se ejercerá mediante instituciones democráticamente elegidas a través de elecciones libres, competitivas y plurales, cuyos gobernantes estarán sujetos a la Constitución, al Estado de Derecho y a mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Ninguna potencia extranjera, organismo internacional o actor privado podrá determinar el destino de Cuba.

La transformación deberá ser concebida, conducida y ejecutada por los propios cubanos, en función del interés nacional. En ese esfuerzo, la diáspora constituye una parte

inseparable de la Nación y un activo estratégico para la reconstrucción del país. Su experiencia, capacidades profesionales, redes internacionales, capital y compromiso con Cuba representan recursos fundamentales para acelerar la recuperación económica, impulsar la modernización productiva y fortalecer la inserción internacional del país. Integrar plenamente ese potencial, preservando siempre la soberanía nacional y evitando la conformación de privilegios incompatibles con el interés general, será uno de los factores que contribuirán al éxito del proceso de transformación.

A lo largo de décadas, las sanciones económicas han agravado las dificultades económicas de la población, limitado el acceso al financiamiento, la inversión y la tecnología, y han servido al Gobierno cubano como argumento para justificar la persistencia de políticas ineficientes y la ausencia de reformas profundas. Su mantenimiento indefinido continúa afectando principalmente a la ciudadanía y reduce las posibilidades de una recuperación económica rápida y sostenible.

Una transformación viable requiere que Estados Unidos sea contraparte activa de una solución negociada mediante tres acciones: suspender el Título III de la Ley Helms-Burton; habilitar legislativamente un acuerdo bilateral global de reclamaciones, que incorpore también la compensación a nacionales cubanos cuyas propiedades fueron confiscadas sin reparación; y establecer un calendario de levantamiento gradual de restricciones acompañado del desbloqueo del acceso cubano a la banca multilateral. Sin esta arquitectura integral, las reclamaciones y las sanciones seguirán constituyendo una fuente permanente de incertidumbre jurídica y económica que condicionará las perspectivas de recuperación del país.

Al mismo tiempo, la transformación propuesta no implica aceptar condiciones que comprometan la soberanía nacional a cambio del levantamiento de esas sanciones. Cuba deberá defender sus intereses legítimos en cualquier proceso de negociación, siempre dentro del marco del derecho internacional, con transparencia y plena rendición de cuentas ante la ciudadanía.

La independencia nacional no se define por el aislamiento económico ni por el control estatal de la actividad productiva, sino por la capacidad efectiva de una nación para decidir libremente su destino, proteger sus intereses estratégicos y garantizar el bienestar

de su población. Desde esta perspectiva, la experiencia reciente demuestra que un modelo basado en el monopolio estatal de la economía, la restricción de las libertades económicas y la concentración del poder ha debilitado la verdadera soberanía del país, al generar pobreza, emigración masiva, descapitalización, deterioro de la infraestructura y una elevada vulnerabilidad frente a factores externos. En consecuencia, la construcción de una economía próspera, diversificada y competitiva, sustentada en un Estado democrático de Derecho, constituye el fundamento más sólido para fortalecer la soberanía y la independencia nacional de Cuba en el siglo XXI.

Participación ciudadana

La participación ciudadana constituye uno de los pilares de la transformación de Cuba hacia una economía social de mercado sustentada en un Estado democrático de Derecho. En este proceso, los ciudadanos no deben ser meros destinatarios de las políticas públicas, sino protagonistas de su diseño, ejecución y evaluación, así como beneficiarios directos de sus resultados.

La propuesta promueve mecanismos de democracia directa y participativa, entre ellos consultas populares, referendos vinculantes y audiencias públicas para las decisiones de mayor trascendencia en materia económica, territorial y social. Asimismo, plantea fortalecer la autonomía de los gobiernos locales mediante autoridades elegidas democráticamente, con competencias efectivas para administrar sus recursos, gestionar sus presupuestos e impulsar estrategias de desarrollo acordes con las necesidades de cada territorio.

El programa también promueve una gestión pública basada en la transparencia y la rendición de cuentas mediante el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública, la adopción de presupuestos abiertos y el desarrollo de herramientas digitales que faciliten la participación ciudadana, el control social y la evaluación de la gestión gubernamental.

La participación de los ciudadanos en la vida económica constituye igualmente un componente esencial del modelo propuesto. Ello supone reconocer y proteger la propiedad privada, promover el desarrollo de cooperativas y facilitar formas de cogestión que permitan a trabajadores y comunidades contribuir a la generación de riqueza, siempre

dentro de un marco que preserve la libertad de empresa, la competencia y la eficiencia económica.

Una transformación de esta naturaleza requiere, además, una sociedad civil autónoma y plural, sustentada en la plena libertad de asociación. En consecuencia, deberán garantizarse las condiciones para el funcionamiento independiente de sindicatos, cooperativas, organizaciones empresariales y profesionales, organizaciones no gubernamentales y demás formas legítimas de organización de la sociedad civil, de manera que puedan participar activamente en el debate público y en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

La participación ciudadana deberá ejercerse dentro del marco constitucional y del Estado democrático de Derecho, con responsabilidad cívica, respeto por los derechos de los demás y compromiso con el interés general. Del mismo modo, será necesario establecer salvaguardas institucionales que impidan la captura de las decisiones públicas por intereses particulares o corporativos, preservando siempre la transparencia, la competencia y la igualdad ante la ley.

Los principios normativos expuestos en esta sección constituyen el marco de referencia que orienta las propuestas desarrolladas en los capítulos siguientes. Las medidas de estabilización, recuperación y transformación estructural que se presentan a continuación deben entenderse como instrumentos para construir, de manera gradual y coherente, una economía social de mercado sustentada en un Estado democrático de Derecho, preservando la soberanía nacional y promoviendo una amplia participación ciudadana.

3. Diagnóstico de la situación actual

La crisis que atraviesa Cuba no constituye un fenómeno coyuntural ni puede explicarse exclusivamente por choques externos recientes. Las sanciones estadounidenses, la pandemia, la crisis venezolana y la pérdida de mercados externos han agravado significativamente la situación, pero su impacto ha sido mucho más profundo porque encontró una economía que ya acumulaba debilidades estructurales, una limitada capacidad de ajuste y reformas largamente postergadas.

Desde esta perspectiva, la crisis refleja la convergencia de procesos que se refuerzan mutuamente. Por esa razón, no puede resolverse mediante medidas parciales de estabilización, mayor financiamiento externo o la simple administración de la escasez, sino que exige una transformación integral del modelo económico e institucional.

Agotamiento del modelo de acumulación

La manifestación más profunda de la crisis cubana es el agotamiento del patrón de acumulación que, durante décadas, permitió sostener —con distintos grados de tensión— la reproducción económica y social del país. Dicho patrón ha perdido progresivamente su capacidad para generar excedentes, inversión, productividad y divisas suficientes para impulsar el crecimiento económico y financiar la reproducción ampliada de la economía.

Mucho antes de la pandemia y del endurecimiento del entorno externo, la economía ya mostraba signos persistentes de debilidad. Los acontecimientos ocurridos desde 2019 aceleraron tendencias de largo plazo: bajo crecimiento, escasa competitividad internacional, agravamiento de la escasez crónica y debilitamiento de la capacidad del Estado para sostener los servicios básicos.

Los orígenes de esta trayectoria se remontan a varias décadas. Durante la segunda mitad de los años ochenta, el crecimiento acumulado del PIB fue prácticamente nulo², reflejando el agotamiento del modelo junto al endurecimiento de la restricción externa. Tras el «período especial», los niveles de actividad económica previos a la crisis solo se recuperaron en 2004, aunque de forma heterogénea entre sectores y grupos sociales. Posteriormente, el breve impulso derivado de la estrecha relación económica con Venezuela dio paso a un nuevo ciclo de reformas parciales cuyo impacto sobre el crecimiento fue limitado. En 2025, según cifras oficiales³, el PIB real permanecía por debajo del registrado en 2014 y era más de un 15 % inferior al de 2018. La pérdida de una década de crecimiento constituye la expresión más visible del agotamiento del patrón de acumulación y de la incapacidad de la economía para recuperar una senda de crecimiento sostenido.

² El crecimiento acumulado del PIB fue de 0,7 % entre 1985 y 1989 (CEPAL, *The Cuban Economy: Structural Reforms and Economic Performance in the 1990s* (Santiago de Chile: CEPAL, 2001), anexo 3, cuadro A.3), período que coincide esencialmente con el proceso de sesgo antimercaado denominado Rectificación de Errores y Tendencias Negativas.

³ Yaima Puig, "Díaz-Canel: 'La unidad que necesitamos es la de quienes discuten fuerte, pero marchan juntos' [audio]," Presidencia de Cuba, 13 de diciembre de 2025; y cálculos de los autores.

El trasfondo de esta evolución radica en un desplazamiento incompleto desde el antiguo esquema, sustentado en el azúcar y apoyos externos preferenciales, hacia otro basado principalmente en el turismo, las remesas y la exportación de servicios profesionales. Aunque esta transición permitió amortiguar parcialmente el colapso del modelo anterior, no logró corregir la debilidad estructural del aparato productivo. Una parte importante de los servicios transables genera escasos encadenamientos con el resto de la economía, depende de condiciones externas difícilmente replicables y no contribuye a desarrollar una base industrial y tecnológica sólida.

Durante demasiado tiempo, la política exterior funcionó como sustituto de la política económica. Primero con la Unión Soviética y, posteriormente, en menor escala, con Venezuela, Cuba dispuso de condiciones excepcionales de financiamiento, suministro energético y términos preferenciales de intercambio que permitieron al gobierno postergar reformas internas y enmascarar las ineficiencias del modelo. En ambos casos, el apoyo externo mejoró temporalmente el desempeño económico y las condiciones de vida de la población, pero no ofreció soluciones de fondo a la restricción externa. En la práctica, el financiamiento externo fue utilizado para ganar tiempo, no para acompañar una transformación profunda de la economía. La crisis actual refleja, por tanto, el agotamiento de una estrategia que buscó sostener la viabilidad del país mediante arreglos externos favorables sin transformar suficientemente su base productiva.

Desequilibrios macroeconómicos persistentes

El estancamiento económico de la última década ha estado acompañado por un deterioro creciente de los principales equilibrios macroeconómicos. La economía cubana enfrenta simultáneamente una inflación elevada, una pronunciada depreciación del peso, pérdida de confianza en la moneda nacional, dolarización parcial, un elevado déficit fiscal y un acceso muy limitado al financiamiento internacional.

La inflación se aceleró significativamente a partir de 2021, mientras que la depreciación del peso cubano en el mercado informal alcanzó magnitudes extraordinarias: el tipo de cambio pasó de aproximadamente 40 pesos cubanos (CUP) por dólar estadounidense (USD) en enero de 2021 a cerca de 670 CUP por USD a mediados de 2026⁴. La reforma

⁴ elTOQUE: <https://eltoque.com/tasas-de-cambio-cuba>.

monetaria y cambiaria implementada en 2021, lejos de corregir las distorsiones existentes y ordenar los incentivos económicos, terminó agravándolas al ejecutarse sin reservas internacionales suficientes, sin un mercado cambiario funcional y sin una respuesta productiva capaz de absorber el impacto del ajuste.

La comparación regional confirma la magnitud de estos desequilibrios. Entre 2022 y 2024, Cuba registró una inflación promedio de 32%, frente a un promedio regional de 5,6%. Durante ese mismo período, el déficit fiscal alcanzó el 9,4% del PIB, muy por encima del promedio de América Latina y el Caribe (2,9%), mientras que el déficit en cuenta corriente representó el 9,9% del PIB, frente a un promedio regional de 3,9% (ver Anexo 1).

Estos indicadores deben interpretarse teniendo en cuenta que una parte importante del ajuste macroeconómico ya se ha producido, aunque de manera desordenada, regresiva y socialmente costosa. El Estado ha reducido, en términos reales, su capacidad para financiar bienes públicos, inversión, servicios sociales y subsidios, mientras que la inflación y la depreciación cambiaria han erosionado severamente el poder adquisitivo de los salarios, las pensiones y otros ingresos denominados en pesos. Como resultado, la demanda interna se ha comprimido y una parte sustancial del costo de la crisis ha sido trasladada a los hogares.

En consecuencia, los desequilibrios macroeconómicos no constituyen únicamente un problema de política monetaria o fiscal. Reflejan debilidades estructurales del aparato productivo y del marco institucional que regula el funcionamiento de la economía. Sin una transformación simultánea de la capacidad productiva, de los incentivos económicos y de las instituciones, dichos desequilibrios tenderán a reproducirse incluso si algunas de sus manifestaciones más visibles se logran corregir temporalmente.

Deterioro de las capacidades productivas

Cuba atraviesa una profunda contracción de su capacidad para producir, invertir, exportar, mantener la infraestructura y sostener los servicios básicos. La formación bruta de capital fijo se sitúa alrededor del 7% del PIB, muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (19%). Las exportaciones de bienes y servicios por habitante ascienden a alrededor de 863 dólares, frente a 2 629 dólares en la región y cifras considerablemente superiores en países como Costa Rica y Panamá (ver Anexo 1).

La erosión también es visible en la base material de la economía. El consumo aparente de acero alcanza apenas 10 kg por habitante, frente a un promedio regional de 77 kg, mientras que el consumo de cemento es de 69 kg por habitante, comparado con 285 kg en América Latina y el Caribe (ver Anexo 1). A ello se suma el deterioro del sistema eléctrico: la generación pasó de 21 155 GWh en 2019 a 15 918 GWh en 2025⁵, en un contexto de mantenimiento insuficiente, limitaciones en el suministro de combustible y una red de transmisión cada vez más frágil.

La evolución del turismo constituye un ejemplo particularmente ilustrativo de una asignación de recursos que no logró corregir las restricciones estructurales de la economía. Durante años, este sector absorbió una proporción muy elevada de la inversión pública, mientras el sistema eléctrico y otros sectores estratégicos acumulaban rezagos que hoy limitan la capacidad productiva y el crecimiento económico.

Instituciones, incentivos y restricciones a la reasignación productiva

Las reglas del juego vigentes generan de manera sistemática resultados económicos desfavorables: baja productividad, escasa innovación, informalidad, deficiente asignación de recursos y preservación de estructuras productivas ineficientes. El problema no radica únicamente en cuánto produce la economía cubana, sino en cómo se produce. Mercados segmentados, limitada competencia, distorsiones cambiarias y de precios, junto con un sector estatal sujeto a restricciones presupuestarias blandas y débiles incentivos para innovar, impiden que la entrada y salida de empresas funcione como un mecanismo eficiente de reasignación de recursos.

La primacía de la propiedad estatal subsiste más como una definición jurídica y administrativa que como expresión de un sistema empresarial robusto y competitivo. Muchas empresas estatales operan con pérdidas recurrentes, dependen de apoyos extraordinarios y se desenvuelven en un entorno caracterizado por una limitada transparencia y escasos incentivos a la eficiencia. Sin embargo, dentro de esa categoría coexisten realidades muy diferentes. El caso más significativo es el conglomerado militar GAESA que, pese a concentrar una parte considerable de la actividad económica del país,

⁵ Ricardo Torres, Without Power, There Is No Country: Cuba's Electricity Generation Crisis (Washington, DC: Cuba Study Group, 2026).

opera con escasa transparencia y sin rendir cuentas públicas ante la Asamblea Nacional ni ante otros órganos independientes de supervisión.

Por su parte, el sector no estatal ha mostrado una capacidad significativa de adaptación y dinamismo, pese a que ha enfrentado importantes restricciones, entre ellas el limitado acceso al crédito, la inseguridad jurídica, las limitaciones regulatorias al crecimiento empresarial y la escasa articulación con cadenas de valor de mayor complejidad.

El resultado es un sistema híbrido e inestable, con menor capacidad del Estado para generar bienestar, mayor presencia de mercados de facto, expansión de la informalidad y aumento de la desigualdad, coexistiendo con una persistente resistencia gubernamental a construir instituciones compatibles con esa nueva realidad económica.

Las sucesivas oleadas de reformas —los ajustes de los años noventa, los Lineamientos de 2011, la Tarea Ordenamiento de 2021 y los planes gubernamentales posteriores— han tendido a corregir síntomas, como los subsidios, el tipo de cambio o los precios, sin modificar la arquitectura institucional que los genera. Aún no existe un mecanismo efectivo que permita la salida del mercado de empresas estatales inviables, ni reglas uniformes de transparencia, ni mecanismos de rendición de cuentas para todos los actores económicos del sector estatal.

En consecuencia, las características institucionales descritas explican por qué los incentivos económicos vigentes tienden a reproducir la baja productividad, la escasa innovación y la ineficiente asignación de recursos, limitando la capacidad de la economía para adaptarse a los cambios tecnológicos, responder a las señales del mercado y elevar sostenidamente su productividad.

Erosión del bienestar y del contrato social

Durante décadas, el modelo cubano descansó en un Estado que no solo regulaba la economía, sino que también financiaba y proveía directamente una parte sustancial de los servicios sociales. Esa premisa ya no describe la realidad. Desde hace años, de manera gradual y poco explícita, el Estado ha trasladado a los hogares costos y responsabilidades que anteriormente asumía, sin proporcionarles los recursos necesarios para afrontarlos.

Al mismo tiempo, el deterioro económico ha erosionado las bases materiales del contrato social implícito que sustentó el modelo durante décadas: la aceptación de un sistema altamente centralizado y con escaso pluralismo político a cambio de un nivel básico de bienestar garantizado, relativamente homogéneo e independiente de la posición de cada individuo en el mercado. Ese acuerdo descansaba sobre varios pilares que hoy muestran claros signos de debilitamiento.

Uno de ellos era el acceso universal a bienes básicos mediante la libreta de abastecimiento. Desde su creación en 1962, este sistema garantizaba una canasta subsidiada para toda la población, funcionando como un piso mínimo de consumo desvinculado del ingreso laboral. En la práctica, este mecanismo está seriamente erosionado y en 2026, el Gobierno anunció la sustitución del subsidio universal a los productos por un esquema focalizado en personas consideradas vulnerables.

Otro pilar era el empleo estatal como mecanismo de integración social y disciplina laboral. El Estado ofrecía un empleo prácticamente garantizado, acompañado de un salario modesto pero estable. Ese acuerdo ha perdido buena parte de su contenido, tanto por la creciente importancia del sector no estatal como fuente principal de ingresos para numerosos hogares como por el reconocimiento oficial de que los salarios estatales han dejado de cumplir adecuadamente su función.

La pérdida de capacidad del Estado para garantizar ese nivel básico de bienestar ha dado lugar, además, a una creciente mercantilización de facto de los servicios esenciales. El acceso a alimentos, medicamentos, cuidados, transporte y otros bienes básicos depende cada vez más de la capacidad de pago de los hogares y de su inserción en circuitos diferenciados de ingresos, situación agravada por la coexistencia de varias monedas. En este contexto, la pobreza deja de ser un fenómeno residual para convertirse en un rasgo estructural de la realidad social cubana, visible en los apagones prolongados, el deterioro del transporte público y la creciente presencia de la mendicidad. Aunque Cuba conserva importantes activos heredados en salud y educación, ambos sistemas operan sobre una base económica cada vez más frágil que amenaza con erosionar progresivamente los logros alcanzados durante décadas.

Crisis de un modelo en medio de un nuevo escenario externo

La crisis ha debilitado significativamente la capacidad del Estado para proveer bienes públicos, integrar a la sociedad y ofrecer perspectivas creíbles de progreso dentro del marco institucional vigente. Paralelamente, el entorno internacional en el que se desenvuelve la economía cubana ha experimentado profundas transformaciones. El antiguo patrón de condiciones externas favorables, acordadas entre gobiernos, ha sido reemplazado gradualmente por una dependencia distinta: una gravitación creciente hacia Estados Unidos, no organizada entre gobiernos, sino articulada a través de millones de vínculos privados y familiares.

Sus principales canales son las remesas, mayoritariamente originadas en Estados Unidos; la migración, que ha ampliado la comunidad cubana residente en ese país; el comercio, con un fuerte aumento de las exportaciones estadounidenses de alimentos, productos agropecuarios y combustibles; el turismo, impulsado por la diáspora y los visitantes estadounidenses; y la inversión, cada vez más dependiente del capital y sujeta a la regulación de Estados Unidos. Se trata de una dependencia descentralizada y volátil que condiciona cualquier proceso futuro de transformación económica.

Esta nueva configuración ha ampliado la capacidad de influencia de Estados Unidos sobre la economía cubana, como quedó de manifiesto en diversas decisiones adoptadas durante 2026. La suspensión de los envíos de combustible venezolano, la amenaza de imponer aranceles a los países que suministraran hidrocarburos a Cuba y las sanciones impuestas a entidades extranjeras vinculadas con un amplio número de empresas cubanas —la mayoría relacionadas con el conglomerado militar Grupo de Administración Empresarial S.A. (GAESA)— agravaron notablemente la escasez de combustibles y forzaron la suspensión de operaciones de importantes empresas extranjeras, muchas de ellas con vínculos de larga data con la Isla. Todo ello ocurrió en un contexto de recomposición del escenario internacional, marcado por la pérdida de apoyos gubernamentales en América Latina y por el respaldo material insuficiente ofrecido por aliados tradicionales del gobierno cubano, como Rusia y China.

En conjunto, estos factores muestran que la relación económica con Estados Unidos ha dejado de ser un elemento más del entorno internacional para convertirse en un condicionante estructural del funcionamiento de la economía cubana. Al mismo tiempo, ponen de manifiesto que la vulnerabilidad externa del país no depende únicamente de las

sanciones o de la evolución de las relaciones bilaterales, sino también de la persistencia de debilidades estructurales internas que reducen su capacidad de adaptación frente a un entorno internacional cada vez más incierto y exigente.

4. Supuestos sobre el escenario político nacional e internacional

Esta propuesta parte de un conjunto de supuestos sobre el escenario político nacional e internacional en el que podría iniciarse la transformación económica de Cuba. No se trata de predicciones, sino de condiciones de trabajo que delimitan un escenario de viabilidad para la estabilización macroeconómica, la recuperación productiva y el cambio institucional.

Como economía en desarrollo y necesariamente abierta, Cuba deberá avanzar hacia una reinserción gradual, pero plena, en la economía mundial y en las principales instituciones que regulan su funcionamiento.

La magnitud de la crisis hace poco realista pensar que el país pueda emprender una transformación profunda apoyándose únicamente en decisiones internas de política económica. Cuba enfrenta simultáneamente una fuerte contracción productiva, escasez de divisas, deterioro de la infraestructura, crisis energética, emigración masiva, pérdida de capacidades estatales y un acceso muy limitado al financiamiento externo. A ello se suma el conflicto con Estados Unidos, que condiciona de manera decisiva el comercio, la inversión, las remesas, el turismo, los pagos internacionales, el suministro de energía y las posibilidades de acceso al financiamiento. Por esa razón, el programa propuesto se formula a partir de cuatro supuestos principales.

Primero, un avance sustantivo en una negociación diplomática entre Cuba y Estados Unidos. Este supuesto resulta indispensable porque el actual régimen de sanciones limita severamente la capacidad de la economía cubana para acceder a mercados, financiamiento, tecnología, inversión y mecanismos normales de pago internacional. Ello no significa atribuir la crisis exclusivamente a las sanciones. Sus causas fundamentales responden al agotamiento del modelo económico, a errores acumulados de política económica y a la ausencia de reformas estructurales coherentes. No obstante, las

sanciones agravan esos problemas, reducen el margen de maniobra y encarecen cualquier proceso de estabilización.

Una flexibilización significativa de las sanciones permitiría aprovechar mucho mejor los efectos de las transformaciones internas. Facilitaría el acceso a remesas, inversión, turismo, comercio, combustibles, sistemas internacionales de pago y financiamiento externo. Asimismo, ampliaría las posibilidades de participación económica de la diáspora, particularmente de los cubanos residentes en Estados Unidos, que constituyen una parte esencial de ese potencial, aunque su participación continúa condicionada por el marco jurídico estadounidense.

Segundo, que Cuba pueda emprender una rearticulación de su inserción internacional diferente de la experimentada durante las etapas de estrecha dependencia de la Unión Soviética y de Venezuela. Durante décadas, esos arreglos preferenciales proporcionaron energía, financiamiento implícito y condiciones comerciales favorables que permitieron al gobierno compensar parcialmente las debilidades internas y postergar reformas económicas indispensables. Esa estrategia ha llegado a su límite. La transformación requiere sustituir la dependencia de apoyos excepcionales por una inserción internacional más competitiva, diversificada y transparente.

