



# El cambio económico de Cuba en perspectiva comparada

EDITADO POR:  
RICHARD E. FEINBERG Y TED PICCONE

NOVIEMBRE 2014

Latin America Initiative  
Foreign Policy at BROOKINGS



## Preámbulo

Desde que Raúl Castro asumió la presidencia en 2008, Cuba se ha involucrado en el proceso de actualizar su modelo económico enfocado en modernizar las empresas estatales y las instituciones, al tiempo que se abren más espacios para el sector no estatal. Las más altas autoridades, incluyendo el Presidente Raúl Castro, están involucradas en un esfuerzo gubernamental para implementar esta agenda económica. Los Lineamientos de las Políticas Económicas y Sociales del Partido y la Revolución (conocidas como *Lineamientos*) que el sexto Congreso del Partido Comunista en Cuba aprobó en 2011, prevén pasos para colocar al país en un nuevo sendero de crecimiento, incluyendo identificar la necesidad de unir la moneda, entre otros cambios necesarios.

Ya se han hecho algunos avances importantes. La aparición de pequeños negocios es visible a lo largo de la isla, lo que demuestra el talento y los instintos empresariales del pueblo cubano. La mayoría de los cubanos ahora son libres de viajar al extranjero y el uso de teléfonos móviles e Internet están ampliando lentamente. Para mejorar su solvencia internacional, Cuba ha renegociado con éxito algunas de sus deudas bilaterales pendientes. Además, en 2013-2014, el gobierno cubano anunció una serie de reformas estructurales que, si implementarse, podrían ser importantes pasos para mejorar la economía cubana. La reforma del sistema de las empresas estatales, que se inició como un proyecto piloto, se ha generalizado, con la promesa de mayor autonomía a las empresas a retener las ganancias y tomar decisiones con respecto a las inversiones, el empleo y los precios. El gobierno ha autorizado la creación de cooperativas no estatales fuera del sector agrícola. Reconociendo la necesidad de capital y tecnología extranjera, en la primavera de 2014 el gobierno anunció con bombos y platillos una nueva ley de inversión extranjera; que queda por ver si va a producir importantes nuevos proyectos. Las cargas difíciles de la reforma monetaria y la reunificación de la moneda también están en la agenda oficial.

Existen varios obstáculos para conformar estrategias económicas completas y coherentes que promuevan el crecimiento económico sostenible, la integración internacional de la economía cubana, que contribuyan a la eficiencia y competitividad de su economía, y que simultáneamente salvaguardan las adquisiciones de la revolución en la inclusión social y equidad. Para enfrentar estos obstáculos, resulta útil analizar otros ejemplos internacionales de reestructuración económica para identificar las mejores prácticas que pudieran ser considerados en el caso cubano.

En apoyo a este esfuerzo, los académicos de la Iniciativa Latinoamericana en la Institución Brookings y los economistas de 3I Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) en la Universidad de La Habana, y el Centro de Investigación de Economía Internacional (CIEI), se unieron en una investigación que examina las reformas económicas de Cuba desde una perspectiva comparada. El proyecto aborda tres áreas de estudio: crecimiento económico con equidad, política monetaria, y cambios institucionales. Las perspectivas comparadas se enfocaron mayormente en las regiones de Latinoamérica y el Caribe, y también incorporó experiencias de otras regiones como el Este de Europa y Asia. Los artículos sobre estos temas fueron presentados por los autores en tres talleres durante el curso de un año: Washington, DC (mayo 2013), Habana, Cuba (septiembre 2013), y Chicago, Illinois (mayo 2014). Los artículos fueron subsecuentemente revisados después de las discusiones en los talleres entre expertos, incluyendo colegas de cuatro instituciones internacionales de financiamiento actuando a título individual. Un resumen ejecutivo, al igual que los productos finales y sus recomendaciones, están recogidos en este volumen editado.

Cada artículo es exclusivamente responsabilidad de su autor(es).

## MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO

**Omar Everlenny Pérez Villanueva** (Centro de Estudios de la Economía Cubana – Universidad de la Habana)

**Richard Feinberg** (University of California, San Diego y Brookings)

**Carmelo Mesa-Lago** (University of Pittsburgh)

**Richard Newfarmer** (International Growth Centre)

**Guillermo Perry** (Universidad de los Andes)

**Ted Piccone** (Brookings)

**Antonio F. Romero** (Centro de Investigación de Economía Internacional – Universidad de la Habana)

**Alberto Trejos** (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas)

**Juan Triana Cordoví** (Centro de Estudios de la Economía Cubana – Universidad de la Habana)

**Ricardo Torres Pérez** (Centro de Estudios de la Economía Cubana – Universidad de la Habana)

**Pavel Vidal Alejandro** (Pontificia Universidad Javeriana de Cali)

## EXPERTOS INVITADOS

**Humberto Blanco Rosales** (Centro de Estudios de la Economía Cubana – Universidad de la Habana)

**Augusto de la Torre** (Banco Mundial)

**Raj Desai** (Brookings)

**Saira Pons Pérez** (Centro de Estudios de la Economía Cubana – Universidad de la Habana)

**Andrew Powell** (Banco Interamericano de Desarrollo)

**Germán Ríos** (CAF Banco de Desarrollo de América Latina)

**Rafael Romeu** (Fondo Internacional Monetario)

**Jose Juan Ruíz** (Banco Interamericano de Desarrollo)

**Alejandro Santos** (Fondo Internacional Monetario)

**Harold Trinkunas** (Brookings)

## Agradecimientos

Los editores están profundamente agradecidos a Ashley Miller por su dedicación, profesionalidad y habilidad en el manejo de todos los aspectos de lo que es, inevitablemente, una tarea compleja. También nos gustaría agradecer especialmente a Caitlyn Davis, Carmen Muñoz y Kevin Tutasig por su ayuda con las traducciones, la producción y la logística.

El apoyo para esta publicación fue generosamente proveída por los donantes del programa de Iniciativa para América Latina de la Brookings Institution. Las series de talleres fueron posibles por donantes incluyendo el Gobierno de Noruega.

La Brookings Institution es una organización sin fines de lucro y privada. Su misión es llevar a cabo investigación independiente de calidad alta y, sobre esa base de investigación, producir recomendaciones innovadores y prácticas para legisladoras y el público. **La Brookings Institution no toma posición en ningún asunto de política.** Las conclusiones y recomendaciones de cualquier investigación de Brookings son de la exclusiva responsabilidad del autor(es) y no reflejan las opiniones de la institución, su dirección, sus otros académicos, **ni los donantes.**

# Índice

Introducción y aspectos generales .....	<a href="#">1</a>
<i>Richard Feinberg</i>	
Políticas para el crecimiento económico: Cuba ante una nueva era .....	<a href="#">12</a>
<i>Juan Triana Cordoví y Ricardo Torres Pérez</i>	
Transformaciones económicas y cambios institucionales en Cuba .....	<a href="#">31</a>
<i>Antonio F. Romero Gómez</i>	
Los cambios institucionales de las reformas socioeconómicas cubanas: Papel del Estado y del mercado, avances, obstáculos, comparaciones, seguimiento y efectos. ....	<a href="#">51</a>
<i>Carmelo Mesa-Lago</i>	
Crecimiento y reestructuración económico por comercio e IED experiencias de Costa Rica de interés a Cuba .....	<a href="#">75</a>
<i>Alberto Trejos</i>	
La reforma monetaria en Cuba hasta el 2016: Entre gradualidad y “big bang” .....	<a href="#">94</a>
<i>Pavel Vidal Alejandro and Omar Everlery Pérez Villanueva</i>	
La unificación del tipo de cambio: el caso cubano .....	<a href="#">113</a>
<i>Augusto de la Torre and Alain Ize</i>	
Biografías de los miembros del grupo de trabajo del cambio económico de Cuba en perspectiva comparada. ....	<a href="#">128</a>

# Introducción y aspectos generales<sup>1</sup>

*Richard E. Feinberg*

La economía de Cuba ha estado estancada durante más de veinte años. El nivel de vida ha disminuido, los beneficios históricos de la Revolución en términos de salud universal e igualdad social se están erosionando, el aparato productivo vetusto sufre debido a la descapitalización y a la obsolescencia tecnológica y la balanza de pagos del país se halla seriamente tensionada. Un número demasiado grande de jóvenes con el mejor nivel educativo salen de la isla, frustrados por la falta de oportunidades prometedoras. Para dar respuesta a estos desafíos acumulativos el gobierno cubano ha iniciado un proceso de reforma económica gradual, aunque cada vez más integral, que con el tiempo podrá asemejarse a un modelo mixto de socialismo de mercado con apertura a la economía internacional.

Los seis ensayos que componen esta obra exploran las causas de la crisis del sistema de planificación central de estilo soviético que fue adoptado en décadas anteriores, analizan las medidas iniciales de reforma aplicadas desde que Raúl Castro asumió la presidencia en 2008, examinan los obstáculos que deberán superarse y presentan algunas sugerencias para el futuro. Entre las muchas recomendaciones normativas cabe señalar que el gobierno cubano debería reconocer la relación existente entre las variables económicas (con gran frecuencia las reformas aisladas incorporan más distorsiones y no logran generar resultados positivos) y dejar en claro su modelo

de desarrollo estratégico. Mediante objetivos más transparentes se lograría una formulación de políticas más coherente y se ayudaría a la mitigación de la angustia de la población en cuanto al porvenir.

Los lectores de estos seis trabajos verán que el modelo cubano, que se encuentra en plena etapa de cambios, tiene potencial: puede basarse en los beneficios de la Revolución, especialmente lo relativo a la capacitación del capital humano, realizar una mejor explotación de sus valiosos recursos naturales de forma sostenible y aprovechar sus relaciones diplomáticas sólidas y diversas. Es posible que Cuba pueda sacar partido de su ubicación geográfica central en el Caribe, si Estados Unidos flexibiliza finalmente las onerosas sanciones económicas y financieras que le ha impuesto.

Los autores acogen con interés la creciente lista de medidas normativas que amplían el espacio para la iniciativa privada y para las señales del mercado, aun cuando subrayan que el sector privado emergente opera con muchas restricciones y la propiedad del estado y la planificación central siguen ocupando un lugar dominante. El primer trabajo, elaborado por los economistas cubanos Juan Triana Cordoví y Ricardo Torres Pérez, se concentra en la necesidad de reequilibrar las prioridades y de dar un énfasis más profundo a la eficiencia y al crecimiento como condición *sine qua non* para mantener los

---

<sup>1</sup> Este artículo ha sido traducido del inglés al español.

objetivos sociales. Desde su punto de vista un nuevo modelo de desarrollo debe dar mayor espacio a los mecanismos de mercado, además de una apertura al comercio y a la inversión internacional, aunque un estado inteligente seguiría a cargo de gran parte de las funciones estratégicas de la economía.

Cada vez hay un mayor reconocimiento por parte de los economistas de que las instituciones desempeñan un papel esencial en el desarrollo económico. Los trabajos de Antonio F. Romero Gómez y Carmelo Mesa-Lago definen las instituciones de manera amplia a efectos de incluir a las entidades estatales formales, a las relaciones público-privadas, a los regímenes regulatorios y a las normas y valores sociales. Si se entiende el concepto en este sentido, dar en el clavo en cuanto a las instituciones representa un enorme desafío. Si bien sus análisis difieren en algunos aspectos, Romero y Mesa-Lago dejan en claro que Cuba acaba de dar el primer paso en el largo camino de la renovación institucional.

Mesa-Lago presenta comentarios comparativos provenientes de las reformas de China, Vietnam y de diversos países latinoamericanos. Al realizar esta comparación determina que Cuba se halla rezagada en varios aspectos, aunque podría aprender lecciones útiles, en especial si da libertad a los productores agrícolas, garantiza los derechos a la propiedad y acepta el capital de la diáspora. Sin embargo, debe señalarse que las mencionadas naciones asiáticas no lograron su nivel de desarrollo en un día y que se encuentran aún en procesos de mejoras continuas. Los científicos sociales cubanos estudian detalladamente a China y a Vietnam: resulta que cuando los países exhiben una continuidad política, el gradualismo económico parece ser una solución más acertada que una reforma inmediata generalizada y desarraigadora.

Al igual que Cuba, Costa Rica posee una economía relativamente pequeña de ingresos medios ubicada en la Cuenca del Caribe. Alberto Trejos, economista costarricense y ex ministro de comercio exterior, explica los éxitos económicos de su país, arraigados

en el desarrollo del capital humano y en una participación audaz y decisiva en la economía mundial. El caso de Costa Rica demuestra que la apertura económica y el progreso social no son mutuamente excluyentes; en efecto la primera puede ser una condición previa para la segunda. No obstante las diferencias obvias, los paralelismos entre los casos costarricense y cubano son notables y sugieren algunas ideas a futuro para Cuba.

Los dos últimos capítulos abordan dos obstáculos críticos e interrelacionados: la reforma monetaria y la unificación del tipo de cambio. Estas cuestiones plantean desafíos extraordinariamente difíciles, tanto desde un punto de vista técnico como político. Augusto de la Torre y Alain Ize, economistas del Banco Mundial, escriben a título personal. Echan mano de sus vastas experiencias internacionales y abogan enérgicamente por el logro de la unificación del tipo de cambio de una sola vez. Un tipo de cambio único y competitivo eliminaría inmediatamente muchas de las distorsiones de la economía cubana, proporcionaría incentivos positivos a los exportadores y colocaría a la economía en un camino hacia el crecimiento más eficiente y positivo. De la Torre e Ize tienen presentes los desafíos que impone el futuro y sugieren medidas que permiten acelerar la transición y amortiguarla. Los economistas cubanos Pavel Vidal y Omar Everleny Pérez convienen en que la unificación de la moneda es necesaria, aunque prescriben un proceso más gradual de acuerdo con el enfoque general cubano, más cauteloso en materia de reformas. Asimismo, una etapa intermedia con múltiples tipos de cambios le daría a las empresas más tiempo para adaptarse a los nuevos incentivos del mercado.

Si el quid de la cuestión es la gestión económica interna de Cuba, no queda duda de que muchas de las reformas propuestas se dificultan debido a las sanciones económicas punitivas e integrales impuestas por los Estados Unidos. Resulta irónico que dichas sanciones, extraordinariamente prolongadas, esten haciendo que sea más difícil para que Cuba adopte un sistema económico orientado al mercado.

