

Cuba: un balance de la transformación

Cuba: A Transformation Comparative Balance

Juan Triana Cordoví

Centro de Estudios de la
Economía Cubana, Universidad
de La Habana, Cuba.
jtrlana@ceec.uh.cu

RESUMEN

El propósito de este artículo es ofrecer una visión sumaria de las transformaciones ocurridas en Cuba en los dos años posteriores a la aprobación de los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, desde una perspectiva principalmente económica. Consta de cinco partes: una introducción; un primer epígrafe que intenta destacar cómo el proceso de actualización económica ha ganado en profundidad y alcance en la búsqueda de una definición propia del socialismo cubano; un segundo epígrafe que da argumentos sobre el tránsito ocurrido desde la administración de la crisis y la sobrevivencia hasta la definición de los caminos del desarrollo; un tercer epígrafe que evalúa los resultados en dos perspectivas: desde la dinámica del proceso mismo de cambios y desde los resultados económicos del país, para lo cual se examina el comportamiento de la economía nacional en los últimos años (aunque con restricciones debidas a la disponibilidad de datos); y unas brevísimas conclusiones.

PALABRAS CLAVE: economía, Lineamientos, resultados.

ABSTRACT

This article is aimed at providing a brief summary of the process of transformations that have taken place in Cuba during the two last years, from a primarily point of view. The paper is made up of five parts: an introduction, a section devoted to highlight the way in which the economic upgrading process has gone deeper and has extended in search of a proper definition of Cuban Socialism; a second section which addresses the process as from the crisis management and survival, until the definition of the paths of development; a third section which assess the results as from two perspectives: the process of transformations, and the economic results of the country in the last years (though there are certain limits for the analysis due to data availability), and one last section with a brief conclusion.

KEYWORDS: *economy, guidelines, results.*

RECIBIDO: 16/7/2013

ACEPTADO: 17/10/2013

CLASIFICACIÓN JEL: 011, 0540, P210.

La única forma de ser bueno es ser dichoso, ser culto es la única forma de ser libre; pero en el común de la naturaleza humana se necesita ser próspero para ser bueno.

JOSÉ MARTÍ

Introducción

A dos años de haber sido aprobados los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, como documento programático de las transformaciones económicas en Cuba, conviene hacer un balance, aunque sea breve, de su significado y de lo alcanzado hasta ahora. La transformación emprendida tiene, sin dudas, precedentes que no pueden obviarse, pero responde a una realidad cualitativamente diferente a procesos anteriores; también tiene referentes internacionales, pero no es la réplica mimética de ninguno de ellos. El alcance de las transformaciones que los Lineamientos han provocado es holístico: no solo ha generado cambios en lo económico, sino que se acompaña de las transformaciones institucionales más profundas y, posiblemente, más cuestionadas desde mediados de los setenta.

De hecho, esas transformaciones cuestionan la Cuba del presente e introducen lógicas interrogantes sobre la Cuba del futuro. No están asociadas solamente a una forma de funcionamiento económico; están relacionadas también con la superestructura política e ideológica que debe promoverlas y legitimarlas. Son totalmente legítimas en el sentido de que el país que se está transformando soporta una sociedad construida en un socialismo (el de los años setenta y ochenta) que replicaba patrones generados en Europa y que, luego de treinta años, no alcanzó a generar los resortes que permitieran eliminar las deformaciones estructurales del subdesarrollo. Esa sociedad se encamina ahora hacia otro socialismo, el cubano, que debe construirse en condiciones nacionales bien distintas a aquellas, con nuevos referentes teóricos, en un momento en que se está produciendo una transición generacional incuestionable (con todo lo que ella significa en cambios de paradigmas) –aun cuando de lo que se trata, en esencia, es de mantener vivo el ideal socialista.

Dibujar los contornos de ese nuevo ideal socialista no es una tarea sencilla, pero definir los detalles de su funcionamiento es quizás una meta difícil de alcanzar por el propio carácter dinámico de los cambios a introducir. Luego de dos años de implementación y desarrollo de los Lineamientos, conviene hacer un balance de lo avanzado y del camino a desbrozar en los próximos años. Este trabajo pretende contribuir a ese propósito.

Del enfrentamiento a una coyuntura externa adversa a una nueva concepción del socialismo cubano

Al igual que el proceso de apertura iniciado en 1990, el detonante del actual proceso de actualización está asociado a restricciones externas. Efectivamente,

lo que conocemos hoy como «actualización del modelo económico» es el resultado directo de un proceso que se inició desde mediados del año 2007 y tuvo como génesis el enfrentamiento a una coyuntura externa adversa: «Desde el año 2005 se evidenciaron las limitaciones de la economía para enfrentar el déficit de la cuenta financiera de la balanza de pagos, las retenciones bancarias de transferencias al exterior y el elevado monto de los vencimientos de la deuda; todo lo que significó una gran tensión en el manejo de la economía» (Partido Comunista de Cuba, 2011).

Las transformaciones iniciadas en 2007 han transcurrido a través de etapas que han ido desde la respuesta a problemas urgentes (poner a producir la tierra ociosa, ajustar las importaciones para enfrentar la crisis de pagos, etcétera) y la eliminación de un primer grupo de prohibiciones (la aceptación de cubanos residentes en el país en los hoteles, la venta legal y libre de teléfonos celulares, etcétera), hasta la conformación de una idea más integral del cambio de la economía y la sociedad, reflejada en la aprobación e implementación de los Lineamientos. Se trata de un proceso abarcador que incluyó la consulta popular; la aprobación en las diferentes instancias de la dirección política del país (Partido y Estado); la creación de una institución con jerarquía especial para la implementación y el control del proceso (Comisión Permanente para la Implementación y Desarrollo de los Lineamientos); la posterior conformación de un Consejo Asesor Científico-Técnico; y la definición de mas cincuenta tareas de investigación –que abarcan prácticamente todos los ámbitos de la vida económica y social de Cuba– en las cuales laboran más de cuarenta centros de investigación y universidades de todo el país. En ese sentido, ha sido un proceso de aprendizaje continuo e innovación institucional.

