

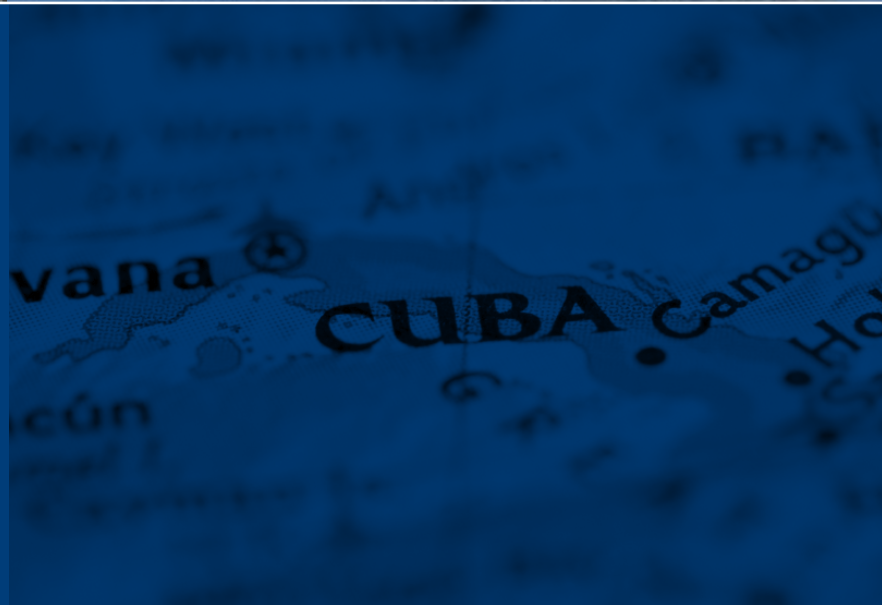
# Turismo en Cuba

En la ola hacia la prosperidad sostenible



Richard E. Feinberg y Richard S. Newfarmer

DICIEMBRE 2016



# Índice

Agradecimientos . . . . .	<a href="#">ii</a>
Siglas . . . . .	<a href="#">iv</a>
Sección 1. Introducción . . . . .	<a href="#">1</a>
Sección 2. Desde la revolución hasta el renacimiento y la expansión. . . . .	<a href="#">6</a>
Sección 3. La estructura de la industria en la actualidad . . . . .	<a href="#">13</a>
Sección 4. ¿Quién se beneficia? Conexión versus filtración . . . . .	<a href="#">24</a>
Sección 5. Requisitos de inversión para el logro de las metas de crecimiento del turismo en Cuba. . . . .	<a href="#">37</a>
Sección 6. Conclusiones y recomendaciones . . . . .	<a href="#">41</a>
Anexo A. Disponibilidad de habitaciones en hoteles cubanos (2015) . . . . .	<a href="#">56</a>
Anexo B. Habitaciones y hoteles de cuatro y cinco estrellas en grupos hoteleros de empresas estatales . . . . .	<a href="#">57</a>
Anexo C. Diversificación de la oferta turística: turismo médico, turismo ecológico y de aventura, cruceros . . . . .	<a href="#">59</a>
Datos de los autores. . . . .	<a href="#">61</a>

## Agradecimientos

Investigar la economía cubana es una labor sin igual: las estadísticas oficiales son escasas y, frecuentemente, difíciles de descifrar. El acceso a los encargados de tomar decisiones, ya sea en los ministerios gubernamentales o las empresas estatales, se encuentra fuertemente restringido. Afortunadamente muchos expertos en economía cubana y, específicamente, en la industria turística nos han brindado generosamente su ayuda. En particular tenemos una deuda de gratitud con los expertos de la industria y empresarios que se hallan en Estados Unidos y Europa, así como los que trabajan en los principales hoteles de la isla, en La Habana y en complejos vacacionales costeros, quienes compartieron sus amplios conocimientos con nosotros, aunque prefieran mantenerse en el anonimato. Durante nuestros viajes disfrutamos de la cálida hospitalidad de los propietarios de casas particulares que ofrecen alojamiento y nos deleitamos con la deliciosa cocina de los principales paladares. También hablamos con innumerables empleados de hoteles estatales y otros negocios turísticos, quienes nos comentaron sus experiencias de vida y sus percepciones esenciales.

Entre los versados economistas cubanos, reiteramos nuestra gratitud a Ricardo Torres y a Juan Triana Cordoví y, en particular, al principal experto en la industria turística cubana José Luis Perelló Cabrera, cuyo constante acompañamiento y conocimientos han enriquecido significativamente este informe. Agradecemos también a quienes leyeron y ofrecieron comentarios enormemente útiles sobre la totalidad o parte de los manuscritos preliminares, como Peter Hakim, William LeoGrande, Carmelo Mesa-Lago y varios revisores anónimos. Collin Laverty, presidente de *Cuba Educational Travel*, y Marla Recio Carbajal compartieron sus vastos conocimientos sobre todo lo relacionado con Cuba. Sol Cuadra, Anisorc Brito, Robyn Wentzel Freeman y Shihao Han brindaron asistencia de calidad en materia investigativa.

En *The Brookings Institution* Ted Piccone continuó ofreciendo su esencial acompañamiento y Ashley Miller y Caitlyn Davis nos guiaron sin inconvenientes a través del proceso editorial. Robyn Wentzel Freeman, de la Universidad de California en San Diego, nos proporcionó una útil investigación de fondo. En la Universidad Internacional de Florida, Francisco Mora nos brindó un apoyo invaluable y Jorge Duany y John Thomas compartieron generosamente su sabiduría con nosotros. En el Fondo Monetario Internacional, Alejandro Werner organizó un intercambio informal con sus expertos regionales y en el Banco Mundial Phil Schuler y Hannah Messerli nos suministraron muy útil información de referencia. Evelyne Freiermuth del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC) nos brindó perspectivas metodológicas de utilidad sobre la compilación de datos del WTTC.

La Iniciativa para América Latina recibe el apoyo de *Liberty Mutual*, *UnitedHealth Group, Inc.*, *Open Society Foundations* y de Alfonso Fanjul y Paul Cejas, miembros del consejo de administración de *The Brookings Institution*. Este ensayo de investigación recibió el generoso respaldo del Centro Kimberly Green para América Latina y el Caribe (*Kimberly Green Latin American and Caribbean*

*Center*) en la Facultad Steven J. Green de Asuntos Internacionales y Públicos (*Steven J. Green School of International and Public Affairs*) de la Universidad Internacional de Florida.

Las conclusiones y recomendaciones de toda investigación de *Brookings* corresponden exclusivamente a sus autores y no reflejan la opinión de la institución, su dirección o sus demás académicos. *Brookings* reconoce que el valor que proporciona se basa en su absoluto compromiso con la calidad, la independencia y los efectos. Las actividades respaldadas por sus donantes son un reflejo de dicho compromiso. Los análisis y recomendaciones de los académicos de la Institución no se encuentran determinados por las donaciones.

## Siglas

ACE	Asociaciones de cooperación económica
CAF	Corporación Andina de Fomento
CITMA	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
CNAP	Centro Nacional de Áreas Protegidas
CP	Casas particulares
CUC	Peso cubano convertible
CUP	Peso cubano
EE	Empresa estatal
ETECSA	Empresa de Telecomunicaciones de Cuba
FAR	Fuerzas Armadas Revolucionarias
GAESA	Grupo de Administración Empresarial
GOB	Ganancias operativos brutos
IFI	Institución financiera internacional
IVA	Impuesto al valor agregado
MINFAR	Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias
MINSAP	Ministerio de Salud Pública
MINTUR	Ministerio de Turismo
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
ONEI	Oficina Nacional de Estadísticas e Información
OPIC:	Overseas Private Investment Corporation (Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero)
SMC	Servicios Médicos Cubanos
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
TDP	Tarifa diaria promedio por habitación
UCM	Unión de Construcciones Militares

# Sección 1. Introducción

Con la flexibilización de las restricciones a los viajes desde Estados Unidos, el turismo en Cuba está listo para eclosionar. Según los planes del Gobierno cubano para la construcción de nuevos hoteles y complejos vacacionales la cantidad de visitantes extranjeros podría aumentar de 3,5 millones en 2015 a más de 10 millones en 2030, sin incluir otros 5 millones de pasajeros de cruceros. Este turismo podría generar más de 10.000 millones de dólares en ingresos en moneda extranjera, en contraste con los aproximadamente 3.000 millones de dólares actuales, por lo que constituiría el doble del monto que generan todas las exportaciones de mercaderías de la isla en la actualidad. Los ciudadanos estadounidenses están ansiosos por ser parte del creciente número de europeos, canadienses, los cada vez más frecuentes asiáticos de clase media, así como otros latinoamericanos, que experimentan el encanto singular de la isla: un aluvión de viajeros se encuentra a la vuelta de la esquina. Para algunos la Cuba de hoy representa un destino que sirve para impresionar, un lugar del que los visitantes gustan presumir ante sus amistades.

El Plan Nacional de Desarrollo Social hasta 2030 del Gobierno cubano reconoce que el turismo tiene un papel central en el futuro de la nación y lo ha designado como un “sector estratégico”.<sup>1</sup> Ningún otro sector económico en Cuba se encuentra igual de preparado para generar retornos tan importantes. Ningún otro sector puede desatar la expansión económica y generar las divisas necesarias para liberar a la isla del torniquete de moneda dura que ha sofocado su crecimiento. Podría generarse un despegue de la agricultura y la industria, pero no antes de una revisión profunda de las políticas económicas gubernamentales, lo cual llevará tiempo. Hay otros sectores sumamente prometedores que se están lanzando desde bases mucho más pequeñas, como el de la biotecnología y el de las industrias creativas. El segmento turístico es el único que tiene cimientos lo suficientemente fuertes como para expandirse, además de gozar de condiciones de mercado muy favorables.

---

<sup>1</sup> “Turismo y su diversificación, como el turismo de marinas y náuticas, golf e inmobiliaria, de naturaleza, agrario, crucerismo, histórico, cultural y patrimonio, convenciones, congresos y ferias, y en especial, de las modalidades de salud y calidad de vida; y con énfasis en su contribución al fortalecimiento de la integración interna de la economía”. Partido Comunista de Cuba, “Plan Nacional de Desarrollo Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos”, párrafo 242, Abril de 2016.

La importancia de los esfuerzos del Gobierno por promover la industria turística ha sido puesta de relieve por el nuevo marco de austeridad que se ha establecido en la isla. En julio de 2016 el entonces Ministro de Economía y Planificación, Marino Murillo, anunció, tomando por sorpresa a la nación, la adopción de medidas pronunciadamente contractivas necesarias para afrontar la rápida disminución de los ingresos en moneda extranjera.<sup>2</sup> Los precios internacionales cada vez menores del níquel, del azúcar y de los productos refinados del petróleo, sumados a la reducción en los ingresos por exportaciones de servicios (principalmente médicos) a Venezuela y Angola, redujeron radicalmente los ingresos por exportaciones. Por otra parte, la crisis económica de Venezuela generó un recorte de un 20 por ciento en las entregas de petróleo subsidiado a Cuba. Según el ministro estos hechos obligarían a Cuba a reducir las importaciones en 2016 aproximadamente un 15 por ciento, y a suspender un 17 por ciento de las inversiones planeadas. El consumo de electricidad caería un 6 por ciento por la reducción de la jornada laboral en las fábricas estatales y en los ministerios públicos y por la disminución del alumbrado público. El crecimiento económico ya se había desacelerado a un 1 por ciento en la primera mitad de 2016 y es claro que la profundización de la austeridad podría empujar la economía hacia la recesión.

Pocos esperan que este ajuste de cinturones resulte tan devastador y prolongado como el del “Período Especial” de comienzos de la década de los noventa, tras la caída de la Unión Soviética y de sus abundantes subsidios a Cuba.<sup>3</sup> No obstante, en la actualidad al igual que entonces, la atención nacional vuelve a centrarse en el turismo como el sector esperanzador clave. En esta ocasión, ¿puede la industria concretar su potencial de largo plazo como un motor de crecimiento sostenible? De ser así, ¿qué formato adoptará?

El presente ensayo comienza con un repaso de las políticas gubernamentales cubanas en relación con el turismo internacional desde la revolución de 1959. Consideramos que la dirigencia cubana ha tenido un enfoque históricamente ambivalente respecto de la industria, recurriendo a ella sólo con reticencia en tiempos de crisis. En consecuencia, el turismo en Cuba ha perdido su participación en el mercado y ha renunciado a ingresos en moneda extranjera potencialmente valiosos. En la actualidad el Gobierno pretende corregir esas políticas y cuenta con un plan ambicioso para ampliar sustancialmente la capacidad turística.

Presentamos después un análisis de la organización industrial del nuevo turismo en Cuba. Basándonos en conversaciones que sostuvimos durante nuestras visitas presenciales con participantes y expertos de la industria en 2015 y 2016, ofrecemos un examen minucioso de la estructura organizativa y del marco financiero de los grandes conglomerados estatales, incluidos sus ingresos y gastos anuales. Asimismo, evaluamos las asociaciones de las empresas estatales turísticas con cadenas

---

<sup>2</sup> “Ministro de Economía de Cuba revela detalles sobre severas medidas de austeridad”, *Reuters*, 9 de julio de 2016.

<sup>3</sup> Véase Philip Brenner y otros, eds., *A Contemporary Cuba Reader: The Revolution Under Raul Castro*, (Lanham: Rowman and Littlefield, 2014), especialmente la introducción de los editores.

internacionales de hoteles y complejos vacacionales, mediante emprendimientos conjuntos (*joint ventures*) y contratos de administración. Al mismo tiempo, y a pesar de las pesadas restricciones, hay un grupo turístico privado desarrollado a nivel local (que comprende casas particulares, restaurantes y empresas relacionadas) que asume un nuevo dinamismo, además de ofrecer una experiencia y un sabor sin igual para los visitantes de la isla.

Estimamos que Cuba deberá efectuar nuevos gastos de capital por aproximadamente 33.000 millones de dólares durante la próxima década y media a fin de lograr el objetivo del Gobierno de triplicar la cantidad de habitaciones de calidad internacional para 2030, una tarea abrumadora en tiempos normales y particularmente desafiante a la luz de la nueva austeridad. Financiar esa inversión constituye un desafío importante y una decisión fundamental en materia de políticas que impulsará todo el modelo de desarrollo de la nación.

La última sección expone las opciones de Cuba en cuanto a políticas para alcanzar sus metas económicas para la industria turística y, en términos más generales, para el país. Esto incluye, entre otras medidas, la eliminación selectiva de los obstáculos a mayores inversiones privadas y extranjeras en el sector, la autorización para que los cubanos puedan comercializar productos agrícolas, mano de obra y servicios a precios de mercado a la industria hotelera y la sanción de leyes que aseguren que la industria contribuya al desarrollo nacional. También sugerimos opciones en materia de políticas para que Estados Unidos acompañe estos acontecimientos, entre las que se incluyen la flexibilización de restricciones financieras y de otra índole que impiden los viajes desde Estados Unidos, así como la liquidación de cuentas, el ofrecimiento de asistencia técnica en cuestiones ambientales (en caso de que la solicite el Gobierno cubano) y, finalmente, el levantamiento del embargo económico.

Este análisis se basa en dos conjuntos de preguntas. En primer lugar, se plantean los siguientes interrogantes: ¿quién se beneficia de la organización actual de la industria? ¿Cuál es (y cuál podría ser) la distribución de beneficios entre las distintas partes interesadas de la industria: los grupos de turismo estatales, los empleados de hotelería cubanos y el tesoro público e, implícitamente, la economía en su totalidad? ¿Qué opciones podrían distribuir mejor los beneficios de forma amplia entre todos los sectores sociales y regiones geográficas, protegiendo simultáneamente el rico ecosistema de Cuba para las generaciones futuras?

En segundo lugar, nos preguntamos lo siguiente: ¿cuáles son los principales impedimentos para concretar el potencial de la industria turística? Tal como reconocieron las autoridades cubanas en las propuestas de reforma de 2011 para la economía en su totalidad y, más recientemente, en el borrador del Plan Nacional hasta 2030, también resulta esencial efectuar reformas de toda la

---

<sup>4</sup> VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, "Resolución sobre los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución", 18 de abril de 2011, <http://www.cuba.cu/gobierno/documentos/2011/ing/160711i.html>.



economía para aumentar la eficiencia y productividad del turismo y liberar su potencial para que sea el motor de un mejor nivel de vida en la economía cubana.<sup>4</sup> Si bien un análisis completo de los escenarios de reforma excede el alcance de este ensayo, empleamos la lente de este estudio de caso para enfocarnos en reformas específicas que podrían ayudar al país a lograr sus principales objetivos económicos. Dado que Estados Unidos (potencialmente el socio comercial de mayor envergadura de la isla) se encuentra en una posición excepcional para ayudar a incrementar el nivel de vida cubano, también destacamos los cambios en la política estadounidense que, en beneficio de los intereses nacionales de ese país, respaldarían la reforma y el crecimiento en Cuba.

## **Cuadro 1. Dilemas de datos, confusiones monetarias y esoterismo cambiario**

### *Datos*

En Cuba la investigación y la elaboración de políticas están asoladas por la ausencia de normas contables internacionales convencionales y la falta de información sistemática. Las cuentas nacionales, la balanza de pagos y las cuentas monetarias y fiscales no se hallan disponibles en los formatos que normalmente se encuentran en otros países que han adoptado las cuentas estándar del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. A su vez, los balances generales y los estados de resultados de las empresas no están disponibles en formatos convencionales o directamente no existen. Dado que Cuba ha comenzado a tomar medidas para incorporarse a la Corporación Andina de Fomento (CAF) cuyos instrumentos exigen que los miembros adopten ciertos estándares informativos, parece probable que se produzca una mejora en las cuentas estatales. Otro paso en la dirección correcta fue el acuerdo celebrado en 2015 para reembolsar a los acreedores del Club de París y compartir más datos financieros con ellos.

### *Moneda*

La existencia de dos monedas con múltiples tipos de cambio supone una complicación adicional. Como la mayoría de los países del bloque formalmente socialista, Cuba tenía una moneda para los extranjeros y otra para sus ciudadanos. El objetivo era impedir el intercambio no autorizado entre extranjeros y nacionales de la isla. Las monedas tenían distintos tipos de cambio para las divisas extranjeras (por ejemplo, el dólar estadounidense) lo cual permitía que el Gobierno captara divisas como un impuesto. La mayoría de los países en transición abandonó esta práctica en la década de 1990. China, por ejemplo, abandonó el certificado de moneda extranjera (FEC) como moneda para extranjeros y en 1994 unificó el tipo de cambio.

Cuba aún tiene dos monedas, cada una con su tipo de cambio. El “peso convertible” (CUC) tiene una cotización fija de 1 CUC por dólar; el peso cubano (CUP) tiene una cotización fija de 24:1. Este último es utilizado por el pueblo, en tanto que las empresas operan en CUC, aunque cada vez con más frecuencia los cubanos lo usan también. La brecha entre estos dos tipos de cambio es enorme y genera severas distorsiones en la asignación de recursos. Para complicar más las cosas, las reformas han introducido enmiendas contables internas que quedan a mitad de camino, por ejemplo, de 10:1, para fijar mejor los precios internos en la planificación nacional. Aunque el Gobierno declaró hace tiempo su objetivo de unificar las dos monedas, sus acciones han sido lentas, con aparente incertidumbre respecto de la tasa correcta y temor de que un ajuste drástico pueda resultar políticamente desestabilizante. Es indudable que las selectas entidades importadoras también se oponen a la unificación porque desaparecería su acceso subsidiado a las divisas. En los últimos años se ha autorizado a los cubanos a emplear CUC y su utilización ha proliferado.

A los fines del presente informe, nos hemos referido al CUC al tipo de cambio oficial y, según el caso, hemos distinguido el uso de las dos monedas y mencionado los subsidios cruzados implícitos.

*Fuente:* Véase, entre otros, Pavel Vidal Alejandro y Omar Everleny Pérez Villanueva, “Monetary Reform in Cuba Leading up to 2016: Between Gradualism and the ‘Big Bang’” [La reforma monetaria en Cuba hasta el 2016: entre gradualidad y ‘big bang’] y Augusto de la Torre y Alain Ize, “Exchange Rate Unification: The Cuban Case” [La unificación del tipo de cambio: el caso cubano], en *Cuba’s Economic Change in Comparative Perspective* [El cambio económico en Cuba en perspectiva comparada], eds. Richard E. Feinberg y Ted Piccone (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2014).

## Sección 2. De la revolución hasta el renacimiento y la expansión

### Un legado histórico ambivalente

La revolución cubana nacionalizó hoteles estadounidenses como parte de su aluvión general de nacionalizaciones que tuvo por objetivo eliminar la influencia dominante de dicho país del norte en materia económica y política sobre la isla. El mayor episodio de expropiaciones de bienes estadounidenses, entre los que se hallaban los hoteles, tuvo lugar en julio de 1960 como represalia por la negativa de las refinerías estadounidenses a procesar petróleo crudo proveniente de la Unión Soviética.<sup>5</sup> Los establecimientos turísticos privados cubanos fueron tomados en oleadas de nacionalizaciones posteriores.

Los turistas estadounidenses habían llegado a Cuba durante la prohibición al consumo libre de bebidas alcohólicas (de 1920 a 1933); de los 80.000 turistas que visitaron la isla en 1930, cerca el 85% era estadounidense.<sup>6</sup> El turismo se reanudó tras un paréntesis durante la Segunda Guerra Mundial, llegando a un pico de 272.000 visitantes en 1957; muchos venían para probar su suerte en los casinos, dado que las fuerzas de seguridad estadounidenses en casi todos los estados luchaban por suprimir los juegos de azar localmente. Los esfuerzos del gobierno estadounidense por reprimir actividades que muchos de sus ciudadanos querían realizar, y por las que estaban dispuestos a pagar, generaron un vacío que las organizaciones delictivas (las mafias) estaban plenamente dispuestas a aprovechar. En Cuba, lejos de la costa, reconocidos criminales como Lucky Luciano, Santo Trafficante y Myer Lansky poseían u operaban grandes hoteles-casino y clubes nocturnos, en algunos casos necesariamente en asociación con el presidente y hombre fuerte de la isla, Fulgen-

---

<sup>5</sup> Richard E. Feinberg, *Reconciling U.S. Property Claims in Cuba: Transforming Trauma into Opportunity* [Conciliación de Reclamaciones Relativas a Bienes Estadounidenses en Cuba: Transformación del Trauma en Oportunidad] (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2015), 11-13. Con respecto a los bienes estadounidenses, véase Guillermo Jiménez, *Las Empresas de Cuba 1958* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2004); y Louis A. Pérez, *Cuba: Between Reform and Revolution*, 4ta edición (Oxford: Oxford University Press, 2011). Un verdadero tesoro de información sobre los intereses económicos estadounidenses en Cuba antes de la revolución se encuentra en los archivos de los programas para Cuba de la Comisión de Estados Unidos para el Arreglo de Reclamaciones en el Extranjero (FCSC), disponibles en <http://www.justice.gov/fcsc/final-opinions-and-orders-5#Cuba>.