## HACIA UN NUEVO MODELO DE CRECIMIENTO

El trabajo de Juan Triana y Ricardo Torres ofrece una evaluación nítida de los errores del pasado que crearon una economía que soporta el peso de graves distorsiones y altos costos operativos. Dado que no cuenta con señales de precios eficientes, la economía debe cargar con burocracias demasiado centralizadas y de varios niveles que impiden dar una respuesta rápida a las oportunidades económicas. Estas estructuras verticales y divididas en compartimientos estancos inhiben aún más los intercambios horizontales entre los sectores de la economía y perjudican las facultades decisorias locales y las iniciativas provinciales. Con demasiada frecuencia la construcción del socialismo se impuso al desarrollo económico: la agenda social (a pesar de su vital importancia) eclipsó la eficiencia en materia de asignación de recursos y productividad laboral. Las limitadas reformas económicas de la era post-soviética en la década de 1990, que redujeron casi a la mitad la cantidad de ministerios y entidades estatales, no lograron lo necesario, debido al marco regulatorio restrictivo y a los “prejuicios ideo-políticos respecto al mercado y a la inversión extranjera”. En los últimos veinte años el crecimiento alcanzó, en promedio, la anémica cifra del 1,8 por ciento anual, ubicándose entre los más débiles de Latinoamérica. La formación bruta de capital (2000-2011) alcanzó un insuficientemente deplorable 10,3 por ciento, la mitad del promedio del hemisferio. Una lección clara que surge de la experiencia cubana es que sin crecimiento no pueden mantenerse los beneficios sociales obtenidos. Para ser sostenibles las políticas progresivas deben contar con prosperidad económica.

Triana y Torres, por ejemplo, atribuyen el grave déficit de la vivienda (que se encuentra entre las necesidades sociales más apremiantes) a las deficiencias en el sistema bancario del estado y a la ausencia de mercados de capitales. La industria de la construcción está afectada por “el retraso tecnológico, los problemas de organización, los bajos niveles de calidad e incumplimiento sistemático de los

plazos, la desmotivación y escasez de fuerza de trabajo calificada y la descapitalización de la base nacional de producción de materiales para la construcción, entre otros”.

La buena noticia es que los lineamientos de reforma de 2011 adoptados por el gobierno y por el Partido Comunista de Cuba confirman estas lecciones y prevén 313 pasos para colocar al país en un nuevo sendero de crecimiento. No obstante, los lineamientos dan la impresión de ser una solución de avenencia burocrática: aceptan la importancia de las reformas orientadas al mercado pero reafirman la hegemonía de la planificación socialista y de las empresas estatales. Como ya han señalado varios comentaristas, los lineamientos carecen de claridad en cuanto al modelo de desarrollo cubano a futuro.

Triana y Torres proponen un modelo de desarrollo para el futuro que prioriza el crecimiento y pone énfasis en las señales de mercado, a la vez que reduce progresivamente el aparato administrativo del estado a favor de la regulación indirecta con normas e incentivos claros, con una compensación por los “excesos de igualdad” mediante criterios elevados en materia de consumo privado y acceso a una mejor calidad de servicios públicos. Una política industrial activa puede facilitar el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas: las reglas burocráticas han inhibido las iniciativas de exportación, lo cual ha hecho que Cuba tenga una baja proporción de exportaciones per cápita en relación con los otros países latinoamericanos (las sanciones estadounidenses también han resultado dañosas). Cuba debe acoger a las inversiones extranjeras a fin de complementar el bajo nivel de ahorro nacional, no solo en materia de financiamiento sino a efectos de acceder a nuevas tecnologías y mercados e incorporar a las empresas cubanas a las cadenas de suministros regionales y mundiales. Una demostración valiosa de los mercados de capitales internacionales se lograría mediante la atracción de algunas grandes multinacionales en la etapa inicial del proceso. Los autores sugieren que Cuba debe incorporarse gradualmente a las instituciones financieras internacionales, tales como las

del sistema de Breton Woods (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento, además de renegociar su deuda externa para que en el futuro el programa de pago sea sostenible.

Resulta interesante que Triana y Torres notan el surgimiento de sectores de la clase media, con la consiguiente necesidad de elaboración de políticas para su integración constructiva en el proceso de reforma. Debe actualizarse al mismo tiempo el sistema educativo del país a fin de incorporar las nuevas tecnologías y las cambiantes demandas del mercado del trabajo. La normativa laboral debe responder a un perfil demográfico con bajas tasas de fecundidad y envejecimiento poblacional: los autores sugieren políticas para estimular los índices de natalidad y los flujos circulares de migrantes, de forma tal que los cubanos de la isla puedan trabajar fácilmente en su país y en el exterior y los de la diáspora puedan regresar a su tierra de origen.

Triana y Torres concluyen con una advertencia: “la experiencia anterior de Cuba [es] prácticamente irrelevante” en la esencial formación de nuevas instituciones que fomenten mercados con buen funcionamiento. Dichas instituciones de mercado deben definir y proteger derechos económicos básicos, promover la competencia, corregir las deficiencias del mercado e incentivar la estabilidad y el crecimiento, al tiempo que garantizan la cohesión social y los mecanismos de resolución de conflictos. Al evaluar la evolución de las instituciones económicas cubanas los trabajos de Antonio F. Romero Gómez y Carmelo Mesa-Lago examinan estos temas en profundidad.

## INSTITUCIONES ECONÓMICAS

El economista cubano Antonio Romero Gómez ofrece una definición amplia de las instituciones: una serie de normas, leyes, convicciones, valores y organizaciones que, en su conjunto, impulsan las conductas individuales y sociales. Entre las tareas más importantes de las instituciones económi-

cas se encuentra la de permitir un crecimiento sostenible, además de determinar y, de ser necesario, corregir las distribuciones de la riqueza y del ingreso, sanear las desigualdades regionales y fomentar la cohesión social. Según estos criterios la Cuba revolucionaria contaba con un sólido conjunto de instituciones, aunque en la actualidad parezcan inadecuadas.

Romero Gómez examina las recientes acciones efectuadas para renovar las instituciones cubanas y esboza un gran número de reformas en sus diversas etapas de ejecución. En general comienza con una presentación de los proyectos piloto y los resultados dispares a la fecha, además de analizar las reformas que están efectuándose en los sectores estatal, cooperativo y privado, así como la nueva legislación aplicable a la inversión privada y a las zonas de libre comercio. Señala que el proceso de reforma se encuentra aún en sus etapas iniciales y que “todavía queda mucho por hacer”. Advierte que un gradualismo excesivo puede complicar las cosas y que “es necesario simultanear transformaciones en diversos órdenes para lograr que las reformas sean efectivas”. Las entidades gubernamentales deben contar con una mejor coordinación y es preciso que las reformas socioeconómicas se integren de manera cuidadosa. Agrega que sería un error prever una mejora inmediata en la calidad de vida, dado que las apremiantes limitaciones internas y externas son, sencillamente, demasiado grandes.

Al considerar un nuevo institucionalismo que ampliaría y regularía la economía de mercado Romero Gómez agrega una serie de prioridades adicionales entre las que se encuentran las siguientes: fortalecimiento del ordenamiento jurídico para que prevea garantías para todos los agentes económicos, incluidas las nuevas cooperativas y el nuevo sector privado; elaboración de una política en materia de competencia que elimine las diversas restricciones existentes y frecuentemente contradictorias; legitimación de la acumulación de ganancias, con estímulos institucionales para su reinversión productiva; apertura del sector externo con fuertes instituciones de supervisión; establecimiento de

políticas que protejan activamente los recursos naturales y el patrimonio cultural.

## EL ESTADO Y EL MERCADO

En su análisis de la multiplicidad de reformas que se están llevando a cabo Carmelo Mesa-Lago brinda detalles adicionales, así como una evaluación un tanto más impaciente del progreso logrado hasta la fecha. Si bien encomia el ímpetu general de las reformas, así como el hecho de que han ido mucho más allá de los episodios reformistas anteriores y que es muy poco probable que se reviertan, se lamenta del lento avance y manifiesta sin rodeos que “el mayor obstáculo parece ser el modelo [de planificación central] en sí mismo”. Afirma que “si Cuba fuera a seguir un modelo de “socialismo de mercado” adaptado, como el de China y Vietnam (con un sector privado, mercados e inversión extranjera más un plan indicativo y descentralización de las facultades decisorias) lograría un crecimiento económico sostenido mucho mayor *bajo el gobierno del Partido*” (sin cursiva en el original). Es decir que, según sugiere Mesa-Lago con cita de precedentes comparativos, redundaría en el interés político de las elites del Partido Comunista Cubano avanzar más y en forma más expeditiva. ¿Por qué no lo hacen? Mesa-Lago afirma que una tozuda oposición en el seno del gobierno proveniente de facciones ortodoxas y de línea dura temerosas de la delegación y del efecto “bola de nieve” es responsable de las frustrantes demoras y medidas contradictorias que han caracterizado al proceso de reforma en Cuba a la fecha.

Al efectuar una evaluación detallada de la distribución usufructuaria de terrenos estatales baldíos Mesa-Lago determinó que las muchas restricciones al uso de la tierra y a los mercados agrícolas (incluida la represión continua de los precios en el punto de explotación agrícola y la comercialización estatal ineficiente de los productos) explican los desalenta-

dores resultados de la producción. Opina que si se levantaran las restricciones a la propiedad privada y a los mercados agrícolas Cuba podría lograr la autosuficiencia alimentaria en unos pocos años, ahorrarse dos mil millones de dólares en importaciones y generar un superávit para exportación.

Mesa-Lago y Romero Gómez encomian la visible expansión de la empresa privada de pequeña escala (que da empleo legal a casi 500.000 personas) y, más recientemente, de las cooperativas no agrícolas, en especial en las áreas de servicios (cafeterías, higiene personal), mercados agrícolas, transporte (taxis) y construcción. El objetivo oficial es que dos millones de cubanos (el 40 por ciento de la fuerza laboral empleada) se incorpore al sector no estatal para 2016.<sup>2</sup> Ambos académicos lamentan las restricciones a la expansión de estos posibles motores de crecimiento, incluida la escasez de créditos bancarios y la imposición de determinados tributos que impiden el crecimiento, así como el hecho de que las profesiones administrativas han sido arbitrariamente excluidas de la empresa privada, lo cual resulta especialmente frustrante para los nuevos graduados universitarios.

Mesa-Lago insta a que se actúe con mayor transparencia al evaluar las reformas a fin de facilitar el análisis académico y las correcciones en la mitad del proceso. Indica en forma enumerativa que no se dispone de datos oficiales en materia de incidencia de la pobreza, distribución del ingreso, sueldos promedio por género y raza ni cantidad de casas-habitación vendidas desde la reforma a la vivienda de 2012. Según se informa, el gobierno y el Partido Comunista realizan encuestas de opinión pública que no publican. Mesa-Lago se lamenta de que la campaña anticorrupción no estuvo acompañada de la transparencia y la rendición de cuentas de las entidades y empresas estatales.

---

<sup>2</sup> En una publicación anterior planteo que el porcentaje de empleo no estatal podría aumentar aún más si se incorpora a los trabajadores del sector informal no autorizado y a los EPIPS (empleados públicos con ingresos privados sustanciales). Véase el trabajo de Richard E. Feinberg “¿Aterrizaraje suave en Cuba? El surgimiento de los empresarios y de la clase media”, (Brookings Institution, 2013).

## EXPERIENCIAS COMPARATIVAS EN ASIA Y LATINOAMÉRICA

El trabajo de Mesa-Lago señala que Cuba parece haber optado por no aprender algunas de las lecciones de otros procesos de reforma, especialmente de los de China, Vietnam y Latinoamérica: que el cambio lento y parcial no genera el crecimiento dinámico buscado ni la mejora en el nivel de vida. Afirma que tiempo atrás China y Vietnam desarrollaron modelos de socialismo de mercado en los que el papel del estado se reducía a un plan indicativo y los procesos de decisión se hallaban descentralizados. En cuanto a los mercados inmobiliarios, nota que a pesar de la leve liberalización reciente,<sup>3</sup> la compraventa de viviendas se encuentra sumamente restringida en Cuba, en particular para los extranjeros. A diferencia de aquello, a los extranjeros que son residentes permanentes en China no se les aplican restricciones e incluso existen grandes empresas financieras internacionales que han abierto sucursales de actividades inmobiliarias. No obstante, al comparar los amplios programas de servicios sociales cubanos con las diversas medidas de reforma aplicadas en América Latina Mesa-Lago advierte que “la lección para Cuba no es privatizar sino crear un nuevo sistema público de pensiones para los trabajadores jóvenes, con una sólida base actuarial, reservas apropiadas y una administración eficiente, a efectos de asegurar una pensión adecuada en el largo plazo y ser una fuente de inversiones productivas”.

Los defensores de la reforma cubana podrían alegar que los procesos asiáticos también se iniciaron gradualmente, que estuvieron plagados de errores y de correcciones a mitad de periodo y que debieron transcurrir varias décadas hasta que lograron sus trayectorias actuales (aunque la reforma agrícola en China comenzó con un enfoque más audaz, dándole mayor libertad a los agricultores y generó resultados más rápidamente). Los puntos de partida para las reformas estructurales de ajuste que

llevaron a varios países latinoamericanos hacia un crecimiento más sostenible fueron muy diferentes de los correspondientes a la economía cubana, con su planificación central de imposición soviética. Los países latinoamericanos ya contaban con sistemas de mercado cuando comenzaron los procesos de ajuste dirigidos a corregir sus desequilibrios macroeconómicos y abrir sus economías. Los desafíos a los que se enfrentaban eran mínimos en comparación con los obstáculos que debe superar Cuba.

El trabajo del prominente economista costarricense Alberto Trejos efectúa una contribución a los debates sobre estrategias económicas comparadas al explicar la radical y exitosa reestructuración de la economía de su país, antes relativamente cerrada y protegida, en el que se optó por una apertura inequívoca al comercio internacional y por un fomento activo de la inversión extranjera. Un elemento de pertinencia particular para Cuba es que la ventaja comparativa de Costa Rica ha sido su fuerza laboral, sana y de buen nivel educativo, resultante de años de inversión pública en capital humano: por mandato constitucional costarricense los gastos en educación no pueden ser inferiores al seis por ciento del PIB y toda la población se halla cubierta por un eficiente sistema nacional de salud. Costa Rica tampoco representa un caso de neoliberalismo extremo: el estado continúa siendo un actor importante mediante empresas públicas en numerosos sectores estratégicos, tales como el energético y el de otros servicios públicos, el de telecomunicaciones y el bancario. Se mantienen los derechos laborales gracias a pensiones obligatorias, generosas indemnizaciones por cese en el servicio y otros programas de asistencia social.