Las medidas tomadas a partir de la aprobación de los Lineamientos fueron:

- Fortalecimiento de la institucionalidad (incluida la reorganización del Estado y el Gobierno).
- Énfasis en el concepto según el cual el plan de la economía debe ajustarse a los recursos disponibles.
- Potenciación del crecimiento y la diversificación de exportaciones, y la sustitución de importaciones (en este sentido, ha resaltado la importancia del diseño de medidas especiales y programas de apoyo; entre los que se destacan los esquemas cerrados de financiamiento, los cuales permiten hacer uso de las divisas de forma descentralizada).
- Revisión y reorientación de la política inversionista, con el objetivo de dotarla de mayor integralidad y de evitar la inmovilización de recursos y otras ineficiencias (en consecuencia, se redistribuyeron los créditos externos disponibles hacia los objetivos que, a corto plazo, tuvieran mayor efecto en la balanza de pagos).
- Reprogramación de los pagos de la deuda externa.
- Transformaciones del sector agropecuario, en su estructura y en su funcionamiento (en este sentido, se emitió el Decreto-Ley 259 sobre

la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo, con el objetivo de elevar la producción de alimentos y reducir su importación).

- Aprobación de disposiciones adicionales para el ahorro de portadores energéticos (entre ellas, las vinculadas con aspectos organizativos, como la reorganización del transporte de cargas).
- Emprendimiento de un importante grupo de inversiones industriales de carácter estratégico en cuanto al desarrollo futuro del país.
- Inicio de experimentos con el objetivo de aligerar la carga al Estado en algunos servicios prestados (entre ellos, la sustitución de comedores y transportes obreros por otras modalidades, y el arrendamiento de barberías, peluquerías y taxis).

A diferencia del proceso de apertura iniciado en los noventa, lo esencialmente diferente del iniciado en 2007 y confirmado en 2011 está en la asimilación política e ideológica de la necesidad del cambio como aspecto clave de la continuidad del socialismo cubano y en la relativamente abierta disposición a examinar todas aquellas variantes que permitan sostener ese socialismo (aún por definir en sus detalles). Está vigente también el convencimiento de que, junto a la actualización del modelo y a la definición de la forma en que debe funcionar la economía (es decir, la conceptualización de un modelo de funcionamiento de la economía), debe aparecer una definición suficientemente clara del modelo de desarrollo del país. Este puede ser un elemento que haga más complejo el proceso en sus primeros años, si se tiene en cuenta que los modelos, generalmente, son un resultado *ex-post*, creados a partir de sintetizar de la realidad los elementos definitorios de ellos. Sin embargo, en Cuba se ha preferido arrancar desde el inicio con una definición *ex-ante* de un modelo de funcionamiento (cualitativamente diferente a una visión de país) que implica detalles imprevisibles, dado el carácter relativamente inédito de las transformaciones que se llevan a cabo.¹ En ese sentido, la conformación de una especie de tríada entre la conceptualización del modelo de funcionamiento económico y social, el modelo de desarrollo económico, y el programa de desarrollo económico y social a largo plazo aparece como el núcleo duro de toda la transformación guiada por los Lineamientos.

Otro elemento que resulta significativo en el proceso actual y lo distingue de otros anteriores es que va acompañado de la transformación de los organismos y entidades estatales (ministerios globales y ramales, y otras instituciones) y de los sistemas de relaciones entre ellos. En sentido estricto, el perfeccionamiento de las instituciones del Estado anticipó el proceso de transformación de la implementación de los Lineamientos, con la fusión del Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica, y luego la del Ministerio de la Industria

¹ Ese proceso ha sido definido por la máxima dirección del país como «un camino hacia lo desconocido».

Alimenticia y el de la Pesca.² Luego, en el verano del año 2011, ocurrió la integración de dos instituciones, la que trabajaba en el perfeccionamiento de las instituciones del Estado y la encargada de los Lineamientos, en una sola Comisión Permanente para la Implementación y Desarrollo de los Lineamientos. Esta evolución institucional ha permitido integrar dos procesos de cambio que necesitaban complementarse.

De esta forma la actualización del modelo de funcionamiento económico y social va acompañada, a su vez, de la transformación de las instituciones que deben llevarla a cabo. Se trata de un proceso simultáneo de aproximaciones sucesivas que abarca a todos los organismos y ministerios de Cuba, con el propósito de alinear sus misiones en correspondencia con la transformación económica y social que el país necesita, de lograr una correcta identificación de las funciones estatales que esas instituciones deben cumplir, de organizar sus estructuras en función de sus misiones y funciones, de aligerar sus plantillas,³ de separar las funciones estatales de las empresariales y de hacer más transparentes y ágiles los procesos de toma de decisiones. Todo ello debe contribuir a disminuir las trabas institucionales que la transformación económica podría enfrentar, pero, en cambio, puede generar intermitentes espacios vacíos debido al tiempo de reacción y reacomodo de esas mismas instituciones.

De las urgencias al desarrollo

Una revisión de aquellas primeras medidas que precedieron a los Lineamientos permite identificarlas con la necesidad de dar respuestas a urgencias que el país enfrentaba (por ejemplo, las restricciones de la balanza de pagos, una constante desde 1990 pero que se agudizó de forma dramática en 2007 y 2008), en un proceso de administración de crisis y esfuerzos de sobrevivencia, combinado con la eliminación de prohibiciones –que ya eran extemporáneas y políticamente perjudiciales– y una creciente apertura para el sector privado de pequeño tamaño. Sin embargo, la dinámica misma del proceso demostró la necesidad de una concepción que dejara atrás la administración de la crisis y la sobrevivencia para proyectar una concepción más abarcadora, capaz de proyectar el futuro del país.

Sin dudas, en los Lineamientos están contenidas claves importantes para proyectar ese futuro, pero se necesita más. Se trata entonces, como ha sido planteado oficialmente, de diseñar el país que se desea y se puede tener. En ese proceso de diseño se han logrado algunos consensos importantes:

Una visión de país

Sin dejar de ser cierta aquella afirmación según la cual el futuro es un camino hacia lo ignoto, lo cierto es que en estos dos años se ha avanzado sustancialmente en delinear una visión de país, necesaria para trazar las

² Debe recordarse que a mediados de los años noventa se realizó un ejercicio parecido: se redujeron (en un 50 %, aproximadamente) las instituciones estatales con rango de ministerios e institutos nacionales.