Este supuesto resulta esencial porque Cuba necesita acceder nuevamente a divisas, crédito, inversión, tecnología, mercados y proveedores confiables para estabilizar su economía y recuperar el crecimiento. Sin una nueva inserción internacional, cualquier recuperación interna chocaría rápidamente con la restricción externa. Rearticular esa inserción supone reconstruir la credibilidad del país ante acreedores, proveedores e inversionistas; normalizar gradualmente las relaciones comerciales y financieras; diversificar socios y mercados; y establecer reglas claras para la inversión extranjera, la participación económica de la diáspora y el desarrollo de actividades exportadoras. La propuesta busca promover una inserción de la economía cubana en los mercados internacionales que favorezca una mayor diversificación de socios y transacciones y fortalezca la autonomía económica del país.

Tercero, la disponibilidad de financiamiento internacional de emergencia. La primera fase de estabilización y transformaciones de emergencia no podrá financiarse exclusivamente

con recursos internos, ni bastará una flexibilización de las sanciones para cubrir las necesidades inmediatas del país. Cuba enfrenta carencias críticas en energía, transporte, salud, alimentación, agua, vivienda, infraestructura y protección social, mientras la capacidad fiscal del Estado se encuentra severamente erosionada. En estas circunstancias, un programa de estabilización sin apoyo financiero internacional correría el riesgo de trasladar una parte aún mayor de los costos del ajuste a los hogares y debilitar la legitimidad social del proceso de transformación.

El financiamiento internacional de emergencia debería actuar como un mecanismo transitorio para detener el deterioro económico y social, proteger a los grupos más vulnerables y restablecer condiciones mínimas de funcionamiento de la economía. Podría respaldar importaciones esenciales, acuerdos temporales para el suministro de combustibles, generación eléctrica de emergencia, programas focalizados de protección social y la recuperación inicial de capacidades productivas estratégicas. Para garantizar su efectividad, dicho financiamiento debería administrarse con criterios estrictos de transparencia, rendición de cuentas y mecanismos verificables de seguimiento.

Cuarto, condiciones políticas internas para iniciar la sustitución del modelo vigente. La crisis cubana no es únicamente económica. Expresa también el agotamiento de un arreglo institucional que concentra el poder económico y político, limita la autonomía de los actores económicos y sociales y favorece la persistencia de reformas parciales, reversibles e insuficientes.

Por ello, la transformación requiere condiciones políticas que permitan iniciar la sustitución del modelo de economía centralmente planificada por una economía social de mercado y avanzar hacia un Estado democrático de Derecho. Ello supone la introducción paulatina de reformas del marco jurídico, institucional y constitucional; reconocimiento efectivo de las distintas formas de propiedad; libertad de empresa; estabilidad normativa; seguridad jurídica; mecanismos eficaces de control del poder discrecional; y protección de los derechos económicos y sociales.

En síntesis, estos supuestos delimitan el escenario base de la propuesta. No obstante, en la práctica podrían materializarse variaciones significativas en las condiciones económicas, políticas e institucionales. En consecuencia, las medidas propuestas deberán

ajustarse al contexto concreto que finalmente prevalezca, manteniendo sus objetivos centrales, pero adaptando su secuencia, alcance e instrumentos de implementación.

En cualquier escenario, sin embargo, la transformación económica de Cuba requerirá una combinación de alivio de las restricciones externas, una nueva inserción internacional, financiamiento de emergencia y cambios institucionales internos. Ninguno de estos elementos garantiza por sí solo el éxito del proceso. Sin embargo, la ausencia de cualquiera de ellos reduciría significativamente la capacidad de estabilizar la economía, recuperar el crecimiento, proteger a la población más vulnerable y avanzar hacia la construcción de una economía social de mercado sustentada en un Estado democrático de Derecho.

5. Las fases y principios operativos para la transformación

La transformación económica de Cuba debe concebirse como un proceso integral organizado en fases. La magnitud de la crisis exige actuar con rapidez, mientras que la profundidad de los cambios requiere secuencia, coherencia y capacidad institucional. Por ello, resulta necesario distinguir entre medidas de emergencia, reformas orientadas a la reactivación productiva y transformaciones de mediano y largo plazo destinadas a redefinir la estrategia de desarrollo.

Desde esa perspectiva, la hoja de ruta puede estructurarse en tres fases:

Fase 1. Estabilización y transformaciones de emergencia. Con un horizonte aproximado de tres años, esta fase debe orientarse a detener el deterioro macroeconómico y social, corregir los desequilibrios y las carencias más críticas, restablecer condiciones mínimas para el funcionamiento de la economía y crear una base inicial de confianza que facilite las reformas posteriores. Durante esta etapa, la energía, la agricultura y el turismo serán sectores fundamentales para impulsar la producción de bienes y servicios.

Fase 2. Reactivación productiva y transformación institucional. Esta fase debe concentrarse en las transformaciones estructurales e institucionales necesarias para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, elevar la competitividad, recuperar la credibilidad financiera y sostener una expansión gradual de las capacidades productivas, la inversión, el empleo y los ingresos de los hogares.

Fase 3. Definición estratégica del modelo de desarrollo económico y social. Esta fase debe orientarse a consolidar una visión de mediano y largo plazo sobre la inserción internacional de Cuba, los sectores productivos estratégicos, los mecanismos de redistribución de la riqueza, el papel del Estado en la economía y la consolidación de un nuevo contrato social.

La formulación en fases no pretende transmitir la idea de un proceso ordenado en el que sea posible controlar y prever con exactitud la secuencia de las reformas, pues esa no ha sido la experiencia de los procesos de transformación económica. Con frecuencia, las reformas se aceleran porque unas crean las condiciones para emprender otras o porque la propia realidad pone de manifiesto problemas que inicialmente no habían sido previstos.

Las fases deben entenderse como una hoja de ruta flexible, no como compartimentos estancos. Algunas medidas iniciadas en la primera fase crearán las condiciones necesarias para las reformas de las fases siguientes, mientras que determinados componentes de la segunda deberán comenzar desde la fase inicial para evitar retrasos en la reactivación productiva y la transformación institucional. Por tanto, no se trata de que una fase concluya por completo antes de que comience la siguiente, sino de una secuencia con solapamientos, prioridades cambiantes y ajustes graduales. Su ritmo y alcance dependerán de los supuestos del escenario base, especialmente de la disponibilidad de financiamiento, la respuesta de la oferta productiva, la capacidad institucional y la evolución del contexto político y externo.

Principios operativos de la transformación

La profundidad de la crisis cubana confirma la necesidad de una transformación económica de gran alcance. La salida no puede reducirse a ajustes parciales ni a medidas administrativas inconexas. En términos generales, se trata de construir una economía social de mercado adaptada a las condiciones de Cuba.

Ese proceso no debe improvisarse. Requiere prioridades claras, una secuencia realista de políticas y principios rectores que orienten tanto la estabilización inicial como las reformas estructurales posteriores. Los principios operativos que siguen buscan ofrecer una base de discusión para el programa de transformación.

Estabilizar para crecer

Cualquier programa de transformación económica en Cuba debe partir de una premisa básica: el país necesita estabilizarse para crecer, pero no podrá hacerlo de manera sostenida sin transformar las bases que dieron origen al estancamiento. La estabilización y la reforma no constituyen etapas aisladas, sino dos dimensiones de un mismo proceso.

La fase inicial debe centrarse en frenar el deterioro de los principales desequilibrios macroeconómicos y sociales: el déficit fiscal, la emisión monetaria sin respaldo, la inflación, la recesión, la escasez de combustibles, alimentos y medicamentos y la pérdida de confianza en el sistema bancario. Sin un mínimo de estabilidad, la economía continuará operando en condiciones de extrema fragilidad y resultará muy difícil emprender transformaciones de mayor alcance.

La estabilización debe transmitir señales creíbles a la población, a los productores, a los ahorristas y a los inversionistas potenciales. Ello supone reconstruir la confianza en la moneda, el sistema bancario, la política fiscal y la capacidad del Estado para actuar con reglas previsibles. También exige transparencia respecto de la situación fiscal, monetaria y financiera del país, así como de los costos reales asociados a las medidas adoptadas.

Al mismo tiempo, estabilizar no puede significar sólo administrar la escasez. Cuba no recuperará una trayectoria sostenida de crecimiento mientras no transforme las instituciones, los incentivos y las reglas que han conducido al estancamiento productivo. Algunas instituciones deberán reformarse, otras desaparecerán y surgirán nuevas instituciones capaces de sostener un nuevo modelo económico y social.

Superada la fase más crítica de la crisis, la prioridad deberá desplazarse hacia la transformación estructural: elevar la productividad, modernizar los sectores estratégicos y crear condiciones para que los actores económicos puedan invertir, producir, importar, exportar y competir. Ello implica estimular el crecimiento del sector privado, cerrar o reestructurar empresas estatales inviables, otorgar autonomía efectiva a las empresas estatales eficientes y atraer inversión extranjera mediante reglas claras, estables y no discriminatorias.

Priorizar la oferta, la productividad y la reconstrucción y uso de capacidades productivas

La emergencia social obliga a atender de inmediato las necesidades esenciales de la población. Sin embargo, un programa de transformación no puede centrarse únicamente en la demanda. Los problemas centrales de la economía cubana son la contracción de la oferta, la baja productividad y la destrucción progresiva de las capacidades productivas. Por tanto, la política económica debe orientarse a producir más, producir mejor y reducir costos en beneficio de toda la sociedad.

La escasez de alimentos ilustra claramente este problema. En la actualidad, una parte importante de la oferta disponible proviene de importaciones privadas, realizadas con elevados costos que terminan trasladándose a los precios. Aunque estas importaciones han contribuido a aliviar parcialmente el desabastecimiento, no sustituyen la necesidad de reconstruir la producción nacional. Una mayor producción interna permitiría ampliar la oferta, reducir las presiones inflacionarias, generar empleo y mejorar de manera sostenible los salarios reales.

En el corto plazo, dos sectores revisten especial importancia para una estrategia de recuperación de la oferta: la agricultura y el turismo. La agricultura es decisiva porque incide directamente en la disponibilidad de alimentos, la evolución de los precios y el bienestar cotidiano de los hogares. La liberalización de los mercados agrícolas, un mayor acceso a insumos, la eliminación de trabas a la comercialización y una participación más amplia de productores privados y cooperativas podrían generar efectos relativamente rápidos sobre el abastecimiento y el empleo rural. El turismo, por su parte, dispone de capacidades instaladas actualmente subutilizadas y puede convertirse nuevamente en una fuente importante de divisas, demanda para proveedores nacionales y encadenamientos productivos.

El incremento de los ingresos nominales sin una expansión de la oferta alimenta la inflación y termina deteriorando el poder adquisitivo. Por ello, la recuperación del salario real debe sustentarse en aumentos efectivos de la productividad y en una mayor disponibilidad de bienes y servicios. La política económica debe crear incentivos para producir, invertir, contratar trabajadores, innovar y competir. Para ello, el Estado deberá eliminar las restricciones que hoy limitan la producción. La estrategia de oferta debe concentrarse en sectores con elevada capacidad de arrastre sobre el resto de la

economía, entre ellos la energía, la producción de alimentos, el turismo, las cadenas de suministro y los servicios vinculados a la modernización productiva.

Política social proactiva y construcción institucional

La dimensión social no constituye un aspecto residual de la crisis actual, sino una de sus manifestaciones fundamentales. En consecuencia, la acción del Estado debe ir más allá de la mitigación de sus efectos: resulta indispensable una política social proactiva que articule adecuadamente la relación entre Estado y mercado. La política social no solo proporciona protección inmediata frente a los riesgos, sino que también crea las condiciones para un desarrollo social sostenido.

En Cuba, la estabilización macroeconómica de corto plazo y las medidas de emergencia son, por su propia naturaleza, cuestiones profundamente sociales. Por ello, la política social, entendida en un sentido más amplio que la protección social, debe definir el marco dentro del cual se aplican los instrumentos económicos, y no a la inversa.

Desde las primeras etapas de la transición hacia una economía social de mercado sustentada en un Estado democrático de Derecho, debe establecerse un marco institucional capaz de transformar las tensiones propias del ajuste de corto plazo en oportunidades para construir un modelo de desarrollo más inclusivo, productivo y socialmente sostenible.

La protección social cumple una función indispensable, aunque fundamentalmente reactiva: amortiguar los impactos inmediatos mediante transferencias focalizadas, subsidios dirigidos a las personas vulnerables y otras medidas compensatorias. La política social, en cambio, entendida como un concepto más amplio y estratégico, desempeña una función proactiva y estructurante porque define las reglas del ajuste para que este no se limite a corregir desequilibrios macroeconómicos, sino que impulse una reasignación deliberada de recursos, capacidades y oportunidades.

La transición hacia una economía social de mercado sólo será viable si combina apertura económica, disciplina macroeconómica y una política social capaz de promover el desarrollo social de largo plazo. No puede haber estabilización económica sostenible sin sostenibilidad social. Ignorar el papel central de la política social en la gestión del ajuste

profundizaría la pobreza y la desigualdad, erosionaría la legitimidad de las reformas y pondría en riesgo el propio programa de estabilización. En ese contexto, la protección social desempeñará un papel esencial para preservar el respaldo ciudadano al proceso de transformación.

Por ello, el ajuste debe diseñarse con un enfoque de derechos y equidad, de modo que la política social no actúe como un simple acompañamiento de las medidas macroeconómicas, sino como uno de los criterios que orientan su diseño y aplicación.

Para que la protección social sea eficaz, se requieren instituciones confiables. Un sistema de subsidios sin registros actualizados puede excluir a hogares vulnerables o beneficiar a quienes no requieren asistencia. Por ello, el país deberá desarrollar capacidades administrativas modernas, incluyendo registros públicos actualizados, procesos de digitalización, auditorías independientes, controles anticorrupción y mecanismos accesibles de reclamación.

La construcción institucional exige, además, profesionalizar el sector público, fortalecer los incentivos para un desempeño eficiente, ampliar la transparencia, garantizar reglas estables, limitar el ejercicio discrecional del poder, establecer mecanismos independientes de control y proteger de manera efectiva los derechos económicos y sociales.

6. Objetivos generales de la primera fase

Bajo los supuestos planteados en la cuarta sección, en 2026 parecen confluir diversos factores geopolíticos y diplomáticos que podrían abrir una ventana de oportunidad para iniciar una transformación de la economía cubana. Aún no está claro cómo podría producirse ese proceso desde el punto de vista político ni cuáles serían sus implicaciones institucionales. Sin embargo, si se llegaran a crear las condiciones para el cambio, será fundamental contar con prioridades claramente definidas y con una secuencia de medidas que permita aprovechar esa oportunidad. La magnitud de la crisis exige actuar con decisión, pero también con orden, coherencia y sentido estratégico.

Es importante reconocer que no todas las reformas pueden implementarse simultáneamente. Resulta indispensable establecer prioridades, organizar las

transformaciones por fases y definir una secuencia que permita maximizar sus resultados, reducir los costos de transición y concentrar las capacidades políticas, institucionales y financieras allí donde puedan generar un mayor impacto.

Un punto de partida complejo, pero con algunas oportunidades

La primera fase de estabilización y transformaciones de emergencia parte de una situación especialmente crítica. La economía cubana acumula más de una década de deterioro, agravado de manera significativa desde el año 2020 y profundizado aún más durante 2026. En consecuencia, los objetivos de esta etapa deben ser realistas y coherentes con ese punto de partida. No se trata de fijar metas excesivamente ambiciosas o inalcanzables en el corto plazo, sino de concentrar los esfuerzos en detener el deterioro y reconstruir las condiciones mínimas necesarias para el funcionamiento de la economía y la recuperación de la confianza de los inversionistas.

A pesar de ello, este punto de partida convive con cuatro elementos que podrían potenciar los efectos positivos de las reformas durante la fase inicial.

El primero es la existencia de un sector privado que, a pesar de operar bajo severas restricciones regulatorias, bancarias, cambiarias y tributarias, ha demostrado una notable capacidad de adaptación, innovación y respuesta frente a la crisis. Su expansión constituye uno de los pocos vectores internos con capacidad inmediata para reactivar la oferta, el empleo, el abastecimiento y la generación de ingresos. No se trata todavía de un sector plenamente desarrollado ni libre de obstáculos, pero sí de una base económica ya existente sobre la cual puede apoyarse una parte importante de la transformación inicial.

El segundo elemento es la contribución potencial de una parte significativa de la comunidad cubana en el exterior. Muchos cubanoamericanos y emigrados en otras regiones cuentan con experiencia empresarial, redes financieras y comerciales, así como con capital que podría contribuir al crecimiento del sector privado en la Isla. En algunos casos, ya existen antecedentes de inversión o de vínculos económicos con emprendimientos privados. El aprovechamiento de estas capacidades podría ampliarse considerablemente en un contexto de liberalización económica creíble.

El tercer elemento es la posibilidad de que, en el marco de una negociación con Estados Unidos, se generen beneficios extraordinarios de corto plazo derivados de una eventual flexibilización de las sanciones. Dependiendo del alcance de esa negociación, ello podría traducirse en mejores condiciones para el acceso a divisas, remesas, turismo, inversión, comercio, financiamiento externo y suministro de energía. Esta constituye una posible ventana de oportunidad que, si se aprovecha adecuadamente, aumentaría las probabilidades de éxito de las medidas de emergencia y reduciría parte de los costos de transición.

El cuarto elemento es la existencia de capacidades instaladas en el sector turístico que actualmente se encuentran subutilizadas. A pesar de los errores en la asignación de recursos y de la baja ocupación hotelera registrada en los últimos años, el turismo continúa siendo uno de los sectores con mayor potencial para generar divisas en el corto plazo, especialmente si coinciden una flexibilización de las sanciones, una recuperación de los viajes y una mejor articulación con el resto de la economía. Su efecto multiplicador podría extenderse al transporte, la gastronomía, los servicios personales, la agricultura, las industrias locales y los emprendimientos privados. Además, es un sector en el que podrían combinarse inversión extranjera, capital de la diáspora y participación del sector privado nacional, no solo en la actividad hotelera, sino también en actividades complementarias que amplíen la oferta, diversifiquen los destinos y aumenten el impacto del turismo sobre los ingresos y el empleo.

En el diseño de las medidas correspondientes a esta primera fase debe reconocerse que la economía cubana ya ha experimentado un ajuste profundamente distorsionado y socialmente muy costoso. El Estado se ha retirado progresivamente de los mercados de bienes y servicios, ha reducido al mínimo su capacidad de provisión mediante la libreta de abastecimiento y ha deteriorado la cobertura, la calidad y el valor real de servicios esenciales como la salud, la educación, el transporte, la electricidad y la recogida de desechos. A ello se suma la casi desaparición de la inversión pública en infraestructura y vivienda, así como la pérdida del valor real de los salarios públicos y de las pensiones. En conjunto, ello ha supuesto una contracción muy significativa del gasto real del Estado y ha trasladado una proporción creciente de los costos de la crisis hacia los hogares.

En ese sentido, una parte de los desequilibrios fiscales y monetarios ya se ha corregido, aunque no como resultado de un programa coherente de estabilización, sino mediante un ajuste asimétrico cuyo costo ha recaído sobre el consumo, el ingreso real y el bienestar de la población. La inflación y el ritmo de depreciación del peso cubano han tendido a moderarse respecto de sus niveles más elevados, pero ello ha ocurrido, en buena medida, porque el deterioro del salario real, de las pensiones y del gasto público ha comprimido la demanda interna y ha impuesto un ajuste basado en el empobrecimiento de la población.

Por ello, la primera fase de estabilización no debe entenderse en el sentido convencional de un programa orientado exclusivamente a reducir la inflación, el déficit fiscal o el endeudamiento público. En las condiciones actuales de Cuba, la estabilización debe concebirse de manera más amplia, como el proceso de creación de las condiciones mínimas necesarias para reactivar la producción.

Ello no significa que las transformaciones de esta primera fase estén exentas de costos sociales. Aunque la parte más severa del ajuste ya se haya producido, nuevas correcciones de precios relativos, reestructuraciones empresariales, modificaciones de los subsidios y reasignaciones del empleo pueden generar efectos negativos sobre determinados grupos de la población. Por ello, será indispensable acompañar las reformas con políticas sociales activas, capaces de identificar y proteger a los hogares más vulnerables. Como ocurre en todo proceso de transformación económica, existe una brecha temporal entre los costos y los beneficios: mientras los primeros tienden a concentrarse en el corto plazo, los segundos —mayor producción, más empleo, mejores ingresos y recuperación del bienestar— suelen materializarse de manera gradual.

Seis objetivos generales para la estabilización

Bajo esta lógica y con un horizonte aproximado de tres años, la fase de estabilización y transformaciones de emergencia se orientaría al cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. Detener la contracción productiva y sentar las bases para una recuperación gradual de la oferta, especialmente en aquellos sectores con mayor capacidad para impulsar la reactivación económica.
2. Favorecer la expansión del sector privado como motor de la reactivación productiva, la generación de empleo y la ampliación de la oferta interna.

3. Propiciar la corrección de los precios relativos y del tipo de cambio, de manera que los precios reflejen mejor las condiciones del mercado y proporcionen señales adecuadas para la asignación eficiente de los recursos.
4. Transformar el mercado laboral, facilitando la reasignación del empleo y preservando la estabilidad del salario real promedio.
5. Generar condiciones mínimas de confianza y previsibilidad para atraer capital extranjero y reactivar la inversión productiva.
6. Maximizar las oportunidades económicas derivadas de una eventual flexibilización de las sanciones y de una mayor apertura externa.

7. Criterios para priorizar las medidas en la primera fase

El análisis de la situación actual de Cuba ofrece pocas certezas, pero algunas resultan difíciles de ignorar. La acumulación de problemas es tan amplia que, incluso bajo condiciones favorables, cualquier proceso de transformación deberá partir de una agenda clara de prioridades. No es posible cambiar todo al mismo tiempo: será necesario identificar las medidas iniciales capaces de ordenar el proceso, generar confianza y producir resultados tangibles. El deterioro de la infraestructura, la profundidad de la crisis productiva y energética, la magnitud de las distorsiones macroeconómicas y el elevado costo social ponen de manifiesto que las tareas pendientes son demasiado numerosas para abordarlas simultáneamente.

A ello se suman severas restricciones de recursos financieros, tiempo político y capacidades institucionales para diseñar, coordinar e implementar las transformaciones. Por esa razón, resulta indispensable establecer prioridades.

A continuación, se presentan los nueve criterios que sirvieron de base para seleccionar las medidas de la primera fase.

Gravedad del problema que se busca corregir

Se priorizaron medidas dirigidas a enfrentar los desequilibrios más graves y las deficiencias más urgentes de la economía cubana. La crisis energética, la escasez de alimentos y las distorsiones cambiarias, por sus efectos sobre el conjunto del aparato productivo, recibieron una atención preferente.

Capacidad institucional para su implementación

En la fase inicial se priorizan cambios cuya implementación, supervisión y coordinación requieren menores capacidades institucionales. Las reformas más complejas desde el punto de vista administrativo, regulatorio o de ejecución se posponen a etapas posteriores. Por ejemplo, eliminar restricciones a la empresa privada, levantar controles de precios o modificar regulaciones laborales resulta más viable en el corto plazo que rediseñar por completo el sistema bancario o el sistema de pensiones.

Posibilidad de movilizar recursos financieros necesarios

Se favorecieron medidas cuya puesta en práctica pueda apoyarse en recursos disponibles o con una probabilidad razonable de obtenerse en el corto plazo, ya sea mediante la flexibilización de las sanciones, el acceso al crédito, la llegada de inversión, la generación o el ahorro de divisas, una mejor reasignación de recursos internos o la asistencia internacional.

Disponibilidad de infraestructura y de capital físico

Tuvieron prioridad las transformaciones en sectores o actividades que ya cuentan con una base mínima de infraestructura, equipamiento, capacidades logísticas o activos físicos aprovechables. Ello reduce los costos iniciales, facilita la implementación y permite obtener resultados en plazos más breves. Por ejemplo, el turismo dispone de infraestructura hotelera ya instalada, mientras que la reconstrucción del sistema energético exige inversiones mucho mayores.

Compatibilidad con las restricciones demográficas y de capacidades humanas

Se otorgó prioridad a reformas compatibles con la disponibilidad de fuerza de trabajo, los perfiles ocupacionales y las capacidades técnicas del país. La emigración, el envejecimiento de la población y las brechas de calificación limitan la viabilidad de transformaciones que demandan grandes volúmenes de mano de obra o profesionales altamente especializados. En consecuencia, resulta más factible priorizar inicialmente sectores como el turismo y la agricultura antes que promover industrias manufactureras complejas o servicios altamente especializados.