<sup>6</sup> Información generosamente brindada por José Luis Perelló Cabrera.

cio Batista.<sup>7</sup> Para muchos cubanos excluidos y para los participantes de una revolución fuertemente arraigada en la moralidad jesuita y la austeridad comunista estos hoteles con casino de lujo simbolizaban todo lo decadente y lo malo del sangriento mandato de Batista. En los primeros días de la revolución el nuevo Gobierno proclamó que la eliminación de los excesos y los vicios de la industria turística constituía un logro sustancial, sentando así las bases de una ambivalencia respecto de la industria que perdura hasta la actualidad.<sup>8</sup>

## La necesidad es la madre de la apertura

El colapso de la Unión Soviética sacudió la economía cubana. Los subsidios anuales de entre 3.000 y 4.000 millones de dólares se desvanecieron, las importaciones de petróleo se redujeron un 70 por ciento entre 1989 y 1993 y el PIB de Cuba se contrajo en aproximadamente un 30 por ciento. Desesperado por obtener divisas, el Gobierno recurrió al turismo y, progresivamente, a las remesas de la diáspora cubana. Durante la década de los noventa, el Gobierno cubano invirtió un monto estimado de 3.500 millones en el desarrollo del sector turístico.<sup>9</sup> A fin de proporcionar el tan necesario capital para inversiones y asegurar un flujo constante de turistas, Cuba acogió cadenas hoteleras europeas con el fin de que se asociaran con los grupos estatales de turismo cubanos que acababan de crearse. Destacadas empresas extranjeras como Meliá e Iberostar fueron invitadas a firmar acuerdos de emprendimientos conjuntos y a administrar hoteles y complejos vacacionales pertenecientes a Cuba. Se ponía énfasis en el turismo de sol y playa: complejos vacacionales que eran relativamente fáciles de construir y administrar, ubicados en enclaves distantes de los centros poblacionales.

La primera ola post-revolucionaria de desarrollo turístico fue diseñada expresamente para *minimizar* los vínculos entre la industria y el resto del país. A fin de asegurarse de que los turistas no los distrajeran de la pureza revolucionaria de Cuba, el Gobierno llegó a prohibir a los nacionales de la isla el ingreso a los hoteles que atendían extranjeros. Los arribos de turistas aumentaron: de los niveles muy bajos del período posterior a la revolución llegaron a la cifra de 740.000 en 1995 (el triple del flujo que caracterizó la década de 1950). Ya en el año 2000, los nuevos visitantes habían alcanzado los 1,7 millones y los ingresos por turismo ascendieron a 2.000 millones de dólares (Figura 1).

---

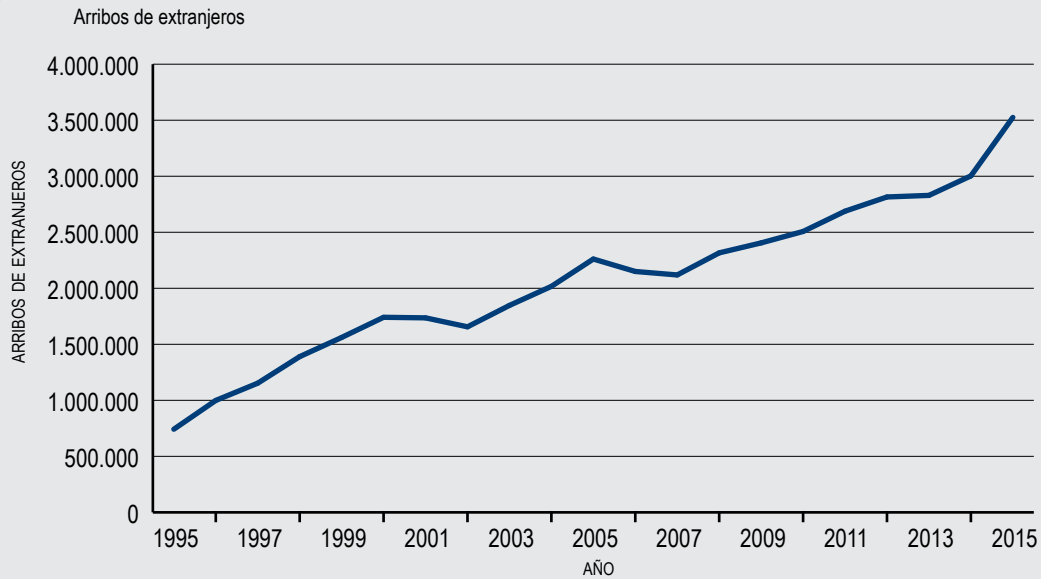
<sup>7</sup> Para un relato colorido de "la era de la mafia de La Habana", véase T. J. English, *Nocturno de la Habana: Cómo la mafia se hizo con Cuba y la acabo perdiendo* (Nueva York; HarperCollins, 2008). No obstante, según English, "no existen pruebas que respalden la afirmación de que la Mafia de La Habana presidió el negocio de la prostitución [...] al igual que los narcóticos y la bolita (la lotería ilegal), el comercio sexual en Cuba se dejaba en manos de los Cubanos [...]", 216.

Para un análisis académico reciente sobre las relaciones sexuales y el turismo en Cuba, véase Valerio Simoni, *Tourism and Information Encounters in Cuba* (New York: Berghahn Books, 2016).

<sup>8</sup> Ya sin ejercer su cargo, pero expresando ocasionalmente sus "reflexiones", el envejecido Fidel Castro sigue siendo ambivalente. En una refutación de los comentarios del Presidente Obama durante su histórica visita a Cuba de marzo de 2016, Castro escribió en *Granma*, el diario del Partido Comunista de Cuba, que "El turismo hoy, en gran parte, consiste en mostrar las delicias de los paisajes y saborear las exquisiteces alimentarias de nuestros mares, y siempre que se comparta con el capital privado de las grandes corporaciones extranjeras, cuyas ganancias si no alcanzan los miles de millones de dólares per cápita no son dignas de atención alguna".

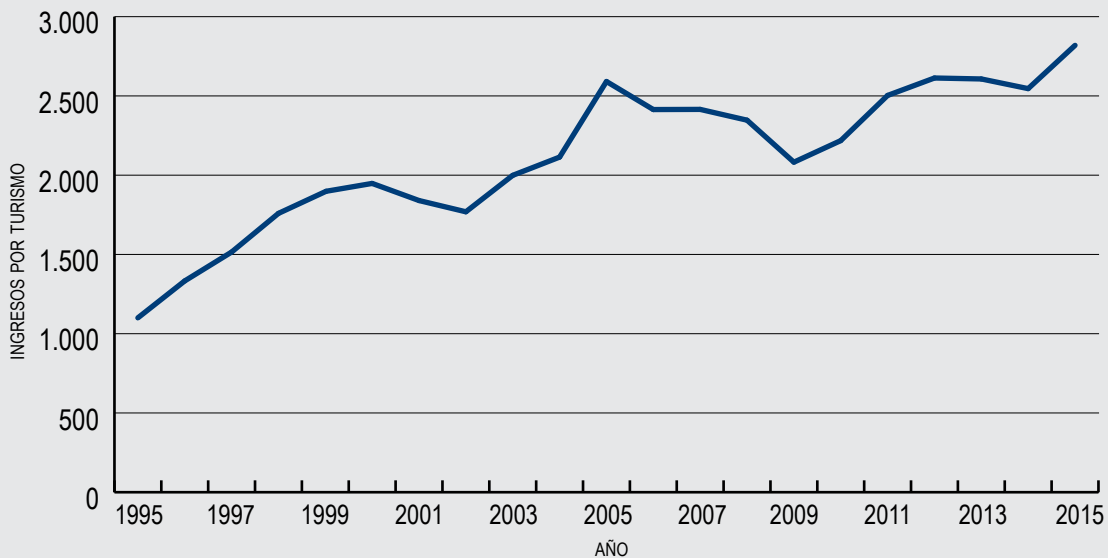
<sup>9</sup> Orlando Gutiérrez Castillo y Nélica Gancedo Gaspar, "Tourism Development for the Cuban Economy", *ReVista: Harvard Review of Latin America*, (Invierno 2002), <http://revista.drclas.harvard.edu/book/tourism-development-cuban-economy-english-version>.

**Figura 1. Olas de arribos**



Fuente: Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial correspondientes a 1995-2014; con respecto a 2015, ONEI, *Turismo Internacional Indicadores seleccionados Enero – Diciembre 2015* pág. 10.

**Figura 2. Los ingresos por turismo aumentan**



Fuente: Respecto del período 1995-2013, Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial; respecto de los años 2014-2015, Gobierno de Cuba, Oficina Nacional de Estadísticas e Información, *Panorama Económico y Social 2015*, pág. 36.

Tras la grave crisis de los 90 el trato brindado por el Gobierno a la inversión extranjera volvió a ser más restrictivo y para mediados de la década de 2000 comenzó a desacelerarse el aumento de los ingresos del turismo. Por otra parte, la gran recesión de 2008 y 2009 golpeó a la industria turística en todo el mundo con la fuerza de un huracán. Cuba no fue la excepción. Se redujeron los arribos de turistas y, especialmente, los gastos que realizaban. Luego de alcanzar un pico de más de 2.600 millones de dólares en 2005 la recaudación turística se mantuvo en el rango de los 2.000 a 2.600 millones de dólares, antes de dispararse a 2.800 millones en 2015 (Figura 2).

## Desempeño del sector y vulnerabilidades

En la actualidad la participación de Cuba en el gasto turístico mundial representa menos de la mitad de la de República Dominicana, un país de tamaño, características y ubicación similares. No obstante, la apertura de nuevos destinos en el mundo en desarrollo, el efecto de los costos de transporte cada vez menores y un mejor mercadotecnia de otros países provocaron la disminución de la participación en el mercado de todos los países caribeños.

La gran recesión veló un cambio más fundamental en la industria mundial durante la primera década del nuevo siglo: se estaban abriendo muchos destinos nuevos alrededor del mundo. Con un mercado turístico mundial en rápida expansión, el Caribe en su totalidad estaba perdiendo su participación en el mercado. Por ende, mientras que desde mediados de la década de los noventa hasta el cambio de siglo, Cuba y otros países de la región habían aumentado su participación en el mercado mundial, a comienzos de la década de 2000, la participación de la región en el mercado disminuyó. Para 2014, la participación de la región en los ingresos mundiales había caído muy por debajo de los niveles de 2000 y Cuba no fue la excepción. En efecto, la participación de Cuba cayó más rápidamente que la de países similares como la República Dominicana y Costa Rica.

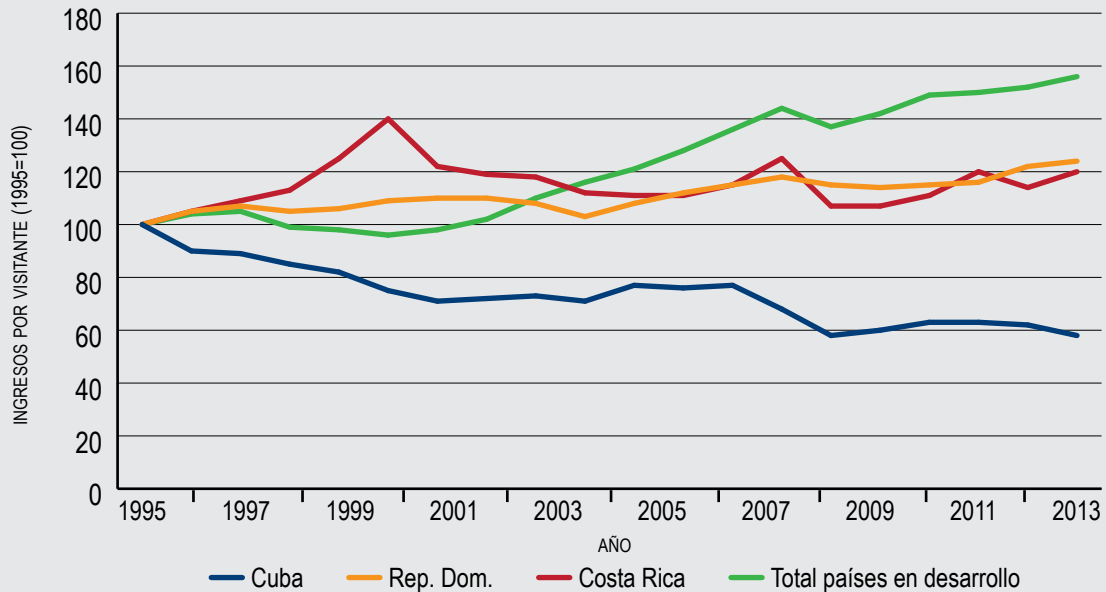
Detrás de estas estadísticas se escondía una tendencia más inquietante. La industria estatal cubana estaba atendiendo a la porción de bajos ingresos del mercado. Los turistas que visitaban Cuba no pertenecían al mismo rango de ingresos que los adinerados visitantes estadounidenses de la década de los cincuenta. Esta nueva ola de turistas gastaba menos. La industria turística cubana se enfocaba en ofrecer complejos vacaciones con todo incluido a clientes que buscaban una buena relación precio-calidad provenientes de Canadá (especialmente de Quebec), Rusia y otras poblaciones europeas de bajos ingresos deseosas de atrapar las ofertas de paquetes baratos comercializadas por los operadores turísticos internacionales. A pesar de que se catalogaban como complejos vacacionales de cuatro y cinco estrellas, la calidad de los alojamientos y los servicios en los balnearios no merecía esas elevadas calificaciones según los parámetros internacionales. En consecuencia, mientras que los viajantes que visitaban la República Dominicana y Costa Rica (así como muchos otros países en desarrollo) estaban gastando más por visita, los ingresos por visitante en Cuba se reducían (Figura 3).

## Dos grandes shocks externos en 2015 y 2016

No obstante, en la actualidad el turismo se encuentra en auge en Cuba como consecuencia de dos grandes shocks internacionales que afectaron la economía de la isla. Uno de los shocks fue negativo: el lento pero continuo ajuste del presupuesto en moneda extranjera de Cuba, que finalmente se intensificó en 2016. Los principales socios comerciales internacionales (Venezuela, Brasil, China) habían perdido por diferentes motivos su afán por subsidiar la anémica economía cubana, lo que obligó a las autoridades cubanas a replantearse sus actitudes respecto de la industria turística. A

**Figura 3. Cuba queda atrás en la mejora de servicios**

Ingresos por visitante (1995=100)



Fuente: Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial, distintos años.

fin de 2015, Venezuela se sumió irremediabilmente en una crisis política y económica a gran escala, con serias repercusiones para las entregas de petróleo y los pagos a los profesionales médicos exportados por Cuba. En julio de 2016, el Gobierno se vio obligado a anunciar un programa de ajuste severo para acomodarse a los recursos externos limitados. Una vez más Cuba estaba desesperada por aflojar el torniquete cambiario que periódicamente forzaba a las autoridades a restringir las importaciones y reprimir el crecimiento. Únicamente el turismo (y las remesas) ofrecían la promesa de una rápida inyección de ingresos en moneda extranjera.

El segundo shock fue positivo: luego del acercamiento entre Estados Unidos y Cuba en diciembre de 2014, el Gobierno de Obama flexibilizó significativamente las restricciones a los viajes desde Estados Unidos a la isla, lo cual se tradujo en una oleada creciente de visitantes estadounidenses. (Los viajes de ciudadanos estadounidenses a Cuba por turismo *per se* siguen estando prohibidos por las leyes de Estados Unidos). La cantidad de visitantes estadounidenses (excluidos los cubanoestadounidenses) aumentó rápidamente, pasando de 91.000 en 2014 a 161.000 en 2015 (Tabla 1), y se proyecta que alcance los 300.000 en 2016. Además, los visitantes cubanoestadounidenses (de acuerdo con las normas flexibilizadas sobre viajes desde Estados Unidos) ascendieron a casi 300.000 en 2015.

**Tabla 1. Los canadienses son importantes, pero los ciudadanos estadounidenses aumentan**

Arribos a Cuba por país de origen	2015 (en miles)	2015 (porcentaje)
Canadá	1.300	36,9
Estados Unidos	161	4,6
Cubanos (Díaspóra)	293	8,3
Alemania	175	5,0
Reino Unido	156	4,4
Francia	138	3,9
Italia	138	3,9
España	107	3,0
México	105	3,0
Venezuela	95	2,7
Argentina	85	2,4
Cubanos (No estadounidenses)	98	2,8
China	32	0,9
Otros	642	18,2
Total	3.525	100,0

*Fuente:* ONEI, "Turismo Internacional: Indicadores seleccionadas," marzo de 2016; y José Luis Perelló Cabrera, "Tourism development in Cuba," (Presentación ante la Asociación para el Estudio de la Economía Cubana (*Association for the Study of the Cuban Economy*), julio de 2016).

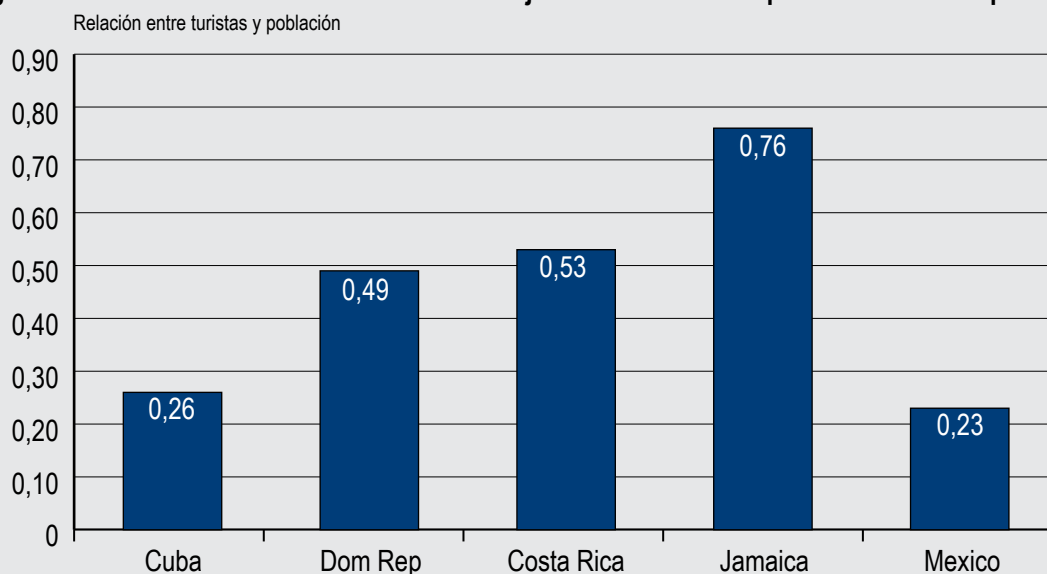
## Capacidad turística cubana: ¿límites al crecimiento?

Un breve repaso por los muchos paisajes y atracciones de Cuba muestra la razón por la que el país puede aprovechar el turismo para impulsar el crecimiento. El barrio de La Habana Vieja abunda en maravillosas plazas coloniales rodeadas de joyas arquitectónicas a la espera de las renovaciones continuas que servirán para alojar a las oleadas de turistas adinerados que se prevén. La Habana Colonial, declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO y uno de los nueve lugares reconocidos como Patrimonio de la Humanidad en la isla (la mayor cantidad en un país latinoamericano), comienza a transmitir esta historia. Sus playas de extensiones interminables, protegidas por bahías naturales y cadenas de bancos de arena e islas, están atrayendo a millones de turistas cada año. También cuenta con acogedores pueblos de provincia, menos desarrollados pero también poseedores de un gran potencial turístico. Los visitantes más aventureros tienen a su disposición el vasto sistema de parques protegidos, reservas ecológicas y arrecifes de coral.

Esta multiplicidad de atracciones hace crecer el fantasma de una oleada de visitantes que llegan a la vieja ciudad colonial y rápidamente arruinan los mismos activos turísticos que los atraen. En efecto, si no es administrada adecuadamente, La Habana Vieja puede llegar a asemejarse a destinos turísticos favoritos como Venecia, la ciudad de Quebec, o los centros de mecas turísticas como Nueva York, Buenos Aires, Londres y París. En 2015 La Habana recibió 1,7 millones de visitantes,



**Figura 4. Cuba continúa teniendo un volumen bajo de turistas en comparación con otros países**



Fuente: Banco Mundial, "Turismo internacional, número de arribos," <http://data.worldbank.org/indicador/ST.INT.ARVL>.

y el Ministerio de Turismo (MINTUR) proyecta un aumento del 37 por ciento en 2016.<sup>10</sup> Pero Cuba, en su conjunto, corre pocos riesgos de verse inundada de extranjeros. Por el contrario, hay mucho margen para la expansión del turismo en la isla. Un indicador común del potencial turístico de una nación es la relación entre arribos de turistas internacionales y población. A título comparativo, en la República Dominicana esta relación es de 0,49, en Costa Rica de 0,53 y en Jamaica de 0,76, mientras que en Cuba fue de apenas 0,26 en 2014 (Figura 4).

Para algunos gustos, la península de Varadero ya se encuentra demasiado atestada, aunque su densidad hotelera es baja en comparación con la competencia en México (Cancún) o en muchos otros complejos playeros veraniegos alrededor del mundo (pensemos en la Costa Brava de España, Viña del Mar en Chile o Coney Island en Nueva York), todos los cuales se encuentran muy por debajo de la densidad de Copacabana, Brasil. Incluso luego de la finalización de los ambiciosos programas de expansión hotelera del Gobierno cubano, sólo se habrá tocado una pequeña fracción de las más de 1.400 islas y bahías a lo largo de los 5.746 kilómetros de costas cubanas. Pero incluso este crecimiento limitado deberá administrarse cuidadosamente si se desea evitar que la nueva afluencia de visitantes traiga consigo daños ambientales.

<sup>10</sup> Ministro de Turismo Manuel Marrero, (presentación en FITCuba, La Habana, Cuba, 4 de mayo de 2016).

## Sección 3. La estructura de la industria en la actualidad

La industria turística se encuentra ostensiblemente regulada por el Ministerio de Turismo. No obstante, otros ministerios también tienen voces importantes en la industria: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) mediante su aprobación de los permisos de trabajo en el sector y el seguimiento efectivo del empleo en las casas particulares; el Ministerio de Salud Pública (MIN-SAP) en relación con el turismo médico y el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) en lo relativo al ecoturismo. Cabe destacar que el Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (MINFAR), mediante su empresa controlante, el Grupo de Administración Empresarial (GAESA), administra una porción significativa de la industria, dado que sus operaciones turísticas incluyen a Gaviota S.A. y al gran Grupo de Turismo Gaviota. Las operaciones hoteleras, tal como se detalla a continuación, constituyen el grueso de los ingresos del sector estatal. Asimismo, el Estado despliega sus propias empresas constructoras, a veces en asociación con el gigante francés de la construcción, Bouygues, además de las inmobiliarias, que son las propietarias oficiales de los edificios de los hoteles y las responsables del mantenimiento. El Estado, a través del Instituto de Planificación Física, otorga a estas inmobiliarias derechos de usufructo de largo plazo, manteniendo así la formalidad legal de que el Estado (como la encarnación del pueblo cubano) es el único que posee tierras en la isla.