Los flujos anuales de inversión directa extranjera (IDE) a Costa Rica son de aproximadamente dos mil millones de dólares cifra que, coincidentemente, fuera citada por Rodrigo Malmierca, ministro de comercio exterior e inversiones de Cuba, en su explicación de la nueva ley de inversión extranjera de

---

<sup>3</sup> Para más información véase la obra de Phil Peters, “Cuba’s New Real Estate Market”, (Brookings Institution, febrero de 2014).

la isla, como el objetivo que se ha impuesto su país. Trejo nos recuerda que mediante la IDE no solo se inyecta capital sino que se transfieren tecnologías, mejores prácticas, además de lograrse que los trabajadores y proveedores locales se familiaricen con la industria internacional. La inversión extranjera, atraída por el buen nivel educativo de la fuerza laboral, se ha diversificado en grupos dinámicos en los sectores de la electrónica, equipamientos médicos, ciencias de la vida y tercerización de procesos comerciales, áreas en las que Cuba podría también esperar lograr competitividad. Cabe notar que Costa Rica no se quedó de brazos cruzados esperando que los inversores extranjeros descubrieran sus ventajas, sino que creó entidades de promoción de la inversión que son a la vez sólidas, flexibles y ágiles.

Si bien los regímenes de libre comercio ofrecen beneficios impositivos y de otras índoles (como sucede con el nuevo sistema que rige la zona especial de desarrollo económico del Mariel, en Cuba) en la actualidad la selección se centra en el fomento de las cadenas internacionales de valor, en las agrupaciones de empresas relacionadas y en los vínculos entre firmas nacionales y extranjeras. Trejos aprovecha su experiencia de contacto directo con inversores extranjeros para comentar que uno de los elementos que hacen atractivo al régimen de libre comercio costarricense es que las instituciones públicas que se encargan de él toman decisiones que prácticamente están libres de corrupción y son previsibles (es decir que se atienen al espíritu y a la letra de la ley). No es que Costa Rica carezca de falencias: su infraestructura se encuentra en un estado deficiente, el sistema educativo no se ha adaptado plenamente a las cambiantes demandas del mercado laboral y el tipo de cambio se ha apreciado en forma importante en los últimos años. Sin embargo Costa Rica ha hecho las cosas lo suficientemente bien como para ofrecer a sus ciudadanos un nivel de vida relativamente alto y que continúa subiendo. Dos indicadores de éxito son que los costarricenses ocupan un puesto alto en el índice de felicidad mundial y que las tasas de emigración son muy inferiores a las de los países vecinos de la Cuenca del Caribe.

## DECISIONES DIFÍCILES: REFORMAS MONETARIAS Y REGÍMENES CAMBIARIOS

Los dos últimos trabajos examinan la riesgosa y complejísima tarea de reformar los sistemas interrelacionados de la doble moneda y del tipo de cambio. Cuba cuenta con dos monedas, el peso convertible (CUC) que tiene una paridad 1 a 1 con el dólar estadounidense, y el peso cubano (CUP) que se ha fijado a 24 CUP por dólar estadounidense, o  $1 \text{ CUC} = 24 \text{ CUP}$ . No obstante, para las empresas el tipo de cambio es de  $1 \text{ CUP} = 1 \text{ CUC}$ , lo que implica una enorme sobrevaluación del peso cubano. Los lineamientos de reforma de 2011 reconocieron que estos sistemas monetarios introducen enormes distorsiones (segmentación de la economía, señales de precios falsos y complicación de los mecanismos contables), por lo que propugnaron por la unificación monetaria para 2016. Tras ello el gobierno anunció la eliminación del CUC a favor de una moneda única, el peso cubano, probablemente en 2015.

Los economistas cubanos Pavel Vidal y Omar Everleny señalan que el gobierno aún no ha explicado la forma en la que implementarán las reformas, en especial en lo relativo al doble sistema cambiario y a la gestión de las variables económicas interrelacionadas, tales como los precios y los niveles salariales. Prevén importantes riesgos devaluatorios que pueden desatar potentes presiones inflacionarias a través de tres canales: la devaluación, que aumentará los costos de las importaciones para los consumidores y las empresas; los productores y minoristas, que intentarán trasladar los mayores costos a sus clientes; y la política fiscal, que podría alentar al gobierno a inyectar liquidez en las empresas e instituciones financieras cuyos balances se vean afectados por la reforma monetaria.

La cuestión de la vulnerabilidad de las empresas es particularmente delicada. El distorsionado sistema monetario ha permitido que las firmas ineficientes oculten sus pérdidas. Con la reforma monetaria dichas ineficiencias se pondrán de manifiesto y en ese momento el gobierno deberá optar entre subsidiar

operaciones perdidosas mediante inyecciones fiscales compensatorias o dejarlas que quiebren y que dimitan a sus empleados. Un enfoque tan abrupto podría generar malestar social y, posiblemente, un colapso económico generalizado.

Vidal y Everleny expresan su preocupación por la capacidad de las empresas estatales (aun las más eficientes) de dar una rápida respuesta a los nuevos incentivos de precios. El gobierno ha comenzado a aplicar una amplia reforma del sector de las empresas públicas, dándoles más autonomía en sus procesos decisorios, aunque aún no se sabe con qué rapidez podrán adaptarse ni cuánta flexibilidad los ministerios de economía y las empresas controlantes (acostumbrados a emitir directivas) les darán a las firmas subordinadas.

La gestión de las percepciones del público será otro desafío a enfrentar. Vidal y Everleny señalan su inquietud de que, erróneamente, muchos cubanos atribuyen los bajos sueldos del sector estatal al sistema de doble moneda. Les preocupa que sus compatriotas piensen que la unificación monetaria generará un abrupto aumento en los salarios reales y en el poder adquisitivo. En realidad los bajos salarios se deben al enorme prebendaje laboral y a baja productividad de los trabajadores, problemas que no serán resueltos únicamente con una reforma monetaria. Los autores instan al gobierno a actuar con mayor transparencia y claridad en la definición y explicación de sus estrategias de política monetaria a futuro.

Desde un punto de vista positivo el gobierno cubano aborda la reforma monetaria con algunas ventajas respecto de las economías de mercado: aún fija la mayoría de los precios, lo cual le permite disminuir las presiones inflacionarias en el corto plazo; el control que ejerce respecto del sector financiero y del tipo de cambio reduce el riesgo de la fuga de capitales y de la volatilidad y especulación cambiarias.

Con un enfoque táctico Vidal y Everleny sugieren un abordaje gradual a la unificación cambiaria. Parece que el gobierno ya está aplicando dicho

abordaje al introducir sector por sector el nuevo tipo de cambio oficial devaluado para la compra de ciertos productos agrícolas por parte de hoteles, de determinados insumos por parte de las cooperativas de transporte y en la agroindustria azucarera en la cual, por ejemplo, se registran varias operaciones en tres tipos de cambios distintos que van desde 4CUP:1USD a 12CUP:1USD. Este enfoque sectorial sigue el estilo del proceso de reforma global, en el que los proyectos piloto preceden a la reforma generalizada. Permitirá que los agentes económicos, especialmente las empresas estatales, se adapten más gradualmente a los shocks monetarios. No obstante, Vidal y Everleny subrayan que el mencionado sistema de múltiples tipos de cambio debe tener un carácter transitorio, de lo contrario se correría el riesgo de que se introdujeran más distorsiones y oportunidades de corrupción.

El trabajo de Augusto de la Torre y de Alain Ize propone un enfoque más integral y rápido a la unificación cambiaria. Estos dos economistas del Banco Mundial plantean que la experiencia internacional a la fecha es contraria a los tipos de cambio múltiples y proponen combinar la unificación inmediata del tipo de cambio (según la cual los CUC serían convertidos obligatoriamente a nuevos pesos cubanos a una relación de 24 a 1, descartándose la dolarización) con una eliminación gradual de los impuestos y subsidios implícitos en el actual sistema cambiario doble. A fin de lograr este último objetivo los impuestos y subsidios ocultos que existen actualmente serían sacados a la luz y convertidos en sumas fijas por los dos conceptos, que se eliminarían gradualmente según un cronograma anunciado con antelación. Los autores proponen este régimen transicional de subsidios e impuestos fijos para aliviar los enormes desajustes productivos y distributivos que se materializarían si se aplicara la opción de unificación “inmediata” que aunaría inmediatamente el tipo de cambio y haría desaparecer instantáneamente los actuales impuestos y subsidios ocultos. Sugieren que el sistema de subsidios e impuestos fijos se asignaría por empresa a efectos de neutralizar o compensar las pérdidas o ganancias iniciales inesperadas que surgirían de la unificación cambiaria.

A fin de que esta opción de “aplicación inmediata con amortiguación fiscal” genere la eficiencia buscada y mínimas dificultades a corto plazo De la Torre e Ize proponen una serie de “reformas habilitantes” urgentes, tales como la creación de un superávit fiscal previo a la unificación cambiaria (la posición fiscal cubana actual registra un modesto déficit) para facilitar el control monetario; nuevas medidas de movilización de los ingresos, como un impuesto al valor agregado; profundas reformas al sistema de gobernanza del sector público que aseguren que las empresas estatales den mejor respuesta a las señales del mercado, tema que también destacan Vidal y Everleny; y otras reformas de mercado, como alentar a las empresas no estatales a que se multipliquen y crezcan de forma tal de aumentar la oferta y ejercer presiones competitivas respecto de las empresas públicas.

Si bien De la Torre e Ize abogan por una unificación monetaria inmediata, sugieren un enfoque gradual para el establecimiento del nuevo sistema cambiario. Se trata de un proceso mediante el cual Cuba podría establecer inicialmente un tipo de cambio fijo seguido de una fase intermedia de tasas flexibles pero controladas hasta lograr finalmente un tipo de cambio más flexible (aunque controlado) con fijación de metas de inflación, enfoque que ha sido adoptado por muchos otros países latinoamericanos en la actualidad.

De la Torre e Ize señalan que, desde una perspectiva comparativa, el caso cubano presenta desafíos especiales en diversos aspectos. El margen actual entre los dos tipos de cambio, del 2.300 por ciento, es con mucho el mayor en la historia latinoamericana de la postguerra y aumenta el riesgo de un espiral inflacionario de precios y salarios. Para contrarrestar dicho riesgo el gobierno de la isla deberá mantener un control sumamente estricto de la expansión monetaria. Una realidad que complica aún más las cosas es que Cuba tiene un acceso muy limitado al financiamiento internacional, lo cual significa que los gastos cambiarios no pueden superar a los ingresos durante la transición. Normalmente las instituciones financieras internacionales facilitan la

asignación de la valiosa liquidez durante los procesos de reforma importantes a fin de financiar el fuerte aumento de las importaciones impulsadas por la demanda, reducir las presiones inflacionarias y favorecer el servicio de la deuda y otros pagos internacionales, pero Cuba no es miembro de Bretton Woods ni de los demás organismos regionales de desarrollo. Cuba duda en procurar dicha membresía, quizás por recelos ideológicos o por temor a un veto estadounidense, por lo que debe manejar sola los ajustes monetarios utilizando sus propios recursos.

## REFLEXIONES ADICIONALES

En las últimas décadas la comunidad internacional ha aprendido mucho en materia de desarrollo económico. Los seis trabajos que componen el presente volumen, elaborados por economistas cubanos líderes en su campo y por especialistas internacionales con amplia experiencia en países en desarrollo que hacen uso de avances teóricos y de historias de éxito provenientes de una variada serie de lugares y modelos económicos, sugieren muchas conclusiones pertinentes para Cuba. No obstante, conforme lo subrayan los autores, ninguno de los países comentados es una isla subtropical del Caribe que emerge de más de cinco décadas de procesos de planificación central y que aún soporta sanciones económicas de su vecino más grande, aunque cuenta con una población con un notable nivel educativo, una base de recursos diversificada y una diáspora cercana y próspera. Afortunadamente, y a diferencia de muchas otras economías emergentes, Cuba no tiene que hacer frente a una explosión demográfica ni a fuertes divisiones por motivos étnicos o religiosos. A pesar de la hostilidad de Estados Unidos este país insular posee buenas relaciones diplomáticas con el mundo y cuenta con buena voluntad en Latinoamérica.

El presente volumen deja en claro que la reforma de Cuba no será una tarea sencilla. Hay varias décadas de distorsiones acumuladas, las rigideces institucionales son manifiestas; el gobierno y el Partido Comunista parecen estar divididos y no

tener certeza del mejor camino a seguir. El éxito no está garantizado: el estancamiento continuo puede ser uno de los resultados posibles. Una reforma monetaria fallida podría ser el agente catalizador de un peligroso espiral inflacionario. Existe además el riesgo de los shocks externos: la economía cubana es aún muy vulnerable a ellos dado que depende en gran medida de las importaciones de alimentos y de energía, además de contar con un bajo nivel de reservas internacionales.<sup>4</sup>

Si Romero está en lo correcto y la mayoría de los cubanos no experimentará importantes mejoras en sus ingresos per cápita en el mediano plazo, el gobierno deberá trabajar denodadamente para crear y mantener la fe del pueblo en el proceso de reforma. El consumidor cubano, largamente olvidado, deberá aguantar un poco más.

No obstante, se han realizado progresos importantes. El surgimiento de los pequeños negocios es visible en La Habana y en las ciudades provinciales de la isla, lo cual demuestra el instinto empresarial y el talento del pueblo cubano. Se ha elevado el precio de un porcentaje cada vez mayor de productos agrícolas, con la consiguiente mejora de la variedad y de la calidad para algunos consumidores. El gasto público está tornándose más eficiente con el recorte gradual de los subsidios sociales insostenibles; el sistema de pensiones ha sido reformado parcialmente y se está racionalizando la salud y la educación. La mayor parte de los cubanos puede viajar libremente al exterior y regresar sin sanciones. Se están generalizando los teléfonos móviles y la internet, aunque a un paso lento según los estándares internacionales. A efectos de mejorar su solvencia internacional el país ha renegociado con éxito parte de sus deudas bilaterales pendientes y ha trabajado arduamente a fin de mantenerse al día con sus obligaciones en moneda dura. En lo relativo a Estados Unidos el gobierno de Barak Obama ha liberalizado parcialmente los viajes y las remesas, lo cual ha aportado algún estímulo a la economía, incluido el emergente sector privado.