Efecto multiplicador sobre el resto de la economía

Recibieron mayor prioridad las transformaciones que, aplicadas en un ámbito específico, generan encadenamientos positivos sobre otros sectores o contribuyen simultáneamente a corregir varios cuellos de botella. Se buscó privilegiar medidas con capacidad para destrabar procesos más amplios de estabilización y reactivación. Por ejemplo, corregir el tipo de cambio, mejorar la disponibilidad de energía o eliminar monopolios en la agricultura y el comercio exterior producen efectos simultáneos sobre la producción, el abastecimiento, las exportaciones, el empleo y la recaudación fiscal.

Rapidez esperada de los resultados

En la primera fase se privilegiaron medidas capaces de producir efectos relativamente rápidos sobre la estabilización, la oferta productiva y el abastecimiento de bienes y servicios esenciales, contribuyendo además a generar confianza y respaldo al proceso de transformación. Por ejemplo, ampliar la generación eléctrica de emergencia, garantizar el suministro de combustible o eliminar barreras al desarrollo de la actividad empresarial privada producirían resultados más inmediatos que reformas institucionales de mayor alcance.

Efecto sobre el bienestar y la legitimidad social de las reformas

Se priorizaron reformas con mayor capacidad para detener el deterioro del bienestar, proteger a los grupos más vulnerables y distribuir de manera más equitativa los costos del ajuste. Asimismo, se valoró su contribución al mantenimiento de la legitimidad social del proceso de transformación. Entre ellas destacan el fortalecimiento de las pensiones y de los salarios del sector público, el reforzamiento de la asistencia social y la mejora de la disponibilidad de energía.

Evidencia y antecedentes internacionales favorables

Se priorizaron transformaciones respaldadas por experiencias internacionales exitosas o por lecciones comparadas útiles para su diseño e implementación. La evidencia internacional no sustituye el análisis específico del caso cubano, pero ayuda a identificar políticas con mayores probabilidades de éxito. Existe amplia evidencia, por ejemplo, sobre los beneficios de mejorar la eficiencia del gasto público, focalizar los subsidios, corregir los regímenes cambiarios y fortalecer los incentivos en la agricultura, el sector privado y, en general, las actividades de pequeña escala.

8. Objetivos específicos y medidas para la primera fase

La primera fase de estabilización y transformaciones de emergencia se organiza en torno a 20 objetivos específicos, acompañados por un conjunto de medidas prioritarias. Estos objetivos no deben entenderse como líneas de acción aisladas, sino como componentes interdependientes. Para facilitar su presentación, los objetivos y medidas se agrupan en seis ámbitos de intervención. Esta organización permite ordenar la propuesta según sus principales áreas de impacto, sin perder de vista que muchas medidas requieren coordinación entre ámbitos.

Ámbito	Objetivos incluidos	Prioridades
I. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y PRECIOS	1-4	Eficiencia y transparencia fiscal; protección de salarios y pensiones públicas; liberalización de precios; unificación cambiaria.
II. ENERGÍA	5-7	Disponibilidad mínima de combustibles; generación eléctrica de emergencia; renovables, almacenamiento y tarifas.
III. SECTORES PRIORIZADOS: AGRICULTURA Y TURISMO	8-10	Reforma agropecuaria; mercados de alimentos; seguridad alimentaria; recuperación del turismo y encadenamientos productivos.
IV. PROPIEDAD Y TRANSFORMACIÓN EMPRESARIAL	11-13	Expansión del sector privado; reordenamiento de empresas estatales; venta de activos; privatización selectiva; transferencia de GAESA a instituciones civiles.
V. INSERCIÓN EXTERNA Y FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL	14-17	Apertura comercial; inversión extranjera; adhesión a organismos financieros internacionales; reestructuración de deuda; compensaciones por confiscaciones.

VI. PROTECCIÓN SOCIAL Y REFORMA ADMINISTRATIVA	18–20	Protección social inmediata; regulación laboral; descentralización; anticorrupción; seguridad ciudadana y fortalecimiento institucional.
---	-------	---

I. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y PRECIOS

1. Aumentar la eficiencia del gasto público y la transparencia de las cuentas públicas

Problema de partida y principales propósitos

En la primera fase no se recomienda iniciar una reforma tributaria amplia ni rediseñar integralmente el sistema fiscal. Todavía no existe suficiente claridad sobre la estructura productiva que emergerá de las reformas o sobre el peso relativo de los distintos actores económicos, ni están dadas las condiciones para desarrollar nuevas instituciones fiscales o reglas fiscales más complejas.

No es recomendable apoyar el ajuste fiscal en medidas adicionales de austeridad, porque una parte importante de ese ajuste ya se ha producido de manera desordenada y regresiva mediante la inflación y la caída de los salarios y las pensiones reales. El gobierno cubano ya ha aplicado un ajuste por empobrecimiento. Por tanto, el objetivo en esta etapa no debe ser profundizar la contracción del gasto, sino aumentar su eficiencia y aprovechar las nuevas posibilidades de ingresos que podrían generarse a partir de la estabilización de la actividad productiva, la expansión del sector privado formal, la reducción de la informalidad, la mejora del régimen cambiario y una eventual flexibilización de las sanciones.

En ese contexto, el principal problema fiscal no es solo el tamaño del déficit, sino también la baja eficiencia y la opacidad del gasto público, el peso del sistema empresarial estatal improductivo, la persistencia de subsidios generalizados poco focalizados y la

fragmentación de las cuentas públicas, agravada por el papel de GAESA en sectores estratégicos y en el manejo de activos y divisas.

La transparencia de las cuentas públicas es indispensable para establecer un ancla nominal creíble. Un ancla nominal es una variable macroeconómica que sirve como referencia para coordinar las expectativas sobre precios, salarios, tipo de cambio y decisiones financieras. En contextos de alta inflación, contribuye a orientar esas expectativas y a mostrar que la política económica seguirá una regla o un compromiso verificable para reducir las presiones inflacionarias.

Medidas prioritarias

1.1. Integrar las operaciones de todas las entidades estatales a la arquitectura fiscal civil

Las empresas y entidades estatales con actividad económica y generación de ingresos deberán integrarse plenamente en las cuentas públicas y contribuir al Presupuesto del Estado mediante impuestos, dividendos, transferencias u otros mecanismos de consolidación fiscal. Los recursos obtenidos podrán asignarse de forma transparente a inversiones públicas, pensiones, salarios del sector presupuestado y asistencia social. Su incorporación a un marco fiscal civil, transparente y sujeto a reglas permitiría reducir la carga del ajuste sobre los hogares y mejorar la calidad del gasto público

1.2. Cerrar, fusionar o reestructurar empresas estatales no rentables una vez corregidos los precios relativos y el tipo de cambio

La venta de activos estatales y la privatización de determinadas empresas deben ir acompañadas de una reestructuración del sistema empresarial estatal que hoy absorbe subsidios, genera pérdidas y opera con baja productividad. Ello permitiría reducir gastos improductivos y reasignar recursos hacia actividades con mayor capacidad para generar valor agregado y empleo. Esta medida deberá aplicarse después de liberalizar los precios y ajustar los tipos de cambio.

1.3. Reducir los subsidios generalizados y seguir avanzando hacia subsidios más focalizados en los hogares vulnerables

Aunque en esta primera fase deberán mantenerse algunos subsidios generales mínimos y la gratuidad de la educación y la salud públicas, existe margen para continuar desplazando recursos desde subsidios universales e ineficientes hacia apoyos mejor focalizados. Ello permitiría mejorar la progresividad del gasto público y proteger de forma más efectiva a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Sin embargo, la focalización deberá avanzar con la gradualidad necesaria y en paralelo con la creación de capacidades institucionales para identificar adecuadamente a los beneficiarios. El principio rector debe ser evitar exclusiones indebidas: es preferible subsidiar transitoriamente a algunos hogares que no lo necesitan plenamente que dejar sin apoyo a quienes sí se encuentran en situación de vulnerabilidad.

1.4. Fortalecer la transparencia de las cuentas públicas y consolidar un punto de referencia para la formación de precios y las expectativas

Esto implica publicar periódicamente información más completa sobre el presupuesto, los subsidios, las transferencias, las pérdidas empresariales, la deuda pública, las operaciones cuasifiscales y las cadenas de impagos empresariales. También supone hacer transparentes los vínculos entre el Presupuesto del Estado, el Banco Central de Cuba (BCC), el sistema bancario y las empresas estatales.

Sin esta información no es posible medir correctamente el déficit fiscal, conocer qué proporción se financia mediante emisión monetaria ni evaluar el verdadero impacto de la política fiscal sobre la inflación. La transparencia fiscal debe considerarse, por tanto, un componente central de la estrategia antiinflacionaria, además de un mecanismo indispensable de rendición de cuentas.

En la primera fase, el ancla nominal deberá ser fundamentalmente monetaria. Dado que Cuba todavía no cuenta con un mercado de deuda pública desarrollado y que el Banco Central continuará financiando una parte del déficit fiscal, deberán publicarse metas anuales para el déficit fiscal y, especialmente, límites verificables a su financiamiento

monetario. El control de la monetización del déficit será fundamental para contener las presiones inflacionarias y anclar las expectativas.

Indicadores clave

- Ingresos, gastos y déficit fiscal del Presupuesto del Estado como porcentaje del PIB.
- Transferencias presupuestarias al sistema empresarial estatal como porcentaje del PIB o del gasto público total.
- Ingresos tributarios como porcentaje del PIB.
- Proporción de empresas estatales con pérdidas o que reciben transferencias presupuestarias para cubrir déficits operativos.
- Financiamiento monetario del déficit fiscal como porcentaje del PIB.
- Número de informes trimestrales publicados con operaciones cuasifiscales e impagos interempresariales.
- Deuda pública bruta como porcentaje del PIB
- Tasa de cobertura efectiva y precisión de la focalización en subsidios, con preservación de la universalidad educativa (índice compuesto con ponderación de cuatro aspectos: hogares vulnerables, error de exclusión, porcentaje de escuelas con ampliación de horarios y comedores escolares mantenida o expandida, y tasa de participación laboral de madres con hijos en edad escolar).

2. Financiar la protección social y preservar los ingresos de pensionados y asalariados del sector público durante el ajuste

Problema de partida y principales propósitos

En las condiciones actuales de Cuba sería demasiado ambicioso plantear, durante la primera fase, una recuperación significativa del poder adquisitivo de las pensiones y los salarios del sector público. La economía llega a este punto tras un intenso ajuste por empobrecimiento, en el que la inflación y la depreciación cambiaria redujeron severamente

el valor real de los ingresos en pesos de los hogares que dependen de recursos del Presupuesto del Estado.

Pretender una recuperación amplia e inmediata mediante aumentos nominales desvinculados de la disponibilidad real de recursos solo reproduciría el círculo vicioso de mayor déficit fiscal, monetización e inflación.

Por tanto, el propósito de esta etapa no debe ser prometer una recomposición integral e inmediata del ingreso real, sino evitar una nueva pérdida del poder adquisitivo de las pensiones y los salarios del sector público y comenzar a construir un mecanismo de actualización más ordenado y fiscalmente sostenible.

Este frente tiene una importancia política y administrativa especial. Sin un nivel mínimo de protección de los ingresos de los asalariados del sector público, de los pensionados y de los grupos afectados por los ajustes, sería mucho más difícil sostener el apoyo social y la capacidad institucional necesarios para implementar las reformas.

Las fuentes de financiamiento para proteger esos ingresos y sostener las políticas sociales durante esta primera fase deberán provenir de varios canales. El primero es el ahorro fiscal que pueda generarse mediante la reestructuración del sistema empresarial estatal, la reducción de subsidios ineficientes y la reasignación del gasto público hacia prioridades sociales. El segundo es la venta de activos estatales y los procesos de privatización parcial, siempre que se realicen de manera ordenada, transparente, con rendición de cuentas y bajo reglas que eviten la captura de activos por grupos con acceso privilegiado. El tercero provendría de los ingresos tributarios asociados a actividades con mayor capacidad de crecimiento en el corto plazo, especialmente las vinculadas al turismo, los servicios privados, el comercio y la inversión de la diáspora.

A estas fuentes internas habría que sumar recursos externos. Una eventual flexibilización de las sanciones podría generar beneficios financieros inmediatos mediante mayores flujos de remesas, viajes, inversión, comercio y acceso a canales bancarios. Además, si se logra avanzar en una negociación internacional más amplia, Cuba debería procurar

financiamiento de instituciones financieras internacionales y promover la creación de un fondo de estabilización.

Medidas prioritarias

2.1. Introducir ajustes tributarios puntuales favorables a la formalización y al empleo

Ello incluiría, en particular, la reducción de las tasas máximas aplicables a los ingresos personales y a las utilidades empresariales, así como la eliminación del impuesto sobre la contratación de fuerza de trabajo. Aun cuando estas medidas impliquen una reducción de las tasas impositivas, la formalización de actividades económicas, la corrección de los precios relativos y la ampliación de la base imponible podrían permitir un aumento de los ingresos tributarios durante la primera fase para financiar las acciones de política social.

En esta primera fase no se propone un rediseño integral del sistema tributario; sí un conjunto acotado de correcciones de tasas y bases, cuyo costo fiscal agregado debe monitorearse. La prioridad es eliminar distorsiones que penalizan la expansión empresarial, la formalización y la generación de empleo. No obstante, se recomienda comenzar a crear las condiciones (como el registro de contribuyentes) para la futura incorporación de un impuesto al valor agregado (IVA), con excepciones para los bienes de la canasta familiar, de modo que pueda implementarse tan pronto como existan las condiciones institucionales y administrativas necesarias.

2.2. Actualizar las pensiones y los salarios del sector público en función de la inflación, de los ahorros fiscales efectivamente logrados y recursos adicionales

La prioridad de esta primera fase debe ser evitar una nueva pérdida del poder adquisitivo de estos ingresos y comenzar a incrementarlos a medida que se materialicen los ahorros fiscales y se disponga de recursos adicionales. Esa actualización no debe financiarse mediante un mayor déficit fiscal ni con monetización, sino con recursos fiscales efectivamente disponibles. Posteriormente, podría establecerse un mecanismo de revisión periódica, preferiblemente anual, que permita ajustar las pensiones y los salarios

nominales teniendo en cuenta la inflación, la evolución de las cuentas públicas y los ahorros fiscales efectivamente alcanzados.

2.3. Crear un fondo de estabilización para canalizar recursos externos e ingresos por venta de activos

Durante la primera fase debería crearse un fondo de estabilización, con administración separada del presupuesto ordinario, destinado a canalizar los recursos externos que se logren obtener para financiar acciones específicas de política social, protección de ingresos y reestructuración económica.

Este fondo debería nutrirse de los ingresos obtenidos por la venta ordenada y transparente de activos estatales y por procesos de privatización parcial. Además, podría recibir recursos provenientes de instituciones financieras internacionales, gobiernos, bancos de desarrollo, donaciones, créditos concesionales, aportes de la diáspora y beneficios financieros asociados a una eventual flexibilización de las sanciones.

Su propósito sería funcionar como un colchón financiero para amortiguar los costos sociales de la estabilización. Los recursos deberían destinarse prioritariamente a transferencias temporales para hogares vulnerables, compensaciones a trabajadores afectados por la reestructuración empresarial, apoyo a pensionados y programas de alimentación, salud y energía.

Para evitar la discrecionalidad y la captura política, el fondo debería operar con reglas claras de elegibilidad, criterios públicos de asignación, auditorías periódicas, rendición de cuentas y mecanismos independientes de supervisión

Indicadores clave

- Variación anual del valor real promedio de las pensiones y los salarios del sector público.
- Participación del gasto en pensiones y salarios del sector público en el Presupuesto del Estado y en el PIB.

- Recursos movilizados por el fondo de estabilización (millones de USD o porcentaje del PIB).
- Número o porcentaje de beneficiarios de los programas financiados por el fondo de estabilización.

3. Liberalizar los precios, y establecer reglas transparentes para los precios que permanezcan regulados

Problema de partida y principales propósitos

La liberalización de los precios constituye una de las transformaciones más importantes —y más disruptivas— de cualquier reforma de mercado. Sin señales de precios correctas, no es posible medir adecuadamente los valores económicos, los costos relativos, la escasez de recursos, las necesidades de los consumidores ni la rentabilidad de las actividades productivas. No puede determinarse con claridad qué empresas son viables, dónde existen oportunidades de inversión o cómo asignar eficientemente los recursos entre sectores.

En Cuba, la centralización del modelo económico ha implicado una extensa fijación administrativa de precios por parte del Ministerio de Finanzas y Precios, el uso reiterado de topes de precios y la falta de autonomía de las empresas estatales para ajustar sus precios a los costos y a las condiciones del mercado. Esa distorsión responde, además, a una estructura productiva con escasa competencia, poco espacio para actores no estatales y un peso excesivo de empresas estatales ineficientes.

La corrección de esta distorsión debe producirse de manera coordinada con la liberalización económica, la expansión del sector privado, la reducción del peso de las empresas estatales improductivas y la corrección del tipo de cambio. Solo en un contexto de mayor competencia y apertura a nuevos actores los precios podrán empezar a cumplir su función como señales para la producción, la inversión y el consumo.

No obstante, en esta primera fase deberán mantenerse regulados algunos precios en sectores donde persistan monopolios naturales, existan servicios públicos esenciales o el

costo social de una liberalización inmediata resulte excesivo. Ese sería el caso, al menos inicialmente, de la electricidad, el agua, algunos combustibles, determinados servicios públicos y medicamentos esenciales. La liberalización de precios constituye, por tanto, una reforma de aplicación temprana, indispensable para transformar el funcionamiento del modelo económico y crear condiciones más racionales para la asignación de recursos. La función de la liberalización de precios es restablecer señales económicas adecuadas para la asignación de recursos y facilitar el funcionamiento de mercados competitivos, siempre que vaya acompañada de políticas macroeconómicas consistentes.

Medidas prioritarias

3.1. Liberalizar los precios en los mercados agrícolas y eliminar cualquier mecanismo de tope o fijación administrativa que distorsione la oferta, excepto los relacionados con el encargo estatal a los que se refiere la medida

9.1

La agricultura debería ser uno de los primeros sectores en operar bajo señales de mercado, dada su relevancia para el abastecimiento, la sustitución de importaciones y la seguridad alimentaria. La liberalización de los precios agrícolas permitiría mejorar los incentivos productivos y corregir una de las principales distorsiones que hoy frenan la inversión y la producción del sector.

3.2. Extender a las empresas estatales mecanismos de formación de precios más flexibles y acordes con las condiciones del mercado

Esto implica eliminar las restricciones que hoy impiden a las empresas estatales ajustar sus precios de acuerdo con sus costos, el tipo de cambio, las condiciones de oferta y demanda y la competencia del sector privado. La medida debe acompañar la reestructuración del sistema empresarial estatal y la expansión de la micro, pequeña y mediana empresa, de modo que la formación de precios se produzca en un entorno más competitivo y menos regulado. También permitiría trasladar al mercado formal señales de precios que hoy ya existen en espacios informales, pero sin reconocimiento legal ni capacidad para orientar de forma transparente las decisiones de producción, inversión y consumo.

3.3. Eliminar toques de precios al sector privado y definir mecanismos más claros, predecibles y técnicamente consistentes para la regulación y actualización de los precios que permanezcan regulados

Eliminar todos los toques de precios en el sector privado y, en los mercados donde los precios no puedan liberalizarse de inmediato, el Estado debería sustituir la discrecionalidad actual por reglas de ajuste más transparentes, vinculadas a costos, tipo de cambio, eficiencia y objetivos de protección social. Esto sería especialmente importante en energía, agua, transporte público, y medicamentos.

3.4. Aumentar las tasas de interés y permitir que estas también reflejen mejor las condiciones reales de escasez e inflación

Aunque no se trata del precio de un bien o servicio, la tasa de interés es también un precio clave en la economía. Su corrección ayudaría a mejorar la asignación del ahorro y del crédito, reducir distorsiones financieras y acompañar la liberalización más general del sistema de precios.

Indicadores clave

- Tasa de inflación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y de la inflación subyacente o básica.
- Dispersión de precios relativos entre mercados formales e informales.
- Proporción de la canasta del IPC sujeta a precios regulados o topados (%)
- Tasa de interés nominal y tasa de interés real.

4. Unificar los tipos de cambio y el mercado cambiario

Problema de partida y principales propósitos

La corrección del régimen cambiario constituye una de las reformas de aplicación temprana más importantes de esta primera fase. También se trata, en esencia, de una corrección de precios, pero en este caso referida a uno de los precios más estratégicos de toda la economía: el tipo de cambio. Su ajuste puede generar en el corto plazo mayores

presiones inflacionarias e incluso episodios de inestabilidad, pero esos costos iniciales son difíciles de evitar si se quiere mover la economía hacia un entorno donde funcionen de manera más coherente las señales de mercado representadas en los precios de los bienes y servicios, las tasas de interés y el tipo de cambio.

La fase de estabilización se orientaría por un ancla nominal de naturaleza monetaria, es decir, por el control de la emisión de pesos cubanos. Para garantizar el funcionamiento de esa estrategia, el elemento clave será limitar y hacer verificable la monetización del déficit fiscal, dado que en la primera fase el Banco Central seguirá financiando una parte del déficit hasta que pueda desarrollarse, en la segunda fase, un mercado de deuda pública. El ancla nominal enfocada en la monetización del déficit permite que el tipo de cambio pueda corregirse, reflejar mejor la realidad económica y cumplir su función en la reasignación de recursos. Esta estrategia monetaria debe avanzar en paralelo con la liberalización de precios, la elevación de las tasas de interés y el aumento de la competencia en los mercados.

La unificación cambiaria es un instrumento para restablecer la coherencia de los incentivos económicos, mejorar la asignación de recursos y fortalecer la competitividad de la producción nacional.

Un tipo de cambio realista es indispensable para promover las exportaciones, estimular la sustitución de importaciones y permitir que las actividades con mayor capacidad de generar divisas puedan expandirse, invertir y pagar mejores salarios. La reforma cambiaria debe entenderse como un instrumento para orientar la transformación productiva. La corrección cambiaria es un mecanismo para reducir el sesgo anti-productivo generado por una moneda sobrevaluada. Un tipo de cambio artificialmente bajo abarata las importaciones, castiga a los exportadores y debilita a los productores nacionales que podrían sustituir importaciones. En cambio, un tipo de cambio más devaluado y realista mejora la rentabilidad relativa de la producción doméstica, fortalece la competitividad de sectores con potencial y ayuda a orientar trabajo, inversión y recursos hacia actividades que generen o ahorren divisas. También es una condición necesaria para corregir los desequilibrios internos y externos de la economía y comenzar a frenar la dolarización.

Mientras el peso cubano no sea convertible y continúe operando con tipos de cambio sobrevaluados y múltiples, seguirá perdiendo espacio frente al dólar y frente a los mercados informales. No se propone una dolarización plena de la economía, porque ello añadiría rigideces adicionales, podría elevar el costo social del ajuste y limitaría la capacidad de usar la política cambiaria como instrumento de transformación productiva.

En una etapa inicial podría mantenerse temporalmente cierto grado de dolarización parcial en algunas operaciones bancarias, de inversión extranjera o de sectores conectados con el comercio exterior, mientras se restaura gradualmente la credibilidad del sistema bancario y del peso cubano. Sin embargo, debería evitarse una profundización de la dolarización de las transacciones que afectan directamente el consumo de la población, debido a que ello podría ampliar las brechas de desigualdad.

Medidas prioritarias

4.1. Llevar los tipos de cambio oficiales hacia las referencias más realistas que hoy existen en la economía

Unificar los tipos de cambio oficiales en el valor que opera para el llamado Segmento III del mecanismo cambiario formal vigente desde diciembre de 2025. Esto implicaría actualizar (devaluar) los tipos de cambio para equiparlos con el tipo de cambio oficial que opera con una flotación diaria administrada por el Banco Central y que se ubica muy cerca del tipo de cambio informal. Ese sería el ajuste cambiario inicial más importante. La corrección debe acercar el resto de los tipos oficiales a las señales que ya hoy orientan las decisiones reales de compra, venta, importación y remesas, así como la formación de precios en los mercados de consumo.

4.2. Emplear un esquema de flotación administrada como sistema cambiario transicional

En una primera fase no se propone pasar de inmediato a un mercado cambiario plenamente libre, dado que no existe suficiente profundidad en el mercado financiero. En la fase 1 se propone extender al resto de la economía formal el mecanismo cambiario que hoy opera en el llamado Segmento III. La flotación administrada debería seguir tomando

como referencia las señales provenientes del mercado informal durante la fase de estabilización, hasta tanto este volumen se traslade al mercado formal.