Al igual que en otras actividades económicas, el Estado es el actor dominante del sector en su calidad de propietario de los principales servicios, regulador de los flujos de recursos y destinatario de los fondos para inversión y de los ingresos en general. Sin embargo, en los últimos años, el sector no estatal ha crecido mediante la proliferación de paladares, casas particulares y trabajadores cuentapropistas (TCP)<sup>11</sup> que brindan servicios a la industria, tales como empresas de construcción privadas y taxistas.

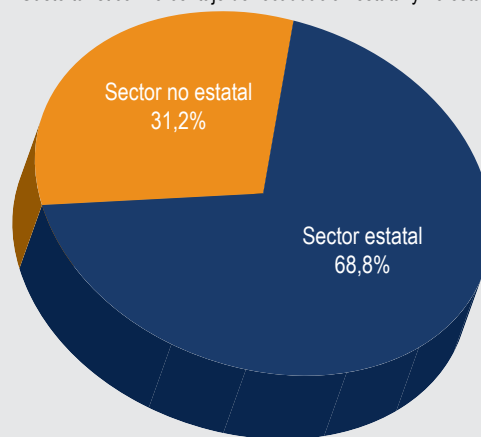
---

<sup>11</sup> Para un análisis cuantitativo del surgimiento de estas actividades privadas, véase Richard E. Feinberg, *Soft Landing in Cuba? Emerging Entrepreneurs and Middle Classes* [¿Aterrizaje suave en Cuba? El surgimiento de los empresarios y de las clases medias] (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2013).

Los indicadores, independientemente de su imperfección, dan cuenta de la importancia cada vez mayor del sector no estatal. En 2015, las empresas y organismos estatales informaron ingresos por actividades turísticas de CUC 2.300 millones de los CUC 3.300 millones de ingresos totales en 2015 (aproximadamente el 69% del gasto turístico total) (Figura 5). Los organismos estatales declararon ingresos equivalentes a CUC 1.940 millones provenientes de turistas extranjeros y CUC 310 millones provenientes de nacionales cubanos.<sup>12</sup> La proporción entre los ingresos estatales y el gasto total también fue casi idéntica

**Figure 5. El Estado continúa predominando, aunque en la actualidad el sector no estatal es sustancial**

Gasto turístico: Porcentaje de recaudación estatal y no estatal



*Fuente:* Cálculos de los autores realizados según se describe en la nota al pie 13 sobre la base de ONEI, "Turismo Internacional. Indicadores Seleccionados Enero-Diciembre de 2015", marzo de 2016; ONEI, "Turismo Nacional. Indicadores Seleccionados Enero-Diciembre de 2015", julio de 2016; y ONEI, "Panorama Económico y Social Cuba 2015".

en 2014. De manera similar, de las 71.000 habitaciones disponibles para turistas internacionales que se estiman, aproximadamente 16.000 (o casi un cuarto) son ofrecidas de forma privada (ver Anexo A). Estas cifras, por sí solas, minimizan la importancia de la función de propietario, regulador e inversor que desempeña el Estado, aunque es irrefutable que la empresa privada también cuenta con un papel significativo y dinámico en la industria turística. Consideremos primero el sector estatal.

## Guía de la organización industrial compleja del sector estatal

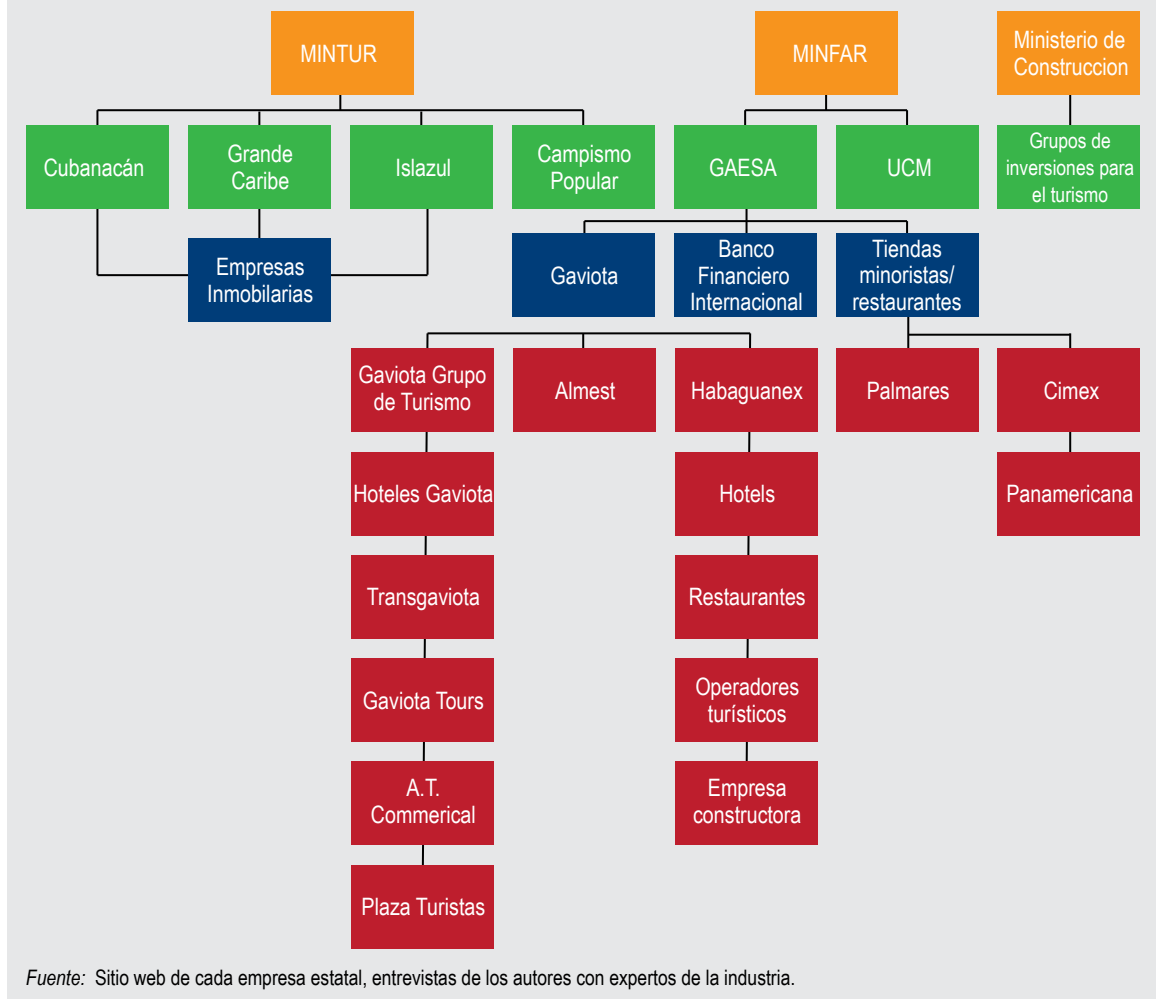
En el sector del alojamiento turístico internacional, los hoteles y complejos vacacionales se agrupan en unas pocas empresas estatales (Figura 6). Dos de ellas (Cubanacán y Gran Caribe) desarrollan sus actividades bajo el amparo del MINTUR. El MINTUR también controla Islazul y Campismo Popular, que prestan servicios principalmente al turismo nacional. Hasta su reciente absorción por GAESA/Gaviota, Habaguanex operaba hoteles boutique, restaurantes y otras tiendas minoristas

<sup>12</sup> El gasto total en 2015 incluye CUC 2.819 millones correspondientes a turistas internacionales y un monto estimado de CUC 450 millones correspondiente a turistas nacionales cubanos. El gasto total de turistas extranjeros correspondiente a 2014 proviene de ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba 2014, Turismo Edición 2015*, tabla 15.11 "Ingresos asociados al turismo internacional" (CUC 2.546 millones); respecto de 2015, ONEI, *Panorama Económico y Social 2015, Edición Abril 2016*, Tabla 28, "Ingresos asociados al turismo (MM CUC)" (CUC 2.819 millones), 36. El gasto extranjero en entidades estatales correspondiente a 2014 y 2015 se incluye en ONEI, *Turismo Internacional, Indicadores Seleccionados enero-diciembre 2015* (Edición Marzo, 2016), Tabla 9, "Ingresos de las entidades turísticas" (CUC 1.752 y CUC 1.940 millones, respectivamente), 9; el gasto de los nacionales cubanos por turismo nacional correspondiente a 2014 y 2015 proviene de ONEI, *Turismo Nacional, Indicadores seleccionados enero-diciembre 2015*, Tabla 1 "Ingresos (Entidades Turísticas) – MM CUC" (CUC 277 millones y CUC 310 millones, respectivamente). A fin de estimar el gasto privado total de los turistas cubanos, presumimos (siguiendo un cálculo prudente) que los turistas nacionales gastarán al menos el mismo monto en hoteles y restaurantes privados y, por ende, multiplicamos 310 por 1,45. Esto probablemente arroje una participación no estatal marginalmente subestimada en la figura 5.

en La Habana Vieja bajo la dirección de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana.<sup>13</sup> Incluso antes de esta adquisición, la empresa estatal hotelera de mayor magnitud y más rápido crecimiento era el Grupo de Turismo Gaviota, que a su vez se encontraba controlado por GAESA y, en definitiva, por las fuerzas armadas cubanas. GAESA, la empresa controlante, también incluye al Banco Financiero Internacional, que a menudo trabaja en conjunto con constructoras y hoteles para financiar la edificación de hoteles.

Cada empresa estatal es un “grupo” o conglomerado de turismo que, además de hoteles, administra distintos negocios relacionados con el turismo. Por ejemplo, Gaviota opera el servicio de ómnibus Transgaviota (con aproximadamente 3.300 vehículos), la agencia de turismo Gaviota Viajes (que incluye la empresa de alquiler de automóviles Via), Marinas Gaviota (que incluye la Marina

**Figura 6. Unos pocos conglomerados estatales dominan el sector turístico cubano**



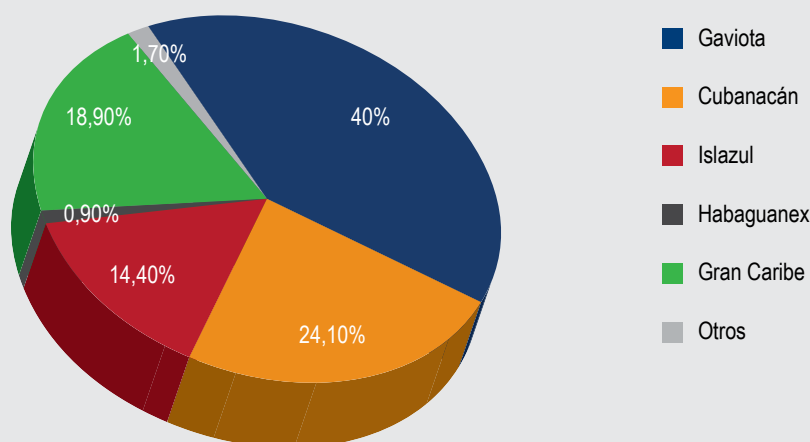
<sup>13</sup> “Habaguanex Hotels”, <http://www.habaguanexhotels.com/>; Andrea Rodríguez, “Cuban military expands its economic empire under détente”, Associated Press, 7 de septiembre de 2016, <http://bigstory.ap.org/article/1a473ab397bb4868a4c1c4fae7f4a816/cuban-military-expands-its-economic-empire-under-detente>.

Varadero con capacidad para 1.200 atraques), Crucero del Sol (excursiones en catamarán), AT Comercial (abastecimientos), Plazas Turísticas (pequeños centros comerciales) y Tiendas Gaviota (promoción del turismo, tiendas minoristas).<sup>14</sup> Los grupos de turismo más importantes también incluyen una empresa constructora y una inmobiliaria que es dueña de las propiedades y se las alquila a la empresa estatal operadora. En el caso de Gaviota, estas son, respectivamente, la Unión de Construcción Militar (UCM) y Alмест. Cada uno de los grupos más importantes cuenta con su propia entidad empleadora. Cubanacán administra la clínica médica que presta servicios a turistas: la Clínica Central Cira García.

Gaviota es responsable de cerca del 40 por ciento de la capacidad habitacional total, Cubanacán opera un 24 por ciento y Gran Caribe un 19 por ciento (Figura 7). El MINTUR y el MINFAR dependen del Consejo de Ministros, que es el máximo órgano ejecutivo de Cuba. El dominio de Gaviota es aún más marcado si se tienen en cuenta únicamente los hoteles de cuatro y cinco estrellas, donde

**Figura 7. Gaviota es el principal actor del sector**

Participaciones de los grupos de turismo estatales en el mercado, 2015



Fuente: José Luis Perelló Cabrera, "Cierre 2015 Por Entidades de Alojamiento", comunicación privada, 2016. La cantidad total de habitaciones en el sector estatal ascendió a 64.231.

**Tabla 2. Participación de las empresas estatales en el mercado, cantidad de habitaciones (únicamente hoteles internacionales)**

	Gaviota	Cubanacán	Gran Caribe	Habaguanex
Cinco estrellas	13.815	3.400	998	150
Cuatro estrellas	4.512	5.957	2.873	298
Total	18.327	9.357	3.871	448

Fuente: Web sites of each SOE, SOE printed brochures, [cubahotelreservation.com](http://cubahotelreservation.com). For more, see Annex A.

<sup>14</sup> "Gaviota S.A.", sitio web de cada empresa estatal, folletos impresos de empresas estatales, [cubahotelreservation.com](http://cubahotelreservation.com). Para más información, véase el Anexo A.

es más probable que se hospeden los turistas internacionales (Tabla 2). Los hoteles de cuatro y cinco estrellas de Gaviota ofrecen más de 18.000 habitaciones, mientras que Cubanacán ofrece apenas la mitad de esa cantidad y Gran Caribe, con un porcentaje mucho mayor de alojamientos inferiores, cuenta con menos de 4.000 habitaciones de alta calificación (incluidos dos lugares emblemáticos, el hotel Habana Libre y el Hotel Nacional; ambos precisan ser objeto de renovaciones sustanciales). De las 18.363 habitaciones cinco estrellas del país, Gaviota domina el mercado con 13.815, además de presentar las tarifas por habitación más altas (el Anexo B indica los nombres de los hoteles con su conteo de habitaciones, por empresa estatal).

Con un 40 por ciento de las habitaciones de hoteles turísticos, Gaviota cuenta con una participación casi tan grande como la combinada de las dos principales controlantes del MINTUR (Cubanacán y Gran Caribe) y está creciendo más rápidamente. Al igual que otras empresas estatales, Gaviota no publica informes anuales auditados, por lo que resulta difícil distinguir ciertas de sus tenencias y flujos de ingresos de los de GAESA, la entidad matriz, así como realizar una distinción entre GAESA y la máxima empresa controlante, las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR). Las sedes de GAESA y Gaviota se encuentran en el mismo lugar, el histórico edificio de La Marina en el centro de La Habana. Sin embargo, parece probable que sean significativos los flujos de fondos de todas sus actividades relacionadas con el turismo, desde la construcción hasta los restaurantes. Gaviota declara que solamente de sus operaciones hoteleras recauda una facturación anual superior a CUC 700 millones, aunque no ofrece detalles que lo corroboren.<sup>15</sup>

## Cultura urbana versus turismo de playa

Existe una diferencia clave entre el turismo urbano o cultural de La Habana y el turismo de playa, principalmente dentro de los grandes complejos vacacionales con todo incluido. De las aproximadamente 44.000 habitaciones disponibles con clasificación de cuatro y cinco estrellas en las que es más probable que se hospeden los turistas internacionales (Tabla 2), alrededor de 5.900 se encuentran en La Habana y la gran mayoría de las restantes se ubican en los “polos turísticos” de Varadero y en otras áreas de complejos playeros.<sup>16</sup> La Habana representaba únicamente el 18 por ciento del total de las habitaciones disponibles, lo cual refleja la decisión de Cuba de invertir en sus playas y atraer turistas que buscan sol y playa. De concretarse las proyecciones del MINTUR, la elevada proporción entre el turismo de playa y el turismo de La Habana se mantendrá bastante estable en los próximos años. Resulta menos complicado construir más hoteles similares a grandes cajas en playas desocupadas que localizar nuevas estructuras urbanas y obtener los permisos correspondi-

---

<sup>15</sup> “Negocios”, Gaviota S.A., <http://www.gaviota-grupo.com/es/negocios>.

<sup>16</sup> Con respecto a las habitaciones en La Habana, las autoridades revelaron las siguientes cifras a mayo de 2016: un total de 11.306 habitaciones, de las cuales un 52 por ciento era de cuatro y cinco estrellas, un 19 por ciento era de tres estrellas y el 28 por ciento restante era de una y dos estrellas. Frank País Oltuski, Vicepresidente de Mercadotecnia, Grupo de Turismo Gaviota, (presentación de diapositivas en FITCuba 2016, La Habana, Cuba, 5 de mayo de 2016). Estos números corresponden a 2015 (ver Anexo B), aplicándose la misma proporción que la ofrecida para 2014 en ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba 2014*, “Turismo”, Tabla 15.8.

entes. Además, dado que las tasas de ocupación y los márgenes de ganancia son mayores en La Habana (incluso aumentaron otro 30 por ciento en noviembre de 2016 en respuesta al repentino incremento de visitantes estadounidenses y europeos) las empresas estatales más importantes, especialmente el Grupo de Turismo Gaviota, están reservándose esas ubicaciones de primera.

El Gobierno ha reparado en las ventajas de expandir el turismo cultural más allá de La Habana. En los últimos dos años ha proporcionado recursos para invertir en otros centros urbanos como Cienfuegos, Trinidad, Santa Clara, Camaguey, Holguín y Santiago, entre otros. Aun así, estas localidades se encuentran muy por detrás de La Habana, dado que podría decirse que recibieron inversiones proporcionalmente menores que las que sugeriría su potencial turístico.

Las restricciones comerciales de Estados Unidos al turismo han dado un poderoso impulso al turismo cultural y urbano. A fin de vender paquetes a los estadounidenses los operadores turísticos deben acoger experiencias de aprendizaje educativo entre pueblos. Entre 2014 y 2016 los paquetes alejaron de las playas a la incipiente corriente de estadounidenses y la acercaron a destinos urbanos y a localidades del interior, desde el antiguo centro colonial de La Habana hasta las plantaciones de tabaco, las fábricas de ron y otros lugares de interés histórico.

## Colaboración con empresas extranjeras

Las empresas estatales de turismo participan en tres tipos de colaboración con compañías extranjeras: 1) emprendimientos conjuntos, en los que las empresas estatales cubanas normalmente retienen una participación mayoritaria del 51 por ciento; 2) contratos de administración y servicios, en los que la empresa estatal recurre a su socio extranjero para que le ayude a administrar el establecimiento y, a través de sus operadores turísticos, ocupar las habitaciones de hoteles, a cambio de un cargo anual fijo frecuentemente complementado con una prima de incentivo al ganancias basadas en un porcentaje del resultado operativo; y 3) contratos de administración vinculados a una infusión de crédito, típicamente de mediano plazo (tres a cinco años) y con tasas de interés de aproximadamente un 8 por ciento, los cuales son particularmente comunes cuando se requieren construcciones o renovaciones sustanciales.

Por lo menos dos tercios de las habitaciones de hoteles operan bajo una de estas tres modalidades de colaboración internacional.<sup>17</sup> Cabe señalar que el 84 por ciento de los hoteles de cuatro y cinco estrellas son emprendimientos conjuntos o bien están sujetos a contratos de administración extranjera (agrupados según la terminología cubana en el rubro de asociaciones de cooperación económica (ACE)). José Luis Perelló, una de las principales autoridades académicas cubanas en materia de turismo, señala que 17 empresas extranjeras participan en ACE, operando 39.422 habitaciones en 86 establecimientos

---

<sup>17</sup> Los datos incluidos en este párrafo corresponden al Ministro de Turismo Manuel Marrero (presentación en FITCuba) y a la presentación de diapositivas de Gaviota (diapositivas atribuidas al MINTUR) FITCuba, La Habana, Cuba, 5 de mayo de 2016.

(Tabla 3); las tres principales empresas extranjeras (Meliá, Blue Diamond e Iberostar) representan dos tercios de las habitaciones. Según MINTUR, 27 emprendimientos conjuntos representan 5.906 habitaciones, lo cual confirma que la porción más grande de los establecimientos sujetos a colaboración extranjera no corresponde a emprendimientos conjuntos sino a contratos de administración.<sup>18</sup>

**Tabla 3. La participación extranjera se da principalmente mediante contratos de administración**

	Administración extranjera	Habitaciones	Hoteles
1	Meliá Hotels International	13.480	30
2	Blue Diamond	8.472	14
3	Iberostar	4.651	12
4	H10	2.040	4
5	BLAU	1.777	3
6	Warwicks Hotels	1.243	2
7	ACCOR	1.081	3
8	Valentín	1.020	1
9	Sercotel	984	2
10	BlueBay	976	3
11	Barceló	883	2
12	Be Live	781	2

*Fuente:* Web sitio web de cada empresa estatal, folletos impresos de empresas estatales, [cubahotelreservation.com](http://cubahotelreservation.com) y folletos impresos de las diferentes cadenas hoteleras. Para más información, véase Anexo A.

El MINTUR proyecta que más de 30.000 de las 107.900 habitaciones nuevas que se añadirán entre 2016 y 2030 contarán con inversión extranjera.<sup>19</sup> En ese caso se pondría de manifiesto la preferencia del Gobierno por aumentar significativamente el porcentaje de habitaciones con participación de capital extranjero. Aun así cerca del 70 por ciento de la nueva capacidad sería financiada con capital nacional, en algunos casos complementado temporalmente con préstamos internacionales de mediano plazo.

## Incentivos y toma de decisiones en el sector estatal

La opacidad del proceso de toma de decisiones en Cuba en general, sumada a la falta de datos, torna un tanto especulativas las aseveraciones relativas a dicho proceso, a las estructuras de incentivos y a las motivaciones y reservas de los actores clave. Al igual que ocurre con otras empresas estatales cubanas, los grupos de turismo no publican estados contables ni informes anuales y sus ejecutivos cubanos casi nunca están disponibles para interactuar con investigadores académicos o

<sup>18</sup> Sheyla Delgado G di Silvestrelli y Katheryn Felipe, "El turismo Cubano: entre lo estratégico y lo sostenible", *Granma*, 4 de mayo de 2016, <http://www.granma.cu/Feria-Internacional-de-Turismo-2016/2016-05-04/el-turismo-cubano-de-lo-estrategico-a-lo-sostenible-04-05-2016-11-05-22>.