³ De los cinco millones de trabajadores del país, alrededor del 50 % de los empleos están concentrados en el sector presupuestado.

líneas principales del desarrollo. La búsqueda de «una sociedad socialista sustentable y próspera» (Castro, 2012) y de «una sociedad menos igualitaria pero más justa» (Castro, 2013) aparece como una primera aproximación a esa visión de país. Si bien existe un mayor acuerdo acerca de qué entender por sustentable, no es así en el caso del concepto de prosperidad. Entonces, qué entender por una sociedad próspera deviene ejercicio significativo para construir el país del futuro. Los códigos que el concepto encierra para el caso de Cuba deberán ser abiertos, como premisa del consenso necesario en torno al término.

¿Cuáles deben ser los rasgos que definan la prosperidad en Cuba si se tiene en cuenta que los referentes latinoamericanos (o, incluso, asiáticos) que también comparten el ideal socialista no se ajustan a nuestra realidad y necesidades? ¿Acepta ese concepto de prosperidad que una parte de esta esté determinada por el mejoramiento cuantitativo y cualitativo del consumo, en especial del consumo individual? ¿Entiende que prosperidad individual y prosperidad colectiva no son lo mismo y que necesariamente existirán diferencias entre ambas? ¿Cuál puede ser el límite tolerable de esas diferencias? ¿El concepto de prosperidad admite y legitima las diferencias económicas surgidas de la distribución por el trabajo y por la existencia de otras formas de propiedad no estatales y otras fuentes de ingreso? ¿Incluye la sociedad socialista próspera la posibilidad de existencia de un sector de ingresos medios? ¿Es posible hoy, en Cuba, construir esa sociedad socialista próspera sin ese sector? ¿Es posible influir de forma directa en la composición de ese sector?

Desde el otro ángulo, la sustentabilidad resulta también esencial. No solo por la condición de territorio pequeño e insular de Cuba, sino porque, sin dudas, el esfuerzo por alcanzar altas tasas de crecimiento difícilmente permitirá conservar la huella ecológica a los niveles en que se encuentra hoy, mucho menor que la de otros países de índice de desarrollo humano alto (PNUD, 2011). El crecimiento necesario para alcanzar el desarrollo deseado requerirá, de acuerdo con la experiencia de otros países (The World Bank, 2004), una fuerte inversión en capital físico en construcción, maquinaria e infraestructura; un manejo inteligente del capital natural, que incluya la inversión de las rentas provenientes de los recursos perecederos (minería extractiva, turismo de sol y playa, etcétera); una reconstrucción del «capital humano» existente y la creación de nuevo «capital humano» adecuado a la visión de futuro; una inversión en capital intelectual, para poder asimilar de mejor forma los adelantos de la ciencia y el conocimiento moderno; y también habrá que revertir el aporte decreciente de la fuerza de trabajo calificada. Todo ello compromete la sostenibilidad, pero, a la vez, puede crear mejores condiciones para alcanzarla.

El desarrollo como condición de la continuidad del socialismo cubano

Como nunca antes, ha quedado claro que la continuidad y modernización del socialismo cubano están ligadas al avance y consolidación del desarrollo económico y social. Lo que ha variado es la manera de ver esta relación. Años

atrás, y no solamente en ámbitos académicos, se sostenía la idea de que «sin socialismo no es posible el desarrollo»; hoy, sin embargo, y no solo como producto de reconocer la experiencia internacional, la frase se construye exactamente al revés: «sin desarrollo no es posible el socialismo». Se trata ahora, como se ha planteado desde la dirección del país, de construir un programa de desarrollo, ejercicio nada sencillo, en especial en las condiciones de Cuba. Dos aspectos importantes de ese empeño están en reconocer la multidimensionalidad del desarrollo y la pluralidad de la participación de los diferentes actores y formas de propiedad. Obviamente, otros elementos asociados a restricciones externas, en las que el bloqueo norteamericano ocupa un lugar preeminente, tendrán que ser considerados.

El crecimiento como condición del desarrollo

Las posiciones en lo relativo al crecimiento han cambiado drásticamente: desde aquellas que en algún momento –y contra toda evidencia– sostuvieron la posibilidad de desarrollarse sin crecer, hasta otras basadas en un mayor reconocimiento de la realidad, capaces de admitir que la aspiración de desarrollarse pasa obligatoriamente por alcanzar tasas de crecimiento significativamente más altas que las logradas en los últimos tres años.

Las autoridades responsables de formular políticas deben elegir una estrategia de crecimiento, comunicar sus objetivos a la población y convencer a sus conciudadanos de que la importancia de los frutos que se recogerán en el futuro hace que valga la pena realizar esfuerzos, vivir frugalmente y soportar dificultades económicas. Y tendrán éxito únicamente si sus promesas son creíbles, incluyentes e infunden en los ciudadanos la confianza de que ellos o sus hijos gozarán plenamente de los beneficios del crecimiento. (Banco Mundial, 2008, p. 3)

En términos generales, la experiencia indica que, tanto desde lo cuantitativo como desde lo cualitativo, es preciso atender a tres aspectos clave en los procesos de crecimiento: prestar atención a todos los activos físicos, humanos y naturales; atender de forma sistemática los aspectos distributivos; y hacer énfasis en el marco institucional para lograr una buena gobernabilidad (Thomas *et al.*, 2000).

No se trata de crecer de cualquier forma y en cualquier sector; el crecimiento requiere de una forma específica (con ganancias aceleradas de productividad), con especial interés en aquellos sectores que potencien derrames y encadenamientos hacia el resto de la economía. El crecimiento debe propiciar y ser portador del cambio estructural necesario (Torres, 2011), debe ser capaz de aprovechar la ventaja en calificación de la fuerza de trabajo cubana (Cribeiro, 2012), y debe disminuir la desventaja de una dinámica demográfica típica de un país desarrollado en condiciones de subdesarrollo y con tasas de productividad significativamente bajas. En ese esfuerzo de crecimiento no pueden olvidarse tampoco las restricciones externas; en este sentido, el crecimiento también deberá ser compatible con la posibilidad de manejar el endeudamiento externo (Quiñones, 2012).

Tasa alta de inversión como un factor decisivo para crecer

Lograr altas tasas de inversión y de formación bruta de capital es el camino para crecer. Pero lo que tipifica a la economía nacional es una especie de dinámica perversa entre bajos niveles de ahorro (de las familias y del Estado) y bajos niveles de consumo. La reducción del consumo de las familias como vía de incremento de ahorro e inversión no parece posible; tampoco la reducción razonable del consumo del Estado permitiría proveer los recursos para elevar sustancialmente la tasa de inversión.