4.3. Formalizar y legalizar las operaciones cambiarias informales

Autorizar casas de cambio privadas e instituciones financieras no bancarias privadas que realicen operaciones de cambio de divisas y presten servicios de remesas. Crear un marco adecuado de regulación y supervisión para estas actividades.

Indicadores clave

- Brecha entre el tipo de cambio oficial unificado y el tipo de cambio del mercado informal.
- Volumen de operaciones cambiarias realizadas en el mercado formal.
- Participación de las operaciones en pesos cubanos frente a las operaciones dolarizadas en el sistema bancario.

II. ENERGÍA

5. Asegurar el suministro esencial de combustible

Problema de partida y principales propósitos

La escasez de combustible constituye un cuello de botella transversal para la economía cubana. Afecta la generación eléctrica, el transporte, la logística, la agricultura, la industria, el suministro de agua y la capacidad de respuesta del Estado ante emergencias. Garantizar una disponibilidad mínima requiere actuar sobre dos ejes principales: diversificar proveedores y modalidades de compra, y transformar la cadena de valor de los combustibles. Estos ejes deben apoyarse en mecanismos permanentes de gestión y seguimiento, tales como: un registro de inventarios por producto y territorio, referencias de cobertura mínima para usos prioritarios, y reportes periódicos y transparentes sobre existencias y compras.

La sostenibilidad de esta política depende, además, de una base financiera estable para las importaciones, ya sea mediante un fondo rotatorio, ingresos en divisas comprometidos para este fin, crédito de proveedores o financiamiento de organismos financieros internacionales. En una economía que aún no genera divisas suficientes, esta condición resulta indispensable para reducir la dependencia de oportunidades puntuales de abastecimiento y las interrupciones del suministro.

Medidas prioritarias

5.1. Establecer acuerdos temporales de suministro con proveedores internacionales para cubrir, durante la primera fase de estabilización y transformaciones de emergencia, un volumen mínimo de combustible destinado a usos esenciales, incluidos la generación eléctrica, el transporte básico, el combustible de aviación y el suministro de agua.

Dado que la economía no contará inicialmente con suficientes ingresos propios en divisas, estos contratos deberán apoyarse en financiamiento externo de emergencia, garantías de organismos financieros internacionales, líneas de crédito concesionales, fondo de estabilización o mecanismos de pago respaldados por ingresos futuros claramente identificados. Establecer un mecanismo estable de financiamiento y pago de estas importaciones será un proceso que tomará tiempo; por ello, los acuerdos iniciales deben concebirse como un puente que asegure el abastecimiento mientras se construye una base financiera permanente.

Esto permitirá evitar interrupciones severas del suministro mientras se rehabilita la infraestructura energética, se ordena el mercado de combustibles y se construye una base financiera más estable para las importaciones.

5.2. Abrir de forma regulada el mercado de importación, distribución y comercialización de combustibles.

Eliminar el monopolio de la empresa Cuba Petróleo (CUPET) en la importación, distribución y comercialización de combustibles y separar las funciones empresariales de las funciones regulatorias. Para ello, se creará un ente regulador del sector de

combustibles con autonomía funcional y de decisión, independiente tanto de las funciones empresariales como de la función de política sectorial del Ministerio de Energía y Minas. Durante la primera fase, sus funciones se concentrarán en otorgar licencias, supervisar los estándares técnicos y la calidad de los combustibles, regular el acceso a la infraestructura esencial y garantizar la transparencia de los inventarios, los precios y las operaciones.

Bajo este marco, se permitirá la importación directa de combustibles por parte de empresas estatales, privadas, cooperativas, mixtas y otros operadores autorizados, siempre que cumplan con los requisitos de trazabilidad, seguridad, solvencia financiera y cumplimiento tributario. La apertura deberá facilitar la diversificación de proveedores y modalidades de compra —contratos de mediano plazo, compras puntuales en el mercado internacional, consignación, crédito de proveedores y acuerdos de suministro para usos específicos—, reduciendo la dependencia de una sola fuente y ampliando la capacidad de negociación.

El ente regulador deberá establecer un sistema de información que permita disponer de registros actualizados y verificables sobre los inventarios de combustibles por producto y territorio, definir niveles de cobertura de referencia para la generación eléctrica y otros usos prioritarios y publicar periódicamente información agregada sobre existencias, importaciones y días de cobertura.

Indicadores clave

- Días de cobertura de inventarios de combustibles para la generación eléctrica y otros usos prioritarios, calculados como el cociente entre las existencias físicas disponibles y el consumo diario de referencia.
- Número acumulado de operadores autorizados para la importación, distribución o comercialización de combustibles.

6. Reducir el déficit eléctrico, estabilizar el suministro y gestionar la demanda

Problema de partida y principales propósitos

La crisis eléctrica se ha convertido en uno de los principales factores de estrangulamiento económico y de deterioro social. Los apagones prolongados reducen la producción, interrumpen servicios básicos, encarecen la operación de las empresas y alimentan un círculo vicioso en el que la caída de la actividad agrava la propia crisis energética. El sistema con baja disponibilidad de generación, déficits elevados y afectaciones que abarcan la mayor parte de los clientes.

La capacidad de generación efectivamente disponible es insuficiente. El deterioro de las centrales termoeléctricas —en su mayoría con más de cuatro décadas de servicio y baja eficiencia— y de los grupos de generación distribuida impide su aprovechamiento pleno y la planificación adecuada de las cargas. La incorporación de capacidad fotovoltaica no ha estado acompañada de almacenamiento suficiente para su integración en la red. El resultado es un déficit crónico en el que la oferta se mantiene por debajo de la demanda.

El déficit, sin embargo, no es solo un problema de oferta. Una parte considerable del consumo actual responde a ineficiencias —en la generación, en las redes y en el uso final— cuya corrección ofrece un amplio margen de mejora y que no se resuelven únicamente añadiendo capacidad. Por ello, toda solución debe actuar de forma simultánea sobre la oferta y la demanda: sin señales de precio adecuadas ni gestión del consumo, una fracción del esfuerzo en la nueva generación se pierde. La gestión de la demanda permite reducir el déficit a un costo mucho menor que el de instalar nueva capacidad, aliviar la presión sobre las divisas y ordenar el consumo de forma gradual, sin desproteger el consumo básico de los hogares.

El país cuenta con experiencia previa en soluciones de emergencia, incluida la contratación de plantas flotantes, lo que reduce la incertidumbre técnica. Estas plantas admiten flexibilidad de combustible, lo que amplía las opciones de abastecimiento. Las medidas se basan en dos supuestos que condicionan su viabilidad. Primero, que toda la capacidad de emergencia se contrata mediante procesos competitivos y transparentes, con condiciones publicadas y contratos tipo, lo que contribuiría a contener los costos y mantener la credibilidad del programa. Segundo, que la generación contratada se apoya en un mecanismo de pago y en garantías que la vuelvan financieramente viable.

Este segundo supuesto —un mecanismo de pago financieramente viable— ya tiene un punto de apoyo parcial en el marco vigente. El decreto 110 de 2024 obliga a los grandes consumidores a cubrir, a más tardar en 2028, el 50% de su consumo en horario pico con fuentes renovables. Esta obligación crea una demanda garantizada de capacidad renovable, pero sus únicas vías de cumplimiento —autogeneración en sitio o contratación de capacidad con la Unión Eléctrica— mantienen a esta como intermediario obligatorio y excluyen la competencia entre productores independientes. Convertir esa demanda cautiva en la base de un mercado competitivo de contratos bilaterales es el propósito de la medida 6.4. La eliminación del monopolio de la UNE debe acompañarse con los cambios institucionales correspondientes.

Medidas prioritarias

6.1. Contratar y desplegar generación de emergencia despachable mediante plantas flotantes y otras soluciones técnicas disponibles

Esta medida permitiría incorporar capacidad adicional y reducir el déficit de generación. Para que sea sostenible y no consolide una dependencia de los combustibles fósiles a largo plazo, la capacidad se contratará con un horizonte temporal corto, del orden de 24 a 36 meses, con opciones de renovación o de salida. La incorporación rápida de capacidad contribuiría, además, a la credibilidad del programa, dado que una estrategia de estabilización que no produzca resultados visibles en el corto plazo puede perder respaldo político y capacidad para atraer inversión.

6.2. Recuperar instalaciones existentes —centrales termoeléctricas convencionales y grupos de generación distribuida—

La recuperación de capacidad ya instalada tiene un costo sustancialmente menor y es más rápida que la nueva construcción, por lo que puede ofrecer una elevada recuperación de capacidad por dólar invertido en el corto plazo. Se ejecutará un programa de rehabilitación y mantenimiento mayor, priorizado por costo y rapidez de recuperación, para elevar en el menor tiempo posible la fiabilidad de la generación.

Es una medida de transición de corto plazo: la rehabilitación de activos existentes (*brownfield*) ofrece menor atractivo económico que la nueva inversión (*greenfield*) y conlleva riesgos relevantes —entre ellos, la eventual responsabilidad por la contaminación—, por lo que debe acotarse a las unidades cuya recuperación sea más rápida y económica y retirarse a medida que entren en operación capacidades nuevas.

6.3. Mejorar la calidad del combustible empleado en la generación

Una parte importante de la indisponibilidad térmica proviene del uso de combustible de baja calidad, con alto contenido de azufre y otros contaminantes, lo que acelera la corrosión de las plantas y multiplica las salidas forzadas. Mejorar la calidad mediante la mezcla, el tratamiento, los aditivos o la importación de crudo o combustible más ligero reduciría las averías, prolongaría la vida útil de los activos y elevaría la capacidad efectiva sin necesidad de una nueva inversión en generación.

Es una medida de alto retorno condicionada a la disponibilidad de divisas y, como las anteriores, de carácter transitorio. A más largo plazo, el gas natural podría formar parte de una matriz de generación más eficiente y menos contaminante, en función de sus costos, disponibilidad y viabilidad de suministro.

6.4. Facilitar el acceso directo de los grandes productores a fuentes independientes de generación eléctrica

Esta medida amplía las opciones de suministro de los grandes consumidores al permitir la contratación bilateral de capacidad de generación mediante contratos financiables que un desarrollador privado pueda utilizar como garantía de repago frente a un prestamista.

El régimen deberá distinguirse explícitamente, en su denominación y su reglamento, del mecanismo de venta de excedentes de generación distribuida a pequeña escala —autoconsumo residencial y de pequeños negocios—, para evitar que ambos se identifiquen bajo la misma etiqueta de «productor independiente» pese a operar a escalas y con lógicas distintas.

De esta forma, la medida convierte una demanda ya garantizada por ley en la base de un mercado competitivo, reduce la presión fiscal y moviliza capital y operadores que, de otro modo, no participarían.

6.5. Implementar un programa de reducción de pérdidas en la transmisión, distribución y comercialización

Una parte relevante del costo del sistema no proviene de la generación, sino de pérdidas técnicas elevadas y de debilidades en la medición y el cobro; a ello se suma un consumo final con amplios márgenes de ineficiencia. Cada reducción de las pérdidas permite atender una mayor demanda con la misma capacidad de generación. El programa combinará la reducción de pérdidas técnicas con la instalación de sistemas de medición en grandes cargas y subestaciones, lo que, además, permitirá mejorar la gestión de la demanda y facilitar el desarrollo del mercado de compraventa de energía.

6.6. Actualizar gradualmente las tarifas de los consumidores industriales, comerciales y del sector público, con racionamiento transitorio

La gestión de la demanda forma parte de la estabilización. Se actualizarán gradualmente las tarifas de los consumidores industriales, comerciales y del sector público hasta que reflejen progresivamente los costos reales del suministro eléctrico, de modo que el precio asuma la función de ordenar el consumo en toda la economía. Mientras esa actualización se completa, se mantendrá un racionamiento transitorio para estos sectores, que se retirará a medida que las tarifas envíen por sí solas la señal de ahorro. Se incluyen excepciones para aquellas actividades que tengan capacidad inmediata de generación de divisas. El principio es que el ajuste se traslade a los precios y no dependa de manera permanente de medidas administrativas. Se reconoce el probable costo en oferta del racionamiento, pero debe ser asumido en esta fase de emergencia.

Indicadores clave

- Horas promedio diarias de afectación del servicio eléctrico (apagones) a nivel nacional.
- Déficit diario de generación (MW).

- Capacidad de generación de emergencia contratada y en operación (MW acumulados).
- Pérdidas de transmisión y distribución como porcentaje de la energía suministrada al sistema.

7. Ampliar el despliegue de fuentes renovables de energía, especialmente la solar (con almacenamiento) y adecuar tarifas residenciales

Problema de partida y principales propósitos

La alta dependencia de combustibles importados convierte al sistema eléctrico en una fuente permanente de vulnerabilidad macroeconómica. La tensión en las divisas, las interrupciones del suministro externo y el aumento del costo de los combustibles se traducen en más apagones, mayores gastos de emergencia y más restricciones a la actividad productiva. En ese contexto, la expansión de las fuentes renovables no debe entenderse solo como política energética, sino también como una estrategia para reducir la vulnerabilidad externa y aliviar la restricción de divisas.

Cuba dispone de potencial para avanzar en energía solar y almacenamiento, y ya existen inversiones en marcha. Sin embargo, el problema no es simplemente instalar más capacidad, sino convertir esas inversiones en una política coherente, con reglas estables, prioridades claras y una capacidad real de integración al sistema.

En el segmento específico de la generación distribuida y el autoconsumo, el país ha adoptado desde 2026 un conjunto de disposiciones que habilitan parcialmente este mecanismo. Se permite a mipymes, cooperativas y personas naturales generar y comercializar electricidad a partir de fuentes renovables; una disposición de febrero de 2026 autorizó, además de la venta a la Unión Eléctrica, la venta directa a terceros consumidores; y la Resolución 114/2026 fijó una tarifa de compra de excedentes sustancialmente más alta que la vigente hasta entonces, junto con una exoneración del Impuesto sobre los Servicios sobre estos ingresos.

Estas disposiciones, sin embargo, se han introducido de forma sucesiva y discrecional, sin un horizonte de vigencia garantizado ni una regla de revisión tarifaria transparente, lo que limita su capacidad para sostener decisiones de inversión de mediano plazo. Persisten, además, vacíos relevantes. La moneda de liquidación de los pagos por excedentes no está definida con suficiente precisión, lo que puede generar un descalce respecto de inversiones realizadas en divisas. Asimismo, el procedimiento de conexión se gestiona a través de canales dispersos, sin plazos de respuesta vinculantes, y el acceso al mecanismo no es homogéneo entre los distintos tipos de actores autorizados.

Medidas prioritarias

7.1. Acelerar la aprobación y ejecución de proyectos solares con almacenamiento, tanto los contratos ya existentes como otros nuevos

El programa de instalación de capacidad de generación basada en energía solar fotovoltaica permite contar con capacidad adicional a corto plazo, reduce la vulnerabilidad externa y rebaja el peso de los combustibles fósiles en la matriz eléctrica. El almacenamiento es un factor fundamental para facilitar la integración de una participación creciente de generación solar y contribuir a la estabilidad de la red. Por ello, la expansión de la generación solar deberá acompañarse de capacidad de almacenamiento y del refuerzo y la modernización de la red necesarios para integrar la nueva capacidad.

7.2. Ampliar el régimen de autoconsumo con venta de excedentes a la red

El país ya autoriza que personas naturales, mipymes, cooperativas y empresas estatales instalen capacidad solar para autoconsumo, vendan los excedentes a la Unión Eléctrica o directamente a terceros consumidores y accedan a una tarifa definida con exoneración del Impuesto sobre los Servicios. Esta medida no crea dicha posibilidad —que ya existe—, sino que consolida las disposiciones vigentes, hoy dispersas y de carácter discrecional, en un régimen único y estable.

Para ello, se garantizará un horizonte de vigencia mínimo para la tarifa de compra de excedentes y las condiciones fiscales asociadas, con una fórmula de actualización conocida de antemano en lugar de modificaciones por resolución administrativa. Se

definirá con precisión la moneda de liquidación de los pagos por excedentes, o un mecanismo de indexación cambiaria, para eliminar el descalce entre las inversiones realizadas en divisas y las compensaciones recibidas en moneda nacional. Asimismo, se unificarán en un procedimiento único, con plazos máximos de respuesta, los canales de conexión y autorización, y se homologarán los requisitos de acceso entre personas naturales, empresas privadas, cooperativas, empresas estatales y capital mixto o extranjero.

De esta forma, la norma habilitará la inversión privada bajo reglas claras y estables de pago. Al descentralizar la inversión, complementa la inversión pública con capital privado o mixto y canaliza el ahorro hacia la solución de cuellos de botella, lo cual constituye un rasgo relevante en un contexto de restricción fiscal severa.

7.3. Aplicar nuevas tarifas residenciales con un bloque de consumo básico protegido

Se establecerá un esquema de protección para el consumo eléctrico residencial basado en un bloque básico a precio reducido, aplicable a todos los hogares, con el propósito de garantizar el acceso a un nivel esencial de electricidad. El diseño podrá adoptar dos modalidades. En una primera opción, el consumo comprendido dentro de ese bloque mantendría la tarifa subsidiada, mientras que el consumo adicional se cobraría mediante tarifas crecientes y más próximas a los costos reales del suministro. En una segunda opción, el subsidio se conservaría únicamente para los hogares cuyo consumo total no exceda el umbral establecido; cuando este se supere, la totalidad del consumo del período se facturaría a tarifas de mercado.

Ambas modalidades buscan proteger a los hogares con menores niveles de consumo, promover el ahorro energético y reforzar los incentivos para invertir en autogeneración y eficiencia. La selección y calibración del esquema deberá evitar efectos desproporcionados sobre hogares vulnerables, concentrar progresivamente el apoyo público en quienes más lo necesitan y mantener el costo fiscal dentro de límites sostenibles, en coordinación con las medidas de reforma de subsidios y protección social previstas en otros objetivos del programa.

Indicadores clave

- Capacidad solar fotovoltaica con almacenamiento puesta en operación (MW acumulados).
- Participación de las fuentes renovables en la generación eléctrica total (%).
- Capacidad instalada de generación distribuida y autoconsumo a partir de fuentes renovables (MW acumulados).

III. SECTORES PRIORIZADOS: AGRICULTURA Y TURISMO

Agricultura

8. Transformar el régimen de propiedad, usufructo y gestión de la tierra agrícola

Problema de partida y principales propósitos

El modelo agropecuario cubano presenta una marcada discrepancia entre el régimen de propiedad de la tierra agrícola, su estructura de tenencia y sus formas de gestión, y el impacto de estas modalidades en los resultados productivos.

Estas medidas buscan ampliar la participación del sector privado en la propiedad y el aprovechamiento productivo de las tierras agrícolas, aumentar la superficie gestionada por operadores privados y fomentar formas empresariales de producción agropecuaria. Para ello, se propone reorganizar el sistema agropecuario en torno a tres categorías: propiedad, usufructo y gestión.

Propiedad: otorga la facultad plena de usar, disponer y reivindicar una porción de tierra destinada a fines agrícolas, ganaderos, forestales o mixtos, dentro de los límites establecidos por la ley. Puede aplicarse a cualquier tipo de actor económico.

Usufructo: permite usar y aprovechar tierras agrícolas mediante contratación directa con el Estado o certificados negociables en un mercado secundario, sin facultad para vender la tierra. Puede aplicarse a cualquier tipo de actor económico.

Gestión: permite administrar, regular el uso, mejorar y explotar la tierra y sus recursos con fines productivos —agrícolas, ganaderos, forestales o mixtos— sin conferir propiedad

plena ni derecho de venta. Se centra en la gestión operativa, que puede estar a cargo de propietarios, usufructuarios o empresas especializadas, incluso cuando estas no tengan contratos de propiedad ni de usufructo sobre la tierra.

En la etapa inicial, el derecho de propiedad busca incentivar a los productores privados y fortalecer la estabilidad y la resiliencia del medio rural. El usufructo, por su parte, procura incorporar con rapidez las tierras estatales inactivas a la producción. La aplicación del derecho de gestión favorece la modernización del sector agropecuario y el desarrollo de economías de escala.

La transformación del régimen de acceso y gestión de la tierra requiere mecanismos de financiamiento adecuados.

Medidas prioritarias

8.1. Permitir la constitución de personas jurídicas privadas en la actividad agropecuaria

Las empresas privadas agropecuarias —sin limitarse a las mipymes— podrán constituirse a partir de solicitudes de productores agrícolas privados existentes, ya sean propietarios, usufructuarios o mipymes vinculadas a cadenas alimentarias, así como de nuevos emprendedores.

La medida facilita la transición de productores individuales hacia formas empresariales más escalables y profesionales, con el fin de mejorar la seguridad alimentaria y reducir las importaciones. Para ello, se establecerán procedimientos de registro legal simplificados y descentralizados, un procedimiento expedito para solicitantes con capacidad demostrada de inversión y tecnificación a corto plazo, y exenciones o reducciones temporales del impuesto sobre utilidades para empresas que inviertan en riego, semillas mejoradas o reconversión productiva.

8.2. Extender los contratos de usufructo de tierras estatales ociosas y establecer un mercado secundario de certificados de usufructo

Los contratos de usufructo sobre tierras estatales tendrán una duración de 50 años para personas naturales y jurídicas, con prórrogas por igual período y una extensión máxima de 402 hectáreas (30 caballerías). La administración productiva directa de la tierra, entendida

como una categoría más amplia que el «trabajo directo», será condición indispensable para conservar el usufructo.

Para los contratos sobre tierras estatales ociosas se emitirán «certificados de usufructo», negociables en un mercado secundario regulado que permita transferir el derecho de usufructo, con la condición de que el adquirente del certificado pueda cumplir la condición de administración productiva directa mediante contrato de gestión con un operador.

Se adoptarán medidas de acción positiva para asegurar el acceso preferente de mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad —incluidas las personas con discapacidad— al usufructo y al uso productivo de la tierra. Estas acciones promoverán su empoderamiento económico, reducirán brechas estructurales y contribuirán a una distribución más equitativa de los beneficios de la reforma.

8.3. Establecer un mercado de compraventa de tierras agrícolas

Se simplificarán los trámites para que los propietarios privados puedan vender sus tierras o adquirir otras, incluidas las estatales, hasta un máximo de 402 hectáreas (30 caballerías) por titular, con el fin de evitar la concentración de la propiedad. Representa una ampliación respecto al Decreto Ley 358 y una restricción en relación con el anuncio realizado en junio de 2026 de pasar a un modelo de usufructo por tiempo indeterminado y superficie no definida. Este límite de 402 hectáreas no será acumulable entre las modalidades de propiedad, usufructo y gestión, y se aplicará tanto a personas naturales como jurídicas. Los usufructuarios también podrán comprar tierras. En todos los casos, los compradores privados podrán registrar como empresa la actividad que desarrollen en la tierra adquirida. Las cooperativas de producción agropecuaria (CPA) podrán comprar tierras agrícolas a propietarios privados y al Estado.

8.4. Incorporar gradualmente al mercado de tierras agrícolas las tierras de propiedad estatal gestionadas por las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC)

Durante el segundo año de la primera fase, se incorporará al mercado el 50 % de los 1,4 millones de hectáreas de superficie agrícola de propiedad estatal gestionadas por las

UBPC, lo que permitirá su compraventa. El 50 % restante se habilitará para la compraventa en los años siguientes. La reforma será gradual, predecible y orientada por incentivos positivos, no sólo por criterios liquidatorios. El tratamiento laboral de los miembros de las UBPC priorizará una transición ordenada, con protección social e incentivos a la iniciativa privada y productiva. Sus integrantes podrán pasar de trabajadores de una unidad estatal-cooperativa a productores con derechos claros de propiedad o arrendamiento. Para ello, se aprobará una norma de reconversión de las UBPC que establezca plazos, derechos y mecanismos de apelación. La distribución de activos deberá evitar capturas por élites o corrupción mediante las regulaciones previstas en la medida 20.3.

8.5. Adoptar un modelo híbrido de financiamiento agropecuario

Se creará un modelo institucional mixto para el financiamiento del desarrollo agropecuario, integrado por bancos estatales —incluida la Banca de Fomento Agrícola (BFA), administrada principalmente por el Banco de Crédito y Comercio (BANDEC)— y cajas rurales, con participación de la banca internacional en el financiamiento de proyectos de gran escala en concordancia con el marco regulación y supervisión identificado en las medidas 4.3 y 15.4.

Los créditos de los bancos estatales y de la banca internacional financiarán proyectos de gran escala, infraestructura y empresas medianas y grandes. Las cajas rurales, como cooperativas de ahorro y crédito supervisadas por el Banco Central, atenderán a productores individuales, usufructuarios, cooperativas y micro y pequeñas empresas agropecuarias. Este sistema aportaría cercanía, conocimiento local del riesgo, inclusión financiera, movilización del ahorro comunitario y mayor agilidad frente a la banca estatal.