<sup>19</sup> *Ibíd.* En su presentación oral en FITCuba 2016, el CEO de Gran Caribe, Eduardo Acosta, afirmó que habría "muchos" contratos de administración con empresas extranjeras pero no mencionó emprendimientos conjuntos. Sin embargo, le reveló a uno de los coautores que su empresa también acordaría nuevos emprendimientos conjuntos, especialmente en las playas ubicadas al este de La Habana (Playas del Este).



periodistas. El esquema exacto de toma de decisiones entre el MINTUR y las empresas estatales no es transparente. Por otra parte, el nexo de la autoridad corporativa se encuentra en transición mediante una descentralización gradual de los procesos decisorios que van pasando de los ministerios del Gobierno central a las empresas estatales individuales. Las empresas estatales tampoco expresan sus normas en materia de decisiones (por ejemplo, si están optimizando algún tipo de tasa de retorno de las inversiones, los ingresos totales, los impuestos abonados al Estado, los salarios pagados a los trabajadores u alguna otra función social). No obstante, la organización institucional cubana parece estar relativamente bien alineada a nivel micro para producir resultados positivos de crecimiento en el sector.

Por ejemplo, en el ámbito estatal, el esquema de controles entre los propietarios gubernamentales de activos turísticos y los administradores extranjeros de hoteles que prestan servicios por contrato parece estar bien alineado para asegurar un nivel razonablemente bueno de aumento de la clientela y de servicio al cliente. Los administradores expatriados que representan a sus cadenas hoteleras internacionales presentan informes de rendimiento (con una frecuencia mensual o trimestral) a las atentas delegaciones del grupo de propietarios. Las empresas estatales presionan a los administradores de los hoteles para que mantengan los costos bajos y generen flujos de fondos positivos y sólidos. Los incentivos incluidos en los contratos de administración normalmente contienen recompensas que aumentan progresivamente según el rendimiento en términos de recaudación. Los informes sobre resultados y las predicciones de corto plazo cubren una gran variedad de medidas, desde las tasas de ocupación y los ingresos por habitación hasta las calificaciones en *TripAdvisor*. A pesar de que algunas cadenas hoteleras europeas desistieron, frustradas por la supervisión burocrática y los controles excesivos, y finalmente se retiraron de los contratos de administración en Cuba, muchas otras empresas (Tabla 3) han aprendido a realizar sus actividades en la isla de acuerdo con un arreglo que resulta rentable tanto para el Gobierno como para ellas.<sup>20</sup>

Desde una perspectiva más especulativa, la rivalidad parece estar adecuadamente equilibrada con la coordinación del sector para producir mayores inversiones en él de un modo relativamente planificado. Esto no constituye una plena competencia de precios dado que, incluso en las economías de mercado, las grandes cadenas hoteleras tienen algo de poder para fijar precios.<sup>21</sup> La principal limitación a los precios altos es la competencia con los países vecinos.

Dentro del sector las ofertas no parecen ser especializadas, ya que cada empresa estatal ofrece tanto instalaciones urbanas como costeras (con excepción de Habaguanex que había sido restringida geográficamente a La Habana Vieja y sus alrededores) distribuidas entre las calificaciones de cuatro y cinco estrellas, aunque Gaviota y Cubanacán cuentan con la mayoría de los destinos de cinco estrellas (Tabla 2). Algunos expertos de la industria han propuesto una fusión para ahorrar gastos entre las

---

<sup>20</sup> Entre las compañías que abandonaron el mercado, se destaca particularmente la empresa jamaicana Sandals Resorts.

<sup>21</sup> Larry Dwyer, Peter Forsyth y Wayne Dwyer, *Tourism Economics and Policy* (Tonawanda: Channel View Publications, 2010), 9. Esa "interdependencia" puede ser consecuencia de indicadores de precios impulsados por el mercado o de colusión de la industria.

dos empresas controlantes con enfoque internacional del MINTUR, Cubanacán y Gran Caribe. Cabe resaltar que Gaviota ha escapado del alcance del MINTUR y, en su lugar, realiza actividades bajo el mando de GAESA, la gran empresa controlante de las FAR. Según expertos de la industria, a pesar de que existe algún grado de intercambio de información entre el MINTUR y Gaviota, Gaviota protege su autonomía y no comparte sus datos financieros detallados con el MINTUR ni con el organismo estadístico del Gobierno, la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). No obstante, los grupos del MINTUR y Gaviota generalmente conocen mutuamente sus actividades y planes.<sup>22</sup>

En otras esferas parecería que los objetivos de la organización industrial están menos alineados con la conducta empresarial eficiente. Una de ellas es el mantenimiento. Dado que los bienes pertenecen a las inmobiliarias y no a quienes arriendan los hoteles (las empresas estatales de turismo), la resolución de los grandes problemas de mantenimiento suele demorarse, lo que se traduce en habitaciones vacías, ascensores inoperantes o importantes sistemas de refrigeración fuera de servicio. El problema tiene dos aristas: las inmobiliarias deben presentar anualmente sus presupuestos a la autoridad nacional de planificación, lo cual añade rigideces a la asignación de recursos; típicamente, se les adjudican montos que son insuficientes para cubrir plenamente los costos de mantenimiento. No es poco común que los fondos para mantenimiento se agoten mucho antes del final del año, lo cual en ocasiones implica que las habitaciones no pueden utilizarse, con la consiguiente pérdida de ingresos.

Una segunda área en la que se pone de manifiesto la alineación parcial de los incentivos para el máximo rendimiento es la correspondiente a la mano de obra. Los hoteles celebran contratos con empresas de gestión personal (tal como lo exige el derecho cubano para los acuerdos de emprendimientos conjuntos) por lo que tienen con un control limitado en materia de decisiones salariales, ascensos, contrataciones y despidos. El sector turístico atrae empleados de un nivel educativo inusualmente alto, ya que ofrece una remuneración parcial en CUC y acceso a las propinas de clientes, así como condiciones laborales relativamente agradables, sin embargo que la calidad de servicio es insuficiente según los parámetros internacionales. La separación entre el pleno control de la administración y las decisiones finales sobre recompensas individuales hace que se pierda la oportunidad de aumentar la productividad de los trabajadores y de promocionar a Cuba como un destino turístico de alta calidad.

Las inversiones, que se analizan en profundidad en la Sección 5, constituyen una tercera área en la que los incentivos incorporados en la organización de la industria no se encuentran plenamente alineados con los objetivos nacionales generales.

---

<sup>22</sup> Gaviota parece estar orgullosa de su marca y se vanagloria de ser la empresa estatal de turismo “de más rápido crecimiento”. A decir de todos, es la más líquida. Ha rechazado ofertas de capital efectuadas por inversores internacionales, prefiriendo financiar la expansión mediante su flujo de fondos interno. Por el contrario, otros proyectos de empresas estatales están sufriendo retrasos en las construcciones debido a la falta de financiamiento. Por ejemplo, en Trinidad, durante la construcción de un hotel de 50 habitaciones en virtud de un emprendimiento conjunto entre un inversor extranjero y Cubanacán, el socio extranjero, quizás cansado de las demoras, se retiró, dejando la obra sin terminar. Entrevista del autor con ejecutivo de la industria, Trinidad, Cuba, mayo de 2016.

## El sector privado: una expansión que pasa inadvertida

Sin duda, las casas particulares representan el sector de alojamiento de turistas extranjeros de más rápido crecimiento. Ofrecen aproximadamente un cuarto de los alojamientos disponibles en Cuba; resulta evidente que su cantidad aumenta velozmente, tal como demuestra una caminata por El Vedado en La Habana, por Trinidad o por otras importantes ciudades turísticas. Según estimaciones, existen alrededor de 22.000 habitaciones de casas particulares, de las cuales aproximadamente 16.000 se encuentran disponibles para turistas internacionales y aceptan pagos en CUC (ver Anexo B).<sup>23</sup>

Las casas particulares son motores de crecimiento inusualmente eficientes. A pesar de que no se cuenta con cifras exactas, movilizan ahorros y los canalizan hacia una actividad productiva. Movilizan el ahorro interno privado al brindar mayores retornos que otras actividades: no es insólito enterarse de que algunas familias venden sus automóviles para invertir en una habitación o un apartamento pequeño para alquilarlo a turistas. Las familias que trabajan en sus hogares (aporte de trabajo propio) representan otra forma de ahorro e inversión privados. No menos importante es el hecho de que atraen remesas del extranjero para financiar su expansión, lo cual probablemente constituye la principal fuente de financiamiento para inversión en este sector, ya que pocos cubanos tienen acceso a créditos bancarios.<sup>24</sup> La gran diáspora cubana transfiere un monto estimado de entre 1 y 2 mil millones de dólares por año y es razonable considerar que gran parte de ese monto se ha destinado a inversiones inmobiliarias, paladares y casas particulares. Estas actividades también ayudan a remodelar edificios que de lo contrario se encontrarían en ruinas. Por otra parte, la construcción por habitación de las casas particulares es mucho más barata. El agregado o la remodelación de una habitación para su alquiler pueden costar entre 15.000 y 25.000 dólares, mientras que cada habitación de hotel nueva cuesta alrededor de 200.000 dólares.

El subsector está listo para crecer incluso más rápidamente con el ingreso de *Airbnb*, que comenzó a operar en la isla en 2015 y ha generado una aceleración del uso de casas particulares por parte de turistas extranjeros. La cantidad de ofertas ha aumentado rápidamente y en la actualidad asciende a más de 4.000. El sistema resuelve los problemas de confianza que inhiben la expansión de este mercado. El potencial cliente puede ingresar a Internet, obtener ofertas en una zona en particular y leer los comentarios de turistas sobre casas específicas. Por su parte, los arrendadores puede leer los comentarios de potenciales huéspedes antes de aceptarlos. Además, al permitirse el pago con tarjetas de crédito en el país de origen de los clientes antes de su partida, los turistas evitan una restricción financiera (el impuesto cambiario) y cuentan con una garantía de alojamiento a su llegada. Los incentivos para los compradores y los vendedores en el mercado se encuentran bien alineados para generar una transacción bien informada.

---

<sup>23</sup> El Ministro de Turismo Marrero, en su presentación en FITCuba, arrojó la cifra de 16.000, mientras que el experto en la industria turística José Luis Perelló Cabrera, haciendo referencia a datos oficiales no publicados, sugirió 22.000 si se incluyen las casas particulares que atienden a turistas nacionales.

<sup>24</sup> Feinberg, 2013.

En Cuba solamente pueden poseerse dos residencias: una principal y una casa de vacaciones. Cada vez más gente está adquiriendo y dando el alquiler numerosas habitaciones, apartamentos e incluso casas enteras (poniendo las unidades adicionales a nombre de sus cónyuges y otros familiares). Con el tiempo lo que comenzó como una industria de alquileres modestos de habitaciones desocupadas se está transformando en la mejora gradual de “albergues” o edificios enteros para convertirlos en hoteles boutique. Estos atractivos alojamientos privados, con su servicio personalizado, añaden un rasgo singular al turismo urbano en Cuba que se asocia normalmente con entornos semi-rurales, como la costa de Maine, la Costa Brava en España, o Croacia en la costa del Mar Adriático.

Si bien en algunos lugares los hoteles tradicionales y las casas particulares privadas pueden percibirse entre sí como competencia, la grave falta de alojamiento para turistas en los centros urbanos cubanos hace que ambas modalidades sean complementarias. En Trinidad, existen seis veces más habitaciones de casas particulares disponibles que habitaciones de hoteles formales (alrededor de 1.200 contra 200). Un hotel envía regularmente a los turistas que no puede alojar a casas particulares operadas por sus propios empleados.<sup>25</sup> En su alocución ante un numeroso público en la Feria Internacional de Turismo 2016 (FITCuba), que se celebra anualmente, el Ministro de Turismo Manuel Marrero anunció que las agencias oficiales del ramo celebran contratos con las casas particulares y que en la isla “hay un solo turismo donde confluyen el sector estatal y el privado”.<sup>26</sup> Esta declaración ministerial marcó un importante cambio en la forma de pensar del Gobierno respecto de las funciones de los sectores público y privado en el modelo de desarrollo económico en evolución de Cuba, tornándola hacia un paradigma híbrido y más pragmático.

Hay un grupo de emprendimientos privados que está surgiendo por fuera del sector turístico oficial dominado por las empresas estatales. Los hoteles y restaurantes del Gobierno no tienen capacidad para alojar a las crecientes oleadas de turistas que arriban; muchos de ellos no ofrecen la calidad o el tipo de servicio que exigen algunos viajeros. La isla cuenta con más de 1.700 paladares (restaurantes privados) y hay más de 500 solamente en La Habana. Las casas particulares están impulsando otras actividades del sector no público, como las empresas de construcción privadas, la fabricación de muebles y los mercados agrícolas. Este floreciente grupo privado de emprendimientos turísticos era menos aparente en otras épocas, a pesar de que algunos comentaristas continúan advirtiendo que el aumento del turismo estadounidense sólo beneficiaría a las empresas estatales y al Gobierno de Castro.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Entrevista de los autores, gerente del hotel, Trinidad, mayo de 2016.

<sup>26</sup> Marrero, FITCuba.

<sup>27</sup> Por ejemplo, Consejo Editorial “Cubans don’t benefit from American business—Castro does”, *Washington Post*, 16 de septiembre de 2016, [https://www.washingtonpost.com/opinions/cubans-dont-benefit-from-american-business--castro-does/2016/09/16/674e32b2-79e5-11e6-bd86-b7bbd53d2b5d\\_story.html?tid=a\\_inl&utm\\_term=.b5a204af87c6](https://www.washingtonpost.com/opinions/cubans-dont-benefit-from-american-business--castro-does/2016/09/16/674e32b2-79e5-11e6-bd86-b7bbd53d2b5d_story.html?tid=a_inl&utm_term=.b5a204af87c6).

## Sección 4. ¿Quién se beneficia? Conexión versus filtración

Con frecuencia las críticas al turismo hacen hincapié en las ganancias de los operadores extranjeros y en el alto contenido de importaciones de la industria para afirmar que ésta tiene beneficios limitados para la economía receptora, ya que buena parte de las posibles ganancias se filtran fuera del país receptor. Una evaluación de los beneficios nos permite abordar la cuestión desde varias ópticas. Una de ellas consiste en examinar los beneficios directos del gasto turístico en la economía local. Otra se basa en observar la rentabilidad y quién controla los recursos en el sector. Una tercera óptica radica en observar categorías específicas de gastos. En nuestras conclusiones y recomendaciones (Sección 6) proponemos soluciones tributarias más equitativas y eficientes.

A modo de panorama general, las cifras reunidas por *Oxford Economics* para el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC) indican que el turismo en Cuba proporciona aproximadamente un 2,5 por ciento del PIB como contribución directa a los ingresos nacionales y alrededor de tres veces esa cantidad si se consideran los efectos indirectos e inducidos.<sup>28</sup> Si bien estos datos, al igual que las estadísticas cubanas (ver Cuadro 2), pueden contener algunas imprecisiones, estos efectos directos estimados se condicen en términos generales con los ingresos por actividades turísticas internacionales que se informan como porcentaje del PIB.<sup>29</sup> Más adelante analizamos microdatos que le dan credibilidad a este enfoque sobre las magnitudes de los beneficios directos.

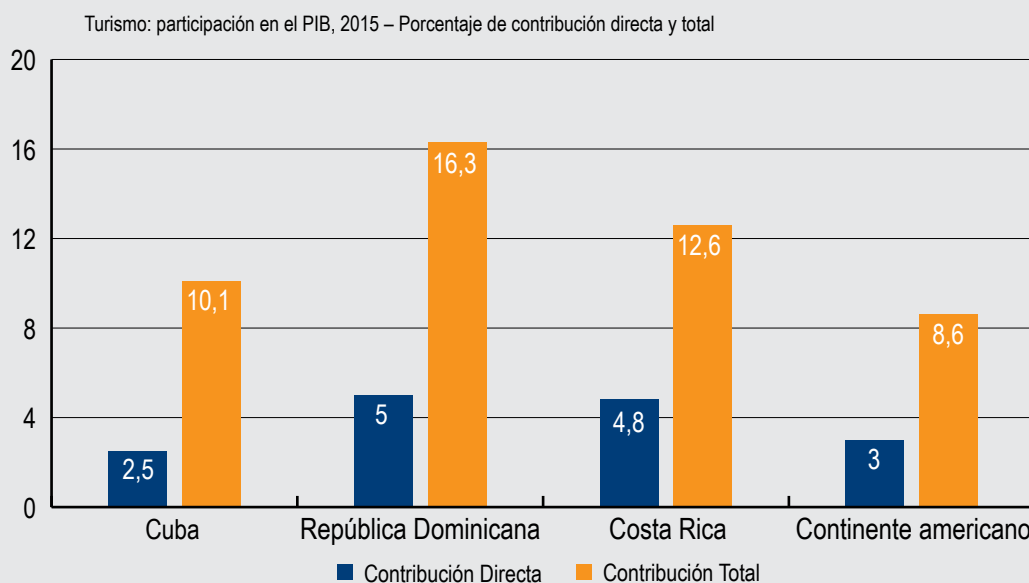
---

<sup>28</sup> El “gasto turístico directo”, según lo determina *Oxford Economics* para el WTTC, se calcula a partir del gasto “interno” total después de restar las compras importadas efectuadas por los diferentes sectores turísticos. Los efectos indirectos incluyen los gastos realizados en toda la cadena de abastecimiento, incluidas, por ejemplo, las compras de alimentos y servicios de limpieza de los hoteles, las compras de combustible y servicios de catering de las aerolíneas y la contratación de servicios de TI de los agentes de viaje, así como los gastos en inversiones para equipos de construcción y transporte e instalaciones. El “gasto inducido” incluye los gastos de personal que trabaja directa o indirectamente en la industria turística. (Véase *Oxford Economics*, “*Methodology Travel & Tourism Economics Research*”, marzo de 2016, <http://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/2016-documents/2016methodology-final.pdf>). Los cálculos de los efectos directos indudablemente brindan mayor confianza que los de los efectos totales, especialmente en el caso de Cuba, donde los datos son menos completos que en otros países; tanto las cifras indirectas como los “efectos

<sup>29</sup> Por ejemplo, en 2015, los ingresos por turismo registrados en Cuba ascendieron a aproximadamente 3 mil millones de dólares, o alrededor del 3,7 por ciento del PIB.

Si bien es irrefutable que en Cuba el turismo tiene importantes efectos de conexión, la historia de la industria y la actual organización de la economía indicarían que dichos efectos son menores que en otros países. El sector nació como un enclave con un propósito específico, aislado del resto de la economía (hasta mediados de la década de 2000 a los cubanos no se les permitía alojarse en los hoteles de las zonas de playa). Hace poco que el Gobierno comenzó a promover la expansión de la industria turística más allá de La Habana y de los principales complejos vacacionales. Por estos motivos, según estos cálculos totales, el sector turístico cubano cuenta sólo con la mitad del beneficio directo que poseen la República Dominicana y Costa Rica, y registra un promedio un tanto inferior al de los países de América. Estas cifras también indican que el sector tiene el potencial para efectuar una contribución mayor.

**Figura 8. El sector turístico representa un importante aporte en Cuba, aunque es menor que en otros países**



## Ganancias de las empresas estatales: ingresos y gastos de los hoteles

Un análisis microeconómico centrado en los componentes de los ingresos y gastos del sector refuerza la opinión de que el turismo realiza una contribución sustancial al desarrollo del país (y pone de relieve mecanismos que le permitirían realizar un aporte mayor). Dada la falta de datos publicados de las empresas estatales cubanas nos hemos atrevido a elaborar un esquema ilustrativo de ganancias y gastos para un hotel grande (500 habitaciones) con cálculos aproximados de los ingresos y costos operativos (Tabla 4). Nuestras fuentes de consulta incluyeron a representantes de la industria en Estados Unidos, Europa y Cuba, así como fuentes secundarias.<sup>30</sup> Planteamos in-

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, Asociación de Hoteles y Turismo del Caribe (CHTA) "Taxation and Operating Costs for the Caribbean Hotel Sector", noviembre de 2006, que detalla los costos operativos correspondientes a una gran muestra de hoteles de la región.

gresos por noche de 180 dólares por habitación y una tasa de ocupación del 70 por ciento (superior a las tasas de ocupación del 60-65 por ciento de los últimos años, pero coherente con las que se están registrando en la actualidad). En lo relativo a la industria turística mundial las fuentes del ramo indican que los ganancias operativos brutos (GOB) pueden oscilar entre el 30 y el 50 por ciento de las ventas. En este ejemplo llegamos a un GOB del 35 por ciento. Tras deducir una comisión de administración del 6 por ciento (dado que la mayoría de los hoteles cubanos de cinco estrellas son administrados por cadenas internacionales) y un aporte laboral del 10 por ciento se logra un retorno del 30 por ciento, medido sobre la base de los ganancias operativos brutos en relación con la recaudación (antes de alquileres, impuestos e intereses).

Tal como se señaló previamente, las ganancias del conglomerado consolidado son en realidad mucho mayores. Gaviota recibe ingresos no sólo de sus hoteles (muchos con tarifas por habitaciones de cinco estrellas) y otras actividades y empresas de turismo, sino también de otras dos fuentes. Una es su entidad empleadora, que cobra una comisión por servicio del 10% de los salarios que le pagan los hoteles (antes de que esos pagos sean convertidos de las monedas extranjeras a pesos cubanos). La segunda es su empresa inmobiliaria, Alмест, que recibe aproximadamente 80 millones de dólares por año por cargos de arrendamiento y mantenimiento de los 63 hoteles de Gaviota.<sup>31</sup>

En el caso de un hotel de propiedad enteramente cubana, sin administración externa, todas las ganancias permanecerían dentro del país. Si se trata de un hotel gestionado por una empresa de administración extranjera el monto disponible para la repatriación se limita a sus comisiones por administración; es decir, entre un 5 y un 10 por ciento de los ganancias operativos brutos. En nuestro ejemplo, esto significaría 483.000 dólares por año de la recaudación total de 23 millones de dólares, aunque esa suma podría ser mayor según las primas por rendimiento que se negocien. Si las empresas extranjeras dan créditos para la construcción también se beneficiarían de los intereses de la deuda, que pueden resultar lucrativos. Las fuentes de la industria indican que no son poco comunes las tasas de interés del 8 por ciento y los plazos de reembolso de cinco años.<sup>32</sup>

En conclusión, aproximadamente el 30 por ciento de la recaudación de un hotel típico con un contrato de administración saldría de Cuba mediante importaciones y comisiones; en el caso de un emprendimiento conjunto la cifra sería algo superior (según la participación extranjera en el capital, la reinversión, los impuestos y los arrendamientos); los ingresos restantes permanecen en Cuba. Estos cálculos no tienen en cuenta los efectos positivos indirectos en la economía, como los materiales de construcción importados correspondientes a las inversiones iniciales. Estas cifras sí ilustran el impacto positivo en la economía en general y, lo cual es aún más importante, destacan

---

<sup>31</sup> Según fuentes de la industria, los hoteles pagan aproximadamente 3.117 por habitación por año a Alмест en concepto de comisiones de arrendamiento y mantenimiento. Ese monto, multiplicado por 25.688 habitaciones, arroja una comisión anual de 80 millones de dólares. Según parámetros internacionales, esto infravaloraría las inversiones inmobiliarias.