La inversión extranjera como elemento relevante para el desarrollo

Se ha ganado en claridad en la consideración de la inversión extranjera, ya no como recurso complementario, sino como elemento imprescindible de la tasa de inversión (Pérez Villanueva y Vidal Alejandro, 2012). Sin embargo, las adecuaciones legislativas para facilitar la atracción de inversiones aún no están listas. Este es uno de los aspectos donde el equilibrio entre el costo político y el beneficio económico resulta más sensible. No obstante, lo que también resulta una verdad probada por estos más de veinte años de utilización de la inversión extranjera directa en Cuba es que los beneficios –en términos de mejora de productividad, eficiencia, conquista de mercados externos y ganancias derivadas de una mejor gestión administrativa– son incuestionables. Cuando el propio marco institucional del país impidió un mejor aprovechamiento de los derrames generados por la inversión extranjera, se redujo significativamente su efecto multiplicador y se limitó la expansión del salario real de los trabajadores de las empresas involucradas en esos proyectos (Villar y Rodríguez, 2012).⁴

Modernización institucional

Se entiende aquí por modernización institucional no solo la transformación de las instituciones (ministerios, organismos, etcétera) sino también de todo el sistema legal y regulatorio. El impacto de los cambios institucionales en el crecimiento y en el desarrollo parece hoy no requerir de alguna nueva demostración. La existencia de instituciones eficientes que garanticen procesos transparentes es hoy una condición imprescindible en las aspiraciones de desarrollo. A diferencia de las economías netamente capitalistas, la economía cubana está ligada de forma esencial a la planificación (la cual requiere procesos institucionales relativamente poderosos),⁵ pero el hecho de que cada

⁴ La diferencia entre los salarios pagados por las empresas extranjeras a las casas empleadoras cubanas y los salarios pagados por estas a los trabajadores cubanos se convierte en un freno a la expansión de la demanda real. Tiene además otros costos, asociados al carácter «rentista» de la medida, a temas relacionados con la corrupción, etcétera. De otra parte, el cambio en el escenario general del país, con una dinámica impetuosa del sector no estatal –especialmente el cuentapropismo, concentrado en actividades de baja productividad que pueden devengar grandes ingresos (entre cincuenta y cien pesos cubanos por día), mientras los obreros que trabajan en empresas extranjeras, casi todas ubicadas en sectores estratégicos, perciben salarios que no rebasan los ochocientos pesos–, cuestiona la conveniencia económica y política de mantener semejante situación.

⁵ No se discute aquí el papel de la planificación ni sus «cualidades»; solo se afirma que seguirá siendo uno de los elementos básicos del socialismo futuro y, en ese sentido, requerirá un marco institucional determinado.

vez el mercado desempeñe también un papel significativo en la dinámica de esa economía refuerza la necesidad de un marco institucional adecuado. En la práctica, cada una de las economías de mercado exitosas está supervisada por una multitud de instituciones regulatorias, en los mercados financiero, de bienes, de servicios, laboral y de activos (Rodrik, 2001). En una economía socialista se requiere todavía más de esa supervisión de las relaciones de mercado.

En los años noventa, uno de los factores que impulsaron la recuperación de la economía cubana estuvo asociado a los procesos de apertura introducidos a inicios de esa década. Sus impactos positivos por las ganancias de la productividad total de factores han sido probados (Doimeadiós, 2007). También se ha demostrado una relación estrecha entre los ciclos de centralización y descentralización y la dinámica de crecimiento de la economía nacional (Vicente, 2004). Un Estado más pequeño, pero estratégicamente más fuerte en la medida en que se concentra en lo decisivo (con instrumentos de conducción económica que permitan una regulación indirecta pero eficaz de la economía, con aparatos burocráticos eficientes y concentrados en la misión de cada institución), sin dudas es un elemento indispensable del futuro deseado. En este sentido, es importante subrayar el hecho de que las instituciones no solo importan, sino también que toma tiempo construirlas (Rodrik, 2001), pero sin ellas todo el esfuerzo en la transformación económica sería efímero.

Los resultados

Los resultados pueden ser concentrados en dos tipos: aquellos que expresan o confirman el avance del proceso en sí mismo y aquellos que tienen expresión cuantificable en indicadores de comportamiento de la economía.

La marcha del proceso

En los últimos años el país ha sido sometido a un sinnúmero de cambios en todos los ámbitos de su vida económica e institucional. La forma ordenada en que se han realizado y el hecho de que se ha mantenido el funcionamiento de las instituciones (a pesar de que algunos de esos cambios organizacionales han sido profundos y muchas veces han conducido a amplias transformaciones en las estructuras que soportan esas organizaciones) son tantos a favor.

La intensidad de ese proceso queda fuera de toda duda si se examinan la cantidad y cualidad de los cambios. Como sostiene una nota editorial del diario *Granma*, del 16 de abril de 2013, el proceso de actualización del modelo económico ha impulsado los acuerdos del Sexto Congreso del Partido:

El programa de desarrollo del ferrocarril; la compra y venta de viviendas y de vehículos automotor; el avance e incremento del trabajo por cuenta propia, incluyendo la más reciente medida del arrendamiento de locales gastronómicos estatales; la entrada en vigor de la venta de los productores a entidades turísticas de productos agropecuarios; las 17 medidas que modifican y actualizan el funcionamiento de las UBPC, poniéndolas en igualdad de condiciones con el resto de

las formas productivas; el Decreto Ley 300 modificativo del anterior 259 para la entrega de tierras en usufructo, son algunas de las expresiones de que lo acordado no es letra muerta, ni va a parar a una gaveta.

De igual manera es ilustrativo el despliegue de otras acciones como son la aprobación de las normas jurídicas para darle respaldo a lo que se implementa, de lo cual no solo es muestra lo anterior, sino también las cooperativas no agrícolas, que en número de 126 ya se pusieron en práctica; el nacimiento de las Organizaciones Superiores de Desarrollo Empresarial, que no solo perfeccionan la actividad en ese sector, sino que dinamizan desde el empresariado cubano la actividad económica en la producción de bienes y servicios; la reestructuración de los organismos centrales del Estado, a partir del diseño de una mejor y más racional estructura organizativa, ambas soportando la delimitación de las funciones estatales de las empresariales.