En 2013 y 2014 el gobierno cubano anunció una serie de reformas estructurales que, de aplicarse, podrían representar un importante paso adelante. La reforma profunda al sistema de empresas estatales (que se inició como un proyecto piloto) se ha generalizado, con la promesa de mayor autonomía para que las empresas mantengan sus ganancias y tomen decisiones en materia de inversiones, empleo y precios. El gobierno ha autorizado la constitución de cooperativas no estatales fuera del sector agrícola, lo que podría ser un experimento fascinante de pequeñas y medianas empresas de propiedad de los trabajadores con beneficios gubernamentales. El gobierno reconoció la necesidad de tecnología y capitales extranjeros: en la primavera de 2014 anunció con considerable fanfarria la nueva ley de inversiones extranjeras. Queda por verse si el proceso de aprobación gubernamental recibe el mensaje y logra avanzar con presteza para autorizar nuevos proyectos de importancia.

En su aspecto más fundamental la reforma económica es un proceso político que altera la distribución del ingreso y de las oportunidades. La economía política de la reforma impone especiales desafíos ya que los posibles perdedores pueden ser totalmente conscientes de su destino inminente y los ganadores quizás no logren percibir el futuro en forma tan nítida. En consecuencia, los gobiernos deben programar las reformas a fin de que los ganadores reconozcan rápidamente su buena fortuna y se incorporen a la coalición favorable a ellas. En el caso de Cuba, entre los posibles ganadores se encuentran los agricultores que se verán favorecidos por los nuevos incentivos de precios, los empresarios del emergente sector privado, los empleados de los emprendimientos conjuntos con inversores privados y los administradores de las empresas públicas que se beneficiarán de la descentralización. En la medida de lo posible los perdedores (incluidos los empleados dimitidos de los ministerios públicos) deberían recibir indemnizaciones, como subsidios pecuniarios temporarios, así como readiestramiento para que puedan aprovechar las oportunidades que ofrece

---

<sup>4</sup> El trabajo de Ted Piccone y Harold Trinkunas, *The Cuba-Venezuela Alliance: The Beginning of the End?* (Washington, D.C.: Brookings Institution, Latin American Initiative Policy Brief, junio de 2014) presenta un análisis de las vulnerabilidades de Cuba en materia energética.

el nuevo mercado laboral. El ímpetu de la reforma debe ser lo suficientemente sólido para evitar que sus primeros beneficiarios coarten las iniciativas de progreso al tratar de proteger sus ganancias y; por el otro lado, la creciente coalición favorable a la reforma debe percibir las ventajas del avance hacia un modelo de desarrollo con un aumento en la acumulación de capital y en la productividad laboral como un único camino en pos del crecimiento sostenible y la redención del consumidor cubano, que tanto ha sufrido.

La Cuba revolucionaria se ha enorgullecido de haber establecido como prioridad la distribución progresiva del ingreso, que puede verse perturbada por reformas favorables al mercado. Si bien el sistema de gobierno cubano decidirá sus preferencias de equidad futuras, ciertamente deseará garantizar la igualdad de oportunidades para todas las razas y géneros, además de evitar distorsiones que consuman recursos de las provincias más pobres. En este reequilibrio de prioridades las políticas de equidad social deben procurar evitar los desincentivos al ahorro y a la inversión.

Al hacer frente a un futuro incierto muchos cubanos temen una avalancha súbita de inversiones del sur de Florida y una invasión de topadoras que transformen a La Habana y a los diversos centros regionales de la isla en sitios pálidamente banales. Para evitar dicho apocalipsis la Oficina del Historiador se encuentra restaurando la parte colonial de la Habana Vieja y otros sitios históricos con el objetivo de preservar la gloria del pasado y crear un importante destino turístico, lo cual demostrará que un sólido planeamiento a futuro y la viabilidad comercial pueden ser compatibles con el entorno cubano. Si el resto de la capital y otras ciudades han de transformarse en destinos turísticos sostenibles y atractivos deberán establecerse instituciones capaces de planificar y regular el desarrollo urbano *antes* de la previsible avalancha de capitales extranjeros. De igual modo, una institucionalidad fuerte, adecuadamente dotada y financiada, es el único mecanismo de salvaguarda de la rica biodiversidad y vida marina de la isla. Cuba es demasiado bella

y especial como para dejarla abandonada a soluciones cortoplacistas y de mercado.

Raúl Castro se ha comprometido a retirarse a principios de 2018. Para ese momento ya tendremos una idea clara de si Cuba ha comenzado a construir esas nuevas instituciones y a diseñar una transición gradual y pacífica hacia una economía más productiva y sostenible. En este escenario del tipo “aterrizaje suave”, el país se habrá reinsertado en la economía mundial, además de atraer inversiones extranjeras en diversos sectores (turismo, energía, agricultura, biotecnología, entretenimientos y deportes) y cada vez más cubanos participarán de los negocios competitivos orientados a la exportación. Los mercados internacionales de capitales, así como las instituciones financieras internacionales y los capitales de la diáspora, habrán comenzado a incorporar inversiones, tan necesarias para reforzar el crecimiento y generar empleos productivos. Si se continúa con el ritmo actual el nivel de frustración de los cubanos aumentará y se dirigirán a otros horizontes en pos de un futuro más prometedor.

Como lo sugieren los autores, este es el momento de que el gobierno cubano acelere las reformas. Entre las posibles prioridades en materia de política podría incluirse una reforma más agresiva de los mecanismos de precios internos que reforzaría rápidamente la producción agrícola y aliviaría algunas de las presiones sobre la balanza de pagos. Un espacio más abierto para la expansión del sector privado interno, especialmente en el ámbito de los servicios profesionales, no solo generaría más empleo e inversión sino que crearía esperanzas para el futuro: una economía cubana con mayor producción y competitividad que ofrezca más oportunidades para la innovación creativa y para el empleo de los jóvenes. Las reformas que mejoran la productividad en las empresas estatales, independientemente de lo arduas que puedan resultar, deben colocarse entre los objetivos esenciales a mediano plazo. No obstante, para que se logre ese aterrizaje suave serán necesarias muchas decisiones difíciles y posiblemente una pizca de buena suerte, conforme lo revelan los trabajos compilados en esta obra, imbuidos de realismo económico.



# Políticas para el crecimiento económico: Cuba ante una nueva era

Juan Triana Cordoví y Ricardo Torres Pérez

## INTRODUCCIÓN

Los cambios en el modelo económico cubano han generado una notable reacción en medios académicos cubanos y extranjeros. Al entusiasmo y el escepticismo de los momentos iniciales les sigue una reflexión más profunda y mesurada sobre los temas estratégicos que decidirán el futuro de la nación. Los temas económicos han ganado protagonismo en estos últimos años y dentro de éstos se hace cada vez más evidente la necesidad de un programa de desarrollo donde los temas de crecimiento económico ocupen un lugar privilegiado. Este trabajo trata de contribuir a este debate situando algunos elementos que se consideran esenciales para conformar una estrategia coherente con las necesidades del país y su gente, a la vez que se torne viable en el entorno internacional contemporáneo.

El artículo está estructurado en cuatro partes fundamentales. La primera es la introducción. En la segunda parte se aborda la relación entre crecimiento y desarrollo, vista desde el ángulo y las particularidades de la economía cubana actual. En la tercera sección se analizan con detalle algunos factores vinculados al crecimiento, a partir de los aportes teóricos y la evidencia empírica disponible. Consecuentemente se avanzan acciones de política para comenzar a corregir los desbalances acumulados y

situar al país en una trayectoria de alto crecimiento. Finalmente, en la última parte se resumen las conclusiones.

## DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

### *El carácter multidimensional del desarrollo*

Más de setenta años después de los estudios seminales sobre el desarrollo<sup>5</sup> y luego de un énfasis casi exclusivo en temas económicos durante esas épocas iniciales, se ha llegado a entender hoy en día que el desarrollo es un fenómeno multidimensional. Tres de estas dimensiones definen la “sostenibilidad del desarrollo” (económica, social y medio ambiental) y resultan de obligada consideración en el nuevo escenario que Cuba construye. En la experiencia anterior, en especial en la época que se extiende hasta 1990, se asumía la existencia de una estrecha vinculación entre estas tres dimensiones y en los resultados positivos que se esperaban, una concepción que la realidad se ocupó de rectificar. De los noventa en adelante, la dificultad en lograr un equilibrio adecuado entre las tres dimensiones resulta más visible y mucho más costosa de lo que se esperaba en períodos anteriores, por lo que su incorporación *ex-ante* a la estrategia de desarrollo resulta imprescindible.

---

<sup>5</sup> Se refiere a los pioneros de los estudios que conforman el surgimiento de la “economía del desarrollo”, entendida como la subdisciplina científica que se ocupa del estudio de las economías de los países menos desarrollados, es decir, de las condiciones, características y políticas de desarrollo económico de dichos países. Entre esos autores se puede citar a Rosenstein-Rodan, Nurkse, Singer, Lewis, Gerschenkron, Myrdal, Hirschman, Scitovsky, Perroux, Rostow, Myint y Prebisch.

Los retos para asumir de forma plena la sostenibilidad del desarrollo son significativos y están influenciados por el retraso acumulado en algunos aspectos del desarrollo que hoy son decisivos;<sup>6</sup> los relativamente altos estándares alcanzados por Cuba en el ámbito social;<sup>7</sup> la condición de pequeño territorio insular con limitados recursos naturales; y una situación económica-geográfica negativa debido al bloqueo de la primera potencia económica mundial, lo cual le impide el acceso al mayor y más próximo mercado del mundo, y limita su participación en los mercados e instituciones financieras internacionales.

### ***Cuba y el desarrollo, cincuenta años después. ¿Lecciones aprendidas?***

De la experiencia de desarrollo de los treinta años que van de 1959 a 1989 es posible extraer un grupo de lecciones:<sup>8</sup>

- i. El desarrollo tiene agenda propia. Durante los primeros treinta años después de 1959, se mezclaron las agendas del desarrollo y la construcción del socialismo, obteniéndose en no pocas ocasiones resultados contradictorios.
- ii. Disfrutar de condiciones externas ventajosas no parece garantizar los resultados en pos del desarrollo. Así, una parte importante de las ventajas recibidas a partir de condiciones de inserción especiales<sup>9</sup> no se tradujeron en capacidades productivas que cambiaran radicalmente las características del sector productivo cubano.
- iii. La mejora social debe ser un propósito explícito de la estrategia de desarrollo, pero su sustentabilidad depende de que la misma se traduzca en elevación de la capacidad productiva del país.

- iv. El mercado juega un papel activo en ese proceso; ignorarlo genera ineficiencias que conspiran contra el propósito mismo del desarrollo.
- v. Lo “local” tiene personalidad propia, no es subsidiario de lo “nacional”.
- vi. La exportación y el mercado interno no deben ser considerados como antípodas, sino como fenómenos complementarios de un mismo proceso. Es necesario propiciar que los “sectores dinámicos” generen “derrames” hacia el resto de la economía nacional.
- vii. El aislamiento de las tendencias internacionales de la economía mundial puede generar costos en el largo plazo que sobrepasen los beneficios que se obtienen en el corto plazo.
- viii. La concentración de la dependencia externa se convierte en una debilidad estratégica nociva a los propósitos del desarrollo.

### ***Instituciones y desarrollo económico en Cuba***

Una de las lecciones de los últimos años es que la calidad de las instituciones es relevante para alcanzar el desarrollo.<sup>10</sup> Se entiende aquí por instituciones, desde las políticas hasta las entidades del estado y la sociedad civil, junto a los mecanismos de regulación de las mismas.

El Estado y el mercado son probablemente los dos factores más importantes para el desarrollo. El desarrollo no solo requiere de la asignación correcta de recursos y medios, función que el mercado generalmente logra hacer eficientemente, sino que precisa también de la consecución de objetivos para los cuales el mercado no tiene una respuesta suficientemente eficaz (la garantía de oportunidades de acceso a servicios estratégicos para el desarrollo,

<sup>6</sup> Tales como: inserción internacional, desarrollo productivo, incorporación de I+D+i a la producción y los servicios; uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, acceso a circuitos logísticos y de transporte a escala global, entre otros.

<sup>7</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2011 - Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*, (Nueva York, Palgrave MacMillan, 2011).

<sup>8</sup> Juan Triana Cordoví, “De la actualización del funcionamiento al desarrollo económico,” en *Miradas a la Economía cubana: el proceso de actualización*, editado por Pavel Vidal Alejandro y Omar Everleny Pérez Villanueva, (Havana: Caminos, 2012).

<sup>9</sup> Se refiere los beneficios que disfrutó el país como uno de los miembros más atrasados del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Entre ellos estuvo el acceso preferencial a estos mercados, precios atractivos para los principales productos de exportación (azúcar, níquel, etc.); créditos con bajas tasas de interés y períodos largos de amortización; renegociación de deudas vencidas; asistencia técnica en ciencia, deporte y arte; entre otros.

<sup>10</sup> Dani Rodrik, “Estrategias de desarrollo para el próximo siglo,” trabajo presentado en la conferencia “Developing Economies in the 21st Century,” Institute for Developing Economies, Japan External Trade Organization en Chiba, Japan, 26 - 27 de enero de 2000.

por ejemplo, educación y salud). En otras ocasiones la contrapartida de una correcta asignación de recursos genera dinámicas que promueven niveles de desigualdad contrapuestos en el mediano y largo plazo con los propósitos del desarrollo. Esto no se debe a fallas del mercado, sino a que son el resultado natural de ese mismo proceso, lo cual justifica y abre espacios a la labor correctora del Estado.

El proceso de rediseño institucional en Cuba tuvo una primera etapa importante a mediados de los años noventa, cuando se redimensionó el Estado y se redujeron los Ministerios y entidades estatales a prácticamente la mitad (de más de cincuenta ministerios y entidades estatales a menos de treinta). Ese proceso también aspiraba redefinir las funciones de estas instituciones, en especial de los ministerios, para propiciar la “separación de las funciones estatales y empresariales,” objetivo que no fue logrado en aquel momento.