<sup>32</sup> Tal como se destacó previamente, las empresas estatales que construyen hoteles nuevos suelen solicitar préstamos para cubrir los costos de construcción, normalmente con un plazo de cinco años y tasas de interés del 8 por ciento.



las categorías de gastos respecto de las cuales la adopción de cambios normativos en Cuba podría aumentar los efectos positivos de la industria en la economía (noción que se desarrollará en las recomendaciones incluidas más abajo).

**Tabla 4. Ejemplos de ingresos y costos habituales en la industria**

		CUC (en miles)	Porcentaje de costo del rubro gastado en importaciones	“Filtración” extranjera como porcentaje de ingresos
<b>Ingresos</b>	100%	22.995		
<b>Gastos</b>	100%	14.947		
Mano de obra	29%	4.260	0%	0%
Alimentos y bebidas	39%	5.829	66%	17%
Mantenimiento	7%	1.046	25%	1%
Servicios públicos	14%	2.093	50%	5%
Mercadotecnia	6%	897	100%	4%
Otros a/	6%	822	25%	1%
Ganancias operativos brutos (% de recaudación)	35%	8.048		
Contrato de administración al 6% de GOB		483	100%	2%
Ganancias antes de impuestos e intereses		7.565		
Rendimiento las ventas		33%		
Porcentaje de recaudación gastada en importaciones				29%

a/ Seguridad, seguros y varios

Fuente: Cálculos de los autores según entrevistas a empresas y fuentes secundarias (ver texto).

Es claro que estas cifras variarán según las tasas promedio de ocupación y a la recaudación promedio por habitación. Por ejemplo, en el supuesto de que los costos operativos del hotel puedan ajustarse sólo de manera parcial en el corto plazo, es probable que una caída de 5 puntos porcentuales en la tasa de ocupación reduzca los ingresos antes de impuestos e intereses a casi un 30 por ciento. Por otra parte, la rentabilidad aumenta cuando se registran mayores tasas de ocupación o una demanda más fuerte manifestada en cargos por habitación promedio elevados.

## **Beneficios para los trabajadores: mercados laborales y salarios**

Prácticamente todos los gastos directos por mano de obra permanecen dentro del país. Los expertos de la industria sugieren que el 29 por ciento de los gastos se destinan a abonar salarios. En



Cuba los hoteles emplean exclusivamente a cubanos contratados mediante entidades empleadoras estatales según lo disponen las normas legales, salvo en el caso de los contratos de administración celebrados con tal vez una media docena de expatriados y cuyo principal fin es supervisar operaciones relativas a alimentos y bebidas. Este importante retorno para los trabajadores cubanos no capta las propinas de los turistas, que pueden superar el salario básico en 10 o más veces. Dialogamos con trabajadores que señalaron que cobraban salarios básicos mensuales de CUP 600 o 25 dólares aunque recibían propinas en monedas fuertes de hasta USD 300 por mes durante la temporada alta. Otros gastos hoteleros directos, como el mantenimiento y los servicios públicos (electricidad, agua, telecomunicaciones) se pagan a otras empresas estatales.

Una característica poco común de la economía cubana es el sistema de contratación de trabajadores. En general las empresas no pueden contratar mano de obra de forma directa. Hay una entidad empleadora estatal (coloquialmente conocida como “bolsa empleadora”) que contrata, despide, resuelve conflictos laborales y establece las escalas salariales (se trata normalmente de una dependencia del ministerio del sector pertinente, por ejemplo, turismo o industrias ligeras, aunque Gaviota, con sus 27.000 empleados, es lo suficientemente grande como para contar con su propia entidad empleadora).<sup>33</sup> El hotel o establecimiento turístico recibe una lista de trabajadores aprobados del MINTUR de entre los cuales la empresa puede realizar una selección final para un puesto en particular. El MINTUR brinda capacitación a los empleados de hoteles, financiada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.<sup>34</sup>

La empresa paga la masa salarial a la entidad empleadora estatal, la cual a su vez les paga a los trabajadores. El hotelero le paga los salarios a la entidad empleadora en CUC, una moneda fuerte, a un valor nominal dado, pero la entidad les paga esos mismos salarios nominales a los trabajadores en pesos cubanos, los cuales tienen un valor muy inferior. El efecto para la empresa es la aplicación de un enorme impuesto al trabajo. En 2014 el salario mensual promedio en la categoría de “hoteles y restaurantes” era de CUP 377, lo cual es inferior al salario medio de CUP 584 (este salario básico no incluiría propinas).<sup>35</sup> Si mensualmente la empresa abona CUC 500 a la entidad empleadora y dicha entidad paga a los trabajadores un promedio de CUP 500 (teniendo en cuenta el tipo de cambio oficial de CUC/USD 1 = CUP 24) más del 90 por ciento del salario del empleado ingresa al tesoro estatal y la remuneración efectiva al trabajador se desinfla instantáneamente a 21 dólares por mes.

Por otra parte, las empresas depositan parte de sus ganancias en un fondo de estímulo que se distribuye como bonificaciones para los empleados. El Ministerio de Economía y Planificación negocia

---

<sup>33</sup> Katheryn Felipe González, “A look inside Cuba’s largest tourism enterprise”, *Granma*, 7 de septiembre de 2016.

<sup>34</sup> Richard E. Feinberg, *Open for Business: Building the New Cuban Economy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2016).

<sup>35</sup> ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba 2014*, “Empleo y salarios”, Tabla 7.4. Los salarios corresponden a empresas estatales o mixtas. Sorprendentemente, los salarios del sector hotelero y de restaurantes se redujeron de 465 en 2013 a 377 en 2014, mientras que el salario mensual nacional promedio informado aumentó de 471 a 584.

el monto de la contribución con el MINTUR. Dado que las bonificaciones se pagan en CUC, pueden agregar un 30 por ciento o más al salario de un empleado. Además, las propinas pueden ser varias veces superiores al salario básico. Por ejemplo, una camarera en el salón de desayuno VIP de un hotel cinco estrellas de La Habana afirmó ganar propinas de CUC 100 por mes.

## **Beneficios para la economía: compras locales**

Las compras realizadas en la economía local fortalecen los beneficios de la industria. Más importante aún es el gasto por comida y bebida. Un sondeo superficial de las ofertas de comida y bebida en varios hoteles de cuatro y cinco estrellas de La Habana y de la zona de playas sugiere que sería razonable suponer una división de dos tercios/un tercio entre productos locales e importados. Los alimentos producidos a nivel local incluyen algunos lácteos y carnes, pescados y mariscos (incluidas las langostas) y frutas y vegetales de estación; entre las bebidas locales se encuentra el agua embotellada, algunos refrescos y cervezas y, por supuesto, el ron cubano. Generalmente se importan el pollo (de proveedores estadounidenses), algunas carnes, yogures y cereales de desayuno, vegetales enlatados o congelados y bebidas alcohólicas que no sean ron o cervezas locales, entre otros artículos. Estos datos se corresponden con las cifras contenidas en las estadísticas comerciales internacionales. Si suponemos una división de dos tercios/un tercio, el 14 por ciento de la recaudación hotelera se escaparía del país en la importación de alimentos y bebidas para consumo turístico.

Un motivo por el que en la isla los beneficios directos de la industria son inferiores es que la agricultura cubana se ha rezagado en comparación con países similares. La oferta de productos representa una importante restricción, lo cual refleja los bajos precios y el acceso imperfecto a insumos modernos, como los fertilizantes. Los hoteleros se quejan de que uno de sus mayores problemas consiste en obtener fruta fresca, vegetales, carne y pescado para sus restaurantes. Uno de ellos remarcó: “A diario envió una flota de camiones para que registren la isla en busca de alimentos”.

Desde la revolución de 1959 el rendimiento de la agricultura cubana ha sido inferior al esperado. Las tímidas reformas introducidas en 2008 y las más intensas de 2012 autorizaron una cierta liberalización de precios, además de permitir la propiedad privada individual o por cooperativas. Se abrieron a las cooperativas y a agricultores privados las tierras estatales sin cultivar. Se autorizó a los productores a comercializar parte de sus cosechas (alrededor del 30 por ciento en 2013) tras la venta a los acopios (un sistema de distribución mayorista) estatales en donde se realiza la reventa a precios subsidiados. No obstante, las limitaciones al uso real de las tierras, las ventas obligatorias a precios deprimidos, los límites al uso de mano de obra, la capacitación inadecuada de los agricultores, las restricciones al acceso de insumos modernos como los fertilizantes constituyeron situaciones que lograron socavar la efectividad de la reforma sectorial. En su exhaustiva revisión de las reformas, Carmelo Mesa-Lago resalta que ya en 2013 “[t]odos los indicadores de producción, salvo unas pocas excepciones, se [encontraban] muy por debajo de los niveles de 1989” en lo que respecta a la agricultura.<sup>36</sup> Esta situación contrasta drásticamente con el rendimiento agrícola en la vecina

República Dominicana. Mientras que en 2014 y 2015 Cuba exportó un total de 650 millones de dólares en productos agrícolas, la República Dominicana exportó más del doble: 1.460 millones de dólares. En promedio, las exportaciones anuales de alimentos y productos agrícolas en la República Dominicana aumentaron un 26 por ciento en esos dos años en relación con el promedio de 2011 a 2012, período en el que en Cuba sufrieron una reducción del 14 por ciento. Asimismo, el cambio en la estructura de las exportaciones agrícolas en estas dos economías que alguna vez dependieron del azúcar no es menos notable. En 2015, el azúcar todavía representaba dos tercios de las exportaciones agrícolas cubanas, en tanto que en la República Dominicana era menos del 10 por ciento.

Una de las reformas introducidas en 2013 consistió en permitir que las cooperativas y los agricultores privados comercializaran sus productos a los hoteles y sectores turísticos.<sup>37</sup> No obstante, esta esperada apertura se vio socavada ya que el Gobierno revirtió sus medidas previas de liberalización de precios, además de restablecer controles de precios para reducir los efectos sobre los ciudadanos urbanos, aunque a costa del racionamiento efectivo. Es probable que la agricultura sufra aún más con las nuevas medidas de austeridad. En 2015 las importaciones de fertilizantes alcanzaron apenas tres cuartos de los niveles registrados en los años anteriores y es probable que un acceso más restringido a las monedas extranjeras empeore la situación en 2016. La profundización de esta conexión entre agricultura local y turismo podría impulsar el crecimiento de la economía en su conjunto, además de reducir la pobreza rural y mantener la igualdad de ingresos ante las presiones del mercado que se inclinan en la otra dirección.

Otros gastos incluidos en nuestro ejemplo se refieren a mantenimiento, servicios públicos y mercadotecnia. Dado que el mantenimiento mayor es responsabilidad del “propietario” (las inmobiliarias respectivas) estos rubros comprenden únicamente erogaciones menores y casi todos ellos son gastos locales relativos a mano de obra interna de las múltiples pequeñas empresas de servicios de construcción que han surgido desde las reformas de 2012. Entre sus servicios se encuentra la reparación de muebles, la plomería rudimentaria, el revoque de paredes, pintura y la carpintería. La mayor parte de los honorarios por mercadotecnia se incurre en el exterior y, en este caso, presumimos que sólo un tercio de los gastos se realiza localmente.

## Turismo interno

Entre las reformas dictadas por Raúl Castro se hallaba la de restaurar los derechos de los cubanos a acceder a los hoteles de playa y de otros tipos, así como a los restaurantes y tiendas que previamente se encontraban reservados para los turistas internacionales. A medida que los ingresos y

---

<sup>36</sup> Carmelo Mesa-Lago “Institutional Changes of Cuba’s Economic-Social Reforms: State and Market Roles, Progress, Hurdles, Comparisons, Monitoring and Effects” [Los cambios institucionales de las reformas socioeconómicas cubanas: Papel del Estado y del mercado, avances, obstáculos, comparaciones, seguimiento y efectos] en *Cuba’s Economic Change in Comparative Perspective* [El cambio económico de Cuba en perspectiva comparada], eds. Richard E. Feinberg y Ted Piccone (Washington, DC: Brookings Institution, 2014).

<sup>37</sup> *Ibíd.*

las remesas fueron aumentando, el uso del CUC se propagó fuera de los reducidos confines de la industria turística y, a medida que los ingresos en CUC del sector no estatal se fueron expandiendo, aumentó el turismo nacional de los residentes permanentes. Para 2015, el turismo interno se había convertido en un segmento importante del mercado, con ingresos equivalentes a CUC 310 millones (de los cuales CUC 138 millones correspondían a alojamiento y CUC 105 millones a gastronomía).<sup>38</sup> En la actualidad los operadores de los hoteles de playa recurren a los cubanos para ocupar sus habitaciones en la temporada baja de verano. Si bien el turismo interno permanece concentrado en los establecimientos de una, dos y tres estrellas y en las instalaciones gubernamentales de campismo, en 2014 hubo 446.304 pernотaciones de los residentes permanentes en hoteles de cuatro estrellas; las pernотaciones en hoteles y complejos vacacionales de cinco estrellas subieron de 129.656 en 2010 a 226.904 en 2014.<sup>39</sup> Este gasto interno constituye una porción relativamente pequeña (aunque importante y cada vez mayor) de la recaudación hotelera. Se trata de un indicador de la manera en la que la industria turística puede propagar la riqueza y ser beneficiaria de la prosperidad cubana que, si bien aún es incipiente, se halla en aumento.

## **Beneficios para el Tesoro: captación de recursos para el Estado**

### ***Las empresas estatales como fuentes de gran rentabilidad para el Gobierno***

El Gobierno extrae recursos del sector para financiar sus gastos recurrentes de varios modos. Los impuestos son uno de los canales. Oficialmente, el impuesto sobre la renta corporativa es del 35 por ciento. El segundo canal es un aporte directo del 10 por ciento para los beneficios de los trabajadores que, según los entrevistados, se toma primero del valor total de los ganancias operativos brutos. Un tercer mecanismo es el impuesto implícito al trabajo. Tal como se señaló, los hoteles le pagan a la entidad empleadora en CUC, pero esta les paga a los trabajadores en CUP, por lo que la diferencia después del pago de las comisiones por administración del 10 por ciento a la entidad empleadora representa el 87 por ciento del gasto salarial del sector que se devenga a favor del Gobierno. Si el gasto salarial equivale al 29 por ciento de los costos totales, tal como sucede en el ejemplo que presentamos previamente, la tasa impositiva efectiva representa el 25 por ciento de los costos del sector.

Un último mecanismo de recaudación es el sistema de doble moneda y de doble tipo de cambio. Su manifestación más evidente es el impuesto por conversión de moneda del 13 por ciento que grava todas las operaciones en dólares (aunque no se aplica a otras monedas). La versión más sutil se encuentra en el sistema de tipos de cambio múltiples en el que se ponen monedas extranjeras a

---

<sup>38</sup> ONEI, *Turismo Nacional: Indicadores Seleccionados, Enero – Diciembre 2015*, julio de 2016. <http://www.onei.cu/publicaciones/06turismoycomercio/indturismonacional/publicaciondic15.pdf>. El informe de la ONEI indica que los datos fueron recabados de las diversas agencias estatales de turismo, lo cual sugiere que pueden no incluir los ingresos gastados en el grupo privado de turismo. Muchas casas particulares les alquilan a los nacionales cubanos bajo una licencia gubernamental que se distingue de la autorización para alquilarles a los visitantes internacionales.

<sup>39</sup> ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba 2014 Turismo, Edición 2015*, Turismo, Tabla 15.6, "Pernотaciones de turistas nacionales en el conjuntos de los medios de alojamiento por tipo de establecimiento", <http://www.onei.cu/aec2014/15%20Turismo.pdf>.

disposición de las empresas estatales importadoras a tasas subsidiadas. En los últimos tiempos los subsidios a las empresas estatales importadoras de ciertos sectores, incluido el agrícola, implicaron la compra de dólares a 10 pesos (CUP) en lugar de 1 peso (CUP), si bien el impuesto/subsidio implícito que le corresponde al sector estatal es sustancial.

### ***Impuestos al sector privado***

Los operadores de casas particulares deben registrarse ante sus autoridades municipales como cuentapropistas y se encuentran sujetos a una serie de impuestos. Sin embargo, resulta difícil determinar la carga impositiva real: el Gobierno cubano publica pocas estadísticas pertinentes. Para muchos cuentapropistas cubanos la carga impositiva efectiva depende de la veracidad de sus declaraciones de ingresos. Ante la falta de tarjetas de crédito o de algún otro sistema confiable para registrar las ventas y dada la incapacidad de la poco experimentada administración de impuestos para auditar adecuadamente los retornos, se presume ampliamente que muchas empresas declaran ingresos extremadamente inferiores a los reales. En esos casos las tasas impositivas efectivas serían inferiores a las tasas legales y, en la práctica, no constituirían una restricción tan opresiva para el éxito comercial como podría parecer a primera vista.

Al igual que sucede con todos los emprendimientos cuentapropistas, a las casas particulares se les aplican numerosos tributos, tales como una cuota fija mensual, impuestos de seguridad social y un impuesto progresivo sobre la renta, que se abona de forma mensual y anual. Hay dos impuestos menores: la cuota fija mensual que debe abonarse independientemente de los ingresos y los aportes al sistema de la seguridad social. Por ejemplo, la propietaria de una casa particular en La Habana informó que en su propiedad para alquiler de 43 metros cuadrados, que debido a su excelente ubicación arrendaba a CUC 100 por noche, la cuota fija mensual era de CUP 720 (USD 30) y su aporte a la seguridad social ascendía a CUP 78 (USD 3,26). La carga más gravosa para las casas particulares es el impuesto sobre la renta del 10% que debe pagarse mensualmente como un tipo de retención y luego ajustarse a fin de año (declaración jurada). Este impuesto aumenta rápidamente de un 15 por ciento para las rentas anuales de entre CUP 10.000 y CUP 20.000 a un 50 por ciento para las rentas superiores a CUP 50.000, lo cual es equivalente a aproximadamente dos mil dólares. Las casas particulares que atienden a turistas internacionales reciben sus ingresos en CUC (que deben convertirse, a efectos impositivos, al tipo de cambio oficial de 24:1); a entre 30 y 50 CUC por noche por habitación, sus ingresos anuales normalmente superan la marca de los 2.000 dólares y entran en la categoría a la que se aplica el 50 por ciento. En efecto, la tasa impositiva efectiva aplicable a las utilidades podría incrementarse aún más, ya que las autoridades imponen diversos límites a la deducción de costos de los ingresos brutos.<sup>40</sup> Los negocios únicamente pueden deducir de sus ingresos brutos entre un 20 y un 50 por ciento de los costos y la elegibilidad de algunos gastos se encuentra completamente excluida. (No obstante, sólo el 50 por ciento de los gastos invocados debe encontrarse plenamente documentado en las declaraciones impositivas.)

---

<sup>40</sup> Entrevistas de los autores; ver también Richard E. Feinberg, *Open for Business: Building the New Cuban Economy*, 158-160.

También existen algunos impuestos más bajos (algunos los llamarían “impuestos para fastidiar”). Los negocios que desean anunciar su presencia con carteles u otro tipo de publicidad comercial deben solicitar un permiso de las autoridades locales y abonar impuestos de acuerdo con el tamaño exacto de sus publicidades. Estos impuestos también varían según el distrito, oscilando entre CUP 30 mensuales por metro cuadrado en “centros de servicios urbanos” y CUP 50 en distritos “de gran valor arquitectónico”. Las aprobaciones no pueden darse por sentadas, dado que las autoridades (incluido Instituto de Planificación Física, el organismo de planificación zonal municipal o provincial) evalúan las solicitudes de acuerdo con el interés público.

Para las pequeñas empresas, como las casas particulares, no existe impuesto sobre la nómina salarial para los primeros cinco empleados, aunque el sueldo básico sobre el que se calcula dicho impuesto aumenta con la cantidad de empleados: para 6 a 10 empleados, el salario básico promedio es 1,5 veces el salario regional promedio; para 11 a 15 empleados, equivale a dos veces el salario promedio; y para cualquier empleado adicional, el salario básico asciende a tres veces el promedio. Esta escala ascendente desalienta la expansión de los negocios y la creación de empleos (o incentiva las contrataciones informales). Cabe destacar que el código impositivo no impone límites a la cantidad de empleados.

## **Beneficios para las generaciones futuras: protección del medioambiente**

En materia de turismo la sustentabilidad abarca una gran variedad de cuestiones relativas a las políticas. El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) de Cuba define “desarrollo sostenible” del siguiente modo:

“Proceso de elevación sostenida y equitativa de la calidad de vida de las personas, mediante el cual se procura el crecimiento económico y el mejoramiento social, en una combinación armónica con la protección del medio ambiente, de modo que se satisfacen las necesidades de las actuales generaciones, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”.<sup>41</sup>

En algunos aspectos de sostenibilidad Cuba ha comenzado con el pie derecho. Gracias al legendario liderazgo de Eusebio Leal la renovación de La Habana Vieja ha respetado los criterios de sostenibilidad en varios sentidos. La arquitectura histórica se ha preservado, se han ofrecido viviendas alternativas a los desplazados y se han creado empleos decentes en los sectores de la construcción, de las ventas minoristas y de la hotelería. Se está dando prioridad a los artesanos y empresarios locales, por lo menos hasta el momento, por sobre las ubicuas marcas de lujo internacionales.<sup>42</sup> No obstante, Habanaguex ha sido recientemente adquirida por Gaviota, por lo que es

---

<sup>41</sup> CITMA, Plan del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2014-2020 (La Habana, 2014), 254. Para más información, véase Cuadro 2.

<sup>42</sup> Martha Oneida Pérez Cortés y Maidolys Iglesias Pérez, *Patrimonio y ciudadanía: Experiencias de participación en La Habana Vieja* (La Habana: Ediciones Bolona, 2014).

demasiado pronto para saber el trato que le dispensará la cadena de hotelería más grande de la nación a sus activos históricos.