Expresión de ese histórico Congreso es también la política bancaria del país y una de sus manifestaciones fue la entrada en vigor desde diciembre del 2011 del Decreto Ley 280 que da la posibilidad al acceso de créditos a las figuras naturales [...]. También lo es el sistema tributario, cuya Ley 113 a partir del pasado 1 de enero busca una mejor distribución de las riquezas que genera el país.

[...] Está en pleno desarrollo la experiencia de Artemisa y Mayabeque como parte del perfeccionamiento de los órganos del Poder Popular. («Avanzan los acuerdos...», 2013)

El momento actual es decisivo para el proceso de transformaciones, pues al menos cuatro de las políticas implementadas deben tener impactos a corto y mediano plazo y tocan elementos vitales de la economía: la nueva ley tributaria, la entrada en vigor de las reformas a la ley migratoria, los experimentos en el sector estatal empresarial, y el comienzo del funcionamiento de cooperativas en el sector no agrícola de forma experimental.

La nueva ley tributaria intenta un equilibrio difícil entre el objetivo de introducir la cultura impositiva en la población (que tiene acceso a ingresos reducidos); un propósito manifiestamente recaudatorio, basado en la carga impositiva más que en la expansión de la base imponible; una intención de estímulo al nuevo sector privado; y la restricción política de evitar la concentración de la riqueza, algo difícil de lograr aun con la nueva ley que fija en 50 000 pesos cubanos anuales (2 083 CUC anuales o 173 CUC mensuales) el monto de ingresos a partir del cual los trabajadores por cuenta propia deberán pagar al fisco el 50 % de los ingresos recibidos, una ley que constituye un límite para la creación de capital de trabajo y la expansión de los negocios a partir de capital propio.

Sin dudas, en este caso el gran dilema no es fiscal, tampoco redistributivo, sino conceptual; se trata de hacer coherente la idea de limitar la concentración de la riqueza con la práctica de la creación de un sector de ingresos medios, con capacidad de generar empleo y asumir compromisos productivos

que complementen al sector estatal, y creen también nuevos «encadenamientos» capaces de contribuir a una mejora de la eficiencia y la productividad del sistema. La pregunta es cómo lograrlo, si de un lado se limita la complejidad tecnológica del empleo por cuenta propia, y de otro se ponen límites muy bajos a la capacidad privada de acumulación, cuestión esencial para mejorar la calidad de los empleos y los nuevos negocios.⁶ Otro efecto negativo de esas limitaciones está asociado al estímulo de la evasión fiscal que puede provocar vía subdeclaración (y mediante la utilización de «testaferros» o por el «arriendo» no declarado de equipos y medios). El arreglo fiscal y las políticas asociadas serán, sin dudas, de los asuntos a reconsiderar en algún momento futuro.

La entrada en vigor de los cambios en la ley migratoria es otro de los hechos que demuestran la voluntad política puesta en el proceso. Estos cambios pueden impactar positivamente en las remesas, pues fomentan la salida temporal en busca de trabajo y disminuyen la presión sobre el mercado laboral cubano, donde el empleo crece hoy desde el sector no estatal, pues la capacidad de generación de empleo del Estado es muy reducida. En general, el saldo de esta medida es netamente positivo, tanto en el orden político como de imagen del país; también favorece a la familia cubana, por su probable efecto en el incremento de las remesas y por el relativo alivio que debe significar sobre la demanda de puestos de trabajo.

De mayor trascendencia son los cambios que se introducirán en el sistema empresarial estatal, pues ahí se concentra la economía del país y una parte sustancial del empleo. El experimento abarcará un número reducido de empresas, organizaciones superiores de dirección empresarial, sociedades mercantiles, centros de investigación autofinanciados y empresas de alta tecnología. Ese pequeño número de empresas –entre ellas, Azcuba, GAE (Grupo de Administración Empresarial) de las FAR y BioCubaFarma– resultan decisivas en la economía cubana. De hecho, el 70 % de las utilidades producidas en el país se concentra en menos del 6 % del total de empresas; de ellas, casi todas están incluidas en este proceso.

Los objetivos principales de la transformación en el sistema estatal son: permitir la recapitalización de las empresas; utilizar una parte del incremento de las utilidades en el mejoramiento salarial de los trabajadores; promover la creación del mercado mayorista, en la medida en que las empresas vendan libremente los excedentes por encima del encargo estatal; y lograr que los precios internacionales sean reflejados en los costos de las empresas nacionales estatales de forma correcta. Se trata de funciones muy comunes a cualquier empresa en el mundo, pero no permitidas (o significativamente limitadas) a las empresas estatales cubanas. Luego de experimentar, desde 2013 hasta 2016, la experiencia se extenderá al resto del sistema empresarial

⁶ En este caso la cota máxima permitida de ingresos no gravables con el 50 % (50 000 pesos cubanos) deja poco margen a los «nuevos negocios» para su consolidación, debilita las posibles fuentes de acumulación privada nacional y favorece la acumulación privada «importada» vía remesas.

y servirá para elaborar la Ley de Empresas. El fraccionamiento del sistema (en empresas que están en el experimento y otras que no están) puede introducir desviaciones importantes y «cuellos de botella» que adulteren el significado real de lo logrado. Por otra parte, esperar tres años para lanzar la Ley de Empresas puede traer costos importantes a los propósitos de mejora de los procesos de reformas y de su impacto real en el desempeño de la economía.

La otra medida importante en 2013 es la creación, también de forma experimental, de cooperativas en el sector no agropecuario (más de doscientas en esta primera etapa). Mercados agropecuarios estatales (poco más de ciento diez) devendrán empresas cooperativas, junto a empresas transportistas y otras de la construcción, hasta un total de 126 que ya fueron aprobadas. De otra parte, el mecanismo diseñado para la creación obliga a un largo camino de decisiones intermedias y termina en la aprobación por parte de la Comisión de Implementación. Debe esperarse que luego de la experiencia inicial los procedimientos de creación de este tipo de cooperativas sean más expeditos. Lo que sí es novedoso para Cuba es que el decreto que regula el funcionamiento de las cooperativas también estipula que la adjudicación de contratos estatales será mediante un proceso de licitación pública, práctica poco usual en el país.