Mientras tanto, la apertura propiciada desde inicios de los noventa permitió el crecimiento del mercado, no solo por el impulso dado al sector “cuentapropista”<sup>11</sup> y la apertura al capital extranjero y a empresas comerciales foráneas, sino también por cierta flexibilidad concedida a las empresas estatales que operaban en divisas.

En este caso, para Cuba concurren varios hechos significativos. Por una parte, la permanencia de un marco regulatorio restrictivo (aun cuando sin dudas a partir de 1993 se produce cierta flexibilización y apertura en la conducción macroeconómica con impactos positivos en el crecimiento). Por otra parte, las distorsiones macroeconómicas generadas y profundizadas a raíz de la crisis de 1990 a 1993, sumadas a la permanencia de prejuicios ideopolíticos respecto al mercado y a la inversión extranjera (tolerados pero no asimilados dentro del funcionamiento “normal” de la economía). Finalmente el

peso significativo que cobró desde 1990 la imposibilidad de acceder al mercado norteamericano. Todo esto consolidó un ambiente poco propicio para el crecimiento y la inversión nacional (estatal) y extranjera.

### ***La necesidad de un ambiente macroeconómico que estimule el crecimiento y la inversión***

El incremento de la inversión es determinante para alcanzar los resultados perseguidos por cualquier esfuerzo de desarrollo. Esta es una lección aprendida. Asimismo, prácticamente todas las experiencias observadas corroboran la necesidad de garantizar un entorno macroeconómico que estimule el crecimiento, premie a los inversionistas (nacionales y extranjeros) y promueva el derrame de sus efectos hacia el resto de la economía. Si bien el manejo de las políticas transversales resulta decisivo para crear ese ambiente (política fiscal, monetaria, cambiaria,) ellas por sí solo no resultan ser totalmente suficientes.

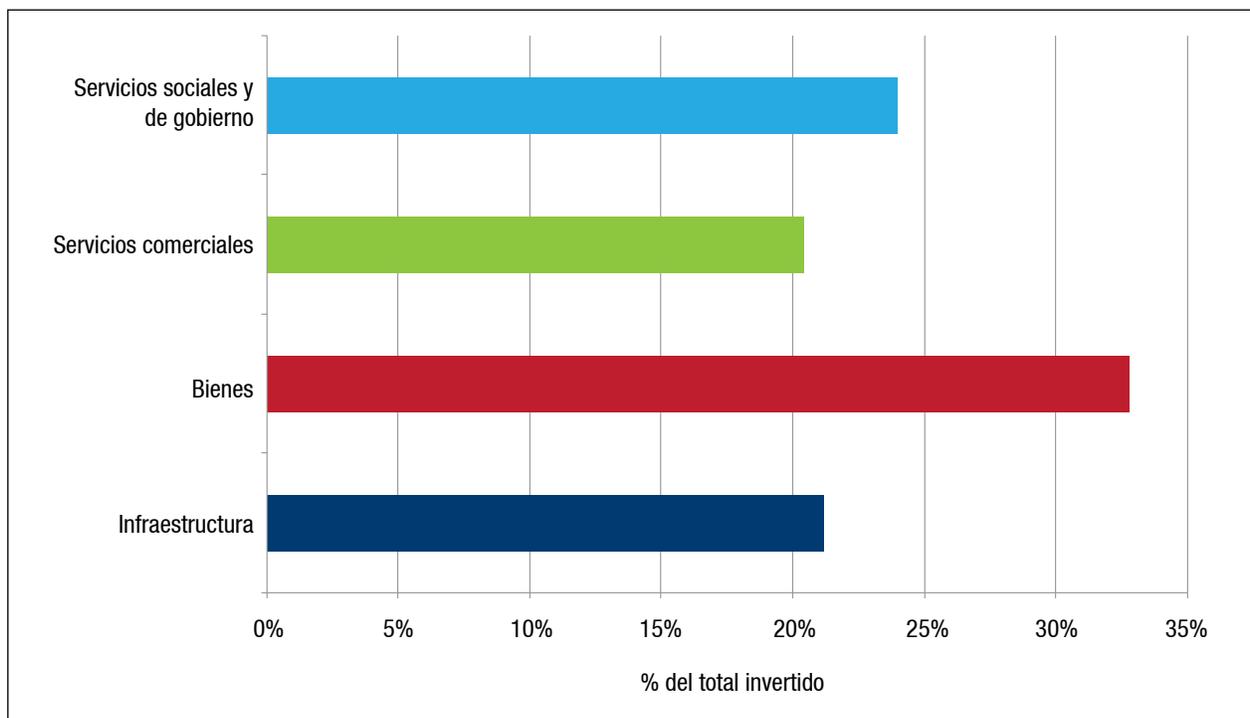
Reconociendo que la reforma iniciada en los noventa generó un marco legal para la inversión nacional que lo acercó en algún grado al paradigma de Occidente,<sup>12</sup> al mismo tiempo se identifican peculiaridades del funcionamiento de ese mismo marco legal que limitan su contribución al financiamiento de las inversiones, tales como; pobre desempeño de la banca e inexistencia de un mercado de capitales, falta de competitividad de las instituciones bancarias determinado por la excesiva centralización y marcado sesgo cortoplacista de las instituciones bancarias cubanas.<sup>13</sup> Con relación a la inversión nacional se han señalado limitantes de diverso tipo, asociadas a la capacidad efectiva de impulsar un programa masivo de construcciones. Entre éstas se pueden citar: el retraso tecnológico, los problemas de organización, los bajos niveles de calidad e incumplimiento sistemático de los plazos, la desmotivación y escasez de fuerza de trabajo calificada y la descapitalización de

<sup>11</sup> Este es el sector de la pequeña empresa privada en Cuba, que solo puede operar en actividades establecidas por el Gobierno, mayormente servicios simples y pequeña producción artesanal.

<sup>12</sup> Lidia Villar López y Víctor Rodríguez García, “El proceso inversionista y la financiación de inversiones en Cuba” *Economía y Desarrollo* 148, No. 2 (julio-diciembre 2012).

<sup>13</sup> *Ibidem*.

FIGURA 1. INVERSIONES POR SECTORES EN CUBA (ACUMULADO (1994-2012))



Fuente: ONEI, Anuario Estadístico de Cuba 2012 (Havana: 2013)

la base nacional de producción de materiales para la construcción, entre otros.

De igual forma la estructura de esa inversión resulta relevante para el desarrollo, aunque cada experiencia resulta particular en cuanto a fuentes y destinos. En este caso, mientras la inversión extranjera fue dirigida hacia objetivos estratégicos del país y tuvo un impacto positivo en las exportaciones y las ventas la inversión nacional no acompañó de forma eficaz a la primera (Figura 1),<sup>14</sup> perdiéndose la oportunidad de internalizar una parte importante de los beneficios asociados a la Inversión Extranjera Directa (IED) y reduciendo considerablemente el efecto multiplicador sobre el crecimiento y el empleo.

El desarrollo de una política hacia el mejoramiento y modernización de la infraestructura, que reduzca

los costos de transacción y contribuya también a la competitividad de productos y servicios, resulta también decisiva. Pese al avance logrado en infraestructura en los años setenta y ochenta, desde 1990 se ha acumulado un déficit cuantitativo y cualitativo significativo. El retraso tecnológico en el sistema ferroviario<sup>15</sup> y en el transporte de cabotaje, la descapitalización de los puertos,<sup>16</sup> en las tecnologías y sistemas de almacenamiento y manejo de cargas; el retroceso en el sistema de transporte público, el retraso tecnológico y la baja penetración de la telefonía celular y de la transmisión de datos (*internet*), junto a las altas tarifas por su uso, alejan a Cuba de los estándares de competitividad para la región y constituyen desincentivos al crecimiento y la inversión (nacional y extranjera).

<sup>14</sup> Omar Everleny Pérez Villanueva y Pavel Vidal Alejandro, "La inversión extranjera directa y la actualización del modelo económico cubano," (Havana: Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), 2012).

<sup>15</sup> Como parte de la política trazada en los lineamientos hoy se acomete un proyecto de modernización de las vías férreas del país.

<sup>16</sup> Están en curso tres proyectos de modernización de puertos, uno en Mariel, otro en Santiago de Cuba y otro en Cienfuegos.

### ***La “actualización del modelo económico” y el desarrollo: una nueva oportunidad***

En los noventa, la naturaleza de la crisis económica<sup>17</sup> y la existencia de un entorno internacional más restrictivo, en especial, por el reforzamiento del bloqueo de Estados Unidos, hizo que el esfuerzo se concentrara más en administrar la crisis para garantizar la sobrevivencia. Sin embargo, al menos en el discurso, los propósitos del desarrollo se mantuvieron en la agenda. Un programa heterodoxo que combinó recortes fiscales, anclaje salarial, ajuste importador, dolarización de la economía, tipo de cambio oficial fijo y devaluación implícita del peso cubano en el mercado interno así como una sobrevaluación del tipo de cambio oficial, pérdida del poder adquisitivo del salario, junto a la apertura al capital extranjero; permitieron la sobrevivencia del país pero generaron distorsiones que aun lastran los esfuerzos de crecimiento.

Lo que distinguió a la política económica fue su enfoque de “administración de crisis”, algo que permaneció inalterable hasta la aprobación de los Lineamientos Económicos y Sociales. Distorsiones macroeconómicas, restricción de balanza de pagos, una alta propensión a importar junto a un sector productivo tecnológicamente atrasado y con altos niveles de ineficiencia así como un fuerte deterioro del salario real son las condiciones bajo las cuales se inicia el esfuerzo transformador del año 2007.

Existen dos etapas que son perfectamente distinguibles. La primera del 2007 al 2010, donde predomina la administración de la crisis y la segunda, a partir de finales del 2010 (discusión de los Lineamientos) y sobre todo desde principios del 2011 (aprobación de los Lineamientos) donde se abre camino una concepción más abarcadora. La idea de la necesidad de un modelo de desarrollo económico aparece después y es aún una concepción en proceso

De ahí la relevancia de las visiones que se puedan aportar a la misma. Hoy se pueden identificar consensos en un grupo de aspectos, algunos evidentes si se atiende a la experiencia internacional, aunque no así para el caso de Cuba:

1. El desarrollo es una condición necesaria para la sostenibilidad del “socialismo cubano”.
2. El crecimiento es imprescindible para poder desarrollar el país.
3. Lograr altas tasas de inversión es indispensable para crecer.
4. La inversión extranjera directa es necesaria y juega un papel central en los esfuerzos de crecimiento futuro.
5. Políticas productivas deben complementar el esfuerzo de crecimiento. En especial, el cambio de la matriz energética y de la matriz importadora, el impulso exportador, la fabricación de productos más complejos, deben ser un propósito explícito de esas políticas.
6. La modernización de la infraestructura, con especial destaque para las tecnologías para la información y comunicación (TIC), debe acompañar el crecimiento.
7. Los sistemas de I+D+i deben ser modernizados y puestos en función del esfuerzo de crecimiento.

***Los “agentes” del desarrollo: Estado, “cuentapropistas”, cooperativistas, la “fuerza de trabajo altamente calificada”. ¿Es posible un sector de ingresos medios comprometido con el desarrollo en Cuba?***

El rol de cada uno de ellos en el futuro desarrollo de Cuba no está definido en su totalidad. Si bien se ha avanzado en la idea central de que sus dinámicas

---

<sup>17</sup> La mayoría de los especialistas coincide en que la crisis que se inicia después de 1989 fue el resultado de una combinación de causas internas y externas. Entre las primeras se pueden citar principalmente el agotamiento del modelo de crecimiento y las limitaciones del sistema de dirección de la economía. Por ejemplo, entre 1986 y 1989, el incremento acumulado del PIB fue nulo. Dentro de los factores externos se encuentran el notable deterioro del entorno económico internacional desde mediados de la década del ochenta, especialmente en lo referido al acceso de Cuba a los mercados financieros internacionales, y el colapso de la Unión Soviética en 1991.

deben estar alineadas con el propósito común del desarrollo, la experiencia pasada demuestra que ha existido un comportamiento pendular en cuanto al rol de esos diferentes agentes.

Aceptando que en la actualidad ese comportamiento pendular está superado y que por el hecho mismo que de lo que se trata es de desarrollarse, entonces parece lógico que sea el Estado quien lidere el proceso y consiga alinear junto a él al resto de los actores. Se reconoce sin embargo, que es un proceso plagado de dificultades e incertidumbres, que a la vez requerirá de un fino diseño del marco legal correspondiente.

Pero lo realmente novedoso es el papel de un, ya hoy incipiente, sector de ingresos medio en ese proceso de desarrollo. En la actualidad se reconoce el rol positivo de la clase media en los procesos de desarrollo en diferentes países y regiones.<sup>18</sup> En el caso de Cuba, el asunto se torna más complejo pues las características socio-económicas y políticas específicas obligan también a pensar en un “sector de ingresos medios” diferente al de otros países latinoamericanos, no solo en cuanto al origen del mismo, sino también por los roles que debe jugar en ese proceso de modernización económica.

El rol de las clases sociales en la Revolución cubana es sin dudas un tema aun polémico.<sup>19</sup> **Más de cuarenta años después de que prácticamente desaparecieran de la realidad nacional aquellos segmentos sociales que podrían ser calificados como clase media, este proceso de actualización que hace hoy a los actores sociales cubanos “menos iguales”<sup>20</sup> abre espacios para una “diferenciación social relativamente nueva”, compatible con los propósitos del crecimiento y del desarrollo.**

Se trata pues de saber cuan viable es el nacimiento, consolidación y expansión de una suerte de sector de ingresos medios en la nueva estructura socio-económica cubana y cuál debe ser la cualidad que lo distinga al igual que a sus “actores principales.” En caso afirmativo, entonces resulta necesario formular políticas que permitan la integración virtuosa de ese nuevo sector social a esta nueva agenda de cambios.

***Del camino a lo desconocido hacia una visión de país: ¿Qué significa la prosperidad en Cuba? ¿Cuáles son los retos de la sostenibilidad?***

Si el desarrollo es siempre un proceso con un grado elevado de incertidumbre, en el caso particular de Cuba, este proceso se inscribe dentro de otro, también de elevada complejidad que consiste en mantener/consolidar el socialismo cubano, meta que de alguna manera, en sus inicios, fue calificada por el liderazgo político como un “camino hacia lo desconocido”.