Indicadores clave

- Número de empresas privadas agropecuarias constituidas (personas jurídicas).
- Porcentaje de tierras agrícolas ociosas a nivel nacional y provincial y hectáreas adjudicadas en usufructo durante la fase de emergencia, mediante contrato directo con el Estado y mediante certificados de usufructo negociados en un mercado secundario. Desagregar por sexo y edad el indicador las tierras adjudicadas en usufructo.

- Porcentaje de la superficie agrícola ocupada por cada tipo de tenencia (estatal, privada, usufructo, Cooperativas de Créditos y Servicios, CPA, y UBPC).
- Hectáreas de tierras de propiedad estatal gestionadas por las UBPC vendidas.
- Crédito otorgado al sector agropecuario por tipo de institución financiera y de beneficiario.

9. Promover la apertura y la competencia en los mercados agropecuarios

Problema de partida y principales propósitos

La crisis estructural del modelo agropecuario cubano también se expresa en la comercialización y la formación de precios. El fuerte control estatal, junto con precios regulados que no cubren los costos de producción, ha desincentivado a los productores, contribuido a restringir la oferta y elevar los precios en los mercados no estatales —hasta niveles inaccesibles para gran parte de la población— y generado atrasos en los pagos estatales, con la consiguiente acumulación de deudas.

La liberalización de los mercados agropecuarios busca avanzar durante la primera fase hacia un modelo basado en precios determinados por la oferta y la demanda.

El modelo propuesto busca optimizar la producción, estimular la oferta y responder mejor a las necesidades de los consumidores. También procura reducir las distorsiones derivadas de la intervención estatal excesiva, favorecer una mayor disponibilidad de alimentos, moderar las presiones sobre sus precios y fortalecer la seguridad alimentaria nacional.

Este enfoque no supone un mercado sin reglas, sino uno regulado por normas claras y simples, en el que el Estado actúa como facilitador, regulador y comprador competitivo, no como planificador central de precios.

Entre los principios fundamentales del modelo figuran precios acordados libremente entre productores, intermediarios y compradores, sin topes administrativos máximos salvo

excepciones mínimas y temporales. Estos precios reflejarán los costos reales de producción, la escasez, la calidad, la estacionalidad y la demanda solvente.

Todos los productores —cooperativas agropecuarias y no agropecuarias, mipymes, grandes empresas privadas nacionales, extranjeras o mixtas, otros productores privados, usufructuarios y empresas estatales— operarían en igualdad de condiciones. Se permitirá la participación de mipymes, grandes empresas privadas nacionales, extranjeras o mixtas, cooperativas y otros actores privados en el acopio mayorista, el procesamiento, el transporte y la distribución. También se autorizan las ventas directas de productores a consumidores, al turismo, y a la exportación —con las regulaciones sanitarias y fitosanitarias correspondientes— y mediante plataformas digitales.

La transición al nuevo modelo se aplicaría de forma gradual para evitar choques, acompañada de acceso a divisas para insumos, claridad sobre los derechos de propiedad y tenencia de la tierra, contratos bien definidos y un marco legal para resolver diferendos.

Medidas prioritarias

9.1. Eliminar gradualmente el encargo estatal y sustituir los contratos obligatorios por contratos voluntarios con el Estado a precios de mercado

Las compras estatales se producirán mediante licitaciones transparentes para abastecer bienes destinados al consumo social, como escuelas y hospitales, en un esquema competitivo y sin monopolio. La regulación nacional y local se concentraría en la inocuidad alimentaria, la competencia leal, la trazabilidad y la prevención de prácticas monopólicas.

La aplicación de esta medida se diferirá excepcionalmente respecto a la formación de precios libres en los mercados agropecuarios para los alimentos canalizados mediante encargo estatal hacia un número limitado de destinos de alto impacto social, como escuelas, hospitales, personas y hogares vulnerables. En el corto plazo, el costo humano, social y político de dejar sin protección alimentaria a estos grupos supera los beneficios de eficiencia del mercado. Se trata de una medida de prudencia ante la fragilidad actual del sistema productivo cubano, que permite combinar incentivos de mercado graduales con una red básica de seguridad.

9.2. Crear mercados mayoristas regionales físicos en cada provincia o zona productora, con subasta o negociación libre. Los mercados minoristas —ferias, puntos de venta y carretilleros— deberán operar sin restricciones excesivas de localización ni de cupos.

9.3. Autorizar la importación y exportación directas para productores y comercializadores, complementadas con aranceles temporales y decrecientes para proteger la producción agropecuaria nacional

Estos aranceles buscarán resguardar la seguridad alimentaria, preservar el empleo rural y dar a los productores cubanos tiempo para elevar su productividad y competitividad. Se aplicarán de forma selectiva por productos, transparente y no discriminatoria entre operadores u orígenes en situaciones equivalentes, con prioridad en sectores estratégicos como arroz, granos básicos, ganadería y hortalizas. En los casos de productos que son simultáneamente bienes de consumo final e insumo de la industria alimentaria la prevalencia arancelaria será la de alimentos y no la de bienes intermedios (con arancel ad valorem de 0 %) incluidos en la medida 14.2.

Además, estarán sujetos a revisiones periódicas y a un calendario de eliminación gradual anunciado con antelación, a fin de evitar distorsiones prolongadas, proteger al consumidor e impulsar la modernización tecnológica y la eficiencia del sector. De esta forma, se busca compatibilizar la apertura comercial con la seguridad alimentaria, la recuperación de la producción nacional y el desarrollo rural.

9.4. Adoptar medidas de emergencia para impulsar la producción en el corto plazo

Se priorizará el programa de siembra de ciclo corto —arroz, frijoles, viandas y hortalizas— mediante la entrega rápida de insumos esenciales como combustible, fertilizantes y semillas. Los productores que exportan o venden a la red estatal de comercialización en divisas recibirán pagos en moneda extranjera. También se impulsará la modernización de los sistemas de riego en áreas productivas clave.

9.5. Desplegar la infraestructura digital de comercialización —plataformas de comercio electrónico, información de precios y contratos a futuro— que opere sobre los mercados mayoristas de la medida 9.2. Esta medida fortalecerá la transparencia, reducirá asimetrías de información y permitirá una mejor coordinación entre la oferta y la demanda, constituyendo un pilar fundamental de la transición hacia un sistema agroalimentario más eficiente y orientado al mercado.

9.6. Crear incentivos fiscales y arancelarios para invertir en la infraestructura agropecuaria necesaria para mercados más competitivos

Estos incentivos se orientarán, entre otros fines, al desarrollo de sistemas de riego, instalaciones de almacenamiento, infraestructura vial y logística.

Indicadores clave

- Porcentaje de producción agropecuaria vendida bajo contratos voluntarios a precios de mercado.
- Número de mercados mayoristas operativos con transacciones libres y volumen de transacciones en mercados minoristas (toneladas y valor).
- Volumen de importaciones directas por empresas no estatales y tasa promedio ponderada de aranceles aplicados (decreciente).
- Variación interanual de la producción física en sectores prioritarios (alimentos, insumos básicos).
- Usuarios mensuales activos y valor transado en plataformas; y monto de inversión privada acogida a incentivos (en millones CUP o USD). Medible a partir del tercer año.

Turismo

10. Estimular la recuperación del turismo internacional

Problema de partida y principales propósitos

Cuba cerró 2025 con más de 84 000 habitaciones hoteleras⁶, pero con una ocupación de solo 19 %: cerca de ocho de cada diez habitaciones permanecieron vacías. Esta brecha refleja la fuerte caída de la demanda internacional —de un máximo de 4,7 millones de visitantes en 2018 a 1,8 millones en 2025⁷— frente a una oferta que continuó creciendo. A ello se suma la restricción energética, particularmente relevante para una actividad intensiva en el consumo de energía: la escasez de combustible y de generación firme afecta la conectividad aérea, el transporte, el aire acondicionado y la confiabilidad del servicio, de modo que incluso una recuperación rápida de la demanda chocaría con este cuello de botella.

Pese a ello, el turismo sigue siendo uno de los activos estratégicos más importantes de Cuba: en un escenario de flexibilización externa significativa, es probablemente el único sector con capacidad instalada para responder con rapidez a una recuperación de la demanda, lo que lo convierte en la vía más clara para aumentar la generación de divisas en el corto y mediano plazo.

Su capacidad de arrastre sobre el resto de la economía aumentaría con la eliminación de las restricciones a la participación del sector privado como proveedor directo del turismo, la liberalización de la agricultura y una eventual flexibilización de las sanciones que afectan al sector.

Medidas prioritarias

10.1. Reposicionar comercialmente el destino Cuba y diversificar los mercados emisores

Se diseñará una estrategia de reposicionamiento del destino Cuba ajustada a las condiciones reales de operación. La estrategia buscará reducir la dependencia de los mercados emisores tradicionales mediante la diversificación hacia mercados que mostraron más dinamismo en años recientes, además de explorar la reactivación gradual de los flujos desde Estados Unidos en escenarios de flexibilización de restricciones.

⁶ Prensa Latina, “Crece expectativa por Feria Internacional de Turismo de Cuba,” Portal Cuba, 13 de marzo de 2025.

⁷ Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), Anuario Estadístico de Cuba 2024 (La Habana: ONEI, 2025); ONEI, Turismo: Indicadores seleccionados, enero-diciembre 2025 (La Habana: ONEI, marzo de 2026).

La medida incluye la simplificación de los trámites de entrada, la renegociación de acuerdos de conectividad aérea con aerolíneas regionales, el ajuste de la política de precios, y la facilitación de contratos de administración hotelera y *leasing*, teniendo en cuenta las condiciones reales de ocupación y demanda.

10.2. Garantizar un suministro energético estable a los principales polos turísticos y ampliar su capacidad de autoconsumo renovable

Se establecerán mecanismos para garantizar un suministro energético estable a los polos turísticos de mayor concentración de capacidad instalada —Varadero, la cayería norte y La Habana—, teniendo en cuenta su capacidad para generar divisas y en articulación con las medidas de generación de emergencia y de despliegue de fuentes renovables y almacenamiento previstas en este programa.

La medida incluye la aceleración de proyectos de autoconsumo solar y almacenamiento en instalaciones hoteleras, financiables en parte con la propia generación de divisas del sector. Las instalaciones turísticas deberán avanzar progresivamente hacia una mayor cobertura de su consumo mediante generación propia y almacenamiento, bajo el marco regulatorio de autoconsumo y venta de excedentes propuesto para el sistema eléctrico nacional.

10.3. Fortalecer los encadenamientos productivos del turismo con los proveedores nacionales

Se habilitará la contratación directa entre las instalaciones turísticas y los productores privados, las cooperativas agropecuarias, las mipymes y otras empresas privadas y estatales nacionales, con pagos realizados a un tipo de cambio de mercado. La medida incluye la realización de ruedas de negocios periódicas, la planificación anticipada de la demanda y el apoyo a la certificación de calidad de los proveedores.

Indicadores clave

- Tasa de ocupación promedio.
- Llegada de visitantes internacionales.

- Participación de las compras a proveedores nacionales en el gasto total de las instalaciones turísticas (%)
- Ingresos brutos y netos por turismo internacional e ingreso medio por visitante.

IV. PROPIEDAD Y TRANSFORMACIÓN EMPRESARIAL

11. Eliminar restricciones a la creación y crecimiento de la empresa privada

Problema de partida y principales propósitos

La insuficiente capacidad de una economía cubana altamente estatizada para generar crecimiento sostenido, elevar la productividad y satisfacer la demanda interna plantea la necesidad de transformar el marco institucional en el que operan las empresas y, en particular, ampliar el papel de la empresa privada como motor de inversión, innovación y creación de empleo. Una mayor participación de la empresa privada puede atraer capital y tecnología, generar empleo y aumentar la oferta de bienes y servicios, lo que se traduce en mayor crecimiento económico.

El sector privado cubano ha emergido en los últimos años como un actor fundamental en medio de la crisis económica del país. Entre 2010 y 2023, el número de trabajadores por cuenta propia casi se cuadruplicó, y el conjunto del sector no estatal —incluyendo cooperativas y campesinos— pasó a emplear poco más de 1,6 millones de personas, por encima del empleo en las empresas estatales⁸. Desde la autorización de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en agosto de 2021, se han creado alrededor de diez mil empresas privadas⁹, concentradas principalmente en la manufactura, la construcción y los servicios de alojamiento y restauración.

Desde 2010, el sector privado ha generado más de 600 000 empleos, representa cerca de un tercio de los ocupados, y actualmente aporta aproximadamente el 15% del PIB¹⁰. Además, participa en cerca del 60 % del comercio minorista y ha asumido un papel

⁸ Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), Anuario Estadístico de Cuba 2024 (La Habana: ONEI, 2025).

⁹ Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), Organización institucional: diciembre de 2025 (La Habana: ONEI, 2025).

¹⁰ Ricardo Torres, Cuba's Private Sector: Pressure Valve or Engine of Development? (Washington, DC: Cuba Study Group, septiembre de 2025), p. 18.

decisivo en las importaciones, que superaron los 2 000 millones de dólares en 2025¹¹. Una parte de estas importaciones ha sustituido bienes que anteriormente se distribuían mediante la canasta básica.

La evolución reciente del sector privado muestra que su expansión y liberalización constituyen una necesidad práctica para la recuperación económica del país. Sus resultados en generación de empleo, contribución al PIB y aportes tributarios confirman su relevancia como motor para el crecimiento económico.

Medidas prioritarias

11.1. Eliminar las restricciones que limitan la participación de la empresa privada en la economía nacional

Se eliminarán las prohibiciones y restricciones generales que impiden o limitan la participación de la empresa privada en las actividades productivas y de servicios, con excepción de aquellas que la ley reserve expresamente al Estado por razones de seguridad nacional o por su responsabilidad en la provisión de determinados servicios públicos esenciales.

11.2. Simplificar y transparentar el registro y la constitución de empresas privadas

Se eliminará la práctica actual de autorizaciones discrecionales para la creación de empresas privadas y se sustituirá por un sistema general de registro comercial. Esto se coordinará con la simplificación de trámites prevista en la medida 20.4.

11.3. Establecer un marco regulatorio favorable al desarrollo de las mipymes, acompañado de incentivos fiscales

Se establecerán exenciones o reducciones temporales de impuestos para las empresas de nueva creación durante un período de uno a dos años y se introducirán los ajustes tributarios necesarios para, como mínimo, equiparar el tratamiento del sector privado nacional con el otorgado a la inversión extranjera.

¹¹Ibíd.

Indicadores clave

- Tiempo promedio para registrar una empresa (días).
- Tiempo y costo para obtener permisos de construcción, ambientales y operativos.
- Número de empresas privadas creadas y número de empresas privadas cerradas durante el período.
- Contribución del sector privado al PIB (%) y al empleo, y su tasa de crecimiento.
- Tasa de crecimiento del empleo privado, incluyendo las mipymes.

12. Reordenar el sistema empresarial estatal: disciplina financiera, reestructuración, salida ordenada de las empresas inviables y bases para la privatización

Problema de partida y principales propósitos

El sistema empresarial estatal cubano está hipertrofiado y una parte de sus entidades opera con pérdidas recurrentes, baja transparencia y escasa disciplina financiera. Una de las causas centrales es la persistencia de una restricción presupuestaria blanda: las empresas anticipan que, aun si fracasan, serán rescatadas. Mientras esa expectativa se mantenga, no habrá incentivos para operar con eficiencia y el problema seguirá drenando recursos fiscales, deprimiendo la productividad y bloqueando la reasignación de factores. Se necesita cambiar esa expectativa y, además, distinguir, con criterios comunes, entre empresas viables, reestructurables, aquellas que deben permanecer por razones de servicio público y las que deben cerrarse y liquidarse de forma ordenada. Sobre esa base, deberá redefinirse la relación entre el Estado y las empresas.

El diagnóstico de viabilidad solo será fiable después de corregir el tipo de cambio y los precios relativos. Con precios administrados y un tipo de cambio distorsionado, una empresa puede parecer inviable únicamente porque los precios no reflejan los costos ni la escasez. Diagnosticar antes de esa corrección produce clasificaciones erróneas y decisiones de cierre injustas o ineficientes.

Por otro lado, la privatización no debe adelantarse a las instituciones de mercado. Cuando la privatización —sobre todo la de gran escala— se ejecuta antes de que exista un marco institucional adecuado, aumenta el riesgo de captura de los activos por grupos privilegiados y de corrupción. Asimismo, el proceso de privatización se desarrolla bajo un marco jurídico externo modificado por los fallos de la Corte Suprema de Estados Unidos de 2026¹². En este nuevo contexto, los activos confiscados después de 1959 pueden mantener una exposición jurídica asociada a las reclamaciones sobre esas propiedades, con independencia del tiempo transcurrido y de los cambios de titularidad, y su posterior utilización comercial puede exponer a quienes los utilicen a demandas ante los tribunales estadounidenses.

El gobierno cubano ya creó el Instituto Nacional de Activos Empresariales Estatales (INAEES). En este objetivo, el INAEES se concibe como el órgano que ejerce la función de propietario del Estado (y otras según sea necesario) sobre las empresas estatales: realiza el inventario, valida las clasificaciones y conduce los procesos en su condición de propietario.

La venta de activos estatales y los procesos de privatización parcial también podrían contribuir, desde la primera fase, a financiar el ajuste económico. Si se realizan con reglas claras, valoración transparente, licitaciones abiertas y supervisión independiente, estos ingresos pueden convertirse en una fuente importante de recursos para sostener políticas sociales, compensar a trabajadores afectados por la reestructuración empresarial y proteger a los grupos más vulnerables durante la transición.

La transformación del sistema empresarial estatal deberá seguir una secuencia coherente. La corrección previa de los precios relativos y del tipo de cambio permitirá realizar un diagnóstico más fiable de la viabilidad de las empresas. A partir de ese diagnóstico podrán definirse las opciones de reestructuración, permanencia, fusión, transferencia o salida ordenada que correspondan en cada caso. Las empresas que permanezcan bajo propiedad estatal deberán avanzar hacia su corporatización¹³ y operar

¹² Se trata de los casos Havana Docks Corp. vs Royal Caribbean Cruises y Exxon Mobil vs Corporación CIMEX. Los fallos elevan el riesgo legal para las empresas estatales, al facilitar nuevas demandas en cortes de Estados Unidos.

¹³ Conversión en sociedad mercantil con capital en acciones.

bajo reglas de buen gobierno corporativo, mientras que los procesos de privatización se desarrollarán de acuerdo con principios y procedimientos previamente establecidos. Esta secuencia busca evitar decisiones prematuras, preservar el patrimonio público y asegurar que la reestructuración del sistema empresarial contribuya a una asignación más eficiente de los recursos.

Medidas prioritarias

12.1. Endurecer la restricción presupuestaria de las empresas estatales

Se establecerá, desde el inicio, que ninguna empresa recibirá transferencias, garantías, refinanciaciones preferenciales, condonaciones, subsidios ni tolerancia de atrasos tributarios o interempresariales de forma automática. Todo apoyo deberá ser explícito, temporal, cuantificado y condicionado a un plan aprobado. Se excluirá el rescate automático de las pérdidas operativas.

12.2. Realizar un inventario y diagnóstico de viabilidad

Se levantará un inventario consolidado y se aplicará un diagnóstico con criterios comunes: pérdidas, flujo de caja, subsidios explícitos e implícitos, carácter estratégico conforme a los criterios establecidos en la medida 12.7, activos transferibles, pasivos, nivel de exposición a reclamaciones (ver Objetivo 17) y situación laboral.

El diagnóstico se realizará después de que la reforma de precios y del tipo de cambio permitan interpretar señales de mercado reales. Las empresas se clasificarán en: (i) potencialmente viables mediante reestructuración interna; (ii) viables solo con un contrato explícito de servicio público; (iii) fusionables o transferibles; y (iv) no viables, sujetas a cierre y liquidación ordenada. En la primera etapa se priorizarán las empresas con pérdidas o alta dependencia de transferencias.

12.3. Establecer un marco legal de insolvencia y un mecanismo de salida ordenada para las empresas inviables

Se aprobará una norma que establezca reglas claras de insolvencia y contemple dos vías diferenciadas. La primera será la reorganización, con protección temporal frente a los

acreedores, para las empresas clasificadas como potencialmente viables en la medida 12.2. Si el plan de reorganización no se cumple, el proceso se convertirá automáticamente en liquidación. La segunda será la liquidación directa de las empresas no viables, que podrá incluir, según corresponda, su fusión, transferencia, cierre y liquidación ordenada.

La norma deberá establecer, además, el tratamiento de los acreedores y de la deuda impaga. El INAEES conducirá estos procesos en su condición de propietario: validará la clasificación, coordinará la salida ordenada de las empresas no viables identificadas en la medida 12.2 y certificará el cumplimiento de los criterios establecidos en la medida 12.1 para el otorgamiento de apoyos transitorios, cuya aprobación corresponderá al ministerio correspondiente.

El tratamiento de los activos y pasivos deberá regirse por procedimientos transparentes que eviten que la liquidación se convierta en un mecanismo de transferencia opaca del patrimonio público.

12.4. Corporatizar, bajo reglas de buen gobierno corporativo, las empresas estatales que permanezcan

Se aplicarán a las empresas que continúen operando los principios de buen gobierno corporativo recomendados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): forma jurídica homogénea y patrimonio delimitado, con el capital representado en acciones y un registro de titularidad, aun cuando esas acciones no sean todavía transferibles; separación clara entre la función de propiedad —que ejerce el INAEES— y las funciones de regulación y formulación de política; autonomía operativa real, sin interferencia política en la gestión; consejos de administración profesionales y competentes, con reglas sobre conflictos de intereses y procesos de nominación transparentes y basados en el mérito, que excluyan a funcionarios políticos en ejercicio con capacidad de incidir en la empresa; financiamiento sin privilegios, en igualdad de condiciones competitivas con las empresas privadas; trato equitativo a los accionistas minoritarios, incluidos los trabajadores-accionistas de la medida 12.6, frente a decisiones que puedan diluir su participación; y obligaciones de transparencia e información financiera conforme a un estándar contable común, comparable y auditado externamente.

Como parte del acto de corporatización de cada empresa, se emitirá un certificado de exposición auditado que documente si opera sobre activos incluidos en el registro de reclamaciones (ver Objetivo 17) y en qué proporción del patrimonio.

Toda empresa que permanezca por razones de servicio público deberá tener un mandato explícito, costos identificados y una compensación presupuestaria definida mediante un contrato de servicio público. Las pérdidas de la actividad comercial no podrán presentarse como costo social.

Las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE) deberán desaparecer como eslabón de dirección. Se exceptuarán los grupos empresariales cuya integración tecnológica o de red justifique una dirección conjunta, con criterios técnicos verificables.

12.5. Adoptar los principios de la privatización

Toda transferencia de una empresa al sector privado deberá regirse por un conjunto de principios fijados de antemano, aplicables en su totalidad a las operaciones de gran escala y, en lo relativo a la integridad y la prevención de la captura, también a las de pequeña escala. Cada operación deberá tener un objetivo claramente definido y no limitarse a la obtención de ingresos. Asimismo, deberá contemplar un compromiso de nueva inversión orientado a modernizar y expandir las capacidades productivas. Antes de proceder a la venta, deberán existir condiciones adecuadas de competencia y regulación, especialmente en los sectores concentrados, y deberá decidirse de forma explícita si la empresa será reestructurada antes de su privatización o transferida en su estado actual.

El proceso deberá apoyarse en una valoración independiente y desarrollarse mediante procedimientos transparentes y competitivos, a fin de evitar ventas por debajo de su valor y tratamientos preferenciales. La valoración deberá sustentarse en normas técnicas y estar a cargo de profesionales acreditados, en lugar de responder a criterios *ad hoc* definidos para cada operación.

Asimismo, deberán establecerse reglas de integridad destinadas a impedir la captura de los activos, incluida la prohibición de que los directivos adquieran los activos que ellos mismos administran. Las reclamaciones sobre propiedades y los pasivos heredados deberán recibir un tratamiento previsible y conocido de antemano.