El comportamiento de la economía

Aunque dos años es un plazo relativamente corto, se examinarán a continuación algunas de las variables del desempeño económico.

En términos de crecimiento de la economía, lo más importante radica en el hecho de haber podido mantener una dinámica de crecimiento económico a pesar de haber implementado una muy fuerte política de ajuste a las importaciones. Sin embargo, la tasa promedio alcanzada en los últimos cuatro años es relativamente baja y dista aún de las necesidades reales del país (figura 1).

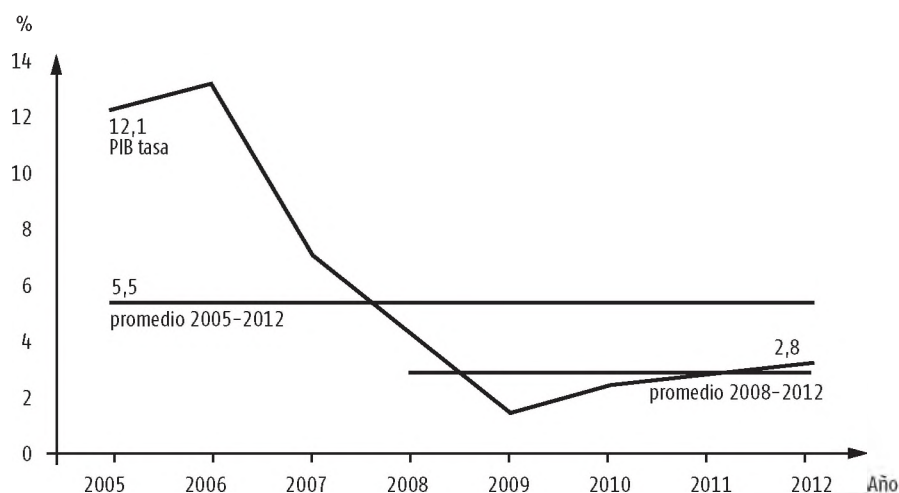


Figura 1. Comportamiento del PIB
Fuente: ONEI (2012).

En el orden cualitativo se aprecian mejores resultados. De una parte, el crecimiento se concentra en los sectores productivos (en especial, en el año 2012); de otra, aun cuando la ejecución de la inversiones sigue siendo deficiente, se aprecia una relocalización de estas en los sectores productivos y de servicios transables, algo de lo cual el país estaba necesitado y que resulta congruente con la necesidad de recuperar el sector productivo cubano.

Una señal positiva es que esta vez el sector productivo creció al 4,5 %. Sin embargo, la producción agropecuaria alcanzó solamente el 2 % de crecimiento anual, una dinámica insuficiente que demuestra cada vez más la necesidad de fuertes inyecciones de capital en el sector. Otros sectores lograron mejores dinámicas; por ejemplo, creció un 4,4 % la industria manufacturera, un 20 % la producción azucarera, un 5 % el transporte y las comunicaciones, y un 5,9 % el comercio. El petróleo y el gas también crecieron, y el níquel mantuvo niveles similares a los del pasado año. El turismo, aun sin alcanzar la meta de crecimiento planeada, mantuvo una dinámica positiva, al arribar a 2 850 000, para un crecimiento del 4,9 % en comparación con el año anterior (Martínez, 2012).

Al igual que en 2011, no se cumplió el plan de inversiones. Sin embargo, la estructura de las inversiones volvió a favorecer al sector productivo, lo que consolida la política del Gobierno de promover el despegue económico de la Isla. La formación bruta de capital fijo sigue muy baja (entre un 10 y un 11 %, cuando debería estar sobre el 25 %). La única opción en el corto plazo que tiene el país para elevar significativamente el ahorro es recurrir al capital extranjero, algo ya hoy plenamente aceptado, pero que enfrenta aún prejuicios indiscutibles, difíciles de eliminar en el corto plazo; aunque se trata de un asunto de especial importancia para la recuperación productiva. Los datos sobre la situación del sector industrial cubano confirman un deterioro significativo, imposible de solucionar con inversión nacional. En 2011, el índice general de volumen físico de la industria por el destino de los productos era de 45,1 % en relación con 1989 (ONEI, 2012) y el promedio para el sexenio 2006-2011 era de 43,1 %, aunque ese índice general esconde una situación todavía más grave si atendemos al destino por tipo de bienes. Así, ese mismo promedio para los bienes de consumo en el mismo período de tiempo fue de 76,5 %; el de bienes intermedios, de 34,9 %; y el de bienes de capital, de 8,9 %; siempre con referencia al año 1989.

Como puede apreciarse, la debilidad del sector que produce bienes de equipo y bienes intermedios es significativa, y compromete cualquier esfuerzo de recuperación, pues la débil complementariedad del sector industrial cubano disminuye su capacidad de absorción del esfuerzo inversionista y reduce su efecto multiplicador. Ello explica, al menos en parte, la alta sensibilidad a las importaciones del crecimiento del PIB; da una idea del esfuerzo industrializador que el país necesita; y pone en primer plano las decisiones sobre política industrial.⁷

⁷ En este sentido, lo concerniente al fomento de cadenas productivas es solo una parte del asunto.

Otro resultado importante está asociado a la generación de empleo. En los últimos dos años ha sido el sector no estatal, en especial el sector cuentapropista, el mayor (mejor aún, el único) generador de empleos en el país, con más de doscientos mil nuevos puestos de trabajo creados en 2011 (ONEI, 2012). Esta cifra tiene un impacto positivo en los proyectos de vida individuales y familiares, pues, a diferencia de un par de años atrás, hoy también existen vías para mejorar de forma significativa los ingresos y la calidad de vida sin recurrir al expediente de la emigración, algo muy positivo si se tiene en cuenta la restricción demográfica que Cuba enfrenta. No se desconoce, sin embargo, que mientras existan restricciones a la expansión y el crecimiento de este tipo de empleo hacia sectores de mayor complejidad tecnológica y de mayor peso en «conocimiento», seguirá siendo una solución «parcial y limitada» que no complementa suficientemente el esfuerzo hacia el desarrollo, en condiciones de restricción del esfuerzo inversionista estatal.