El avance hacia el desarrollo generalmente pasa por una construcción ex antes acerca del país que se desea tener. Al respecto se han producido aproximaciones hacia el paradigma deseado desde el propio liderazgo político, que ha construido una visión de país como **“una sociedad socialista próspera y sostenible,<sup>21</sup> menos igualitaria pero más justa”<sup>22</sup>**. Esta es la aproximación más reciente a ese futuro deseado, que dibuja sus contornos pero no define los detalles. De ahí que decodificar los detalles de los componentes de esa visión sea un ejercicio imprescindible en la proyección futura del país.

**¿Qué definirá concretamente al socialismo cubano desde la economía?** Una interpretación de los hechos

<sup>18</sup> Francisco H. G. Ferreira, Julian Messina, y Jamele Rigolini, *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en A. latina*, (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2012).

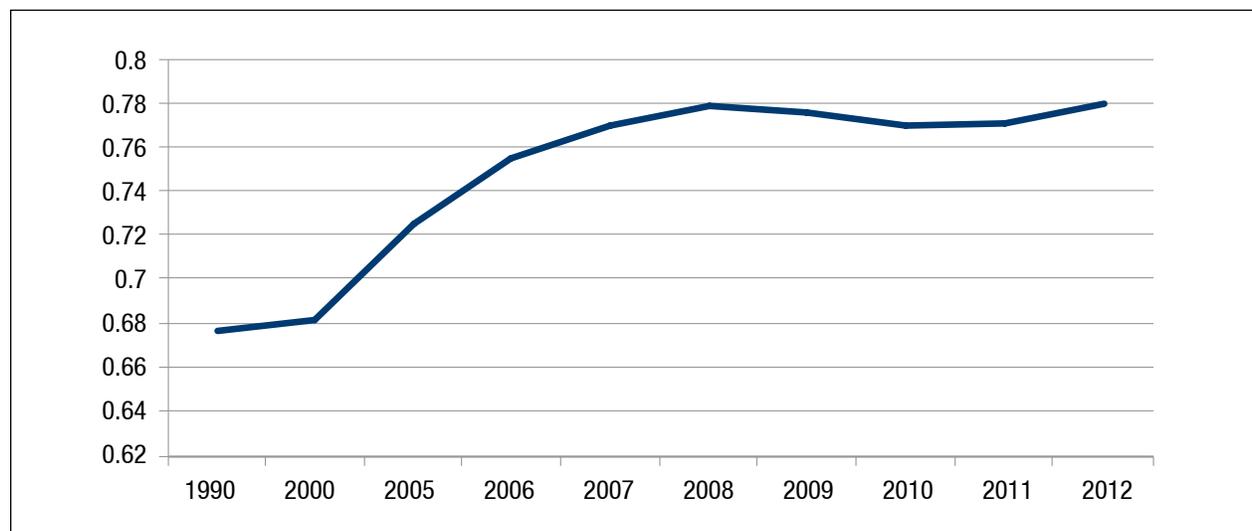
<sup>19</sup> Carlos Rafael Rodríguez, “Cuba en el tránsito al socialismo: 1959-1963” en *Letra con filo*, vol. 2, Carlos Rafael Rodríguez (Havana: Ciencias Sociales, 1983).

<sup>20</sup> Raúl Castro Ruz, “La mayor satisfacción es la tranquilidad y serena confianza que sentimos al ir entregando a las nuevas generaciones la responsabilidad de continuar construyendo el socialismo,” *Granma*, 25 de Febrero 2013.

<sup>21</sup> Raúl Castro Ruz, “Valoramos que la actualización del modelo económico marcha con paso seguro y se empieza a adentrar en cuestiones de mayor alcance,” *Granma*, 14 de diciembre 2012.

<sup>22</sup> Castro, *Granma*, 24 de febrero de 2013.

FIGURA 2. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, CUBA (1990-2012)



Fuente: UNDP International Human Development Indicators, 2013, <http://hdr.undp.org> (último acceso 31 de marzo de 2013).

recientes llevaría a adelantar que la propiedad y la gerencia estatal de los sectores claves así como de las principales empresas, junto a la expansión de los sectores privados, cooperativos y de capital extranjero, han resultado en un manejo mixto de la economía (un tipo de planificación diferente a la actual más la incorporación activa del mercado) con apoyos directos y decisivos del Estado para la salud y la educación. Estos elementos parecen constituir el núcleo central de ese futuro socialismo, que tiene como elemento inalienable conservar la independencia.

**¿Qué significa un país próspero en el caso de Cuba?** La relativa ambigüedad del concepto (porque supone un componente subjetivo importante asociado a la percepción de las personas) obliga a buscar algunos elementos que precisen la respuesta.

Uno de esos *proxies* pudiera ser el Índice de Desarrollo Humano y algunos de sus componentes,<sup>23</sup> cuya evolución se observa en la figura siguiente (Figura 2). Varias lecturas pueden hacerse de la trayectoria del indicador para Cuba, pero todas ellas confirman la necesidad de complementarlo con otros indicadores, en especial si se le compara con la evolución de las tendencias económicas

y sociales del país. La primera comparación resalta el contraste entre la mejoría de este indicador y el relativo estancamiento de la tasa de crecimiento del PIB per cápita en estos mismos años y el deterioro del salario real que se experimenta en ese mismo período.<sup>24</sup> Un segundo elemento que cuestiona los resultados de este índice, es el hecho de que, incluso en los años noventa, en los que el PIB sufrió una caída significativa, el IDH no solo no se deterioró, sino que mejoró. El IDH mejoró a pesar de que se produjo un deterioro generalizado de indicadores de eficiencia económica y de calidad de vida, tales como el disminuido acceso a los alimentos y la calidad de los mismos, así como los del transporte e igualmente el descenso de la generación eléctrica y el incremento del desempleo encubierto.

El nivel de acceso a empleos que se correspondan con la calificación de la fuerza de trabajo y mejoren su rendimiento, que tengan una remuneración adecuada; así como el nivel de acceso a servicios modernos, podrían incluirse dentro del concepto de prosperidad, al igual que el grado de equidad en la distribución del ingreso. A diferencia de América Latina, Cuba ha alcanzado altos estándares de igualdad—aunque parece cada vez más evidente un retro-

<sup>23</sup> Pero debe entenderse que es solo una primera aproximación y que no se reduce a este Índice.

<sup>24</sup> José Antonio Alonso y Pavel Vidal, "Reglas, incentivos e instituciones," en *¿Quo Vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*, editado por José Antonio Alonso y Pavel Vidal, (Madrid: Catarata, 2013), pp. 256-297.

ceso en este ámbito, en parte como consecuencia de los procesos de desarrollo, pero también debido a la peculiar manera de asumir la migración hacia un nuevo modelo económico. El camino al desarrollo, en este caso, debe compensar los excesos de igualdad con mejores estándares de consumo privado, en especial asociado el aumento del consumo en términos absolutos y el acceso a servicios públicos de mejor calidad.

En el caso de la sostenibilidad<sup>25</sup> (característica o estado según el cual puede satisfacerse las necesidades de la población actual sin comprometer la capacidad de generaciones futuras o poblaciones de otras regiones de satisfacer las suyas propias) la condición de territorio pequeño e insular impone sin dudas un reto significativo.<sup>26</sup>

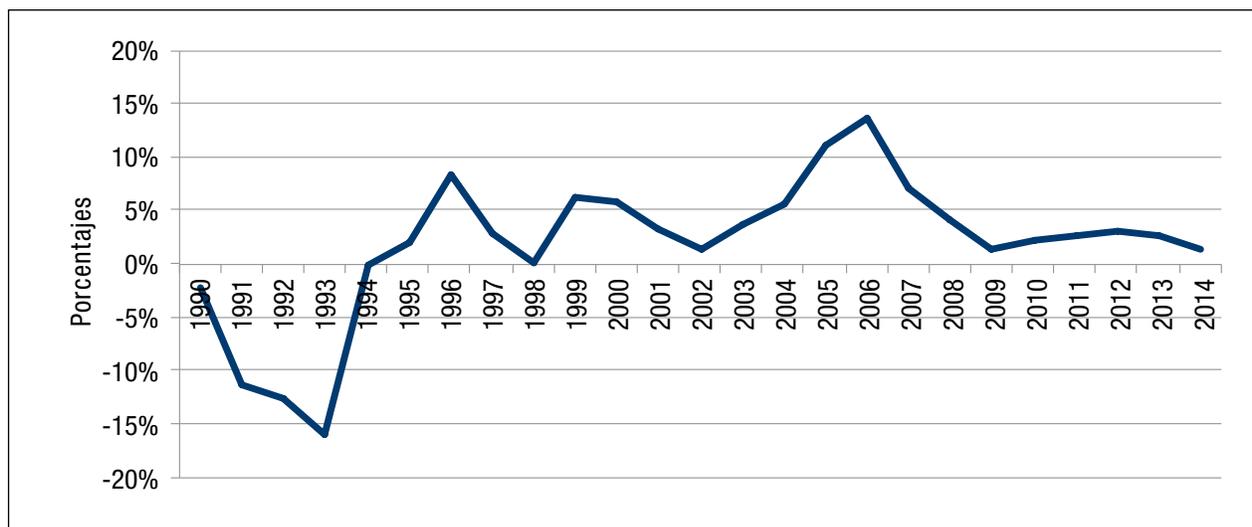
Sin embargo, otros indicadores de sostenibilidad señalan el fuerte reto de Cuba en su camino hacia el desarrollo. La dinámica demográfica del país, la disponibilidad y uso del agua y de la tierra arable, por ejemplo, aportan otra perspectiva, que de una u otra manera apuntan hacia un mejor uso de los

recursos existentes así como a la mejora de los niveles tecnológicos y de organización que hoy tiene el país, aunque en el mediano y largo plazo indican la imperiosa necesidad de lograr “saltos tecnológicos” significativos que permitan crear mejores condiciones para alcanzar esa sostenibilidad. Sin dudas una política que estimule el crecimiento y permita alcanzar estas metas de prosperidad y sostenibilidad resulta decisiva en el futuro inmediato de Cuba.

***La necesidad de crecer para desarrollarse: la experiencia cubana post-crisis***

El crecimiento económico de cualquier país no es un fin en sí mismo, pero constituye un vehículo esencial para alcanzar otros objetivos importantes de la sociedad. Un elevado crecimiento puede contribuir a crear más empleos productivos y reducir la pobreza. También ayuda a obtener los recursos necesarios para los servicios de salud, educación, ciencia, deporte, cultura, entre otras prestaciones claves. El análisis de los determinantes del crecimiento económico constituye uno de los núcleos más dinámicos dentro de la ciencia económica.

**FIGURA 3. TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL, CUBA (1990-2014)**



Fuente: Cálculos propios a partir de ONEI (varios años).

<sup>25</sup> Se utilizan los valores del Informe sobre el desarrollo humano: sostenibilidad y equidad, p.164.

<sup>26</sup> Atendiendo el referido estudio de Naciones Unidas, la huella ecológica cubana es 1,9 (PNUD, 2011) mucho menor que la de otros países con niveles parecidos ING per cápita, pero el consumo de combustibles fósiles con relación al total es prácticamente el 90 por ciento y la contaminación urbana también resulta relativamente alta. En otros, como la emisión de gases de efecto invernadero por habitante, superficie forestal y su variación, los indicadores son relativamente favorables. Otro ángulo del análisis es referir estos indicadores no a la población sino a la capacidad productiva del país.

CUADRO 1. ESTIMACIONES DE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS FACTORES AL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN CUBA

	Período	$\Delta$ PIB	$\Delta$ K	$\Delta$ L	$\Delta$ PTF
	1976-1985	6	3,42	1,49	1,09
Mendoza (2003) <sup>27</sup>	1986-1993	-4,75	1,76	0,91	-6,11
	1994-2000	3,81	-1,03	0,08	4,75
	1975-1985	6,45	1,7	2,56	2,19
Doimeadiós (2007) <sup>28</sup>	1986- 1989	0,52	1,99	1,25	-2,71
	1990- 1993	-10,03	-0,57	0,41	-9,87
	1994- 2003	3,33	-1,52	0,27	4,58
	1986-1993	-4,70	3,08	0,67	-8,45
Palacios (2010) <sup>29</sup>	1994-2003	4,42	0,81	-0,22	3,83
	2004-2008	6,28	1,21	1,96	3,11

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los trabajos consultados.

La descomposición del crecimiento a partir de sus determinantes inmediatos (capital y trabajo), y el residuo resultante—Productividad Total de los Factores (PTF)—tiene un largo recorrido y ha sido objeto de intensas discusiones teóricas y empíricas.

Con la profunda crisis económica de principios de la década de los noventa, el balance en la gestión de la economía se movió hacia el corto plazo, para atender las urgencias de un período excepcional. Sin embargo, esta necesidad ha evidenciado la importancia de atender el desarrollo perspectivo del país otorgando un mayor espacio a los asuntos estratégicos. Si bien Cuba inició la recuperación en 1994, la tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) cubano en las últimas dos décadas ha estado alrededor de 1,8 por ciento anual, lo cual ubica al país entre los de peor desempeño en América Latina. Si se toman en cuenta solo los años posteriores a 1993, el promedio se eleva a 3,2 por ciento.<sup>30</sup> Esto todavía es inferior al promedio

de la región en el mismo lapso y es uno de los desempeños más discretos en el área. Ciertamente, en Cuba concurren una serie de factores negativos que no afectan al resto de los países de la región, pero no se puede descartar que este récord sea insatisfactorio aun descontando las condiciones particulares del país<sup>31</sup> (Figura 3).

Lo que la experiencia internacional ha demostrado en estos últimos años es que crecer a altas tasas es necesario para alcanzar el desarrollo.<sup>32</sup> Pero también esa experiencia dice que junto a la magnitud del crecimiento, la calidad de ese crecimiento resulta decisiva.<sup>33</sup> O lo que es lo mismo, si esas altas tasas de crecimiento se consiguen sobre la base de profundizar y consolidar una situación desventajosa en el comercio internacional, o sobre la base de explotar de forma extensiva las ventajas naturales que un país posee, o si ese crecimiento no logra cambios significativos en la estructura de la economía y hacia el interior de los propios sectores

<sup>27</sup> Yenniell Mendoza, “¿Ha sido importante el capital humano en el crecimiento económico de Cuba?” (Havana: Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, 2003).

<sup>28</sup> Yaima Doimeadiós, El crecimiento económico en Cuba: Un análisis desde la productividad de los factores, (La Habana: Facultad de Economía, Universidad de la Habana, 2007).