12.6. Establecer las rutas para la privatización

Los mecanismos se diferenciarán según el tamaño de las empresas, el riesgo y el nivel de exposición a reclamaciones (ver Objetivo 17):

- Pequeña escala (menos de 100 trabajadores): expedita. Subasta, venta directa, arrendamiento o compra por empleados y gestores externos, con procedimientos simplificados. Estos procedimientos requieren una menor capacidad institucional y presentan riesgos más acotados. Se excluyen las empresas en sectores estratégicos o servicios públicos esenciales, así como aquellas con riesgos que exijan una evaluación compleja o una alta exposición a reclamaciones.
- Gran escala: diferida y caso por caso. Hasta el 20 % de las acciones se reservará para los trabajadores, como participación minoritaria que no desincentive a otros inversionistas. Estas acciones se ofrecerán a precio preferencial, según antigüedad, salario y categoría, y podrán financiarse parcialmente mediante préstamos blandos. Permanecerán en fideicomiso y solo podrán negociarse tras un período mínimo de cinco años¹⁴. Los trabajadores-accionistas tendrán representación minoritaria en el consejo de administración, derecho a participar en la junta general de accionistas y acceso completo a la información de gestión. Además, se garantizará su estabilidad laboral durante el tiempo posterior a la privatización que determine la ley. Esta garantía se complementará con un paquete de protección frente a los despidos derivados exclusivamente de la privatización, que incluirá los mismos componentes previstos en la medida 18.1.

12.7. Definir los criterios para determinar las áreas en las que debe mantenerse la presencia de empresas estatales

Para ello, se proponen los tres ámbitos siguientes:

¹⁴ La negociabilidad queda sujeta al desarrollo de un mercado de valores.

1. Monopolios naturales —redes de transmisión y distribución eléctrica, agua y saneamiento, gasoductos y vías férreas—, donde duplicar la infraestructura resultaría ineficiente. La regla es separar la red, que constituye el monopolio natural, de las actividades que sí admiten competencia. El Estado conserva la red y abre el resto a la competencia. La operación privada de un monopolio natural requiere un regulador independiente y con capacidad efectiva de supervisión.
2. Servicios públicos cuya calidad no pueda garantizarse adecuadamente mediante contratos. Cuando el Estado pueda fijar las obligaciones de servicio público y financiar la actividad sin operarla directamente, la regla será contratar o regular, y conservar la propiedad estatal solo cuando estos mecanismos no permitan garantizar adecuadamente la prestación del servicio.
3. Objetivos estratégicos o de seguridad claramente delimitados. Debe tratarse de una categoría estrecha, que no pueda utilizarse para justificar la presencia estatal en cualquier actividad empresarial. Por ejemplo, podría mantenerse la presencia de empresas estatales en ciertos ámbitos de las finanzas, como la banca de desarrollo.

El espacio de la propiedad pública no es rígido: cada caso debe justificarse, revisarse periódicamente y modificarse cuando desaparezcan las razones que sustentaban la presencia de la propiedad estatal.

Indicadores clave

- Porcentaje del total de empresas estatales evaluadas y clasificadas.
- Reducción de los apoyos a empresas con pérdidas (% del PIB o del gasto público).
- Número y proporción de empresas no viables en proceso de cierre o liquidación ordenada.
- Saldo de atrasos interempresariales y tributarios de las empresas estatales (% del PIB)
- Monto de garantías públicas, refinanciaciones y condonaciones otorgadas a empresas estatales (% del PIB)
- Número y proporción de empresas estatales corporatizadas conforme a las directrices de buen gobierno corporativo adoptadas.

- Trabajadores desplazados, reubicados o reconvertidos.
- Número de operaciones de privatización completadas mediante procedimientos competitivos y transparentes.

13. Fragmentar GAESA y transferir sus empresas, activos y recursos a instituciones civiles

Problema de partida y principales propósitos

Un componente especialmente complejo en la primera fase de las reformas es el tratamiento de GAESA. Dado el peso de este conglomerado en sectores estratégicos de la economía cubana —incluidos el sistema financiero, el turismo, el comercio exterior y el control de las reservas internacionales—, no resulta viable diseñar una fase de estabilización que lo deje al margen.

La información disponible sugiere que GAESA controla una porción muy significativa de la economía, concentra importantes recursos financieros y opera al margen de los mecanismos ordinarios de supervisión, auditoría y rendición de cuentas. Si se pretende que las reformas tengan credibilidad macroeconómica, coherencia productiva y legitimidad social, será necesario avanzar en su fragmentación, eliminar sus posiciones monopólicas y transferir sus empresas, activos y recursos a estructuras civiles sujetas a mecanismos transparentes de supervisión y rendición de cuentas.

En ausencia de una amplia dotación de recursos naturales exportables, una parte importante de la infraestructura y de los sectores con mayor capacidad para atraer capital internacional se encuentra actualmente bajo el control de GAESA. Por tanto, la reestructuración del conglomerado constituye una pieza clave de la transformación económica y podría contribuir a crear condiciones favorables para la normalización de las relaciones económicas con Estados Unidos y para una mayor apertura externa de la economía. Este proceso debería preservar el principio de diversificación de socios y alianzas internacionales en materia de comercio e inversión.

La reestructuración de GAESA también debería permitir la incorporación selectiva de algunas de sus empresas y activos a los procesos de privatización y venta de activos

estatales. Dado el volumen de recursos, infraestructura, empresas y bienes de capital bajo su control, una parte de esos activos podría contribuir a generar ingresos extraordinarios para financiar políticas sociales temporales y paliar los costos del ajuste asociado a las reformas. Al mismo tiempo, la transferencia de determinadas empresas y activos a instituciones civiles y la venta o cesión de otros a empresas privadas nacionales, cooperativas, empresas mixtas y otros inversionistas podrían ampliar el acceso a infraestructura, equipamiento, locales, capacidades logísticas y capital productivo necesarios para dinamizar la oferta y potenciar el crecimiento del sector privado nacional.

Ambos procesos deberán realizarse con criterios estrictos de transparencia, valoración adecuada de los activos y rendición de cuentas, para evitar que la fragmentación del conglomerado derive en una transferencia opaca de riqueza pública hacia grupos con acceso privilegiado.

La fragmentación y transferencia de GAESA deberá sujetarse, en lo que corresponda, a los mismos principios de diagnóstico, corporatización, reestructuración, privatización, transparencia y protección del patrimonio público establecidos para el conjunto del sistema empresarial estatal.

Medidas prioritarias

13.1. Fragmentar la estructura monopólica de GAESA y transferir sus empresas y operaciones a estructuras civiles abiertas a la competencia

En la primera fase, las empresas, activos y operaciones actualmente controlados por GAESA se transferirán, según su naturaleza, a instituciones civiles, empresas estatales corporatizadas u otras estructuras sujetas a regulación civil, supervisión pública y rendición de cuentas. El proceso deberá desmontar el control de las instituciones militares sobre estas actividades y evitar que el conglomerado se reproduzca bajo una nueva forma monopólica, mediante la apertura a la competencia y una mayor participación del sector privado nacional y de la inversión extranjera.

13.2. Integrar recursos de GAESA al Presupuesto del Estado y desarrollar un proceso transparente de venta selectiva de activos

Las empresas actualmente controladas por GAESA contribuirán al Presupuesto del Estado mediante impuestos, dividendos, transferencias u otros mecanismos extraordinarios de consolidación fiscal, de modo que esos recursos puedan asignarse de forma transparente a prioridades de emergencia económica y social. Al mismo tiempo, se iniciará un proceso ordenado, selectivo y transparente de venta de activos estatales actualmente bajo el control de esas empresas a inversionistas extranjeros, empresas privadas nacionales, cooperativas y empresas mixtas.

Los ingresos derivados de la venta de activos deberán alimentar el fondo de estabilización, destinado a financiar políticas sociales temporales, proteger los ingresos de pensionados y asalariados del sector público, compensar a los trabajadores afectados por la reestructuración empresarial y amortiguar los costos sociales del ajuste. Este proceso permitirá reducir la carga de la transición sobre los hogares y, al mismo tiempo, reorientar recursos hacia la energía, la agricultura, el transporte, la salud y la infraestructura básica.

13.3. Transferir al Banco Central las reservas internacionales y demás disponibilidades en divisas hoy retenidas por GAESA

Las reservas internacionales que se encuentren fuera del control del Banco Central deberán transferirse a la autoridad monetaria. Las demás disponibilidades en divisas actualmente controladas por GAESA deberán identificarse, registrarse y someterse a reglas transparentes que determinen su tratamiento conforme a su naturaleza y titularidad.

La concentración de las reservas internacionales bajo el control del Banco Central es indispensable para respaldar la política monetaria y cambiaria, intervenir en el mercado cambiario, atender las obligaciones externas y fortalecer la capacidad de respuesta ante crisis financieras.

Indicadores clave

- Participación estimada de las empresas controladas por GAESA en el PIB y en las exportaciones totales.

- Número y valor de los activos, empresas y operaciones transferidos desde GAESA a estructuras civiles.
- Ingresos fiscales y dividendos provenientes de las empresas anteriormente controladas por GAESA e integrados al Presupuesto del Estado.
- Monto de las reservas internacionales transferidas al Banco Central y de otras disponibilidades en divisas identificadas y registradas.

V. INSERCIÓN EXTERNA Y FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

14. Promover la apertura comercial externa y el desarrollo de las exportaciones

Problema de partida y principales propósitos

El carácter abierto de la economía cubana otorga una importancia crucial a la inserción económica internacional del país. El desplome de los sectores exportadores y de la producción doméstica ha elevado las necesidades de importación e incrementado la vulnerabilidad externa, en un contexto de fuertes presiones externas y de posibilidades muy limitadas de acceso al financiamiento internacional.

La contracción de las exportaciones de bienes y servicios en términos reales, junto con la limitada capacidad del país para atraer financiamiento e inversión extranjera, restringe severamente la disponibilidad de divisas para financiar las importaciones. Esta restricción resulta especialmente grave debido al deterioro de la producción nacional, que ha reducido la capacidad de sustituir importaciones y ha aumentado la dependencia de insumos, bienes de capital y productos finales procedentes del exterior.

Por ello, resulta imprescindible adoptar medidas que mejoren las condiciones de inserción económica internacional del país mediante una mayor apertura comercial externa y, al mismo tiempo, favorezcan la recuperación de la producción doméstica y su integración en cadenas globales de valor.

El monopolio estatal del comercio exterior ha funcionado históricamente como un mecanismo de control estatal sobre la actividad comercial externa y el acceso a las divisas, pero también ha generado importantes ineficiencias. Entre ellas se encuentran la

desconexión entre los productores y los mercados internacionales, la elevación de los costos de transacción, la lentitud de los procesos, el deterioro de la calidad de los servicios, la asignación ineficiente de divisas y una elevada discrecionalidad burocrática.

La eliminación del monopolio estatal del comercio exterior y de las regulaciones que generan barreras innecesarias y amplían la discrecionalidad burocrática en las operaciones comerciales externas constituyen medidas imprescindibles para facilitar una reinserción más eficiente de Cuba en la economía global.

La apertura comercial deberá contribuir a reducir costos, ampliar el acceso a insumos y bienes de capital y fortalecer la inserción internacional de las empresas cubanas, sin excluir el uso selectivo, transparente y temporal de instrumentos de política comercial para facilitar la adaptación y recuperación de sectores con potencial productivo.

Medidas prioritarias

14.1. Eliminar el monopolio del comercio exterior

Las empresas, con independencia de su forma de propiedad, podrán exportar e importar directamente o utilizar los servicios de empresas especializadas de su elección. Para ello, se eliminarán las restricciones a la constitución y operación de empresas privadas que compitan con las estatales en la prestación de servicios comerciales y logísticos vinculados al comercio exterior.

Asimismo, se sustituirán las autorizaciones discrecionales por procedimientos generales de registro, se eliminarán los mecanismos administrativos de asignación de divisas para las operaciones comerciales y se garantizará que las empresas, con independencia de su forma de propiedad, puedan acceder a un mercado cambiario legal y transparente.

14.2. Eliminar los aranceles a la importación de bienes de capital y de bienes intermedios para cuya producción no exista capacidad doméstica y para aquellos que se destinen a la producción de bienes exportables

Con el propósito de estimular la producción doméstica de bienes finales y reducir los costos de producción, se aplicará un arancel *ad valorem* de 0 % a las importaciones de bienes de capital y a los bienes intermedios para cuya producción no exista capacidad

doméstica y para aquellos que tengan como destino la producción de bienes exportables. Tampoco se aplicarán aranceles específicos a estas importaciones.

La identificación de estos bienes se realizará mediante criterios públicos, transparentes y sujetos a revisión periódica.

Quedarían excluidos de este régimen de arancel cero los productos agropecuarios sujetos a la protección arancelaria transicional establecida en el numeral 9.3 (arroz, granos básicos, ganado en pie y productos cárnicos, hortalizas y demás productos priorizados que se definan), incluso cuando se importen para su uso como insumo en la producción de bienes exportables. Para estos casos, el fomento a la producción exportable se instrumentará exclusivamente a través de un régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, sujeto a: (i) trazabilidad aduanera del insumo importado hasta el bien final exportado, (ii) verificación física y documental de que el producto no se destina al mercado interno, y (iii) reexportación o incorporación certificada al bien exportable dentro de un plazo determinado. La autoridad aduanera y el organismo rector del comercio exterior establecerán conjuntamente los mecanismos de control necesarios para impedir que esta vía se utilice para eludir la protección arancelaria dispuesta en el numeral 9.3.

14.3. Simplificar los procedimientos aduaneros y reducir las barreras no arancelarias al comercio

Se creará una Ventanilla Única de Comercio Exterior que permita realizar electrónicamente las gestiones relacionadas con las exportaciones e importaciones. Este mecanismo deberá reducir los tiempos de tramitación, permitir la presentación de documentos una sola vez y evitar la duplicación de trámites ante diferentes organismos. Los procedimientos deberán digitalizarse progresivamente e incorporar pagos, facturas, firmas y certificados electrónicos.

Deberá reducirse al mínimo la cantidad de documentos requeridos para las operaciones de comercio exterior. Los requisitos documentales se limitarán, como regla general, a la factura comercial, los documentos de transporte, la declaración aduanera y los certificados o licencias específicas que resulten necesarios por razones sanitarias, fitosanitarias, ambientales, de seguridad u otras debidamente justificadas.

14.4. Promover exportaciones mediante la eliminación de obstáculos regulatorios, facilitación de acceso a los mercados internacionales y fortalecimiento de las capacidades exportadoras

Se eliminarán las restricciones administrativas que limiten la actividad exportadora de empresas de cualquier forma de propiedad y se facilitará su acceso directo a los mercados internacionales. Asimismo, se promoverá la participación de las empresas cubanas en cadenas globales de valor mediante programas de información comercial, certificación de calidad, inteligencia de mercados, promoción comercial y apoyo a la internacionalización de pequeñas y medianas empresas. Estas acciones deberán desarrollarse conforme a criterios de neutralidad competitiva, evitando tratamientos discriminatorios entre empresas estatales, privadas, cooperativas o mixtas.

Indicadores clave

- Número y proporción de empresas que realizan directamente operaciones de comercio exterior.
- Número de nuevos exportadores e importadores por año.
- Participación de las exportaciones no tradicionales y del sector privado en las exportaciones totales.
- Tiempo y costo promedio de los procedimientos aduaneros para exportar e importar.

15. Facilitar la inversión extranjera mediante la apertura regulatoria, financiera, productiva y laboral, y el fortalecimiento de la seguridad jurídica

Problema de partida y principales propósitos

La inversión extranjera puede desempeñar un papel importante en la recuperación económica de Cuba al aportar capital, tecnología, acceso a mercados, capacidades de gestión y nuevas oportunidades de empleo. Sin embargo, su expansión se encuentra limitada por un marco regulatorio caracterizado por autorizaciones discrecionales, procedimientos complejos y prolongados, restricciones a la contratación laboral, insuficientes mecanismos de financiamiento y debilidades en las garantías para la solución de controversias.

La primera fase deberá concentrarse en reducir estas barreras y establecer condiciones mínimas de confianza, previsibilidad y seguridad jurídica que permitan reactivar los flujos de inversión. La apertura a la inversión extranjera deberá facilitar tanto la entrada de nuevos inversionistas como una mayor integración entre el capital externo y la economía nacional, mediante encadenamientos productivos, transferencia de tecnología, creación de empleo y expansión de las exportaciones.

La contratación directa de trabajadores constituye una dimensión importante de esta apertura. La eliminación de la intermediación obligatoria de agencias estatales permitiría una relación más transparente entre empleadores y trabajadores, reduciría los costos de intermediación y podría mejorar los salarios, los incentivos laborales y la productividad. Los mayores ingresos laborales podrían, a su vez, favorecer el consumo, el ahorro y la creación de nuevos emprendimientos.

La política de inversión extranjera deberá procurar una mayor diversidad geográfica de socios e inversionistas, de modo que Cuba no dependa excesivamente de un único mercado, país o bloque económico. La diversificación de los vínculos externos permitiría reducir vulnerabilidades, ampliar las fuentes de financiamiento, tecnología y demanda, y fortalecer la resiliencia de la inserción internacional del país.

En esta primera fase, la prioridad será reducir las barreras de entrada y operación que puedan modificarse con relativa rapidez, mejorar la previsibilidad del marco regulatorio y crear mecanismos transitorios de seguridad jurídica y financiamiento, sin pretender completar una reforma integral del régimen de inversión extranjera.

Medidas prioritarias

15.1. Simplificar y transparentar el registro y la constitución de empresas con capital extranjero

Se eliminarán las autorizaciones discrecionales para la constitución de empresas con capital extranjero en las actividades no sujetas a restricciones expresamente establecidas por la ley y se sustituirán por un sistema general de registro comercial.

15.2. Simplificar y diferenciar los procedimientos de aprobación de proyectos de inversión extranjera sujetos a restricciones establecidas por la ley según su escala y complejidad

Los grandes proyectos de inversión extranjera sujetos a restricciones establecidas por la ley se evaluarán mediante procedimientos transparentes y acordes con las mejores prácticas internacionales. La ley establecerá los procedimientos diferenciadores, según escala y complejidad que ella misma defina para los casos en los que se requieran aprobaciones. La aprobación del proyecto de inversión es distinta e independiente de la constitución societaria que se rige por el registro general previsto en la medida 15.1.

15.3. Fomentar zonas económicas especiales y parques industriales con condiciones favorables para la inversión y la producción

Se fomentará el desarrollo de zonas económicas especiales y parques industriales con condiciones fiscales, regulatorias y laborales favorables para la inversión y la producción, especialmente la orientada a las exportaciones. Estas áreas deberán promover los encadenamientos con proveedores nacionales, la transferencia de tecnología y la integración en cadenas globales de valor, evitando su funcionamiento como enclaves desconectados del resto de la economía nacional.

15.4. Abrir oportunidades de inversión extranjera en instituciones financieras no bancarias y desarrollar un marco regulatorio para las operaciones de banca *offshore*

Se permitirá la participación de capital extranjero en instituciones financieras no bancarias y se desarrollará un marco regulatorio específico para las operaciones de banca *offshore*, con el propósito de facilitar el acceso al financiamiento internacional y las operaciones de comercio exterior. Estas actividades estarán sujetas a normas de supervisión prudencial, transparencia y prevención del lavado de activos y otros flujos financieros ilícitos.

El diseño del régimen se ajustará a los estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y se coordinará con los procesos de reinserción financiera previstos en el objetivo 16 y con la estrategia antilavado de la medida 20.5

15.5. Establecer mecanismos transitorios de arbitraje y solución de controversias comerciales y de inversión

Cuba es parte de la Convención de Nueva York de 1958 sobre el reconocimiento y la ejecución de las sentencias arbitrales extranjeras desde 1975, con reservas de reciprocidad y comercialidad. Se debe revisar el alcance de dichas reservas y fortalecer los procedimientos judiciales de reconocimiento y ejecución de laudos extranjeros. Asimismo, se evaluará la adhesión al Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Estos mecanismos deberán ofrecer garantías transitorias de seguridad jurídica mientras se fortalecen las instituciones nacionales encargadas de resolver controversias comerciales y de inversión.

15.6. Flexibilizar la contratación laboral por parte de empresas e inversionistas extranjeros

Las agencias empleadoras dejarán de ser intermediarias obligatorias y pasarán a constituir una opción entre diferentes modalidades de contratación. Se autorizará la contratación directa de trabajadores y la operación de agencias empleadoras privadas y mixtas, junto con las estatales. Los salarios y demás remuneraciones correspondientes a los trabajadores contratados por empresas extranjeras o embajadas se pagarán directamente al trabajador.

Indicadores clave

- Flujos anuales de inversión extranjera directa y número de nuevos proyectos aprobados o registrados.
- Tiempo promedio de registro o aprobación de proyectos de inversión extranjera, según su escala.
- Número y proporción de empresas con capital extranjero que utilizan la contratación laboral directa.
- Empleo directo generado por empresas con capital extranjero.
- Participación de las compras a proveedores nacionales en las adquisiciones totales de las empresas con capital extranjero.

16. Iniciar el proceso de reinserción de Cuba en el sistema financiero internacional

Problema de partida y principales propósitos

Cuba participó en la Conferencia de Bretton Woods de 1944 y fue uno de los miembros originales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Sin embargo, el gobierno cubano retiró al país del BIRF en 1960 y del FMI en 1964. Con estas decisiones, Cuba quedó fuera de las principales instituciones del sistema monetario y financiero internacional de posguerra y perdió el acceso a las modalidades de financiamiento multilateral, asistencia técnica y cooperación que estas instituciones ofrecen a sus países miembros.

La salida de estas instituciones redujo las opciones de inserción financiera internacional del país. Durante las décadas siguientes, Cuba concentró la mayor parte de sus relaciones económicas externas en el sistema socialista internacional y recibió de esos países, especialmente de la Unión Soviética, asistencia financiera y técnica en condiciones preferenciales. La desaparición de la URSS y del bloque socialista dejó al país en una situación comercial y financiera externa considerablemente comprometida, que contribuyó a la profunda crisis de comienzos de la década de 1990 y al llamado Período Especial.

En la actualidad, Cuba permanece fuera de las principales instituciones financieras multilaterales de alcance global y regional, incluidos el FMI, el Grupo Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y CAF-Banco de desarrollo de América Latina y el Caribe.

La incorporación o reincorporación de Cuba a los organismos financieros internacionales constituye una prioridad del proceso de transformación económica e institucional del país. Estas instituciones pueden proporcionar financiamiento, asistencia técnica y apoyo para el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Su participación también puede contribuir a reforzar la credibilidad del programa de estabilización y transformación y facilitar el acceso a otras fuentes de financiamiento externo. La experiencia acumulada por estas instituciones en economías sometidas a procesos de estabilización, reforma estructural y transición ofrece, además, conocimientos relevantes para el caso cubano.

La estadística oficial no publica cifras actualizadas de la deuda externa del país. La última cifra publicada por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONEI) en el Anuario Estadístico de Cuba 2024, reporta una deuda externa en 2020 de 19.743 millones de dólares estadounidenses, pero The Economist Intelligence Unit estimó en su informe sobre Cuba de mayo de 2026, un monto de 29,3 mil millones para 2025 (132,6% del PIB).¹⁵

La ausencia de estadísticas completas y actualizadas de la balanza de pagos y de la posición financiera externa dificulta una evaluación precisa de las necesidades de financiamiento del país. Sin embargo, la fragilidad de las finanzas externas hace especialmente importante recuperar el acceso al financiamiento multilateral, tanto para apoyar la estabilización macroeconómica y atender necesidades de balanza de pagos como para financiar programas de desarrollo e inversión. La incorporación a estas instituciones permitiría, además, acceder a asistencia técnica, fortalecer las capacidades estadísticas e institucionales y mejorar las condiciones para movilizar otras fuentes de financiamiento externo.

La reinserción de Cuba en el sistema financiero internacional requerirá también condiciones políticas externas favorables y el apoyo suficiente de la comunidad internacional. La suspensión o el levantamiento de las sanciones estadounidenses facilitará este proceso y ampliará las posibilidades de normalización de las relaciones financieras externas. Paralelamente, deberán avanzar la negociación de las reclamaciones certificadas pendientes y la reestructuración de la deuda externa en condiciones compatibles con la recuperación económica y con la capacidad de pago del país.

La prioridad de esta primera fase será iniciar formalmente estos procesos, restablecer la transparencia estadística necesaria para las negociaciones y comenzar la normalización de las relaciones con los acreedores. La incorporación efectiva a las distintas instituciones y la conclusión de la reestructuración de la deuda podrán extenderse más allá de esta fase.

En este sentido, la reinserción de Cuba en el sistema financiero internacional deberá avanzar mediante tres procesos paralelos: la incorporación o reincorporación a los organismos financieros internacionales; la normalización de las relaciones con los

¹⁵ ONEI (2025) Anuario Estadístico de Cuba 2024; The Economist Intelligence Unit (2026) Five-year Forecast: Cuba, 22 de mayo de 2026.

acreedores mediante la reestructuración de la deuda externa; y el restablecimiento de la transparencia estadística y de las capacidades institucionales necesarias para ambos procesos.