Hay además un resultado intangible asociado a la diversificación de la oferta de bienes y servicios (alternativa al sector estatal, pero legal) con la creación de «cadenas de suministros» relativamente estables (en especial, en el caso de los suministros de productos agrícolas a restaurantes), que demuestran la viabilidad de la descentralización. Desde la perspectiva de los equilibrios, esta expansión de la demanda de un sector que produce «no transables» hacia una economía con una escasa elasticidad de oferta puede generar presiones inflacionarias significativas en el corto y mediano plazo, con impactos negativos que refuercen las pérdidas en el salario real.

En cuanto al sector externo, las exportaciones quedaron al 97,8 % de lo previsto para el año; no obstante, el país logró evitar un incremento significativo del déficit comercial, el cual se estima que oscile alrededor de los 7 405 millones de dólares.

Atendiendo a las estructura del comercio en 2011, puede decirse que el cambio más relevante se encuentra en productos como los medicamentos y biofármacos (que en 2011 rebasaban los 500 millones) y, posiblemente, en los derivados del petróleo (que se han convertido en el nuevo producto estrella de las exportaciones cubanas, con volúmenes que pueden sobrepasar los 3 000 millones de dólares). En cuanto a las importaciones, los alimentos y los combustibles concentran las grandes partidas. De hecho, el Gobierno cubano ha mantenido un fuerte control sobre las importaciones de bienes con el objetivo de reducir el déficit en cuenta corriente. En el año 2012, las importaciones disminuyeron en 2,8 %. Mientras la exportación de servicios debe haber mantenido un comportamiento nuevamente favorable, si consideramos que los ingresos turísticos (que explican alrededor del 20 % del total de los ingresos por servicios) crecieron en un 4,7 % en el 2012, y es de suponer que los ingresos por servicios médicos (y otros que tienen en las exportaciones a Venezuela su principal fuente) o se incrementaron o mantuvieron una dinámica parecida a la del año anterior.

La estructura del comercio por países, tanto de exportación como de importación, tampoco debe haber sufrido variaciones importantes en relación con

el año 2011. Venezuela y China continúan como los principales socios comerciales de Cuba. Destaca, sin embargo, el despegue de Brasil como suministrador de Cuba, algo que debe mantenerse (e incluso incrementarse) en el futuro; mientras el comercio de alimentos con Estados Unidos ha disminuido apreciablemente, debido a las restricciones financieras que el bloqueo impone.

La situación financiera corriente del país parece relativamente estable. En 2012, The Economist Intelligence Unit estimaba un déficit de 405 millones de dólares en el balance de cuenta corriente para el año 2013.⁸ El Banco Central de Cuba publicó la «deuda activa» del país hasta el año 2009: fue fijada en 12 310 200 000 dólares con una estructura favorable (25,4 % a corto plazo y 74,5 % a largo plazo).⁹ Si bien estos datos no son actuales, reflejaban desde el 2009 una estructura más favorable, pues la deuda de mediano y largo plazo tenía el mayor peso en la deuda total «activa».

El comportamiento de la deuda total, según estimados de The Economist Intelligence Unit de 2013, refleja un incremento moderado de la deuda externa (de 22 161 millones de dólares en el 2012 a 22 700 millones en el 2013), así como del pago del servicio de la deuda, que creció de 2 134 millones de dólares a 2 221 millones para los mismos años.

Desde otro ángulo, a un país como Cuba, con una fuerte relación de doble dependencia (entre crecimiento económico y crecimiento de las importaciones, y entre crecimiento de las exportaciones y crecimiento de las importaciones), le resultará muy difícil pensar en la eliminación de la deuda en el corto y mediano plazo; resulta más factible pensar en formas de hacer compatible el crecimiento económico necesario y la sostenibilidad de la deuda externa (Quiñones, 2012). De modo que alcanzar la meta de crecimiento de 2013 dependerá, en parte, de un grupo de factores ajenos a la influencia y al control de nuestro país. En primer lugar, cualquier evolución significativa en las condiciones de bloqueo puede tener un impacto positivo en la economía. También el comportamiento de la economía europea ante la crisis debe impactar el de la economía nacional: de forma directa a través del turismo (pues Europa es nuestro principal mercado después de Canadá), y de forma indirecta vía movimiento de precios de alimentos. La evolución de la situación en Venezuela es también un elemento relevante en la dinámica de la economía nacional. Luego de la elección del presidente Nicolás Maduro, la situación resulta mucho más clara; sin embargo, una reducción drástica de las relaciones podría provocar una contracción de la economía cubana entre un 4 y un 9 % del PIB en los próximos tres años (Vidal, 2013), aun en el supuesto de que Cuba logre compensar la pérdida del mercado de servicios en Venezuela de forma casi inmediata.

El crecimiento previsto, si bien mayor que el de 2012, continúa por debajo de las necesidades reales de crecimiento de la economía nacional. Restric-

⁸ El Banco Central de Cuba no ha hecho público estimados al respecto.

⁹ Esta deuda no incluye la deuda contraída desde los años ochenta, sobre la cual se declaró una moratoria desde mediados de esa década. Tampoco incluye la deuda con la antigua Unión Soviética, sobre la cual se ha llegado a un acuerdo en los meses de la primavera del año 2013.

ciones del lado de la oferta y un todavía débil flujo de inversiones externas limitan un desempeño más alto del PIB.¹⁰ Los crecimientos pactados para el sector agrícola también quedan lejos de las necesidades reales. Es en la agricultura donde está la mayor fuente de sustitución de importaciones de forma inmediata; sin embargo, a pesar de los avances en la entrega de tierras y en otras políticas, la respuesta productiva del sector continúa débil (Nova, 2013). Mientras, el incremento en la producción azucarera se encuentra comprometido, lo cual compromete también, aunque en menor medida, los ingresos por exportaciones. Los ingresos por turismo pueden ser menores si se atiende a la evolución de los primeros dos meses de 2013, donde los arribos quedaron casi un 2 % por debajo de lo previsto. Por otra parte, la evolución de los precios del níquel y el azúcar ha mantenido una tendencia sostenida a la baja desde diciembre de 2011; los precios se situaban en junio de 2013 a un 62,3 % y a un 65,9 %, respectivamente (The World Bank, 2013). De esta suerte, la relación con Venezuela vuelve a ser determinante para garantizar los ingresos por exportaciones, tanto de bienes como de servicios.