El desarrollo costero es una historia más heterogénea. Observamos que, en el caso de los complejos vacacionales con todo incluido, algunos han conservado gran parte del hábitat natural (tales como los manglares costeros), además de presentar una arquitectura que encaja con buen gusto en el ecosistema circundante. También vimos ejemplos de cuadrados de hormigón poco atractivos y paisajes baldíos, despojados de vegetación. Atravesamos largos terraplenes que, a diferencia de lo indicado por algunos críticos, no habían bloqueado los patrones migratorios naturales de la vida marina; por el contrario, en cada kilómetro encontramos un puente o un tubo ancho para dar lugar a la vida acuática.

Cuba tiene la oportunidad de promocionarse como un destino turístico verde. Ya cuenta con una amplia legislación ambiental y una gran variedad de instituciones (ver Cuadro 2). No obstante, según un estudio notablemente autocrítico del CITMA, estas instituciones de control necesitan urgentemente más recursos, tanto en términos de personal calificado como de capacidad financiera. El documento del CITMA señala asimismo que los socios internacionales han estado brindando una valiosa ayuda e incluso tienen las puertas abiertas para contribuir aún más si así lo quisieran. Por ejemplo, el Fondo para la Defensa del Medio Ambiente ha estado colaborando con sus socios cubanos para preservar los arrecifes de coral y otros ecosistemas marinos y costeros.

## **Cuadro 2. Resumen analítico del *Plan del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2014-2020***

Cuba creó su primera área protegida en 1930. En el transcurso de las décadas siguientes, estableció un sistema de más de 200 parques nacionales y otras áreas protegidas que abarcan aproximadamente el 17% de su territorio nacional. Se ha modificado y actualizado en repetidas ocasiones un régimen jurídico integral con sus correspondientes instituciones de implementación, las cuales se relevan en detalle en ese documento de planificación elaborado por seis ministerios y 54 instituciones. Las autoridades y los científicos cubanos han trazado diligentemente mapas de la biodiversidad y del patrimonio nacional de la isla en riguroso detalle y comprenden plenamente las variadas justificaciones (socioeconómicas, climáticas, culturales, intergeneracionales) de su preservación.

El documento del CITMA contiene la siguiente definición de “desarrollo sostenible” (pág. 254):

“proceso de elevación sostenida y equitativa de la calidad de vida de las personas, mediante el cual se procura el crecimiento económico y el mejoramiento social, en una combinación armónica con la protección del medio ambiente, de modo que se satisfacen las necesidades de las actuales generaciones, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”.

En 1994, el Gobierno creó un ente equivalente a un ministerio de medio ambiente, el CITMA y, al año siguiente, el Centro Nacional de Áreas Protegidas (CNAP), que en la actualidad se halla bajo la égida del CITMA. El Ministerio de Agricultura y el CITMA, mediante del CNAP, adminis-



tran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Como es característico en el esquema de gobierno cubano el sistema nacional de áreas protegidas está sujeto a la supervisión de una junta interinstitucional de áreas protegidas integrada por ocho organismos gubernamentales, incluidos el CITMA, la Empresa Nacional para la Protección de la Flora y la Fauna y las fuerzas armadas.

Al igual que muchos otros documentos cubanos de planificación gubernamental el plan del SNAP contiene un extenso listado de metas y objetivos. A lo largo de 39 páginas cargadas, el documento enumera las actividades planificadas, e indica el organismo responsable en cada caso. No obstante, la mayoría de los objetivos no incluyen metas cuantitativas (aunque una se destaca: se plantarán árboles en el 80% de la superficie de las áreas protegidas nacionales (pág. 215)).

Otros dos defectos comunes a este tipo de documentos de planificación son dignos de mención. No están claras las prioridades: de todas estas metas y objetivos, ¿cuáles ameritan la atención de los altos funcionarios? Y, lo que resulta más desconcertante, el documento casi no estima costos financieros. Tampoco se trata en detalle el tema de las fuentes de financiamiento. El documento de planificación se destaca más por su recopilación de listas de resultados deseables que por su elaboración presupuestaria.

Sin embargo, el documento de planificación del SNAP es notable en un aspecto importante: es devastador en su crítica franca a los incumplimientos de las metas de los ejercicios de planificación anteriores. Los principales problemas identificados durante la implementación del plan 2009-2013 son, entre otros:

However, the SNAP planning document is remarkable in one important respect: it is devastating in its frank criticism of the failures to accomplish the goals of previous planning exercises. Principal problems identified during the implementation of the plan for 2009-2013 include:

- Más de la mitad de las áreas protegidas sufrió una falta absoluta de administración. Según un relevamiento de 52 áreas protegidas, el 79% se vio afectado por la escasez de equipamiento y el 64% por la escasez de transporte.
- Ha faltado capacidad técnica para formular planes operativos o llevar a cabo monitoreos y evaluaciones.
- El número de inspectores ha sido insuficiente para garantizar la implementación de la reglamentación.
- Generalmente, las estadísticas son inadecuadas y, cuando se elaboran, llegan demasiado tarde. No se han integrado correctamente a la planificación a futuro los datos recopilados sobre la base de proyectos piloto.

En términos generales, “[e]sta problemática se presenta en la mayoría de las áreas protegidas del sistema nacional, debido a las dificultades financieras (...)” (pág. 100). No obstante, la cooperación internacional ha sido de utilidad para zanjar brechas de financiamiento y capacitación, dando apoyo a aproximadamente el 51% de las áreas protegidas.



El documento del CITMA incluye una sección (aunque de sólo dos páginas) sobre “turismo sostenible” (págs. 232-233). Una vez más, los autores explican con franqueza los errores previos: pocos productos constituyen genuinamente turismo sostenible; los productos no están correctamente adecuados a los mercados específicos y existe una ausencia de mecanismos para la reinversión de los ingresos producidos por el turismo en la preservación de recursos y en la mejora de la calidad de vida en las comunidades locales.

*Fuente:* Resumen de los autores; Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) (2013).

## Sección 5. Requisitos de inversión para el logro de las metas de crecimiento del turismo en Cuba

**A** fin de lograr su objetivo declarado de triplicar los ingresos por turismo a más tardar en 2030 el Gobierno ha establecido la meta de agregar cerca de 108.000 habitaciones a las 50.000 existentes en hoteles de tres estrellas o superiores (según parámetros cubanos). Este aumento permitiría albergar hasta 10 millones de visitantes, sin incluir a los turistas de cruceros. Si Cuba desea alcanzar esta ambiciosa meta de inversión inmobiliaria calculamos que precisará en total unos 33.000 millones de dólares en inversiones nuevas durante los 15 años que restan hasta 2030 (un monto considerable en comparación con el tamaño total de la economía cubana o sus tasas de inversión actuales) (Tabla 5).

Esos 33.000 millones incluyen una inversión de casi 22.000 millones de dólares en habitaciones nuevas, con una depreciación acumulativa de 7 mil millones de dólares. Fuentes de la industria calcularon que en general los costos de construcción demandan 200.000 dólares por habitación en un hotel de cuatro estrellas. A este número le añadimos los costos de renovación de habitaciones “fuera de servicio” en 2015 (que, según cálculos de fuentes de la industria, se ubican actualmente en alrededor del 10 por ciento del total) durante un período de cinco años, o 200 millones de dólares. También partimos del supuesto de que alrededor del 5 por ciento de las habitaciones de tres estrellas o superiores deben ser remodeladas anualmente, lo cual representa un costo acumulado para 2030 de 1.200 millones de dólares. Finalmente, sumamos los costos de las conexiones de infraestructura para los nuevos hoteles (camino hacia las carreteras, tuberías para acceder a los servicios públicos y similares). Generalmente las fuentes de la industria agregan cerca de un 15 por ciento al costo de cada habitación, lo cual suma otros 3.200 millones de dólares al costo total de alcanzar la meta de 108.000 habitaciones adicionales.

Con estos supuestos la inversión en la industria turística equivaldría a aproximadamente mil millones de dólares en 2016 y aumentaría constantemente hasta alcanzar alrededor de 3.900 millones de dólares por año en 2030. Si la economía se expandiera en promedio a la misma tasa de crecimiento que en el período 2011-2015 (es decir, un 2,8 por ciento anual) y la inversión se mantu-

**Tabla 5: El cumplimiento de los objetivos cubanos de inversión costará mucho durante los próximos quince años**

	2016	2030	Acumulado
Cantidad de habitaciones, 3 estrellas y superiores, cantidad actual más nuevas proyectadas	53.986	158.000	108.000
<b>Requisitos de inversión (USD, en miles)</b>			
Costo de habitaciones nuevas (\$200.000 cada una)	797.233	2.333.242	21.600.000
Depreciación (habitaciones nuevas) a/	39.862	1.080.000	7.126.856
Renovación de habitaciones "fuera de servicio" b/	40.000	–	200.000
Remodelación de 5 por ciento de habitaciones existentes anualmente c/	43.189	126.400	1.170.148
Conexiones de infraestructura (agrega 15 por ciento del costo de las habitaciones)	119.585	349.986	3.240.000
<b>Total</b>	<b>1.039.868</b>	<b>3.889.629</b>	<b>33.337.004</b>
<b>Memo:</b>			
Porcentaje del PIB d/	1.3%	3.3%	
Porcentaje de inversión	13.1%	33.4%	

a/ Supone 20 años de vida de edificios

b/ Supone que el 10 por ciento de la cantidad inicial a 2015 requiere renovación y se realiza en un período de cinco años

c/ Supone que el 5 por ciento de las habitaciones existentes de hoteles de 3, 4 y 5 estrellas a 2015 se remodela anualmente por un costo de 16.000 dólares por habitación

d/ Supone un crecimiento anual del PIB de 2,8 por ciento (es decir, promedio de 2011 a 2015) y que la inversión se mantiene constante en un 10% del PIB

*Fuente:* Cálculos de los autores basados en estimaciones de costos de expertos de la industria. El PIB y las tasas de inversión provienen de las cuentas nacionales de Cuba.

viera constante a la tasa actual del 10 por ciento del PIB, el sector absorbería un monto cada vez mayor de la inversión nacional total y, según nuestras presunciones, aumentaría de un sexto de la inversión total a un tercio.

Es probable que sea preciso un aumento sustancial de la inversión integral en la economía, así como los ahorros para financiarla, a fin de que la industria se estructure del modo deseado por el Gobierno. El Gobierno no puede darse el lujo de duplicar la participación de la industria en la inversión nacional a costa de otras inversiones sectoriales que se necesitan desesperadamente. Además, estas cifras no tienen en cuenta las diversas inversiones indirectas necesarias para ajustarse a dicha expansión de la capacidad turística, con los correspondientes gastos de infraestructura de generación y transporte de energía eléctrica, agua y saneamiento, telecomunicaciones y servicios de Internet, entre otros, así como la ampliación de aeropuertos e instalaciones portuarias para cruceros y demás embarcaciones. Estas cifras tampoco incluyen otras instalaciones turísticas costosas que se han propuesto, tales como marinas y campos de golf, ni el mantenimiento y la mejora de áreas protegidas y reservas de vida silvestre para el ecoturismo. En conjunto, las mencionadas inversiones en infraestructura y demás inversiones indirectas aumentarían sustancialmente los requerimientos de inversión directa, e implicarían un aumento necesario del porcentaje de inversión

total actualmente ubicado en un 9 por ciento del PIB y muy por debajo de los promedios de 21 por ciento de América Latina.<sup>43</sup>

## Viabilidad de la estrategia de financiación

Cuando el Gobierno cubano anunció su estrategia de expansión turística no comunicó una estrategia para la financiación de sus planes. Esta falta de proyecciones financieras que la respalden es muy común para un Gobierno que sigue acostumbrado a los balances de “materiales” (es decir, contabilización de bienes en lugar de rubros financieros) que dominaron los ejercicios de planificación central de estilo soviético. No obstante, tal como se señaló previamente, dado que aparentemente alrededor del 70 por ciento de las nuevas habitaciones serán realizadas por las empresas del Estado sin capitales externos y que las empresas estatales cubanas serán propietarias mayoritarias del 30 por ciento de los emprendimientos conjuntos, al parecer Cuba planea financiar la mayor parte de su expansión turística con sus propias ganancias retenidas, quizás en combinación con deuda de corto plazo tomada de las empresas de administración.

Si Gaviota, la empresa estatal más grande, mantiene su participación del 40 por ciento de las habitaciones disponibles y Cuba cumple con su meta de añadir 108.000 habitaciones a más tardar en 2030, dicha compañía ofrecería 43.160 habitaciones nuevas. En La Habana agregará solamente 7.000 habitaciones nuevas entre 2018 y 2025, cifra que representa una fracción de sus planes para la zona de playas y bahías de la isla.<sup>44</sup> Por ejemplo, Gaviota será propietaria de Manzana de Gómez, un hotel de lujo de cinco estrellas y 246 habitaciones que ocupa el histórico complejo de edificios Gómez-Mena, y contratará a la cadena hotelera suiza Kempinski para que administre este emprendimiento insignia. También desarrollará las preciadas instalaciones de los hoteles Prado y Malecón (con la cadena francesa Accor) y Packard.<sup>45</sup>

La compañía ha señalado que construirá hoteles y los operará mediante contratos de gestión con administradores extranjeros. Dado que los emprendimientos conjuntos implican una participación en las ganancias, Gaviota prefiere limitar a sus socios extranjeros a contratos de administración que les exijan que se encarguen de la mercadotecnia internacional para asegurar tasas de ocupación rentables. Es posible que Gaviota cuente con la capacidad de generación de suficientes flujos de fondos internos como para financiar la expansión hotelera y que los planes de expansión de las otras empresas estatales dependan de asignaciones del Gobierno central.

---

<sup>43</sup> Indicadores del desarrollo mundial, promedios de datos disponibles desde 2011.

<sup>44</sup> País Oltuski, FITCuba 2016. El representante de Gaviota sostuvo que “hoy Gaviota opera (en La Habana) 1.294 habitaciones” y agregó que en todo el país “el grupo tiene hoy en explotación 62 hoteles y residencias de vacaciones con 26.752 habitaciones”.

<sup>45</sup> De hecho, gran parte de la construcción de hoteles en La Habana consistirá en la remodelación de hoteles viejos, proceso que ya se encuentra en marcha. Con unas pocas excepciones notables (Habana Libre, Riviera), estos clásicos urbanos, que normalmente cuentan con 100 habitaciones o menos, son mucho más pequeños que los complejos costeros de más de 500 habitaciones. Claire Boobbyear, “Cuba’s Hotel Challenges: A Guide to All the Projects in Process”, *Skift*, 6 de septiembre de 2016.

Esta estrategia de emplear las ganancias retenidas puede tener sentido desde la perspectiva de los conglomerados sectoriales pero, tal como se analizará en la siguiente sección y dada la limitación de moneda extranjera que aqueja a la economía, parece poco probable que haya suficientes fondos y ahorros internos para alcanzar las ambiciosas metas de Cuba.

# Sección 6. Conclusiones y recomendaciones en materia de políticas

## Opciones de políticas para Cuba: aprovechamiento de la industria para aumentar ingresos

Cuba ha sentado las bases para un crecimiento posiblemente rápido del sector turístico. Cuenta con abundantes atracciones turísticas, recursos naturales no desarrollados y una cultura acogedora que lo convierten en una joya entre las Antillas Mayores del Caribe. Además del predominante turismo urbano y de playa, el Gobierno está planeando ofertas turísticas diversificadas como el turismo médico, el ecológico y el de aventura, los deportes acuáticos y la navegación e incluso degustaciones culinarias y reconstrucciones de los hechos de la revolución (siguiendo los pasos de Fidel Castro en la Sierra Maestra) (Anexo C). El Gobierno ha trazado planes ambiciosos hasta 2030. Por otra parte, su estrategia de aspirar a ascender en la cadena de valor mediante el incremento del valor agregado nacional promete convertir la industria en un motor de crecimiento. Las cadenas hoteleras, las empresas constructoras y los pequeños contratistas privados de Cuba han desarrollado capacidades que podrían contribuir a las ganancias por exportaciones mediante la oferta de sus servicios al exterior. No obstante, el logro de los objetivos exige sortear obstáculos clave para el crecimiento del sector (y de la economía). Cuba puede moldear los patrones de crecimiento y la gama de productos de la industria turística a fin de promover las tan necesitadas reformas económicas estructurales.

### **Financiamiento**

El financiamiento será aún más limitado que antes debido a las medidas de austeridad recientemente anunciadas para hacer frente a la crisis cambiaria extranjera. Dadas las restricciones del actual marco de políticas y las fuentes de financiamiento disponibles es factible que la consecución del nivel deseado de inversiones aumente las presiones que ya son evidentes en la economía, en lugar de aliviarlas. Dicho de otro modo, aunque los objetivos del Gobierno son razonables (y logrables) es probable que exijan un ajuste del marco de políticas vigente a fin de abrir nuevas fuentes de financiamiento a la inversión. Parece muy poco posible que el Gobierno pueda movilizar los 33.000 millones de dólares necesarios para alcanzar sus objetivos sin crear presiones severas e insostenibles en otros sectores de la economía.

Si bien Gaviota cuenta con un flujo de efectivo enorme y puede financiar gran parte de sus recursos internos mediante ganancias retenidas, esto conlleva la pérdida de la oportunidad de apalancar la capacidad de generación de moneda extranjera que tiene la industria. Como consecuencia de todos estos flujos de ingresos, al parecer Gaviota cree poder financiar su expansión planeada con flujos de efectivo internos, complementados ocasionalmente con préstamos de mediano plazo para construcción otorgados por sus socios administradores extranjeros. En vez de intentar financiar estas inversiones con el flujo de efectivo interno del sector turístico tendría más sentido, desde la perspectiva de los intereses nacionales, aceptar más capital extranjero y financiamiento mediante endeudamiento y extraer algunos recursos sectoriales para financiar otras necesidades nacionales, como la construcción de la tan necesaria infraestructura y la mejora de los servicios sociales. El Gobierno cuenta con varios instrumentos poderosos para regular el desarrollo del sector y extraer recursos para el resto de la economía, por lo que ya no precisa mantener una participación mayoritaria en ciertas empresas. Lo que sí necesita es reemplazar los mecanismos existentes de tributación implícita por modalidades explícitas modernas.

### ***Eliminación de obstáculos burocráticos a las inversiones***

Si la industria turística ha de beneficiarse del ingreso de capital externo, Cuba deberá revisar algunos de los impedimentos a la inversión extranjera que han ahogado la mayoría de los proyectos de dicha inversión en toda la isla. La legislación cubana de inversión extranjera, así como sus disposiciones impositivas, son acordes a las normas internacionales y no constituyen un impedimento importante a las inversiones internacionales. Por el contrario, el obstáculo más significativo ha sido el proceso burocrático de aprobación (poco transparente, prolongado y compuesto por múltiples etapas). Salvo por algunos emprendimientos menores en los que puede ser suficiente una aprobación de nivel ministerial, las inversiones extranjeras deben obtener la aprobación de una pirámide de actores burocráticos que culmina en la cima de la jerarquía cubana, con el Consejo de Ministros o el Consejo de Estado. El Presidente Raúl Castro firma personalmente los proyectos de mayor importancia, por lo que ha surgido una brecha muy amplia entre la meta de atracción de inversiones extranjeras que frecuentemente declara el Gobierno y su capacidad de aprobar e implementar proyectos concretos.<sup>46</sup>

En cuanto al sector turístico, el Gobierno ha anunciado una gran serie de posibles proyectos de hoteles y complejos vacacionales en su publicación anual, “Cartera de Oportunidades de Inversión Extranjera”.<sup>47</sup> Gran cantidad de inversores extranjeros han expresado desde hace tiempo su fuerte interés en muchas de estas oportunidades, pero las aprobaciones solo se conceden a una pequeña fracción de las oportunidades anunciadas oficialmente. Las demoras obedecen a diversos factores profundamente arraigados, como la burocracia excesiva, la existencia de escasos incentivos para que los

---

<sup>46</sup> Feinberg 2016, en particular los capítulos 4-5.

<sup>47</sup> Para la versión de 2015, ver *Cartera de Oportunidades de Inversión Extranjera 2015 de Cuba*, <http://www.granma.cu/file/sp/cartera-de-oportunidades-de-inversion-extranjera-23/datos/documentos/Portfolio%20of%20Opportunities%20for%20Foreign%20Investment%202015.pdf>; las páginas 89-113 enumeran propuestas de proyectos turísticos, incluidos 97 contratos de administración de hoteles, 25 proyectos de desarrollo hotelero y cinco contratos de administración de marinas.

burócratas aceleren las autorizaciones y un desagrado ideológico residual por el turismo internacional. A fin de aprovechar plenamente la disponibilidad de financiamiento internacional el Gobierno tendrá que trabajar de forma más sistemática y urgente para flexibilizar cada una de estas restricciones.

### ***Promoción de la inversión privada***

Las casas particulares ofrecen un potencial modelo de éxito, ya que captan cuantiosos ahorros externos e internos, a la vez que mantienen la titularidad legal en manos de los cubanos que viven en la isla. Las remesas, los préstamos e incluso las pequeñas inversiones de partes privadas del extranjero han impulsado una floreciente industria nacional. El ahorro externo ha aumentado las inversiones totales en ofertas de productos que generan buenos empleos y riqueza nacional.

La incentivación de la inversión privada en casas particulares abriría nuevas fuentes de moneda extranjera y debería constituir una prioridad. En la actualidad estas transacciones son generalmente informales, por lo que el Gobierno no posee el beneficio del pleno valor impositivo ni una idea clara de la titularidad real de las propiedades. Una reforma simple pero de amplio alcance permitiría que los cubanos fueran propietarios legales de más de una vivienda privada. Una reforma complementaria consistiría en modernizar y simplificar la estructura impositiva aplicable a las empresas y a los propietarios privados, lo que reduciría la frecuencia de las declaraciones, automatizaría las operaciones vinculadas al sistema bancario e introduciría un impuesto sobre la propiedad.

Es posible que, con algunas excepciones y durante algún tiempo, el Gobierno desee mantener la prohibición general que establece que los no cubanos no pueden ser propietarios. A pesar de los recientes aumentos en las ubicaciones de primer nivel, las viviendas y propiedades se encuentran muy por debajo de los valores de los mercados internacionales por lo que una liberalización prematura conllevaría el riesgo de enajenación de amplias franjas de las principales ciudades cubanas a favor de propietarios extranjeros a cambio de flujos de capital que se percibirían una sola vez.