Medidas prioritarias

16.1. Presentar las solicitudes formales de incorporación o reincorporación a los principales organismos financieros internacionales

Se iniciarán formalmente los procesos necesarios para la incorporación o reincorporación de Cuba al Fondo Monetario Internacional, el Grupo Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y CAF-banco de desarrollo de América Latina y el Caribe. Dadas las diferencias entre los procedimientos y requisitos de cada institución, las solicitudes y negociaciones deberán desarrollarse conforme a sus respectivos marcos jurídicos y mecanismos de admisión.

16.2. Desarrollar las negociaciones para la incorporación o reincorporación a los organismos financieros internacionales

Una vez iniciados formalmente los procesos de incorporación o reincorporación, se desarrollarán las negociaciones técnicas e institucionales requeridas por cada organismo. Estas incluirán, según corresponda, la presentación y validación de estadísticas macroeconómicas, fiscales, monetarias y externas; la evaluación del régimen cambiario y de las instituciones económicas; la determinación de las aportaciones de capital o cuotas correspondientes; y el cumplimiento de los procedimientos internos de aprobación y ratificación.

La duración y el resultado de estos procesos dependerán tanto del cumplimiento de los requisitos técnicos e institucionales como del respaldo político necesario dentro de cada organismo. Debe tenerse en cuenta que la Ley Helms-Burton obliga al ejecutivo estadounidense a oponerse a la admisión de Cuba a instituciones financieras internacionales. Por ello, la reinserción financiera internacional deberá formar parte del diálogo con Estados Unidos y con los demás países miembros cuya participación resulte relevante para facilitar la incorporación de Cuba.

16.3. Iniciar las negociaciones para la reestructuración de la deuda externa de Cuba

La reestructuración de la deuda externa constituye una condición importante para restablecer la solvencia y la credibilidad financiera del país. Se realizará un inventario consolidado de las obligaciones externas por acreedor, instrumento, moneda, vencimiento, atrasos y situación jurídica, y se establecerá una estrategia de negociación basada en la capacidad real de pago de la economía y en la necesidad de preservar recursos para la recuperación económica y social.

Las negociaciones deberán procurar acuerdos sostenibles con los distintos grupos de acreedores y evitar compromisos de servicio de la deuda incompatibles con la estabilización y el crecimiento. El cumplimiento de los acuerdos alcanzados será indispensable para recuperar gradualmente la credibilidad financiera del país y facilitar su acceso futuro al financiamiento internacional.

16.4. Restablecer la transparencia y la comparabilidad internacional de las estadísticas económicas y financieras

Se publicarán de manera regular y oportuna las estadísticas macroeconómicas, fiscales, monetarias, financieras, sociales y del sector externo necesarias para evaluar la situación económica del país y sustentar las negociaciones con los organismos financieros internacionales y los acreedores. La producción estadística deberá avanzar hacia su adecuación a los estándares y metodologías internacionales aplicables, incluida la publicación de la balanza de pagos, la posición de inversión internacional, las reservas internacionales y las cuentas fiscales consolidadas.

Indicadores clave

- Número de solicitudes formales de incorporación o reincorporación presentadas a organismos financieros internacionales y estado de avance de cada proceso.
- Publicación regular de estadísticas macroeconómicas, fiscales, monetarias, financieras, sociales y del sector externo conforme a estándares internacionales.
- Valor total de la deuda externa y del servicio anual de la deuda; deuda externa como porcentaje del PIB y servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios.

- Porcentaje del total de la deuda externa sometido a acuerdos de reestructuración.
- Número de misiones técnicas recibidas y estado de avance de cada proceso de solicitud
- Monto de financiamiento externo aprobado y desembolsado.

17. Iniciar un proceso integral de negociación y solución de las reclamaciones por confiscaciones

Problemas de partida y principales propósitos

Las reclamaciones por propiedades confiscadas durante los primeros años de la Revolución Cubana constituyen una cuestión crucial que deberá abordarse en el proceso de transformación económica e institucional del país por sus implicaciones jurídicas, políticas, internacionales y económicas. Su solución resulta especialmente importante para fortalecer la seguridad de los derechos de propiedad y crear condiciones favorables para la inversión. Una parte significativa de los recursos necesarios para la estabilización y la reconstrucción económica podría proceder de inversionistas estadounidenses y de otros países, así como de la comunidad cubana residente en el exterior.

Aunque la solución de las reclamaciones será un proceso prolongado, desde la primera fase de estabilización deberá existir una disposición gubernamental clara para iniciar las negociaciones y establecer los mecanismos jurídicos e institucionales necesarios. Como principio general, la existencia de una reclamación no deberá paralizar automáticamente la utilización productiva, la gestión o la reestructuración de los activos afectados mientras se determina la modalidad de solución correspondiente, sin perjuicio de los derechos que finalmente sean reconocidos a los reclamantes.

El avance en la solución de las reclamaciones fortalecería la seguridad jurídica de las inversiones domésticas y extranjeras, facilitaría la normalización de las relaciones con Estados Unidos y otros países, mejoraría las condiciones de acceso al financiamiento externo, contribuiría a clarificar los derechos de propiedad y podría favorecer la reconciliación nacional.

La solución de las reclamaciones deberá proteger los derechos de quienes adquirieron legalmente, después de 1959, viviendas, tierras u otros bienes objeto de confiscaciones anteriores. Como principio general, los actuales propietarios legítimos no deberán ser despojados de los bienes adquiridos conforme a la legislación vigente en el momento de su adquisición. En estos casos, la reclamación sobre la propiedad original deberá resolverse mediante mecanismos de compensación u otras modalidades que no impliquen la pérdida del bien por parte de su actual propietario legítimo.

El proceso deberá contemplar distintas modalidades de solución según la naturaleza del bien, su situación jurídica y su uso actual. Entre ellas podrán considerarse la restitución física cuando sea jurídica y materialmente viable; la compensación mediante bonos u otros títulos públicos; la utilización de títulos de compensación para participar en procesos de privatización o adquirir determinados activos estatales; y otras fórmulas negociadas. En el caso de las tierras agrícolas, deberá protegerse la propiedad legítimamente adquirida por los beneficiarios de la Primera Ley de Reforma Agraria de 1959 y evaluarse la restitución o compensación en los demás casos conforme al marco jurídico que se establezca.

El diseño de las compensaciones deberá evitar una carga fiscal incompatible con la estabilización y la recuperación económica. Para ello, podrán combinarse distintas fuentes y mecanismos, incluidos los ingresos procedentes de la venta de activos estatales, bonos u otros títulos de largo plazo y fórmulas de participación en procesos de privatización. La utilización de activos públicos deberá realizarse mediante procedimientos transparentes, valoraciones independientes y mecanismos de rendición de cuentas que eviten la transferencia opaca de riqueza pública y la captura del proceso por grupos con acceso privilegiado.

Los mecanismos de solución podrán diseñarse, cuando resulte apropiado y de manera voluntaria, para favorecer la reinversión en el país. Determinados títulos o derechos de compensación podrían utilizarse en proyectos de nueva inversión (*greenfield*), en la adquisición de activos sujetos a privatización o en otras operaciones que aporten capital, tecnología, acceso a mercados y faciliten la integración de la economía cubana en cadenas globales de valor.

El proceso deberá distinguir entre las reclamaciones reconocidas o certificadas en el marco de mecanismos jurídicos existentes, las reclamaciones de ciudadanos y empresas de otros países y las reclamaciones de ciudadanos cubanos o sus herederos. Cada categoría podrá requerir procedimientos diferentes de registro, verificación, negociación y solución, bajo principios comunes de transparencia, igualdad ante la ley y protección de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

La prioridad de la primera fase será establecer el marco jurídico e institucional, iniciar las negociaciones internacionales, abrir los procedimientos de registro y verificación de reclamaciones y definir los principios y modalidades de solución. La resolución de la totalidad de las reclamaciones será necesariamente un proceso de más largo plazo.

Ello deberá regirse por criterios que permitan reparar las consecuencias de las confiscaciones sin generar nuevas situaciones de inseguridad jurídica. Para ello, deberá proteger los derechos de los actuales propietarios legítimos, separar en la medida de lo posible la solución de las reclamaciones del funcionamiento productivo de los activos, contemplar distintas modalidades de restitución y compensación acordes con la naturaleza de cada caso y la sostenibilidad fiscal, y establecer procedimientos diferenciados para las distintas categorías jurídicas de reclamantes.

Medidas prioritarias

17.1. Iniciar negociaciones bilaterales para la solución de reclamaciones de ciudadanos y empresas extranjeras

Se iniciarán negociaciones con los países cuyos ciudadanos o empresas mantengan reclamaciones pendientes derivadas de las confiscaciones de propiedades realizadas después de 1959. Los procesos deberán reconocer las particularidades jurídicas de las distintas categorías de reclamaciones y procurar acuerdos que definan las modalidades, los procedimientos y los mecanismos de financiamiento de las compensaciones. Los acuerdos bilaterales podrán reforzar la credibilidad y la seguridad jurídica del proceso y contribuir a la normalización de las relaciones económicas y financieras internacionales de Cuba.

17.2. Establecer el marco jurídico e institucional para el registro, verificación y solución de las reclamaciones

Se aprobará una legislación específica que establezca los principios, las categorías de reclamaciones, los requisitos de legitimación, los procedimientos de registro y verificación y las modalidades de solución. Se creará una Comisión Nacional de Reclamaciones con autonomía funcional y reglas transparentes de actuación. Asimismo, se establecerán mecanismos especializados de revisión y solución de controversias, que podrán incluir tribunales nacionales competentes, arbitraje y, cuando corresponda, mecanismos *ad hoc* de carácter internacional.

17.3. Establecer modalidades diversificadas y fiscalmente sostenibles de restitución y compensación

Las reclamaciones reconocidas podrán resolverse mediante diferentes mecanismos, según la naturaleza del bien, su situación jurídica y los derechos de terceros: restitución física cuando sea viable; compensación mediante bonos u otros títulos; utilización de títulos de compensación en procesos de privatización o adquisición de activos estatales; y otras fórmulas negociadas.

En el caso de las viviendas, se protegerá a quienes hayan adquirido la propiedad de las mismas por haberlas adquirido o heredado después de 1959, de acuerdo con la legislación vigente al momento de su adquisición. Ningún proceso de reclamación dará lugar a la restitución física de la vivienda en favor del reclamante original ni afectará la propiedad de sus actuales titulares legítimos. La reclamación sobre la vivienda de origen se resolverá exclusivamente mediante compensación u otras fórmulas que no impliquen la pérdida de la vivienda por parte de sus actuales propietarios.

En el caso de las tierras agrícolas, se protegerá la propiedad legítimamente adquirida por los beneficiarios de la Primera Ley de Reforma Agraria de 1959. Las reclamaciones sobre dichas tierras se resolverán conforme a la regla anterior.

En los demás casos, se evaluará la procedencia de la restitución o la compensación conforme al marco jurídico que se establezca.

El diseño de estos mecanismos deberá proteger a los actuales propietarios legítimos y evitar compromisos fiscales incompatibles con la estabilización y la recuperación económica.

Indicadores clave

- Número y estado de avance de las negociaciones bilaterales iniciadas para la solución de reclamaciones.
- Número y valor de las reclamaciones registradas y verificadas.
- Número y porcentaje de las reclamaciones resueltas respecto del total de reclamaciones verificadas.
- Tiempo promedio de resolución de las reclamaciones.
- Distribución de las reclamaciones resueltas por modalidad de solución –restitución, compensación mediante bonos u otros títulos, participación en procesos de privatización u otras fórmulas–, tanto por número de casos como por valor.
- Valor anual y acumulado de las compensaciones reconocidas y su relación con el PIB y los ingresos o gastos públicos.

VI. PROTECCIÓN SOCIAL Y REFORMA ADMINISTRATIVA

18. Garantizar la protección social inmediata y desarrollar políticas sociales proactivas para un desarrollo inclusivo

Problema de partida y principales propósitos

La profunda crisis económica que atraviesa Cuba ha tenido graves consecuencias sociales. La escasez crónica de bienes esenciales, la elevada inflación, el deterioro de los servicios públicos y de los programas sociales y la emigración masiva han provocado un aumento de la pobreza y la vulnerabilidad social y han debilitado la capacidad de los hogares para hacer frente a la crisis.

Las transformaciones necesarias para estabilizar y reactivar la economía pueden generar, especialmente durante la etapa inicial, desempleo transitorio, pérdidas de ingresos y mayores riesgos de desigualdad y vulnerabilidad. Al mismo tiempo, la reforma de

subsidios generalizados y la reestructuración de empresas y entidades estatales exigirán nuevos mecanismos de protección capaces de concentrar los recursos en quienes más los necesitan, sin debilitar el acceso universal a servicios esenciales como la educación y la salud.

El propósito es evitar que los costos de la estabilización y de las reformas de propiedad y de mercado recaigan desproporcionadamente sobre los grupos más vulnerables y sobre quienes resulten afectados por la reestructuración económica. La política social deberá formar parte integral del programa de transformación desde su inicio, mediante mecanismos de protección inmediata y políticas proactivas que faciliten la adaptación de las personas a las nuevas condiciones económicas. De esta forma, se busca combinar la viabilidad social y política de las reformas con una estrategia de desarrollo inclusivo y reducción estructural de la pobreza.

La protección social deberá combinar instrumentos universales y focalizados. Los servicios públicos esenciales y las políticas de formación de capital humano deberán preservar su vocación universal, mientras que los subsidios monetarios y otras transferencias destinadas a compensar los efectos del ajuste deberán concentrarse prioritariamente en los hogares y personas en situación de mayor vulnerabilidad. Las medidas extraordinarias de emergencia tendrán carácter temporal y deberán revisarse periódicamente a medida que se recupere la actividad económica y mejoren los ingresos de los hogares.

En esta primera fase, la política social deberá cumplir tres funciones simultáneas: proteger a las personas y hogares frente a los efectos más severos de la crisis y del ajuste; facilitar la adaptación y reinserción de quienes resulten afectados por la reestructuración económica; y preservar y ampliar las capacidades humanas y sociales necesarias para un desarrollo inclusivo. La protección inmediata y la transformación económica deberán avanzar, por tanto, como componentes inseparables de una misma estrategia.

Medidas prioritarias

18.1. Implementar un paquete temporal de protección y reinserción frente al ajuste laboral

Se adoptará un conjunto temporal de medidas para proteger a los trabajadores afectados por la reestructuración de empresas y entidades estatales y facilitar su reinserción laboral. Estas medidas podrán incluir reducciones temporales de jornada como alternativa al despido; prestaciones por desempleo; subsidios transitorios a la contratación o al mantenimiento del empleo cuando resulten justificados; programas de formación y reconversión hacia habilidades demandadas por los sectores privado, cooperativo y público; servicios de intermediación laboral; y apoyo específico a los hogares cuya vulnerabilidad aumente directamente como consecuencia de la reestructuración.

La reubicación en servicios públicos esenciales deberá responder a necesidades reales de personal y a las calificaciones requeridas, evitando convertirla en un mecanismo de empleo artificial. Los programas deberán contar con registros de beneficiarios, criterios transparentes de elegibilidad y mecanismos periódicos de evaluación.

18.2. Crear un programa nacional de rehabilitación de servicios de emergencia

Rehabilitar infraestructura y servicios esenciales en cinco áreas prioritarias —medicamentos, salud, agua, vivienda y transporte— mediante acciones proactivas. Este programa se financia con cargo al fondo de estabilización.

18.3. Invertir en equidad y productividad

Financiar con ahorro fiscal y cooperación internacional programas de formación técnica, cuidados infantiles, atención primaria de salud y rehabilitación de infraestructura productiva —como almacenes, vías rurales y frigoríficos— para mejorar el bienestar social en los municipios con mayor vulnerabilidad estructural.

18.4. Incorporar indicadores sociales obligatorios al monitoreo y la evaluación del programa de estabilización

El seguimiento del programa incluirá indicadores sociales desagregados por sexo, edad, territorio y otras características relevantes de los grupos sociales. Entre ellos se considerarán la reinserción laboral de los trabajadores afectados por la reestructuración, la pobreza multidimensional, la desigualdad de ingresos y el acceso a servicios básicos. El deterioro significativo de estos indicadores deberá activar la revisión de las medidas

aplicadas y, cuando corresponda, el fortalecimiento o rediseño de los mecanismos de protección y compensación social.

Indicadores clave

- Porcentaje de trabajadores despedidos o afectados por la reestructuración que reciben subsidio temporal, capacitación o apoyo a la reconversión, con información sobre el porcentaje de mujeres y jóvenes entre los beneficiarios del paquete de protección.
- Grado de focalización del programa nacional de rehabilitación de servicios de emergencia, con prioridad para grupos vulnerables: niños, ancianos, embarazadas y personas con enfermedades crónicas.
- Porcentaje de municipios de alta vulnerabilidad con mejora simultánea en al menos dos dimensiones de bienestar (salud/cuidados más productividad/infraestructura).
- Avance en la integración obligatoria de indicadores sociales (índice compuesto con ponderación de cinco aspectos: incorporación institucional, cobertura de dimensiones sociales, calidad y frecuencia del reporte, uso en la toma de decisiones, transparencia y acceso público).

19. Adecuar el marco de relaciones laborales a las transformaciones económicas y garantizar los derechos laborales fundamentales

Problema de partida y principales propósitos

La reestructuración del sector estatal y la expansión de la empresa privada y de otras formas de propiedad modificarán profundamente la estructura del empleo y las relaciones laborales en Cuba. La transición puede ampliar las oportunidades de empleo y elevar la productividad, pero también generar riesgos de desempleo, informalidad, precarización y mayor vulnerabilidad de los trabajadores frente a los empleadores si no se desarrolla un marco laboral adecuado a las nuevas condiciones.

El marco laboral vigente fue concebido fundamentalmente para una economía en la que predominaba el empleo estatal y no responde plenamente a las necesidades de un mercado de trabajo más diverso, con una participación creciente de empresas privadas,

cooperativas, empresas mixtas y capital extranjero. Aunque las reformas normativas recientes han buscado ampliar la regulación del empleo no estatal, la transformación económica exigirá combinar una mayor flexibilidad en la contratación y la organización del trabajo con garantías efectivas para todos los trabajadores, con independencia del tipo de empleador.

El propósito es facilitar la creación de empleo formal y productivo mediante reglas laborales adaptadas a una economía más diversa, evitando que la flexibilidad necesaria para la expansión de la actividad económica derive en precarización. El nuevo marco deberá favorecer la contratación, la movilidad y la reinserción laboral, al tiempo que garantiza condiciones de trabajo dignas, acceso a la seguridad social y mecanismos efectivos de protección de los derechos laborales.

La libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga constituyen componentes fundamentales de un sistema democrático de relaciones laborales y permiten equilibrar la capacidad de negociación entre trabajadores y empleadores. Su reconocimiento deberá acompañarse de reglas claras para su ejercicio, incluida la protección frente a represalias y la regulación de las huelgas mediante procedimientos de preaviso y garantías para la continuidad de los servicios esenciales en sentido estricto. Estas regulaciones deberán ser compatibles con los principios y derechos fundamentales del trabajo reconocidos internacionalmente.

En esta primera fase, la reforma laboral deberá avanzar sobre tres ejes: introducir la flexibilidad necesaria para facilitar la creación y reasignación de empleo; establecer mecanismos de protección y reinserción para los trabajadores afectados por la reestructuración; y garantizar la libertad sindical, la negociación colectiva y mecanismos efectivos de solución de conflictos laborales. La flexibilidad laboral y la protección de los derechos de los trabajadores no deben concebirse como objetivos contrapuestos, sino como componentes complementarios de un mercado de trabajo dinámico, formal y socialmente sostenible.

Medidas prioritarias

19.1. Flexibilizar temporalmente la contratación a plazo determinado para actividades y circunstancias justificadas

Durante la primera fase se permitirá un mayor uso de contratos a plazo determinado para los trabajadores afectados por la reestructuración económica, las actividades estacionales, proyectos específicos, sustituciones temporales y emprendimientos en fase inicial. Estos contratos podrán tener una duración máxima acumulada de 36 meses, salvo excepciones justificadas por la naturaleza de la actividad. La legislación deberá impedir su utilización sucesiva para cubrir de manera permanente puestos de trabajo de carácter estable. Los contratos celebrados durante la fase se rigen por el régimen vigente en el momento de su celebración hasta su vencimiento.

19.2. Iniciar la reforma integral del Código de Trabajo para adecuarlo a una economía con diversidad de formas de propiedad

El proceso de reforma integral del Código de Trabajo y de sus normas complementarias deberá comenzar durante la primera fase de las transformaciones, con el propósito de preparar un marco laboral aplicable de manera coherente a empleadores estatales, privados, cooperativos, mixtos y extranjeros. La reforma deberá abordar, entre otros aspectos, las modalidades de contratación, la terminación de la relación laboral, la negociación colectiva, la seguridad social, la movilidad laboral, la solución de conflictos y la protección frente a la discriminación y las represalias.

19.3. Aprobar una nueva norma de relaciones laborales, garantías de libertad sindical y ejercicio del derecho de huelga que contemple los siguientes aspectos:

- Reducir temporalmente las contribuciones sociales durante 12 meses para empleadores que contraten trabajadores reubicados del sector público.
- Establecer un procedimiento para despidos colectivos en procesos de reestructuración, con notificación a la autoridad laboral y consulta sindical o representativa. Los despidos estarían condicionados a la operación efectiva del paquete temporal de protección y reinserción frente al ajuste laboral establecido en la medida 18.1 que entra en vigor en el primer semestre del segundo año.
- Establecer obligaciones de formación y reconversión para trabajadores en transición, apoyadas con subsidios o deducciones.
- Garantizar acceso judicial pleno para impugnar despidos e incorporar mecanismos ágiles de solución de conflictos —mediación y arbitraje— antes de acudir a la vía judicial.

- Diseñar un seguro obligatorio frente a interrupciones laborales y protección ante desastres o crisis, para aplicación en una fase más avanzada.
- Garantizar la portabilidad total de derechos en las transferencias laborales del sector estatal al privado o cooperativo, incluyendo antigüedad, vacaciones acumuladas, contribuciones a la seguridad social y pensiones.
- Regular el equilibrio entre trabajadores y empleadores, especialmente la formación de sindicatos libres, los procedimientos de huelga y la prohibición de represalias, conforme a los derechos promovidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- La norma tiene carácter transitorio y prevalente sobre el Código de Trabajo vigente hasta su reforma, con una cláusula de incorporación.

Indicadores clave

- Porcentaje de trabajadores asalariados con contratos a plazo determinado y duración promedio de estos contratos.
- Índice de Avance en la Reforma Integral del Código de Trabajo (índice compuesto con ponderación de cinco aspectos: avance normativo e institucional, incorporación de diversidad de formas de propiedad, participación y consulta, armonización y coherencia, y transparencia y comunicación).
- Tasa de cobertura de seguridad social en el sector no estatal: porcentaje de trabajadores con contribuciones a la seguridad social y al seguro de desempleo.
- Porcentaje de recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) implementadas.
- Tiempo promedio de registro de nuevos sindicatos y número anual de denegaciones.
- Restricciones legales al derecho de huelga: porcentaje de sectores clasificados como esenciales y existencia de requisitos excesivos, como quórum altos o preavisos prolongados.
- Efectividad del derecho de huelga: porcentaje de huelgas que logran al menos parte de sus demandas y existencia de protección contra despidos durante huelgas legales.

20. Iniciar la reforma de la administración pública, fortalecer la transparencia y la lucha contra la corrupción y garantizar la seguridad ciudadana

Problema de partida y principales propósitos

La administración pública cubana se caracteriza por su elevado grado de centralización, limitada autonomía de los gobiernos territoriales, insuficiente profesionalización de determinadas funciones y fuerte subordinación de las estructuras administrativas a criterios políticos. Estas características reducen la capacidad de gestión del Estado, obstaculizan la actividad económica, amplían los espacios para la discrecionalidad administrativa y la corrupción y desalientan la iniciativa privada.

El propósito es comenzar a construir, desde la primera fase de la transformación, una administración pública profesional, ágil, eficiente y orientada al servicio de la ciudadanía, capaz de garantizar el funcionamiento del Estado, proporcionar servicios públicos de calidad, aplicar las regulaciones de manera imparcial, facilitar el desarrollo de la actividad económica y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

La descentralización provincial y municipal es un componente esencial de esta transformación porque permite transferir competencias, recursos y responsabilidades reales a los gobiernos territoriales y acercar las decisiones públicas a las necesidades de la población. Este proceso deberá acompañarse del fortalecimiento de las capacidades administrativas locales, de mecanismos de responsabilidad fiscal y de un sistema de transferencias que evite profundizar las desigualdades entre territorios. La descentralización también puede favorecer la innovación institucional y la experimentación con soluciones adaptadas a las condiciones de cada territorio.