<sup>29</sup> Juan Carlos Palacios, “Determinantes y restricciones del crecimiento económico en Cuba”, Revista de la CEPAL No. 110, agosto 2013.

<sup>30</sup> Cálculos a partir de Comisión Económica para América Latina (CEPAL) CepalStat consultada en febrero de 2013, <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>.

<sup>31</sup> Para 2014 se había planificado un crecimiento del PIB del 2,2 por ciento. Al cierre del primer semestre, se había logrado crecer solo un 0,6 por ciento y se pronosticaba cerrar el año con un incremento del 1,4 por ciento, lo que confirma la tendencia a mantener un pobre desempeño económico.

<sup>32</sup> Commission of Growth and Development, *Postcrisis World in Developing Countries*, (Washington, D.C.: World Bank, 2010).

<sup>33</sup> CEPAL, Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada del desarrollo, Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, San Salvador, August 27-31 (Santiago: Naciones Unidas, 2012).

propiciando elevar la complejidad tecnológica de los mismos, entonces el impacto sobre el desarrollo se reducirá significativamente, entre otras cosas porque los efectos sobre la productividad del trabajo y la distribución del ingreso no serán duraderos.

Cuba ha crecido de forma sostenida desde 1994, cierto que a tasas significativamente bajas en los últimos veinte años (alrededor del 3 por ciento, en dependencia del año de referencia que se tome)<sup>34</sup> y si bien se ha producido un cambio estructural apreciable en la composición de las exportaciones, desde los bienes hacia los servicios, también resulta un hecho de que es el producto de una combinación de creación de nuevos sectores y retroceso en otros de gran tradición y volumen como el azúcar. De igual manera, si se atiende a la estructura del producto, son los servicios no comerciales (en general los de menor productividad) los que siguen teniendo un proporción determinante en el producto y un mayor peso en el empleo.

En la Cuadro 1 se pueden comprobar las diferencias esenciales en cuanto al estilo de crecimiento y la forma de afrontar la crisis que se comenzó a gestar desde mediados de la década de los ochenta. El primero, básicamente extensivo, tipificado por una relativamente baja restricción en el acceso a recursos y financiamiento, donde también la “apertura” que significó la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía tuvo efectos positivos, tal cual demuestra el hecho de que el aporte de la PTF es mayor que el del capital, mientras que en el segundo y tercer período, el comportamiento de la PTF refleja la inercia en el estilo del ajuste empleado en el manejo de la crisis en las primeras etapas, utilizando recortes materiales preferentemente, antes que cambios significativos en las políticas económicas. El último de los períodos, 1994-2003, demuestra como los cambios regulatorios impactan positivamente en la recuperación, aun cuando los mismos

no alcanzaron la profundidad y amplitud necesarias. La permanencia de arreglos institucionales propios del estilo de desarrollo de los ochenta impidió un mayor impacto del ajuste y el cambio estructural que se inicia a partir de 1994.<sup>35</sup> Asimismo, el aporte decreciente que muestra la fuerza de trabajo en los dos primeros modelos sugiere que la inversión en educación requiere otros complementos (incentivos, capital físico, infraestructura, TIC) para utilizar plenamente el capital humano formado.

## ANÁLISIS DE LOS FACTORES ESTRUCTURALES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Si bien la teoría económica y la evidencia empírica no muestran evidencias conclusivas sobre las causas esenciales del crecimiento económico sostenido, se ha ido generando un consenso tácito alrededor de un grupo de elementos que parecen determinar el desempeño de los países, aunque en proporciones distintas según el contexto específico y las prioridades particulares derivadas de culturas diversas. En el análisis se incorporan algunos de estos factores imprescindibles, agrupándolos en dos ejes principales: la oferta y la demanda. Dentro de la oferta se abordan los aspectos relacionados con la acumulación simple de factores y la calidad de los mismos. En el segundo grupo se incluyen aquellos elementos vinculados con la demanda, con especial énfasis en los mercados externos.

En última instancia, la interacción entre ellos y las políticas deliberadas por parte de los gobiernos es lo que genera una trayectoria determinada, sujeta a las restricciones y oportunidades que impone el entorno internacional, aspecto este que ha cobrado mayor importancia en las últimas décadas, y que requiere una especial atención por parte de los países pequeños, con economías muy abiertas dependientes de los flujos externos de mercancías, capitales y conocimientos.

<sup>34</sup> Siempre calculado a precios constantes. Existen diversos trabajos en los que esa tasa oscila desde menos del 2 por ciento promedio anual, si toma el año 1990 como punto de partida hasta poco más del 3 por ciento si se parte del año 1993-94.

<sup>35</sup> Existen otros trabajos más recientes que obtienen una descomposición del crecimiento económico cubano, con ligeros cambios en los períodos y las metodologías empleadas, entre ellos Yordanka Cribeiro, Contribución de la fuerza de trabajo calificada al crecimiento económico en Cuba, (Havana: Facultad de Economía, 2011). Sin embargo, las conclusiones fundamentales no varían significativamente.

## *Dinámica de la población y la fuerza de trabajo*

Uno de los factores de producción fundamentales es la fuerza de trabajo. El perfil demográfico de Cuba augura una contracción futura pero no lejana de la fuerza laboral, aumentando la población en edad no laboral y la presión sobre las finanzas públicas. El envejecimiento de la población<sup>36</sup> y el aumento del índice de dependencia (desde 54,7 en la actualidad hasta 67,7 en 2025) son aspectos distintivos de este proceso. Esto constituiría una amenaza para el crecimiento sostenido a largo plazo, teniendo en cuenta que, debido a la etapa de desarrollo en que se encuentra el país, éste todavía depende de una mayor disponibilidad de factores para sostener una senda de alto crecimiento. Éste sería un fenómeno casi inédito para un estado en desarrollo, ya que las experiencias de alto crecimiento en el último medio siglo se verificaron en naciones que contaron durante la mayor parte de ese proceso con una fuerza de trabajo creciente y mayormente joven. Cuba enfrentará una situación diametralmente opuesta.

En este sentido, aunque se reconoce el largo recorrido de estos procesos demográficos y el hecho de que un cambio de la tendencia actual solo se comenzaría a percibir dentro de algunas décadas, se podrían poner en marcha una serie de medidas para suavizar la senda explosiva existente, brindando un margen de tiempo mayor para concebir otras políticas y empezar a cosechar los beneficios de las medidas más inmediatas.

Este proceso empezó de hecho en 2008, cuando se reformó la Ley de Seguridad Social. Los cambios se orientaron al aumento de la edad máxima de jubilación; desde 60 hasta 65 años para los hombres; y desde 55 hasta 60 años en el caso de las mujeres. Esto permitió desplazar en el tiempo el momento en el cual los arribantes al mercado laboral se ubicarían por debajo de los que se jubilan. También se incrementó el número de años necesarios para beneficiarse de una pensión en el régimen general. Estos cambios pueden contribuir a aliviar el impacto

negativo de la evolución demográfica del país en la disponibilidad de recursos públicos para atender los gastos de una creciente población mayor de 60 años.

Por otro lado, correspondería concebir un programa integral para estimular la natalidad, ya que los bajos niveles de fecundidad constituyen una de las causas directas del proceso actual. En este ámbito, se podría trabajar en el establecimiento de un programa de ayudas para las parejas que conciben del segundo hijo en adelante. En etapas subsiguientes se podría extender este plan para incorporar algún tipo de facilidad para adquirir o ampliar las viviendas de las familias con dos hijos o más, aumentar las capacidades disponibles en los círculos infantiles o sufragar una parte de los gastos asociados al cuidado de los niños por guarderías privadas certificadas, así como cierta cantidad de alimentos. Estos programas, ensayados con relativo éxito en contextos muy diferentes, como el de los países escandinavos, son altamente dependientes de una mejoría en la posición fiscal del Estado, por lo que deberían implementarse una vez que se ha asegurado un flujo estable de recursos, de manera que no se comprometa el equilibrio macroeconómico.

Asimismo, es pertinente continuar las adecuaciones en las regulaciones migratorias de manera que se pueda consolidar a mediano plazo un proceso de emigración circular, que atenúe el drenaje de personal calificado hacia otros países. Se podría pensar en extender garantías adicionales para los migrantes en edad laboral. La idea sería garantizar, en las mejores condiciones, un reforzamiento de los vínculos con el país de origen. Este esfuerzo se topa con un alto grado de endogeneidad, y esta característica debería ser un argumento suficiente para acelerar las transformaciones que tienen lugar en el modelo económico, especialmente aquellas que tienen un impacto directo sobre la capacidad de las personas para usar sus múltiples talentos en la creación de riqueza y bienestar individual y colectivo. Esto incluye no solo al sector no estatal, sino también a las empresas públicas donde están empleados la

---

<sup>36</sup> En 2011, el 18,1 por ciento de la población tenía más de 60 años, esa proporción ascenderá hasta un 26,1 por ciento en 2025.

mayoría de los trabajadores cubanos. Una mejoría, aunque sea relativa, de las condiciones de vida de vastos segmentos de la población podría contribuir a contener el flujo migratorio. De momento, como resultado de los cambios en las regulaciones migratorias y la incertidumbre sobre las perspectivas del país, el saldo migratorio negativo en 2012 (46.662 personas) ha sido el mayor desde 1994, el año de la “crisis de los balseros”. Esto refleja la complejidad del problema y los negativos impactos previsibles de este drenaje a mediano plazo.

Además, sería necesario acelerar el acercamiento con la emigración cubana, para facilitar un mayor intercambio con el país, a la vez que extender estos contactos más allá del ámbito afectivo, las visitas familiares o el envío de remesas; hacia la esfera intelectual-productiva, de forma tal que se pueda iniciar un flujo que cree condiciones para que una parte considere un retorno parcial a su país de origen sobre la base de la identificación de intereses concretos en el terreno laboral y de negocios.

### **Calidad de la fuerza de trabajo**

La mayoría de los expertos reconoce que Cuba tiene una dotación importante de capital humano, que es resultado directo de una política educativa muy activa que llega hasta el nivel superior. Siguiendo el promedio de los años de escolaridad, la Isla mostraba en 2010 alrededor de 10,57 años,<sup>37</sup> el valor más alto para cualquier país de América Latina y el Caribe y uno de los más altos en el mundo en desarrollo (solo por detrás de Sudcorea y Taiwán). En el componente de educación del IDH, Cuba exhibe

un gran logro educativo (87,6 por ciento del máximo posible), otra vez por encima de América Latina y la mayoría del mundo subdesarrollado (excepto antiguos países socialistas y otros en Asia Oriental).

Adicionalmente, se han creado también capacidades de investigación en numerosas ramas, con notable destaque para las ciencias agropecuarias, la medicina y la biotecnología para aplicaciones vinculadas con la salud humana, fundamentalmente. No obstante, en las últimas dos décadas debido a una multitud de factores estrechamente vinculados con la crisis económica de principios de los noventa, la calidad del sistema educativo se ha deteriorado gradualmente mientras que otros complementos esenciales para el desarrollo del capital humano como la cantidad y calidad de los medios de producción, la ampliación de las capacidades de investigación básica y aplicada, entre otros; también han experimentado un retroceso. A esto se suma que, debido a la debilidad del sistema productivo, no se crean empleos suficientes para absorber eficientemente a trabajadores de alta calificación.

A esto se adiciona una estructura de habilidades en los profesionales y técnicos que no se ha actualizado a una velocidad suficiente como para asimilar en toda su dimensión los grandes avances tecnológicos de las últimas dos décadas. Estas carencias son especialmente notorias en el dominio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y los idiomas extranjeros (Cuadro 2). Asimismo, la formación y entrenamiento de ingenieros y otras ciencias naturales y exactas se redujeron sustancialmente con la crisis. Finalmente, el gran esfuerzo

**CUADRO 2. INDICADORES SELECCIONADOS DE INFRAESTRUCTURA TIC**

	<b>Cuba</b>	<b>América Latina</b>
Líneas telefónicas fijas (/100 hab.)	10,6	18,5
Líneas telefónicas móviles (/100 hab.)	11,7	106,7
Usuarios de Internet (/100 hab.)	23,2	39,4
Suscripciones Internet banda ancha (/100 hab.)	0,04	7,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba* (varios años) y World Development Indicators (2013).

<sup>37</sup> Robert J. Barrow y Jong Wha Lee, “Educational Attainment for Total Population, 1950-2010,” v. 1.0, 2010.

para extender el alcance de la enseñanza superior no se tradujo en una mejoría significativa de la calidad del graduado.

En este sentido, existen condiciones de base que dependen de una mayor dotación de recursos, a partir de una mayor inversión en la actualización del equipamiento disponible para el entrenamiento de profesionales y técnicos, y un mayor despliegue de las TIC, que ayudaría a incrementar el acceso a los conocimientos generados en otras latitudes. Por otro lado, se debería comenzar a estimular una mayor exposición a las tendencias internacionales a través de programas de educación en el exterior, incluyendo la enseñanza de posgrado. En esta área, se podría avanzar también a través de acciones coordinadas en relación a la estrategia de inversión extranjera. Requisitos de este tipo han sido aplicados por otros países, con el objetivo de ampliar el derrame de estos flujos.

En otro orden, el incremento en la preparación técnica de los maestros y profesores también marcha sujeta a una mejoría en el desempeño de la economía, que haga posible un incremento de las remuneraciones, a la vez que la gradual eliminación de la dualidad monetaria propicie un mejor escenario para evaluar el impacto de estos movimientos en la estabilidad de precios.

### ***Acumulación de capital físico***

Los actuales niveles de inversión no garantizan en tendencia la reposición del capital físico ni su ampliación a las tasas requeridas. En presencia de unos niveles de ahorro doméstico muy reducidos, es necesario incrementar sustancialmente el acceso al ahorro externo, especialmente a través de la IED. Ésta no solo garantiza financiamiento, sino nuevos conocimientos, tecnologías, mercados, inserción en cadenas globales y/o regionales de valor así como la diversificación del riesgo. En este sentido, se podría elaborar una estrategia integral que incluya al menos estos tres ejes.

Primeramente, constituye una necesidad el incremento en el volumen de recursos y el aumento de

la eficiencia en la utilización del ahorro doméstico. Para ello se requiere un marco apropiado que estimule la inversión productiva por agentes nacionales, públicos o no, que los equipare a las condiciones que han sido otorgadas a las empresas extranjeras..