Un mecanismo para facilitar el acceso al financiamiento extranjero y preservar simultáneamente la titularidad nacional es la creación de un mercado cuasi-hipotecario con un banco corresponsal que vendiera bonos o papeles comerciales en Estados Unidos o en Europa a fin de brindar financiamiento a largo plazo para las renovaciones de viviendas de La Habana y otras localidades. El riesgo de descalce monetario quedaría compensado debido a la inversión en una actividad de exportación (casas particulares) y el banco podría tomar en garantía el inmueble en cuestión, el cual se vendería posteriormente a otros cubanos en caso de incumplimiento. Los intereses serían muy inferiores a las tasas informales de las que actualmente disponen los propietarios de hogares cubanos y los potenciales propietarios de casas particulares para el financiamiento de la construcción (si es que disponen de alguna). Este mecanismo les permitiría mantener la titularidad de sus bienes nacionales e incrementaría marcadamente el ingreso de flujos extranjeros a la industria, además de posibilitar que la sociedad retenga las ganancias de capital durante el período de ajuste de los precios internacionales. También permitiría que el mercado informal (y a veces ilegal) se vuelva legal



y transparente, dándole al Gobierno la oportunidad de fijar tasaciones a precios de mercado para un potencial impuesto sobre la propiedad.

**Aumento de los beneficios para Cuba**

El Gobierno cubano ha señalado que desea mejorar la calidad general de sus ofertas y atraer mayores ingresos por turista, como lo han hecho otros países

de la región.<sup>48</sup> Hasta la fecha Cuba se ha concentrado en ofertas turísticas a buen precio, con complejos vacacionales de playa de bajo costo y con todo incluido. Según la categoría turística de que se trate hay grandes diferencias entre las tarifas diarias promedio por habitación (TDP). A modo de ejemplo en la Tabla 6 se incluyen las tarifas del mercado estadounidense.

**Tabla 6. El mercado estadounidense cuenta con una amplia variedad de tarifas diarias promedio por habitación**

Clase de habitación	Tarifa diaria prom. por hab. (USD)
De lujo	322
Superior	183
Estándar	81
Económica	58

Fuente: STR, “Weekly Hotel Review,” 2015

Hasta ahora en términos generales Cuba se ha dedicado a las tres categorías más bajas, prestando servicios a turistas de Canadá y Europa que buscan una buena relación precio-calidad. Pero el Gobierno ha reconocido que debe aumentar la calidad de su oferta y orientarse hacia los alojamientos superiores y de lujo. Esto implica invertir en mejores instalaciones y servicios, lo que implica mayor capacitación del personal, mejora de los servicios de comida y bebida y mantenimiento de la planta física en mejores condiciones de funcionamiento. Aunque ninguno de estos desafíos es insuperable, demandarán una realineación de los incentivos para la administración y la asignación de más recursos de inversión para la formación de trabajadores y el mantenimiento edilicio. Los administradores deberán centrarse fundamentalmente en el servicio a los clientes, y deberán ser recompensados por dicha tarea. Para la industria del turismo en su conjunto, especialmente en el caso de los grandes grupos de empresas estatales, esta situación implicará un paso de la competencia de precios a la competencia de calidad y marcas.

La base de esta estrategia es la necesidad de reconsiderar sus inversiones en grandes hoteles y complejos vacacionales que atienden hasta 500 o 1.000 visitantes por vez. De cara al futuro es posible que sea mejor para Cuba salpicar la isla con destinos más pequeños y personalizados. Los establecimientos de menor tamaño pueden ofrecer una experiencia ecológica y auténtica, un producto turístico diferenciado que genera una ventaja comparativa respecto de otros destinos. Al mismo tiempo los grandes complejos vacacionales situados en enclaves también dependen más de importaciones estandarizadas de gran escala para cumplir con algunos de sus requerimientos de insumos en materia de comida, bebida y mobiliario, por ejemplo. En este sentido, la República Dominicana y Costa Rica ofrecen un rumbo estratégico. La cantidad promedio de habitaciones por establecimiento en 2012 en la República Dominicana ascendió a 96, mientras que en Costa Rica el sólo llegó a 18. En Cuba, la cantidad promedio de habitaciones por establecimiento fue de 150.

<sup>48</sup> Marrero, FITCuba 2016.

### ***Mejora de la calidad de servicio***

A pesar de haber progresado en muchos lugares, el servicio en Cuba deberá mejorar significativamente para alcanzar la categoría de cuatro y cinco estrellas de los estándares internacionales. Los empleos en el sector turístico son preciados por el acceso a propinas y a mejores condiciones de trabajo. Aun así, la falta de flexibilidad salarial y la plena discreción de la administración en lo que respecta a ascensos, contrataciones y despidos privan a los administradores hoteleros de herramientas importantes para mejorar el servicio y la productividad.

Debido al sistema de contratación de mano de obra los trabajadores hoteleros tienen una lealtad doble: hacia la administración del hotel y hacia la entidad empleadora. Los representantes de dicha entidad supervisan y evalúan el rendimiento del personal hoteleros, determinan las escalas salariales, abonan directamente el salario mensual y tienen la última palabra en materia de despidos y traslados de empleados a otros establecimientos turísticos. En el caso de los emprendimientos conjuntos o los contratos de administración internacionales la cantidad de expatriados es únicamente de tres a seis miembros del personal (un gerente general y gerentes en los sectores de comida y bebida, alojamiento y entretenimiento); los empleados cubanos recurren a esos expatriados para la orientación diaria y la adquisición de capacidades. Un sagaz empleado que ha trabajado mucho tiempo en el Meliá Cohiba en La Habana señaló: “Trabajo para Cubanacán, que es quien paga mi salario. Meliá es solamente un asesor externo”.

Esta inusual jerarquía doble minimiza la autoridad de los administradores de mayor rango de los hoteles. También puede reducir su interés en invertir en la capacitación de los trabajadores, ya que carecen de control sobre los incentivos para motivarlos (salarios, ascensos y colocaciones futuras). Aunque todos los gerentes hoteleros con los que nos entrevistamos destacaron su atención a la capacitación del personal, pocos parecieron contar con un plan de capacitación riguroso. Resulta obvio para los viajeros experimentados que si Cuba desea mejorar la calidad general de sus ofertas turísticas la industria hotelera de la isla deberá invertir más en la formación del personal. A fin de brindar un mejor servicio los hoteles deberán aumentar la relación entre empleados y huéspedes (un importante indicador de la calidad del servicio), además de aceptar que en general una mejor atención implica mayores costos operativos por huésped. El reciente aumento en los precios de los hoteles brinda un amplio margen para la obtención de mayores ganancias y para la realización de mayores inversiones en la calidad del servicio.

### ***Profundización de las conexiones internas***

El Gobierno ha aprovechado muy someramente el potencial que tiene la industria de estimular el crecimiento integral de la economía. La agricultura es uno de los sectores que espera proporcionar una contribución mayor.

Si la industria turística ha de convertirse en un motor de crecimiento que beneficie a todos los cubanos resulta insostenible la actual disyuntiva malévola de asignar alimentos a los turistas o a

los nacionales. Una mejor combinación de políticas consiste en la liberalización progresiva de los precios del sector agrícola acompañada de otras reformas favorables al crecimiento, así como la creación de incentivos para que los agricultores produzcan alimentos y la mitigación de los efectos en las ciudades respecto de la población urbana de bajos recursos mediante subsidios directos y específicos a través del sistema de libretas de racionamiento. Durante la transición hacia una agricultura más productiva, la eliminación paulatina del sistema de doble moneda/doble tipo de cambio exigirá que se mantengan algunos subsidios para los insumos agrícolas importados en el contexto de un programa para reducirlos gradualmente con el tiempo.

### ***Promoción de la conectividad***

Mediante sus incipientes esfuerzos por ampliar Internet, los servicios de telefonía y las conexiones aéreas, Cuba ha tomado medidas para conectar mejor su economía con el resto del mundo. Aun así, el acceso a Internet por persona en la isla se encuentra entre los más bajos del mundo y es muy inferior al nivel de ingresos per cápita del país. No obstante, Internet es fundamental para el desarrollo de la industria turística. Cada vez más los consumidores (tanto en viajes de negocios como de placer) procuran la conectividad como una condición para vacaciones de calidad: los negocios la precisan para realizar reservas, participar en actividades de mercadotecnia e incluso liquidar cuentas extranjeras.

El Gobierno ha comenzado a negociar con empresas estadounidenses de telecomunicaciones a fin de ampliar la cobertura a Cuba. En septiembre de 2015 comenzó a ofrecerse en Cuba un servicio de itinerancia por medio de Vodaphone, aunque lanzado mediante su propia red en marzo de 2016. Seguidamente, Sprint hizo lo propio en noviembre de 2015 para luego expandir su servicio en abril de 2016. En agosto de 2016 AT&T celebró un acuerdo con la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba (ETECSA) para ofrecer interconexión directa de telefonía e itinerancia. De este modo se permitiría la transmisión de tráfico de voz, texto y datos.<sup>49</sup> Aun así, el acceso a Internet y a la telefonía móvil sigue siendo esporádico, caro y de calidad inferior a los estándares internacionales.

La disponibilidad de conexiones de transporte aéreo es igualmente fundamental para el desarrollo de la industria.<sup>50</sup> Como parte del acercamiento bilateral, Estados Unidos y Cuba llegaron a un acuerdo para establecer una regularidad en la programación de los servicios aéreos, además de los vuelos chárter que ya existían entre ambos países. Durante el verano de 2016 el Departamento de Transporte de Estados Unidos autorizó a seis líneas aéreas estadounidenses a que comenzaran a operar vuelos entre cinco ciudades de ese país y nueve ciudades cubanas. También autorizó que hasta ocho líneas aéreas estadounidenses brindaran conexiones entre La Habana y 10 ciudades

---

<sup>49</sup> "ATT to offer direct Roaming to Wireless Services in Cuba", *Yahoo*, 23 de agosto de 2016, <http://finance.yahoo.com/news/t-offer-direct-roaming-wireless-143802312.html>.

<sup>50</sup> Un estudio relativo al Caribe determinó que "...aumentar la cantidad de vuelos es considerado el modo más efectivo de aumentar los arribos de turistas de forma sostenida". Sebastian Acevedo, Lu Han, Hye Sun Kim y Nicole Laframboise "Flying to Paradise: The Role of Airlift in the Caribbean Tourism Industry", Documento de Trabajo del FMI WP/16/33 (Washington, DC: 2016).

estadounidenses diferentes.<sup>51</sup> Con un total de hasta 110 vuelos de ida y vuelta semanales, las líneas aéreas estadounidenses podrían agregar más de un millón de asientos por año al tráfico entre ambas naciones.

### **Política fiscal: captación de rentas del sector**

Dado que el turismo es una fuente importante de crecimiento y de ingresos en moneda extranjera el Estado debe captar una porción de su recaudación para financiar la inversión en otros sectores. En la actualidad el Estado capta estos recursos de manera ineficiente con los sistemas de doble moneda y múltiples tipos de cambio (lo que en efecto grava la exportación y subsidia la importación), con un sistema de pago a la mano de obra que les permite a la entidad empleadora y al Estado aplicar un impuesto al salario exorbitante, con la propiedad estatal del sector y con impuestos directos. Con excepción de estos últimos, todos los demás instrumentos implican distorsiones contraproducentes. No obstante, no se pueden desarticular fácilmente si no se implementan métodos tributarios más modernos.

Las pautas de reforma de 2011 apuntaban a una unificación del sistema de múltiples tipos de cambio. Lamentablemente esta reforma esencial se pospuso en repetidas ocasiones y ahora, en medio de la escasez de divisas, su implementación se ha tornado más dificultosa. El sistema actual de aplicación efectiva de onerosos impuestos sobre las exportaciones y el subsidio a las importaciones exagera el déficit en cuenta corriente: se trata de lo opuesto a lo que se necesitaría para superar la limitación de moneda extranjera y, en última instancia, genera un racionamiento administrativo ineficiente.

Augusto De La Torre y Alain Ize han elaborado cuatro alternativas de reforma.<sup>52</sup> Favorecen la que denominan la estrategia del “big bang con amortiguación fiscal” para la unificación de los tipos de cambio. A esta unificación inmediata de los múltiples tipos de cambio y la doble moneda deben sumarse la aplicación de impuestos de suma fija transitorios a las empresas con ingresos en CUC y el otorgamiento de subsidios a las que compran en CUC. Dichos impuestos y subsidios se eliminarían progresivamente tras unos pocos años. En efecto, la proliferación de operaciones en CUC en toda Cuba desde que se analizó esta transición puede haber acelerado el ajuste de precios relativos. Aun así, el nivel de los precios internos está muy por debajo de los precios internacionales de varios bienes y servicios similares, lo que empuja al sistema a la asignación administrativa y al racionamiento efectivo.

En consecuencia, desde el punto de vista de la industria turística, una de las primeras medidas que debe implementarse consiste en poner en marcha los elementos de un sistema tributario mod-

---

<sup>51</sup> Departamento de Transporte de Estados Unidos, “Fact Sheet – DOT Issues Order Approving U.S.-Cuba Service to Cities Other Than Havana”, <https://www.transportation.gov/sites/dot.gov/files/docs/CubanonHavanaFactSheet.pdf>.

<sup>52</sup> Augusto de la Torre y Alain Ize, “Exchange Rate Unification: The Cuban Case” [La unificación del tipo de cambio: el caso cubano], en *Cuba’s Economic Change in Comparative Perspective* [El cambio económico en Cuba en perspectiva comparada], eds. Richard E. Feinberg y Ted Piccone (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2014).

erno que reemplace efectivamente el impuesto cambiario implícito. Al igual que sucede con otras industrias exportadoras, la industria turística se vería beneficiada de cualquier unificación a un tipo de cambio entre 24 pesos por dólar y 1 peso por dólar. Si el nuevo tipo de cambio del dólar fuera, por ejemplo, de 10, la unificación significaría que las empresas del sector ganarían 10 pesos por cada dólar, y podrían así registrar ganancias extraordinarias inmediatas. El ajuste se facilitaría con la aplicación de un impuesto sobre estas ganancias y su utilización para amortiguar el ajuste de los sectores importadores (como la industria energética y partes del sector agrícola interno), así como para proveer recursos al tesoro.

Un sistema tributario nuevo y más eficiente (que promueva el crecimiento y brinde recursos al Gobierno para la inversión productiva y para proporcionar servicios sociales de mejor calidad) podría incluir un impuesto al valor agregado (IVA) a los servicios hoteleros y turísticos, la retención de un impuesto sobre los ingresos personales de todos los empleados de la industria (lo que el Gobierno está comenzado a hacer en todo el país respecto de los empleados estatales) y otro a la propiedad, que le permitiría al Estado recuperar parte de la inversión en su infraestructura a medida que aumenta el valor de los inmuebles. Un impuesto sobre la propiedad sería de especial importancia. Al parecer los pagos que se declaran en materia de alquiler de propiedades y tierras parecen subestimar exageradamente su verdadero valor. Asimismo, el aumento de los ingresos en Cuba también se traducirá en un incremento del valor de los inmuebles urbanos y costeros. Un sistema tributario aplicable a terrenos y edificios puede captar parte de estos valores ascendentes a favor del Gobierno: estos sólidos ingresos aportarán fondos para la expansión de una infraestructura muy necesaria.

Si bien actualmente la austeridad es la regla, el auge del turismo ofrece la oportunidad de comenzar a extraer los extraordinarios réditos potenciales de la industria (aunque no debe hacerse tan drásticamente como para matar a la gallina de los huevos de oro) y canalizarlos hacia la sustitución productiva de importaciones, así como hacia actividades que ahorren divisas, como la agricultura, ciertas manufacturas livianas y la producción de energía eficiente.

### ***Impuestos al sector privado***

Dado que las autoridades fiscales no están habituadas a cobrarle impuestos a un gran número de entidades privadas, necesitan con urgencia aumentar sus capacidades de recaudación y auditoría, además de digitalizar lo que todavía es, en gran parte, un proceso anticuado en papel. Una base impositiva más amplia permitiría tener ingresos más altos y tasas más bajas. Un régimen tributario inteligente debe desalentar la informalidad y la evasión fiscal (a diferencia de las altas tasas existentes, que estimulan la subnotificación de ingresos) e incentivar declaraciones honestas y la participación de los contribuyentes, además de incentivar la inversión y la creación de empleos.

Para fomentar este aspecto prometedor del futuro turístico de Cuba, el Gobierno debe reconsiderar el régimen impositivo que se aplica a las casas particulares, además de modificar los impuestos a la nómina para estimular la creación de empleos en lugar de desincentivarla. De lo contrario, a medida

que crezca el negocio, el propietario se verá tentado de tener empleados en condiciones informales sin declararlos, lejos de los ojos de las autoridades fiscales pero también sin la protección brindada por las normas laborales gubernamentales.

Las autoridades, como el MINTUR y el MINTRAB, también podrían promover un programa de certificación que garantice la seguridad del alojamiento para el turista. Un antecedente útil es la Certificación para la Sostenibilidad Turística en Costa Rica, con su directorio integrado por distintos grupos de interés.

### **Organización sectorial: mejora de la productividad**

Uno de los objetivos centrales de la dirigencia cubana actual es mejorar la gestión y la eficiencia del sector turístico. La abundante bibliografía en materia de economías de transición y sociedades estatales destaca el rol de los incentivos en todos los niveles de la empresa cuando se pretende resolver el problema mandante-mandatario que afecta a todo el gobierno corporativo: los incentivos para los propietarios, administradores y empleados.<sup>53</sup> Existen distintos elementos que contribuyen a los incentivos que fomentan el crecimiento de la productividad: competencia, limitaciones presupuestarias estrictas, contratos orientados a resultados (tanto a nivel empresa como de gerencia), e instituciones de control que funcionen correctamente.<sup>54</sup>

Dentro del sector turístico las reformas políticas que abrieron ciertos servicios (restaurantes, casas particulares, taxis y construcción/remodelación) a la competencia privada o no estatal trajeron nuevos competidores para las empresas estatales en algunos segmentos de la economía. Según se ha informado, en estos sectores ha aumentado el empleo y mejorado la calidad del servicio. Dado que los grandes conglomerados turísticos se enfrentan a competidores a través de los mercados internacionales, su rendimiento es algo más fácil de medir, al menos a nivel agregado (como demuestran los datos en el presente ensayo).

Los recientes esfuerzos en toda la economía por reorganizar los grandes conglomerados estatales ubicándolos en el seno de empresas controlantes también pueden ser indicativos de intentos de descentralizar la gestión, aislar a las empresas de la injerencia política en las decisiones de los administradores y establecer limitaciones presupuestarias estrictas.

Las áreas en las que los incentivos parecen estar alineados correctamente para maximizar la productividad se relacionan con la administración extranjera de los hoteles. Los contratos de admin-

---

<sup>53</sup> En economías de mercado avanzadas, en las que las grandes empresas que cotizan en bolsa tienen cientos de miles de dueños que son titulares de pequeñas cantidades de acciones, los intereses de los diversos accionistas propietarios (mandante) pueden diferir de los de la gerencia (mandatario) que controla efectivamente la compañía (Oliver E. Williamson, *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc, 1964)). En un sistema económico dominado por las empresas estatales, surge un problema análogo: la gerencia (mandatario) posee información que los entes supervisores y las autoridades gubernamentales (mandante) no tienen y sus intereses no siempre están alineados.

<sup>54</sup> Banco Mundial, *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership* (Banco Mundial: Washington, D.C., 1995).

istración contienen incentivos para un mejor rendimiento y los propietarios de empresas estatales realizan reuniones periódicas, en general mensuales y trimestrales, con el equipo de gerentes de mayor rango para evaluar el rendimiento. En muchos otros países en vías de desarrollo ha quedado demostrado que esta alineación de incentivos funciona, en parte porque la competencia en la industria reduce la brecha de información que, de lo contrario, sufriría el propietario respecto de la gerencia. Asimismo, muchos de los hoteles más importantes suelen preferir contratos de administración porque su exposición financiera a largo plazo en materia edilicia y de instalaciones es mínima. Los plazos de pago suelen ser cortos aunque se hayan financiado mediante créditos durante la construcción, lo cual les permite concentrarse en sus fortalezas: administración, mercadotecnia y servicio.

Los incentivos a la mano de obra y a la administración de los bienes no están tan bien alineados como para fomentar aumentos de la productividad. (Los aspectos relativos a la mano de obra se trataron anteriormente). La división entre los propietarios de los inmuebles (las inmobiliarias) y los operadores implica que el mantenimiento se lleva la peor parte. Si bien el operador puede asumir pequeños gastos de mantenimiento (por ejemplo, la pintura de una habitación), el propietario es responsable de los gastos más grandes (como el mantenimiento de ascensores). Dado que el pago por la utilización de las instalaciones hoteleras suele ser muy bajo, el presupuesto de mantenimiento de un grupo hotelero en general se agota antes del final del año. Además, como en el presupuesto de capital todas las partidas de gran magnitud deben incluirse en el plan nacional, es frecuente que las piezas rotas de los equipos no se reparen hasta el año siguiente.

Existen dos factores adicionales que inhiben la supervisión gubernamental del sector estatal y que, de no existir, motivaría un rendimiento más sólido a nivel empresa. En primer lugar, la ausencia de indicadores confiables del mercado en toda la economía (en particular en materia de divisas) y el consiguiente predominio de la asignación, el racionamiento y los amplios subsidios cruzados del Gobierno implican que la rentabilidad y la medición de la productividad de la mano de obra no son señales confiables del rendimiento. En segundo lugar, la ausencia de cuentas financieras publicadas y auditadas implica que los integrantes del gabinete económico no tienen manera independiente de verificar el rendimiento de los subsectores de la economía, y menos aún de compararlo con otros indicadores de rendimiento internacionales. Además de avanzar con mayor determinación hacia la unificación del tipo de cambio (objetivo que el Gobierno ha expresado hace tiempo) Cuba podría implementar la práctica de la contabilidad corporativa moderna y transparente a los fines de facilitar la supervisión.

### ***Mejora del medioambiente y el paisaje urbano***

Los programas de certificación son un medio para elevar los estándares y brindar garantías al consumidor. Por ejemplo, el Instituto Costarricense de Turismo ofrece la Certificación para la Sostenibilidad Turística, que califica los establecimientos turísticos con un sistema de cinco estrellas basado en auditorías (cuyos resultados se publican en línea) que contemplan distintos criterios, como la



relación con la comunidad, las prácticas laborales y la gestión ambiental.<sup>55</sup> El popular sitio web de viajes [TripAdvisor.com](http://TripAdvisor.com) incentiva a los administradores de hoteles a elevar sus estándares. Varios ejecutivos hoteleros nos informaron que leen periódicamente los comentarios de clientes.

Es probable que, con excepción de La Habana Vieja, gran parte del resto de La Habana (2.100.000 habitantes) sea testigo de una importante renovación o de una reconstrucción integral. Analizándola desde una perspectiva optimista esta situación ofrece una oportunidad histórica para que los planificadores urbanos y los arquitectos realicen su labor correctamente a fin de colocar a Cuba a la altura de su reputación de “perla del Caribe”. La pregunta es: ¿las instituciones locales podrán resistir el apetito comercial de las hordas de especuladores y urbanistas inmobiliarios internacionales que probablemente avanzarán sobre la isla?