Conclusiones

La decisión de continuar las transformaciones es firme. Su ritmo dependerá en parte de los avances internos, pero también de condiciones externas sobre las cuales Cuba no tiene posibilidades de actuar.

La tasa de crecimiento aún resulta menor que la necesaria para impulsar las transformaciones estructurales que permitan avanzar hacia un desarrollo sostenible y alcanzar una sociedad próspera.

En 2013 no deben esperarse cambios significativos en la distribución del ingreso a favor de los trabajadores del sector estatal; sin embargo, deben producirse mejoras puntuales en este sentido en un grupo de empresas del país. Tampoco deben esperarse mejoras sustanciales en la productividad del trabajo que impacten de forma significativa en el crecimiento económico. No obstante, los cambios que se han introducido pueden contribuir a ese propósito, aunque de forma modesta.

El país continuará enfrentando una restricción financiera significativa. La evolución de los precios del níquel y el azúcar durante 2012 y las perspectivas para 2013 así lo indican. No debe esperarse incrementos sustanciales de estos; tal situación, junto a las limitaciones en la producción de ambos productos, restringirá la disponibilidad de divisas del país.

La introducción de cambios en la Ley de Inversión Extranjera es una necesidad impostergable; su demora incrementa los costos de oportunidad y tiene efectos negativos en el crecimiento y la transformación estructural de la economía.

Por otra parte, la expansión del trabajo por cuenta propia hacia segmentos de mayor complejidad tecnológica y de mayor contenido de conocimiento

¹⁰ En julio, en la primera sesión de la Asamblea Nacional del Poder Popular, se ajustó a la baja el crecimiento esperado y se fijó alrededor del 3 % la tasa de crecimiento para 2013.

constituye una posibilidad de mejorar la productividad sistémica y de cambiar la estructura del empleo en este sector, con beneficios en productividad y eficiencia.

Resulta necesario crear un ambiente propicio para el crecimiento y la inversión nacional (estatal y no estatal) y extranjera. De igual manera, hay que aprovechar los «activos» creados; estimular la I+D+i, lo cual permitiría ganancias de productividad y expansión de la frontera de eficiencia para la dotación de capital existente hoy en la economía); e incorporar de forma mucho más decidida el sector no estatal (cooperativo y privado) a los propósitos del crecimiento económico.

BIBLIOGRAFÍA

- «Avanzan los acuerdos y crecen la responsabilidad y la exigencia» (2013), *Granma Internacional Digital*, 16 de abril, <<http://www.granma.cu/espanol/cuba/16abril-avanzan.html>> [17/3/2013].
- BANCO MUNDIAL (2008): *Informe sobre el crecimiento: estrategias para el crecimiento sostenible y el desarrollo incluyente*, Mayol Ediciones, Washington D. C.
- CASTRO RUZ, R. (2012): «Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la clausura del X Período Ordinario de Sesiones de la Séptima Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en el Palacio de Convenciones, el 13 de diciembre de 2012», *Granma Internacional Digital*, <<http://www.granma.cu/espanol/cuba/14-diciembre-discurso-raul.html>> [14/12/2012].
- _____ (2013): «Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la clausura de la Sesión de Constitución de la VIII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en el Palacio de Convenciones, el 24 de febrero de 2013», *Granma Internacional Digital*, <<http://www.granma.cubaweb.cu/2013/02/25/nacional/artic04.html>> [25/2/2013].
- CRIBEIRO, Y. (2012): «Contribución de la fuerza de trabajo calificada en Cuba al crecimiento económico. Principales determinantes», tesis de doctorado, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- DOIMEADIÓS, Y. (2007): «El crecimiento económico en Cuba: un análisis desde la productividad de los factores», tesis de doctorado, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- MARTÍNEZ, O. (2012): «Dictamen sobre el Plan de la Economía Nacional y el Presupuesto del Estado para el año 2013», *Granma Internacional Digital*, <<http://www.granma.cu/espanol/cuba/14-diciembre-dictamen.html>> [14/12/2012].
- MEYER, G. M. y J. E. STIGLITZ (eds.) (2001): *Frontiers of Development Economics: the Future in Perspective*, The World Bank/ Oxford University Press, Washington D. C./ New York.
- NOVA, A. (2013): «Un nuevo escenario, un nuevo modelo agrícola y de gestión económica cubano», ponencia, Seminario Anual del Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana, junio.

- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (ONEI) (2012): *Anuario estadístico de Cuba 2012*, La Habana, <<http://www.one.cu/aec2012.htm>> [20/4/2013].
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC) (2011): *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, La Habana.
- PÉREZ VILLANUEVA, O. E. y P. VIDAL ALEJANDRO (2012): *La inversión extranjera directa y la actualización del modelo económico cubano*, Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2011): *Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, Naciones Unidas, New York.
- QUIÑONES, N. (2012): «El déficit externo de Cuba: un análisis desde la sostenibilidad», tesis de doctorado, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- RODRÍK, D. (2001): «Development Strategies for the 21st Century», en B. Plezkovic y N. Stern (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, The World Bank, Washington D. C., pp. 85-108.
- THE WORLD BANK (2004): *Responsible Growth for the New Millennium: Integrating Society, Ecology, and the Economy*, Washington D. C.
- _____ (2013): *Commodities Prices Data*, Washington D. C., March.
- THOMAS, V. et al. (2000): *The Quality of Growth*, The World Bank/ Oxford University Press, Washington D. C./ New York.
- TORRES, R. (2011): «Cambio estructural y crecimiento económico en Cuba», tesis de doctorado, Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana.
- VICENTE, Y. (2004): «Marco institucional, influencia en el crecimiento productivo en Cuba», tesis de diploma, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- VIDAL, P. (2008): «La encrucijada de la dualidad monetaria», *Nueva Sociedad*, n.º 216, pp. 90-106, <http://www.nuso.org/upload/articulos/3536_1.pdf> [24/4/2012].
- _____ (2013): «Proyecciones de la macroeconomía cubana en escenarios complejos», ponencia, International Congress Latin American Studies Association, Washington D. C., mayo.
- VILLAR, L. y V. RODRÍGUEZ (2012): «El proceso inversionista y la financiación de inversiones en Cuba: deficiencias, limitaciones y retos», *Economía y Desarrollo*, vol. 148, n.º 2, pp. 124-138.