La experiencia internacional muestra que los procesos de privatización y transferencia de activos públicos pueden generar elevados riesgos de corrupción y captura de rentas cuando se desarrollan sin instituciones de control, transparencia y rendición de cuentas suficientemente sólidas. En el caso cubano, la ausencia de un Estado democrático de Derecho incrementa considerablemente estos riesgos, pues una transferencia acelerada de activos estatales sin salvaguardas jurídicas e institucionales adecuadas podría favorecer su apropiación por personas o entidades con acceso privilegiado a información

o vínculos estrechos con el poder. Por ello, el fortalecimiento de las instituciones propias de un Estado democrático de Derecho y de los mecanismos de transparencia, control y rendición de cuentas deberá avanzar simultáneamente con los procesos de reestructuración y privatización.

La seguridad ciudadana será también una prioridad de la primera fase. La profunda crisis económica y social ha estado acompañada de un aumento de la delincuencia común y de otras formas de inseguridad, situación que podría agravarse en un contexto de transformación económica e institucional si no se adoptan medidas adecuadas de prevención y respuesta. Al mismo tiempo, será necesario fortalecer la capacidad del país para enfrentar amenazas transnacionales como el narcotráfico, el lavado de activos y el terrorismo, mediante instituciones profesionales, controles efectivos y cooperación internacional. La política de seguridad deberá desarrollarse dentro del Estado democrático de Derecho y con pleno respeto a los derechos humanos.

En esta primera fase, la reforma deberá avanzar de manera simultánea en cuatro direcciones: profesionalizar la función pública; transferir competencias y recursos a los gobiernos territoriales; fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción; y garantizar la seguridad ciudadana mediante instituciones profesionales sometidas a la ley y al control democrático. Estos componentes son indispensables para fortalecer la capacidad del Estado y crear un entorno institucional compatible con una economía social de mercado y un Estado democrático de Derecho.

La transformación económica no requiere debilitar al Estado, sino redefinir y fortalecer sus capacidades. La reducción de su intervención directa en la producción y en las decisiones empresariales deberá acompañarse de una mayor capacidad para prestar servicios públicos, aplicar las reglas de manera imparcial, garantizar derechos, prevenir y sancionar la corrupción y proteger la seguridad ciudadana. La construcción de una economía social de mercado exige, por tanto, una administración pública profesional, transparente, descentralizada y sometida al Estado democrático de Derecho.

Medidas prioritarias

20.1. Aprobar un marco transitorio para la profesionalización de la función pública

Durante la primera fase, se establecerá un régimen transitorio de función pública basado en criterios de mérito, capacidad, idoneidad y transparencia para el acceso, la promoción y el desarrollo de la carrera profesional en todos los niveles de la administración. El marco deberá definir procedimientos públicos de selección, reglas de incompatibilidad y conflicto de intereses, sistemas de evaluación del desempeño y garantías de estabilidad profesional frente a interferencias políticas indebidas.

20.2. Impulsar la descentralización gradual con autonomía territorial y fiscal

Se transferirán gradualmente competencias, recursos y responsabilidades a los niveles municipal y provincial, asignando cada función al nivel de gobierno que pueda ejercerla de manera más eficaz. Se fortalecerán los órganos deliberativos territoriales y sus facultades de control sobre los ejecutivos locales. La intervención de niveles superiores deberá estar definida por la ley y limitarse a las funciones de coordinación nacional, garantía de derechos, corrección de incumplimientos graves y atención de situaciones que excedan la capacidad de los gobiernos territoriales.

La transferencia de nuevas competencias deberá acompañarse de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para ejercerlas. Se ampliará gradualmente la capacidad de provincias y municipios para obtener y administrar ingresos propios dentro de un marco fiscal nacional común. El sistema combinará tributos y tasas locales con mecanismos transparentes de participación en determinados ingresos nacionales y transferencias intergubernamentales basadas en reglas objetivas.

Se establecerá un sistema de nivelación fiscal que tenga en cuenta las diferencias en capacidad recaudatoria y necesidades de gasto entre territorios, con el propósito de evitar que la descentralización amplíe las desigualdades regionales. La mayor autonomía fiscal deberá acompañarse de reglas de responsabilidad, transparencia presupuestaria y rendición de cuentas.

20.3. Aprobar un marco transitorio de transparencia, integridad pública y lucha contra la corrupción

Los procesos de privatización y transferencia de activos estatales previstos en las medidas 12.5, 12.6, 13.2, 8.3 y 8.4 estarán sujetos a este marco transitorio.

Se establecerán obligaciones de transparencia activa para todas las entidades públicas, incluida la publicación accesible y oportuna de presupuestos, ejecución presupuestaria, contratos públicos, procesos de licitación y declaraciones patrimoniales y de intereses de los funcionarios sujetos a estas obligaciones. Asimismo, se establecerán normas sobre conflictos de intereses, incompatibilidades, contratación pública y protección de denunciantes.

Además, los procesos de privatización y transferencia de activos estatales previstos en la medida 12.5 estarán sujetos a requisitos reforzados de transparencia y control que incluirán valoración independiente de los activos, la publicidad de los procedimientos, la identificación de los beneficiarios finales y la realización de auditorías posteriores. Se prohibirá la venta conjunta de estructuras empresariales tipo *holding* cuando ello impida la valoración individual de sus empresas o favorezca la reproducción de posiciones monopólicas.

Se creará una autoridad anticorrupción con independencia funcional y autonomía operativa, que rendirá cuentas ante el supremo cuerpo legislativo del país. Su dirección será designada mediante un procedimiento público y transparente, con participación de diferentes instituciones y mecanismos de escrutinio ciudadano.

20.4. Simplificar y digitalizar los procedimientos administrativos prioritarios

Se revisarán los principales trámites que afectan a ciudadanos y empresas para eliminar requisitos innecesarios, reducir plazos y limitar espacios de discrecionalidad. Se establecerán procedimientos estandarizados, plazos máximos de respuesta, mecanismos de silencio administrativo cuando corresponda y sistemas digitales para la presentación de solicitudes, el seguimiento de expedientes y la realización de pagos. La simplificación deberá priorizar los procedimientos relacionados con la creación y operación de empresas, permisos, licencias, propiedad, construcción y acceso a servicios públicos.

20.5. Adoptar una estrategia integral de seguridad ciudadana y protección frente a amenazas transnacionales

La estrategia articulará la prevención de la violencia y el delito, la profesionalización de los cuerpos policiales, la protección de la población y el fortalecimiento de las capacidades

para enfrentar el narcotráfico, el lavado de activos, el terrorismo y otras amenazas transnacionales. Las instituciones de seguridad deberán actuar con sujeción a la ley, respeto a los derechos humanos, mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas y una clara delimitación de sus funciones.

La estrategia promoverá la cooperación internacional en materia de intercambio de información, investigación criminal y prevención de amenazas transnacionales, de conformidad con la legislación nacional y los compromisos internacionales del país.

Indicadores clave

Durante los primeros tres años, el seguimiento deberá concentrarse en la implementación de las reformas y en sus resultados sobre la eficiencia administrativa, la descentralización, la transparencia, la integridad pública y la seguridad ciudadana. Los indicadores deberán desagregarse por nivel nacional, provincial y municipal cuando corresponda y publicarse periódicamente en un panel público de seguimiento.

- Porcentaje de puestos de la administración pública cubiertos mediante procedimientos competitivos basados en mérito.
- Evolución de indicadores de desempeño en servicios transferidos (ej. cobertura de agua, educación, salud, etc.) en los niveles subnacionales.
- Porcentaje del gasto de los gobiernos territoriales financiado con ingresos propios y participación en ingresos nacionales, y dispersión de la capacidad fiscal per cápita entre territorios antes y después de las transferencias de nivelación.
- Porcentaje de presupuestos, informes de ejecución presupuestaria, contratos públicos y declaraciones patrimoniales y de intereses sujetas a publicación que se encuentran disponibles y actualizadas en portales abiertos.
- Porcentaje de operaciones de privatización y transferencia de activos públicos sometidas a los procedimientos obligatorios de valoración, publicidad, competencia y auditoría, y número de irregularidades detectadas y sancionadas.
- Porcentaje de los trámites administrativos prioritarios simplificados y disponibles íntegramente por vía digital.
- Tasa de homicidios y tasa de otros delitos violentos por cada 100 000 habitantes.
- Número de investigaciones y condenas por lavado de activos y valor de los activos identificados, congelados o recuperados.

- Indicadores de cooperación internacional efectiva y tiempo de respuesta a solicitudes de cooperación judicial y policial en materia de amenazas transnacionales (operaciones antidroga exitosas; investigaciones y condenas por lavado de activos y alertas terroristas neutralizadas).

9. Secuencia

La secuencia de las medidas prioritarias identifica el orden estratégico y temporal en que se implementarán las acciones macroeconómicas, estructurales e institucionales durante la primera fase de estabilización y transformaciones de emergencia.

La secuencia funciona como una hoja de ruta que busca aprovechar las complementariedades entre las medidas prioritarias. No todas las medidas pueden aplicarse simultáneamente y algunas requieren que otras se hayan ejecutado previamente para producir los resultados esperados.

Una secuenciación adecuada resulta clave por varias razones:

- *Minimiza los costos del ajuste.* Reduce el riesgo de inestabilidad económica, desempleo o una aceleración de la inflación que pueden producirse cuando las reformas se aplican en un orden inadecuado.
- *Genera credibilidad y confianza.* Un programa bien secuenciado transmite coherencia a los actores económicos, los inversionistas y la población, lo que favorece el respaldo y la efectividad de las reformas.
- *Aprovecha las sinergias.* Permite que la aplicación de determinadas medidas cree las condiciones necesarias para la implementación y el éxito de otras.
- *Reduce el riesgo de reversión de las reformas.* Una secuencia inadecuada puede comprometer los resultados esperados y generar resistencias políticas y sociales que conduzcan a retrocesos costosos.

En un programa de transformación económica, qué hacer es tan importante como cuándo hacerlo y en qué orden. Una secuencia inadecuada puede comprometer incluso reformas bien diseñadas, mientras que una secuencia adecuada aumenta sus probabilidades de éxito y contribuye a reducir los costos de la transición hacia un nuevo modelo económico.

En esta propuesta, la secuencia de las medidas prioritarias se representa mediante un diagrama de Gantt (ver Anexo 2), que permite visualizar su distribución organizada en seis semestres, así como la simultaneidad entre ellas.

Las medidas se presentan en las filas del diagrama y la escala temporal, dividida en semestres, en las columnas. Las celdas sombreadas indican el tiempo aproximado en que se implementa cada medida.

10. Consideraciones finales

La estabilización macroeconómica y las medidas de emergencia son condición necesaria para detener el deterioro económico y social de Cuba, pero su propósito es crear las condiciones económicas, institucionales y políticas para la recuperación y la transformación estructural. Frenar el deterioro exige controlar la inflación, equilibrar las finanzas públicas, reajustar el sistema monetario y cambiario, iniciar la recuperación productiva, restablecer los servicios básicos, superar la emergencia energética y proteger a los grupos más vulnerables.

La política social proactiva deberá formar parte integral del programa de transformación desde su inicio para facilitar la adaptación de las personas a las nuevas condiciones económicas. Esto permitiría combinar la viabilidad social y política con una estrategia de desarrollo inclusivo y la reducción estructural de la pobreza.

El éxito de esta primera fase dependerá de su capacidad para generar confianza, certidumbre y las capacidades institucionales necesarias para iniciar el proceso de transformación. La ejecución de esta fase exige liderazgo político, capacidad técnica, disciplina, transparencia y rendición de cuentas, así como amplios consensos nacionales que legitimen las decisiones y eviten que los costos de la transformación recaigan desproporcionadamente sobre los grupos más vulnerables.

Junto al esfuerzo nacional, Cuba necesita un amplio acompañamiento de la comunidad internacional. La estabilización y el inicio de la recuperación requieren financiamiento de emergencia, asistencia técnica especializada, fortalecimiento de las capacidades institucionales y la reinserción del país en el sistema financiero internacional. La

normalización de las relaciones económicas internacionales, la reestructuración de la deuda externa, la solución de las reclamaciones pendientes y la eliminación de los principales obstáculos que hoy limitan el acceso de Cuba al comercio, la inversión y el financiamiento externo —en particular, las sanciones económicas— son factores esenciales para acelerar la recuperación y reducir los costos sociales de la transformación.

El horizonte estratégico de este proceso es la construcción de una economía social de mercado en el contexto de un estado democrático de Derecho. La ampliación del papel del mercado y de la iniciativa privada no debilita al Estado, sino que redefine y fortalece sus capacidades.

La experiencia internacional confirma la importancia de la coherencia intertemporal entre las decisiones de corto plazo y los objetivos estratégicos de largo plazo. La estabilización, la recuperación y las reformas estructurales forman parte de un único proceso, en el que cada medida de emergencia debe contribuir a crear las condiciones para la recuperación, y cada avance posterior debe fortalecer las bases del modelo que se aspira a construir.

La propuesta presentada en este documento no pretende constituir un programa cerrado ni ofrecer respuestas definitivas a todos los desafíos que enfrentará la transformación de Cuba. Su diseño y aplicación deberán enriquecerse mediante el debate público, el análisis técnico, la evidencia disponible y la experiencia acumulada, así como someterse a un monitoreo permanente y ajustarse a la evolución de las condiciones del país. En este sentido, aspira también a contribuir a una discusión más amplia sobre las alternativas y decisiones que deberá afrontar el país y queda abierta al escrutinio, la crítica y la formulación de propuestas que permitan mejorarla.

ANEXOS

Anexo 1

Indicadores comparativos — promedio 2022-2024

Indicador	Cuba	Rep. Dom.	Costa Rica	Panamá	Guatemala	Haití	Caribe	Am. Central	ALC
PIB nominal (millones de dólares)	11 437	119 412	83 794	82 272	104 401	21 314	240 638	359 126	6 424 259
PIB per cápita (dólares)	1 038	10 537	16 403	18 444	5 756	1 829	7 240	6 918	9 913
PIB per cápita PPA (dólares)	6 300	26 002	29 231	39 172	13 706	3 254	17 772	18 342	21 049
Densidad poblacional (hab. por km²)	91,7	233	99,9	59,2	167	419	267	99,3	31,8
Formación bruta de capital fijo (% del PIB)	7,1	28,4	16,3	35,0	16,4	13,2	15,7	22,9	19,3
Exportaciones de bienes y servicios per cápita (dólares)	864	2 339	6 489	8 298	984	94,9	2 239	2 272	2 629
Balance comercial (millones de dólares)	-677	-9 303	4 548	3 846	-16 368	-4 067	-22 505	-60 957	-52 369
Balance comercial (% del PIB)	-6,6	-7,9	5,2	4,6	-15,7	-19,5	-9,4	-17,3	-0,8
Saldo en cuenta corriente (% del PIB)	-9,9	-4,3	-1,8	-0,8	2,4	-2,2	-6,9	-1,3	-3,9
Inflación (%)	31,8	4,9	2,3	1,3	5,0	32,8	10,1	4,1	5,6
Balance fiscal (% del PIB)	-9,4	-3,2	-3,2	-4,7	-1,3	2,0	-2,8	-1,9	-2,9
Consumo de electricidad per cápita (kWh/hab.)	1 384	2 162	2 115	2 740	688	29,2	1 411	1 099	2 275
Consumo final de energía per cápita (tep/hab.)	0,478	0,734	0,827	0,884	0,841	0,249	0,933	0,674	1,004
Consumo aparente de acero per cápita (kg)	10,0	48,6	116	70,9	61,4	ND	75,2	59,6	77,4
Consumo de cemento per cápita (kg)	69,0	484	195	269	281	ND	ND	240	285
Índice de logro educativo (IDH)	0,743	0,693	0,749	0,731	0,492	0,482	0,735	0,619	0,710
Índice de logro en salud (IDH)	0,891	0,829	0,928	0,915	0,802	0,686	0,812	0,846	0,833

Fuente: CEPAL, FMI, UNCTAD, Banco Mundial (Indicadores del Desarrollo Mundial), PNUD, EIU, OLACDE, World Steel Association, Federación Interamericana del Cemento (FINCEM). PIB per cápita PPA (dólares) de Cuba: Vidal, Pavel. "Where the Cuban Economy Stands in Latin America: A New Measurement of Gross Domestic Product." Cuban Studies, no. 49 (2020): 97–118. ND: dato no disponible o cobertura insuficiente en los archivos fuente. Rep. Dom.: República Dominicana; Am. Central: América Central; ALC: América Latina y el Caribe. Cifras de tres dígitos enteros o más redondeadas a la unidad. Los indicadores per cápita implican estimados de población que varían entre organizaciones. Los datos de densidad poblacional asumen una población promedio de 10,08 millones de habitantes entre 2022 y 2024.

Anexo 2

Diagrama de secuencias y prioridades

Cronograma de medidas por semestre

Medida	Año 1		Año 2		Año 3	
	1er Semestre	2do Semestre	1er Semestre	2do Semestre	1er Semestre	2do Semestre
1.4 Transparencia de cuentas públicas y consolidar punto de referencia para la formación de precios						
2.1 Introducir ajustes tributarios puntuales favorables a la formalización y al empleo						
2.3 Fondo de estabilización para canalizar recursos externos e ingresos por ventas de activos						
3.1 Liberalizar precios agrícolas y eliminar topes excepto los relacionados con el encargo estatal						
3.3 Eliminar topes de precios al sector privado y definir mecanismos para la regulación y actualización						
3.4 Aumentar las tasas de interés y permitir que refleje mejores condiciones de escasez y de inflación						
6.1 Contratar y desplegar generación de emergencia mediante plantas flotantes y otras soluciones						
6.2 Recuperar instalaciones existentes (centrales termoeléctricas y grupos de generación distribuida)						
6.3 Mejorar la calidad del combustible empleado en la generación						
5.1 Acuerdos de suministro con proveedores internacionales para cubrir mínimo de combustible						
5.2 Abrir de forma regulada mercado de importación, distribución y comercialización de combustibles						
7.1 Acelerar aprobación y ejecución de proyectos solares con almacenamiento						
8.1 Permitir la constitución de personas jurídicas privadas en la actividad agropecuaria						
8.2 Extender contratos de usufructo y establecer un mercado secundario de certificados de usufructo						

Medida	Año 1		Año 2		Año 3	
	1er Semestre	2do Semestre	1er Semestre	2do Semestre	1er Semestre	2do Semestre
9.4. Adoptar medidas de emergencia para impulsar la producción en el corto plazo						
10.1 Reposicionar comercialmente el destino Cuba y diversificar los mercados emisores						
10.2 Garantizar suministro energético a principales polos turísticos y ampliar autoconsumo renovable.						
10.3 Fortalecer los encadenamientos productivos del turismo con los proveedores nacionales						
11.1 Eliminar restricciones que limitan participación de la empresa privada en la economía nacional						
11.2 Simplificar y transparentar el registro y la constitución de empresas privadas						
11.3 Marco regulatorio favorable al desarrollo de las mipymes, acompañado de incentivos fiscales						
12.1 Endurecer la restricción presupuestaria de las empresas estatales.						
14.1 Eliminar el monopolio del comercio exterior						
14.2 Eliminar aranceles a importación de bienes donde no exista capacidad de producción doméstica						
14.3 Simplificación aduanera y reducción de barreras no arancelarias						
15.1 Simplificar y transparentar el registro y la constitución de empresas con capital extranjero						
15.2. Simplificar y diferenciar los procedimientos de aprobación de proyectos de inversión extranjera						
15.3 Fomentar zonas económicas especiales y parques industriales						
16.1 Presentar solicitudes de incorporación o reincorporación a organismos financieros internacionales						
16.3 Iniciar las negociaciones para la reestructuración de la deuda externa de Cuba						
16.4 Restablecer transparencia y comparabilidad internacional de estadísticas económicas y financieras						
18.2 Crear un programa nacional de rehabilitación de servicios de emergencia						
15.6 Flexibilizar la contratación laboral por parte de empresas e inversionistas extranjeros						

Medida	Año 1		Año 2		Año 3	
	1er Semestre	2do Semestre	1er Semestre	2do Semestre	1er Semestre	2do Semestre
18.4 Incorporar indicadores sociales obligatorios al monitoreo y evaluación del programa						
19.3 Norma de Relaciones Laborales, Libertad Sindical y Huelga						
20.3 Aprobar un marco transitorio de transparencia, integridad pública y lucha contra la corrupción						
20.5 Estrategia integral de seguridad ciudadana y protección frente a amenazas transnacionales.						
4.1 Llevar tipos de cambio oficiales hacia las referencias más realistas que hoy existen en la economía						
4.2 Emplear un esquema de flotación administrada como sistema cambiario transicional						
6.4 Facilitar acceso directo de los grandes productores a fuentes independientes de generación eléctrica						
6.6 Actualizar gradualmente tarifas de los consumidores industriales, comerciales y del sector público						
7.2 Ampliar el régimen de autoconsumo con venta de excedentes a la red						
9.2 Crear mercados regionales mayoristas físicos en provincias, con subasta o negociación libre						
9.6 Crear incentivos fiscales y arancelarios para invertir en la infraestructura agropecuaria necesaria						
13.1 Fragmentar estructura monopólica de GAESA y transferir sus empresas a estructuras civiles						
13.2. Integrar recursos de GAESA al Presupuesto del Estado y proceso de venta de activos						
13.3 Transferir al Banco Central reservas internacionales hoy retenidas por GAESA						
3.2 Extender a empresas estatales formación de precios más flexibles y acordes con el mercado						
9.3 Importación y exportación directa para productores agropecuarios complementadas con aranceles						
12.5 Adoptar los principios de la privatización						
12.7 Definir criterios para determinar áreas en las que deben mantenerse empresas estatales						

Medida	Año 1		Año 2		Año 3	
	1er Semestre	2do Semestre	1er Semestre	2do Semestre	1er Semestre	2do Semestre
8.5 Adoptar un modelo híbrido de financiamiento agropecuario.						
1.1. Integrar las operaciones de todas las entidades estatales a la arquitectura fiscal civil						
12.2 Realizar un inventario y diagnóstico de viabilidad						
12.3 Marco legal de insolvencia y un mecanismo de salida ordenada de las empresas insolventes						
18.1 Implementar un paquete temporal de protección y reinserción frente al ajuste laboral						
1.2 Cerrar, fusionar o reestructurar empresas estatales no rentables una vez corregidos precios relativos						
2.2 Actualizar pensiones y salarios del sector público en función de la inflación y de ahorros fiscales						
4.3 Formalizar y legalizar las operaciones cambiarias informales						
6.5 Implementar programa de reducción de pérdidas en la transmisión, distribución y comercialización						
7.3 Aplicar nuevas tarifas residenciales con un bloque de consumo básico protegido.						
15.4 Inversión extranjera en instituciones financieras no bancarias y marco para banca offshore.						
15.5 Mecanismos transitorios de arbitraje y solución de controversias comerciales y de inversión						
16.2 Desarrollar negociaciones para incorporación a los organismos financieros internacionales						
8.3 Establecer un mercado de compraventa de tierras agrícolas						
9.1 Eliminar gradualmente el encargo estatal agropecuario. Sustituirlo por contratos a precios de mercado						
12.6 Establecer las rutas de la privatización						
17.2 Marco jurídico e institucional para el registro, verificación y solución de las reclamaciones						
12.4 Corporatizar, bajo reglas de buen gobierno corporativo, las empresas estatales que permanezcan						
17.3 Establecer modalidades diversificadas y fiscalmente sostenibles de restitución y compensación						

Medida	Año 1		Año 2		Año 3	
	1er Semestre	2do Semestre	1er Semestre	2do Semestre	1er Semestre	2do Semestre
17.1 Negociaciones bilaterales para solución de reclamaciones de ciudadanos y empresas extranjeras						
19.1 Flexibilizar temporalmente la contratación a plazo determinado para actividades justificadas.						
8.4 Incorporar gradualmente al mercado de tierras las de propiedad estatal gestionadas por UBPC						
20.2 Impulsar la descentralización gradual con autonomía territorial y fiscal						
18.3 Invertir en equidad y productividad						
1.3. Reducir subsidios generalizados y seguir avanzando hacia subsidios más focalizados en vulnerables						
19.2 Iniciar la reforma del Código de Trabajo para adecuarlo a diversidad de formas de propiedad						
20.1 Aprobar un marco transitorio para la profesionalización de la función pública						
20.4 Simplificar y digitalizar los procedimientos administrativos prioritarios						
9.5 Desplegar infraestructura digital de comercialización agropecuaria						

Fuente: Elaboración propia.