Hay demasiadas ciudades en países en desarrollo que han sucumbido a estas “fuerzas del mercado”, frecuentemente con la complicidad de funcionarios locales corruptos. Para evitar tal calamidad, proponemos tres innovaciones en materia de políticas.

- En el corto plazo, Cuba no debería abrir su mercado inmobiliario residencial privado a inversores extranjeros a fin de evitar burbujas especulativas y la sobreconstrucción, así como para dar tiempo a las instituciones nacionales a que desarrollen una sólida capacidad de supervisión, además de permitir que sus nacionales saquen provecho de los valores ascendientes de las propiedades, probablemente asociados a la mayor integración a los mercados internacionales. Se podrían hacer excepciones en lo que respecta a la inversión extranjera indirecta en las casas particulares con intermediación adecuada, siguiendo la línea de la estructura cuasi-hipotecaria sugerida en la sección anterior.
- Cuba podría designar un consejo internacional de planificadores urbanos y arquitectos. ¿Por qué no reunir a los mejores del mundo (muchos de los cuales estarían más que dispuestos a ayudar) para que ofrezcan sus conocimientos especializados, que no serían vinculantes, pero sí tendrían peso moral? No se pondría en riesgo la soberanía nacional cubana si fuera el Gobierno quien solicitara estas opiniones y delineara en detalle su autoridad.
- Cuba debería establecer un proceso de licitación transparente para sus grandes proyectos de construcción y publicar las ofertas y los resultados en línea. De ese modo se reducirían las oportunidades de negociados internos y la corrupción abierta, al tiempo que se aseguraría a la ciudadanía que se están protegiendo adecuadamente los intereses nacionales.

---

<sup>55</sup> Richard E. Feinberg, *The New Cuban Economy: What Roles for Foreign Investment?* [La nueva economía cubana: ¿qué roles cumplirá la inversión extranjera?] (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2012), 72. El sitio web de la Sociedad Internacional de Ecoturismo (<http://www.ecotourism.org>) ofrece un compendio de programas de certificación.



## Recomendaciones al Gobierno Estadounidense, la industria y las organizaciones sin fines de lucro

Como corresponde, las decisiones que se tomen en Cuba serán el motor del crecimiento de su industria turística. No obstante, el Gobierno de Estados Unidos (en pos de sus propios intereses nacionales) podría implementar numerosas medidas para fomentar la sostenibilidad y el crecimiento sólido de la industria.<sup>56</sup>

### **Apoyo a la reforma económica en Cuba**

El Gobierno y el pueblo de Cuba decidirán el ritmo y la orientación de sus políticas económicas. Estados Unidos debe estar preparado para brindar asistencia si así se lo solicitan, teniendo en cuenta la soberanía cubana. A nivel bilateral Estados Unidos puede ofrecer asistencia técnica, tal como ha comenzado a hacer mediante el “diálogo regulatorio” bilateral. Si el Gobierno estadounidense avanza en la moderación de sus sanciones económicas, Estados Unidos también podría ofrecer créditos oficiales y garantías crediticias a través del Banco de Exportaciones e Importaciones, la Corporación de Crédito para Productos Básicos (CCC) y la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC), siempre que las autoridades cubanas puedan cumplir las condiciones establecidas. Como toda institución financiera, estas entidades son cautas al tomar riesgos, pero deben tener en cuenta que, en su calidad de entidades oficiales, fueron creadas precisamente para ingresar a mercados a los que el sector privado teme incursionar.

La amplia Directiva Presidencial de Política (PPD) N° 43, emitida el 14 de octubre de 2016, afirmó que Estados Unidos busca la participación del Gobierno cubano en los foros regionales e internacionales. En consonancia con esa proposición, el Gobierno del presidente Obama indicó a las instituciones financieras internacionales y al Gobierno cubano que Estados Unidos no interferirá en los vínculos entre Cuba y las instituciones financieras internacionales, entre ellas el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Aunque legislación estadounidense impone ciertas restricciones al apoyo que Estados Unidos puede brindar a la membresía de Cuba en las IFI y a los créditos que puede recibir de éstas, el poder ejecutivo tiene suficiente margen de acción para permitirle a Cuba encontrar un camino, paso a paso, hacia la obtención de asistencia técnica y, a largo plazo, hacia la membresía en las IFI.<sup>57</sup> No obstante, es el Gobierno cubano quien debe dar señales de su interés en iniciar el proceso hacia la membresía en las IFI.

### **Financiamiento y viajes de ciudadanos estadounidenses: el fin del embargo**

El Gobierno del presidente Obama ha liberalizado la posibilidad de viajar tanto para los cubano-estadounidenses como para los demás ciudadanos estadounidenses, aunque estos últimos todavía

---

<sup>56</sup> Para consultar un listado de recomendaciones aplicables al sector turístico, véase Geoff Thale y Sarah Kinoshian, “Twenty Ways President Obama can Further Advance U.S.-Cuba Relations”, *Washington Office on Latin America (WOLA)*, 2 de septiembre de 2016, <https://www.wola.org/analysis/20-ways-president-obama-can-advance-u-s-cuba-relations/>.

<sup>57</sup> Richard E. Feinberg, *Reaching Out: Cuba's New Economy and the International Response* [Extender la mano: La nueva economía de Cuba y la respuesta internacional] (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2011).

deben encuadrar su viaje en alguna de las doce categorías de “motivos” elaboradas para incentivar el intercambio entre pueblos. Existen iniciativas legislativas en trámite en el Congreso estadounidense que llaman a la liberalización total de los viajes.

Las pautas restrictivas han dado lugar a una industria de operadores turísticos que ofrecen itinerarios culturales y educativos. Estos no solo enriquecen la experiencia de los turistas estadounidenses sino que también distribuyen los beneficios del turismo de manera más amplia por la sociedad cubana. Consideramos que esta valiosa infraestructura de intercambios entre pueblos probablemente sobreviva a la liberalización plena del turismo estadounidense.

El Gobierno de Obama pretendía que los turistas estadounidenses pudieran tener acceso al uso normal de tarjetas de crédito en Cuba, pero los bancos comerciales que gestionan las operaciones financieras han dudado en ingresar al mercado cubano por temor a las sanciones del Gobierno estadounidense o a las reacciones políticas negativas de los cubanoestadounidenses más acérrimos. El próximo Gobierno de Estados Unidos podría trabajar más estrechamente con la comunidad bancaria para superar estas barreras y lograr que los turistas de ese país disfruten de la seguridad financiera que implicaría el uso de sus tarjetas de crédito durante su estadía en Cuba.

Para adaptarse al continuo aumento en el número de visitantes estadounidenses la Embajada de Estados Unidos en La Habana necesitaría personal y recursos suficientes para prestar los servicios básicos. No obstante, el Congreso de Estados Unidos ha bloqueado los pedidos del Gobierno para fortalecer los servicios de la Embajada, poniendo así en peligro a los ciudadanos estadounidenses. Es preciso que el Congreso retire esas objeciones y apoye las solicitudes del Gobierno de fortalecer las capacidades de la misión diplomática estadounidense en Cuba.

El núcleo de las sanciones económicas de Estados Unidos sigue en pie, con excepción de algunas flexibilizaciones. No obstante, existen medidas específicas que se podrían implementar en el sector turístico. Durante el mandato del presidente Obama, el Gobierno ha autorizado a importantes actores de la industria turística estadounidense, incluidas las aerolíneas comerciales y los servicios de ferry de pasajeros, a acceder al mercado cubano. El Gobierno estadounidense, en colaboración con su homólogo cubano, ha autorizado vuelos no sólo a La Habana, sino también a muchos otros aeropuertos del país insular, lo cual fomenta una expansión más equilibrada de la industria turística que distribuye sus beneficios por toda la isla. Celebramos este enfoque con miras al futuro.

El Gobierno de Estados Unidos debería extender una autorización general para que las empresas de ese país puedan ejercer el comercio e invertir en el sector turístico, con una definición amplia que incluya no sólo hoteles y complejos vacacionales, sino también planes de infraestructura vinculados con el turismo, tales como proyectos de generación de energía, agua y cloacas, rutas, e instalaciones de tecnología de la información.

Al fin y al cabo, resulta contradictorio permitir un aumento en la cantidad de visitantes estadounidenses y prohibir que las empresas estadounidenses presten su ayuda en la construcción de la infraestructura necesaria para recibirlos y brindarles una estadía segura y cómoda. El Gobierno del presidente Obama autorizó a las firmas estadounidenses a realizar ventas a los proyectos que “beneficien al pueblo cubano”. Este es el momento de autorizar a las compañías estadounidenses a participar en proyectos que también beneficien al pueblo estadounidense, en su calidad de visitantes de Cuba.

El Gobierno del presidente Obama autorizó a Starwood a administrar tres hoteles en La Habana que son propiedad de empresas estatales cubanas. El paso siguiente podría ser una autorización general a las empresas estadounidenses para que firmen este tipo de contratos de administración y formen emprendimientos conjuntos en el sector turístico. Así, las empresas estadounidenses estarían en pie de igualdad con otras cadenas hoteleras internacionales que ya operan en el mercado turístico cubano, el cual es cada vez más lucrativo. Reconocemos que parte de los ingresos que surjan de la expansión beneficiarían a las empresas estatales, incluida la cadena Gaviota controlada por las FAR y, en última instancia, al ejército cubano, aunque la mayor parte de los ingresos se destinaría al pago de salarios de civiles y a otros proveedores no militares (Tabla 4).

### ***Promoción de prácticas de sostenibilidad***

El presente ensayo contiene varias recomendaciones respecto de las cuales las organizaciones no gubernamentales, las empresas, y el Gobierno de Estados Unidos podrían desempeñar una función de apoyo. El Gobierno estadounidense debería abocarse a las actividades señaladas a continuación:

- Respalda los esfuerzos locales de elaboración de un programa nacional de certificación que establezca estándares elevados para las casas particulares y garantice al turista una estadía segura.
- Alentar a los inversores y a las cadenas hoteleras estadounidenses a aplicar prácticas de responsabilidad social empresarial de alta calidad en materia de impacto ambiental, relaciones comunitarias y prácticas laborales. Además de ser valiosos por sí mismos, estos altos estándares pueden ayudar a garantizar que el resurgimiento del turismo estadounidense contribuya a un acercamiento en las relaciones entre Estados Unidos y Cuba y evite alguna de las tensiones de la época previa a 1959.
- Si Cuba estableciera el consejo internacional de planificadores urbanos y arquitectos que se propone, las entidades estadounidenses podrían brindar el financiamiento inicial. Asimismo, los expertos en arquitectura y los organismos de planificación urbana estadounidenses también podrían ofrecer asistencia técnica.
- Existen previsoras ONG estadounidenses que promueven prácticas de sostenibilidad en áreas frágiles de Cuba. Celebramos estas actividades e instamos a otras entidades a unirse a ellas.

\* \* \*

La industria turística en Cuba, al igual que la nación en su totalidad, es muy prometedora. Cuenta con el potencial para ayudar a incrementar el ingreso nacional, aumentar las contrataciones laborales con buenos sueldos y contribuir a una mayor participación cubana en la economía mundial. Para cumplir plenamente con lo que promete, tanto las autoridades de la isla como el Gobierno estadounidense deben aplicar medidas que canalicen las incipientes fuerzas del mercado hacia el crecimiento económico sostenible. Es probable que ni la continuación de las restricciones al comercio (ya sea provenientes del embargo económico estadounidense o bien de una regulación gubernamental excesiva en Cuba) ni la adopción de políticas de *laissez faire* que probablemente desatarían prácticas ambientales destructivas favorezcan a los intereses cubanos. Por el contrario, el futuro de la industria (así como el de toda Cuba) depende de la liberalización progresiva del mercado en un marco de instituciones regulatorias modernas con finalidades específicas.

## Anexo A. Disponibilidad de habitaciones en hoteles cubanos, 2015

<b>Sector estatal</b>	
4 a 5 estrellas	44.477
3 estrellas	10.260
1 a 2 estrellas a/	9.494
<i>Subtotal</i>	64.231
<b>Casas particulares</b>	
Internacional (CUC)	15.946
Nacional (CUP) a/	6.091
<i>Subtotal</i>	22.037
<b>Total</b>	
Internacional	70.683
Nacional	15.585
<b>Total</b>	<b>86.268</b>

a/ Los turistas internacionales raramente se hospedan en habitaciones de menos de 3 estrellas; asimismo, las habitaciones que se cobran en CUP no suelen estar disponibles  
 Fuente: José Luis Perelló Cabrera, "Resumen de la renta de alojamiento privado al Cierre de 2015", comunicación privada, 2016.

## Anexo B. Habitaciones y hoteles de cuatro y cinco estrellas en grupos hoteleros de empresas estatales

Gaviota				Gran Caribe			
Cinco estrellas	Habit.	Cuatro estrellas	Habit.	Cinco estrellas	Habit.	Cuatro estrellas	Habit.
Meliá Jardines del Rey	1.176	Memories Varadero	1.025	Tryp Habana Libre	572	Hotel Neptuno Triton	532
Grand Memories Varadero	1.110	Sol Sirenas Coral	651	Hotel Nacional de Cuba	426	Hotel Palma Real	466
Cayo Santa María	854	Naviti Varadero	534			Villa Cuba	365
Iberostar Laguna Azul	814	Pestana Cayo Coco	508			Habana Riviera	352
Ocean Casa del Mar	800	Playa Costa Verde	476			Club Kawama	336
Warwick Cayo Santa María	800	Memories Miramar Habana	427			Hotel Pelicano	307
Memories Azul	720	Memories Caribe	328			Hotel Plaza	188
Meliá Las Dunas	696	H10 Habana Panorama	317			Hotel Jagua	149
Memories Paraiso	666	Sol Cayo Santa María	230			Hotel Inglaterra	83
Memories Flamenco	624	Villa Maguana	16			Encanto La Union	49
Melia Peninsula Varadero	581					Hotel Victoria	31
Memories Holguín	531					Encanto Casa Verde	8
Iberostar Ensenachos	506					Encanto Palacio Azul	7
Iberostar Playa Pilar	482						
Ocean Vista Azul	470						
Melia Marina Varadero	423						
Paradisus Varadero	421						
Ocean Varadero El Patriarca	420						
Iberostar Playa Alameda	391						
Meliá Cayo Santa María	356						
Blau Costa Verde Beach & Resort	309						
Paradisus Río de Oro Resort & SPA	254						
Four Points by Sheraton La Habana	184						
Royalton Cayo Santa María	122						
Meliá Buenavista	105						
<b>Total</b>	<b>13.815</b>		<b>4.512</b>		<b>998</b>		<b>2.873</b>

Source: Web sites of each SOE, SOE printed brochures, [cubahotelreservation.com](http://cubahotelreservation.com).

Cubanacán				Habaguanex			
Cinco estrellas	Habit.	Cuatro estrellas	Habit.	Cinco estrellas	Habit.	Cuatro estrellas	Habit.
Melia Varadero	490	Sol Palmeras	608	Hotel Saratoga	96	Hotel Telégrafo	63
Melia Cohiba	462	Tryp Club Cayo Coco	506	Palacio del Marqués de San Felipe	27	Ambos Mundos	52
Colonial Cayo Coco	458	Brisas de Caribe	444	Santa Isabel	27	Palacio O'Farrill	38
Iberostar Parque Central	427	Brisas Guardalavaca	437			Armadores de Santander	32
Royalton Hicacos	400	Brisas Santa Lucía	412			Hotel Florida	25
Melia Habana	397	Breezes Bella Costa	396			Hotel Raquel	25
Iberostar Varadero	386	Blau Varadero	395			Marqués de Prado Ameno	16
Melia Las Americas	340	Iberostar Mojito	352			El Comendador	14
Gran Hotel Iberostar Trinidad	40	Melia Las Antillas	345			Hotel Terra	14
		Comodoro	283			Hotel San Miguel	10
		Breezes Varadero	270			Conde de Villanueva	9
		Memories Jibacoa	250				
		Arenal	249				
		Brisas Trinidad del Mar	241				
		Tuxpan	233				
		Brisas Sierra Mar	200				
		Brisas Covarrubias	180				
		Casa Granda	72				
		Chateau Miramar	50				
		Brisas Los Galeones	34				
<b>Total</b>	<b>3.400</b>		<b>5.957</b>		<b>150</b>		<b>298</b>

Fuente: Sitio web de cada empresa estatal, folletos impresos de empresas estatales, [cubahotelreservation.com](http://cubahotelreservation.com).

## Anexo C. Diversificación de la oferta turística: turismo médico, turismo ecológico y de aventura, cruceros

### **Turismo médico<sup>1</sup>**

Servicios Médicos Cubanos (SMC) ofrece tratamientos a pacientes extranjeros en toda la isla por una tarifa individual por servicio. Las especialidades incluyen un “programa de cirugía cardiovascular y cardiología” y distintos tratamientos avanzados contra el cáncer. El “programa de tratamiento y rehabilitación de las adicciones” Nuevo Día se ofrece en cinco residencias que cuentan con 114 camas y ostenta un 45% de pacientes recuperados.<sup>2</sup> Hay más de 120 clínicas pequeñas (Clínicas del Sol) dotadas de personal médico calificado y equipadas con instalaciones de tratamiento y medicamentos básicos que se encuentran distribuidas en los mayores polos hoteleros y turísticos. En La Habana los turistas internacionales tienen acceso a la Clínica Cira García, una dependencia de Cubanacán, donde se prestan servicios de tarifa individual en un establecimiento atractivo y eficiente por una pequeña fracción de lo que costarían en Estados Unidos. El MINTUR colabora con el Ministerio de Comunicaciones en el desarrollo de una propuesta de conferencias de telemedicina a larga distancia. Las alianzas con aseguradoras y establecimientos médicos estadounidenses y las certificaciones que proporcionen darían un gran impulso al incipiente turismo médico cubano.

### **Turismo ecológico y de aventura**

Cuba ofrece una amplia gama de actividades al aire libre, desde buceo y snorkel en coloridos arrecifes de coral rebosantes de luminosos peces tropicales hasta caminatas por Sierra Maestra en busca del cuartel general de los rebeldes de Fidel Castro. El extenso sistema de áreas protegidas y parques nacionales (ver Cuadro 2) está abierto al turismo a través de la empresa estatal Ecotur. Como demuestra una visita al sitio TripAdvisor, los visitantes generalmente disfrutan de sus experiencias de ecoaventura y aportan comentarios positivos sobre la belleza natural y la inteligencia y amabilidad de los guías oficiales, a pesar de que el servicio global prestado (transporte, comidas, hospedaje) no se destaca. A medida que aumente la cantidad de turistas, los desafíos consistirán en mejorar la infraestructura y la calidad del servicio global y generar ingresos, además de beneficiar a las comunidades locales y preservar los hábitats naturales. Será necesario invertir más en el fortalecimiento de la gestión y supervisión de los recursos. Podría autorizarse el ingreso a agencias turísticas privadas, entre ellas las empresas internacionales responsables, siempre y cuando cumplan los estándares y las auditorías correspondientes.

### **Cruceros**

El Gobierno de Estados Unidos ha autorizado a las grandes líneas de cruceros de ese país, como Carnival, Royal Caribbean y Norwegian, a visitar puertos cubanos. Con el tiempo, los servicios de ferry de pasajeros y las embarcaciones privadas se sumarán a los cruceros en el Estrecho de Florida. Fuentes de la industria estiman que los cruceros podrían traer hasta cinco millones de viajeros a Cuba, una vez que esté en funcionamiento la infraestructura portuaria necesaria. No obstante, las grandes embarcaciones con pasajeros que llegan en masa para pasar el día amenazan con producir alteraciones desagradables en los puertos



urbanos. Además, dado que los pasajeros duermen y se alimentan a bordo, es poco el tiempo y el dinero que invierten en la isla. Aun así, los estados insulares caribeños compiten por el negocio del turismo de los cruceros porque sus tesoros nacionales cobran por el uso de los muelles. De administrarla correctamente, Cuba puede aprovechar la afluencia de cruceros mediante el envío de esas embarcaciones no sólo a los muelles de La Habana, sino también a otros puertos de la isla (como Cienfuegos, Santiago, Matanzas, Caibarién, Baracoa y, algún día, Guantánamo, lo que ya se ha comenzado a implementar) así como mediante la aplicación de estrictos estándares ambientales. Cuba puede generar ingresos adicionales al incluir en las visitas a la costa presentaciones culturales locales, productos artesanales y otras experiencias “auténticas”. Las otras islas del Caribe temen perder negocios a manos del mercado cubano; en un gesto diplomático de buena voluntad, Cuba podría solicitar a las líneas de cruceros que ofrezcan paquetes con varios destinos.

---

<sup>1</sup> La información de esta sección surge de la presentación de Jorge Alberto Miranda, presidente de Servicios Médicos Cubanos (presentación en FITCuba, La Habana, Cuba, mayo de 2016).

<sup>2</sup> SMC, “Programa de Rehabilitación de las Adicciones”, disponible en [www.smcsalud.cu](http://www.smcsalud.cu).

## Datos de los autores

**RICHARD E. FEINBERG** es investigador principal externo de la Iniciativa para América Latina de la *Brookings Institution*. Asimismo, es profesor de economía política internacional en la Facultad de Políticas y Estrategias Internacionales (*School of Global Policy and Strategy*) de la Universidad de California en San Diego. Sus cuatro décadas de experiencia en las relaciones interamericanas incluyen actuaciones en el sector público (en la Casa Blanca, el Departamento de Estado y el Tesoro de Estados Unidos), en numerosos institutos de política pública con sede en Washington, D.C., en el Cuerpo de Paz (Chile) y, en la actualidad, en el entorno académico. También es crítico de libros para la sección del hemisferio occidental de la revista *Foreign Affairs* y autor, hace poco, de *Open for Business: Building the New Cuban Economy* (2016).

**RICHARD S. NEWFARMER** trabaja como Director de País para Ruanda, Uganda y Sudán del Sur en el Centro de Crecimiento Internacional de la *London School of Economics* y la Universidad de Oxford. También es Miembro de la Junta Consultiva del Programa de Cátedras OMC y se ha desempeñado como Miembro del *Brain Trust* (grupo de consejeros) del Grupo Evian (Suiza) y como Investigador Principal (externo) en el Instituto de Comercio Mundial. Ha escrito mucho sobre cuestiones de comercio y competitividad, siendo su obra más reciente *Trade in Zimbabwe* (2015). Anteriormente, fue Representante Especial del Banco Mundial ante la Organización Mundial del Comercio y las Naciones Unidas. Su carrera en el Banco Mundial se prolongó durante dos décadas y, en ese período, trabajó en América Latina (el Caribe, Argentina y Chile), Asia Oriental (China y Sudeste Asiático) y el departamento de investigación.

# BROOKINGS

The Brookings Institution  
1775 Massachusetts Ave., NW  
Washington, D.C. 20036  
[brookings.edu](https://www.brookings.edu)