Esto requiere la progresiva actualización y modernización del sistema financiero nacional, que facilite el dominio de nuevos instrumentos y el despliegue de una banca especializada como la banca de desarrollo, agropecuaria, micro-finanzas y de capital de riesgo. Aquí el componente de entrenamiento de los recursos humanos es clave, junto a la introducción de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. En este ámbito existen experiencias exitosas en la propia América Latina, tanto a nivel de los gobiernos como numerosas instituciones financieras y de integración regional. Hay que señalar que en la medida en que mejoren las tasas de crecimiento y aumente la productividad global, se deben generar mayores volúmenes de ahorro doméstico, lo que amplificaría el alcance e impacto de estas transformaciones.

Una notable reserva de recursos de inversión (y de otros tipos, como fuerza de trabajo) radica en la reducción progresiva del aparato administrativo del Estado y Gobierno cubano. Esto liberaría una enorme cantidad de recursos hacia otros fines productivos a la vez que es coherente con un mecanismo económico donde tendrán mayor peso la regulación indirecta y el uso de modernos sistemas de planificación y control de la actividad económica. Éste vendría a ser un complemento sustancial a los esfuerzos para aumentar el aporte de fuentes nacionales a la financiación de la inversión productiva.

No obstante, se entiende que tanto por las condiciones en el punto de partida como por la etapa de desarrollo en que se encuentra el país, los flujos externos de financiamiento serán claves durante muchos años, representando en su conjunto un aporte superior a lo que se podría lograr a través de fuentes nacionales. Téngase en cuenta que el promedio invertido respecto al PIB en las últimas

dos décadas es de solo 10 por ciento, muy por debajo de las tasas entre 25-30 por ciento que se han observado durante muchos años en economías de alto crecimiento. Por ello, cabe plantearse una serie de acciones para mejorar el acceso a los mercados financieros internacionales que incluya un gradual acercamiento a las más importantes instituciones financieras internacionales (sistema Bretton Woods) pero también a otras de carácter regional como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco del Sur (BDS). Existen numerosos obstáculos de carácter político y técnico, pero la magnitud de los beneficios aconseja integrar estos esfuerzos dentro de las transformaciones en curso.

A su vez, deberán continuarse los esfuerzos para renegociar los mayores tramos de la deuda externa cubana sobre bases sostenibles. Hasta el momento se han alcanzado resultados favorables con Japón y Rusia, ambos miembros del Club de París; pero vale la pena acelerar los pasos en ese sentido. Un canal importante para apoyar la estrategia anterior tiene que ver con la negociación de acuerdos preferenciales de asociación con socios de gran peso mundial como la Unión Europea y la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas). En ambos bloques se verifican algunas condiciones favorables para llevar a buen puerto esos procesos. Una característica notable de las acciones antes mencionadas es el efecto “avalancha,” por el cual en la medida en que se logran avances en un área, se crearían condiciones más propicias para tener éxito en el resto de los aspectos. Esto se extiende al ámbito de las calificaciones crediticias de la nación, que imponen un enorme costo adicional derivado del alto riesgo país y por el hecho de que solo una de las tres grandes agencias calificadoras incluye a Cuba en sus análisis.<sup>38</sup>

Como componente esencial y promisorio en las condiciones actuales, para captar flujos de capitales foráneos en mayor magnitud, se hace imprescindible concebir una nueva estrategia integral

para la atracción de IED. En este sentido, se requiere avanzar en la comprensión de los múltiples aportes que se pueden esperar de este tipo de movimiento, si se concibe como parte de una visión de desarrollo hacia el futuro que tenga en cuenta las condiciones y reglas del mundo contemporáneo. Aquí se podrían incluir los consabidos capital, tecnología y mercado junto a valores de nueva generación como creación de empleos de alta calificación, inserción en cadenas globales y/o regionales de valor, compartición de riesgos, etc. Por su impacto esperado, conviene diseñar una política especial para atraer a grandes empresas extranjeras que puedan ejercer un efecto “demostración” significativo para otros socios. También se podrían aprovechar los nichos existentes para atraer mayores fondos hacia proyectos de pequeña y mediana escala con impacto local y regional.

En los momentos actuales, la Ley de Inversión Extranjera está bajo revisión y se prevé un régimen específico para las Zonas Especiales de Desarrollo (ZED), entre las que el proyecto del Puerto del Mariel, es pionero. En ambos casos, una de las bases de las actuales readecuaciones, debe ser la coherencia con la práctica internacional y el avance en el entorno regional inmediato. De otra forma sería muy difícil garantizar el éxito y la sostenibilidad de esas políticas. El mismo razonamiento que se intenta aplicar a proyectos especiales como las ZED, se podría extender a determinados sectores económicos, con el objetivo de propiciar las mejores condiciones posibles para su avance ulterior.

### ***Estructura de la acumulación y complementariedad entre factores productivos***

Las consideraciones anteriores tienen relevancia solo en la medida en que se comprende que un principio esencial para las recomendaciones de políticas derivadas de este enfoque es que por encima de los aspectos específicos, la consolidación de una estrategia exitosa y sostenible de acumulación de factores

---

<sup>38</sup> Se trata de Moody's. En abril de 2014, esta agencia rebajó la calificación de la deuda soberana cubana hasta Caa2, citando, entre otros elementos, la alta exposición de la Balanza de Pagos cubana a una reducción de los vínculos con Venezuela.

radica en el grado de complementariedad que tiene que verificarse en cada momento del tiempo. Dado que los requerimientos de información para los planificadores son muy altos, un avance seguro depende de una progresiva descentralización y cambios de las reglas de juego en el ámbito microeconómico, incluyendo el fomento decidido de la competencia, la innovación y la competitividad externa.

Aquí desempeña un rol la reducción progresiva de las distorsiones presentes en los precios fundamentales de la economía. La corrección de los desequilibrios asociados a la doble circulación monetaria y la multiplicidad de tipos de cambio es una necesidad impostergable. Esto debería ser complementado sucesivamente con mecanismos que permitan la transmisión de las variaciones en los precios internacionales hacia la economía doméstica, de manera que puedan orientar la asignación interna de recursos. Esto es especialmente relevante teniendo en cuenta el tamaño de la economía cubana y su alta dependencia del comercio exterior.

El otro componente principal de estos cambios macroeconómicos se ubica a nivel de la meso-economía, con especial destaque para la concepción de una política industrial que permita construir capacidades competitivas al nivel de las actividades que tienen especial incidencia en la acumulación y en la inserción externa del país. En este sentido, no solo es importante el incremento cuantitativo y cualitativo de la disponibilidad de factores productivos sino que se requiere un marco regulatorio con recompensas y penalizaciones adecuadas para establecer reglas claras que permitan a los agentes económicos orientar acertadamente sus decisiones relacionadas con la combinación de los factores disponibles. En este sentido se requiere un marco suficientemente flexible y moderno como para que cada vez, en mayor medida, las empresas de cualquier tamaño y tipo de propiedad puedan decidir flexiblemente sobre sus niveles de producción, precios, tipo de surtido, elección de proveedores y mercados meta, establecimiento de alianzas de diverso tipo, incluyendo a empresas extranjeras. Además, se requiere

avanzar en el andamiaje institucional que soporte el progresivo completamiento de los mercados fundamentales de la economía como el financiero, laboral y de bienes de capital.

### ***Acceso a los mercados internacionales***

Una de las características seculares de la economía cubana tiene que ver con su alta dependencia externa y el carácter perjudicial de esa relación a lo largo de la historia. Las crisis económicas más profundas de la nación han estado vinculadas a perturbaciones originadas en el sector externo. Dentro de este panorama, destaca el escaso dinamismo exportador del país, el mantenimiento de un perfil de baja diversificación, una especialización atada a productos poco dinámicos en el mercado internacional y con bajo contenido tecnológico, así como la dependencia de una gran potencia comercial en diferentes etapas. En la región latinoamericana, Cuba aparece con una de las intensidades comerciales más bajas, especialmente si se tiene en cuenta su tamaño y el nivel de desarrollo. Esta condición no ha cambiado sustancialmente en los últimos 25 años, incluso si se tiene en cuenta el efecto de las ventas de servicios (Cuadro 3). Este desempeño es incompatible con una trayectoria de alto crecimiento para economías abiertas.

Por una parte, el Gobierno Central debe atender con alta prioridad el logro de una mayor integración comercial, sobre la base de negociar mecanismos de acceso preferente con diferentes socios. Dentro de América Latina, Cuba tiene una de las tasas más bajas de pertenencia a acuerdos comerciales preferenciales, lo que pone en franca desventaja a sus productores frente a sus competidores en el resto del mundo. Es necesario avanzar en la negociación de acuerdos preferenciales con mayor número de países, extendiendo estos hacia las inversiones, la protección de la propiedad intelectual y las barreras técnicas al comercio, por la alta relación entre flujos de capitales productivos y comercio en el mundo moderno. Ciertamente, el bloqueo norteamericano es un gran obstáculo en este sentido, con implicaciones bilaterales y multilaterales de gran calado.

CUADRO 3. POTENCIAL EXPORTADOR EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA

Países	Exportaciones totales/PBI		Exportaciones de bienes/PIB		Exportaciones totales per cápita		Exportaciones de bienes per cápita	
	1990	2012	1990	2012	1990	2012	1990	2012
Bolivia	20	45	17	41	147	1149	125	1067
Chile	31	34	25	29	775	5205	635	4482
Costa Rica	27	38	19	25	639	3542	441	2381
<b>Cuba</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>562</b>	<b>1474</b>	<b>512</b>	<b>567</b>
República Dominicana	20	25	8	15	255	1416	102	876
Ecuador	29	36	24	34	318	1708	265	1591
Guatemala	23	25	18	20	176	832	136	670
Uruguay	23	27	18	20	694	3870	544	2928

Fuente: Estimaciones propias a partir de UNCTADStat (consultada en febrero de 2013).

En el comercio, Estados Unidos representa casi la cuarta parte de las importaciones mundiales, pero es un destino aún más relevante para todas las naciones latinoamericanas, lo que supone que el costo para Cuba es muy superior a lo que se puede predecir a través de un análisis estático. A esto se suma una dimensión cualitativa no despreciable: no se trata de un socio comercial más, sino de un líder mundial en la provisión de avanzadas tecnologías y una fuente importante de flujos de inversión.

Otra esfera donde deben tener lugar transformaciones sustanciales es en el marco regulatorio al exportador. Por ejemplo, aunque Cuba ha negociado algunos acuerdos comerciales con países latinoamericanos, en el presente la mayoría de las partidas sujetas a preferencias permanecen inactivas por el lado cubano. Una de las quejas más frecuentes de los exportadores cubanos es la gran cantidad de trámites y regulaciones necesarios para llevar adelante una iniciativa exportadora. En este sentido, con un mínimo de recursos se puede avanzar notablemente en la simplificación de estos procedimientos.

Un elemento de alta relevancia tiene que ver con la modificación del carácter de la intermediación entre productores y comercializadores en los mercados externos. En la actualidad, ésta tiene una naturaleza administrativa, que genera gran inercia e inflexibilidad, lo que contribuye a distanciar a los productores de las tendencias en los mercados

internacionales. Aquí se podría potenciar en mayor magnitud un grupo de instituciones claves como las cámaras de comercio, tanto generales como las que representan a sectores específicos, y por otro lado, una agencia de promoción de exportaciones con un mandato claro. Estas organizaciones podrían llenar un espacio necesario en la asesoría de las empresas cubanas para agilizar su salida exitosa al mercado externo. A éstas se le podrían añadir otras más especializadas según el tipo de productos o el área geográfica.

### ***Mercado doméstico***

Muchas veces olvidado y otras subvalorado, el rol del mercado interno alcanza hoy una nueva dimensión como factor de impulso al crecimiento. En este caso resulta importante entender que el cambio en el escenario de la economía cubana actual y las tendencias futuras promueven la expansión del rol de nuevos actores económicos (pequeñas y medianas empresas, cooperativas y privadas). El rol de estos nuevos actores en la creación de capacidades de acumulación, el proceso de completar las cadenas productivas y la introducción de innovaciones de procesos y productos, debe cambiar radicalmente la estructura y dinámica del mercado interno cubano. Uno de los desafíos esenciales tiene que ver con lograr una plena integración de estos nuevos actores a la actividad productiva, incluyendo el acceso al conocimiento y las nuevas tecnologías.

La experiencia de otros países muestra que las relaciones horizontales son esenciales en una economía moderna. Junto a las tradicionales relaciones de tipo comercial, también se aprecia un incremento de acuerdos vinculados con las inversiones, la gestión conjunta de proyectos, la integración de unidades de investigación y desarrollo, alianzas estratégicas para acceder a un mercado nuevo, entre otras muchas. Este tipo de comportamiento se asocia a un tipo de organización más flexible, que responde de manera más ágil a los cambios, y que es capaz de construir y sostener ventajas competitivas combinando inteligentemente sus capacidades con las de otras entidades que operan en su entorno.

El modelo económico cubano ha funcionado con una amplia variedad de barreras que limitan el desarrollo de relaciones horizontales entre entidades, fraccionando un mercado interno ya de por sí pequeño, lo que crea dificultades adicionales para el avance de la división social del trabajo y la especialización, que constituyen fuerzas fundamentales para el aumento de la productividad, y por tanto, la mejora de los ingresos y el desarrollo económico y social. Entre las barreras más visibles se pueden citar la estructura altamente vertical y centralizada del sistema económico, la ubicación de las entidades según provincias, el tipo de moneda con que realizan las transacciones corrientes, la forma de propiedad, la afiliación ministerial, entre otras.

Dado que el sistema económico funciona sobre la base de un planteamiento vertical y centralista, la mayoría de las decisiones se toman en las estructuras de coordinación superiores. Éste supone que la duración de todo el proceso es bastante dilatada, en tanto las propuestas tienen que ser discutidas y aprobadas en los distintos niveles para luego ser puestas en práctica en las empresas. Adicionalmente, dado que generalmente estas acciones involucran la ejecución de recursos, y que este tipo de gasto debe estar incluido en el plan anual de la entidad y ministerio correspondiente, la aprobación es aún más compleja porque depende de la disponibilidad real de recursos según el balance financiero externo. Esto supone unos desincentivos muy fuertes

para los directivos a la hora de pensar seriamente en emprender alguna acción en este sentido.

En otros casos, la posibilidad de asociarse o establecer algún tipo de intercambio está prohibida o limitada administrativamente. Este es el caso de empresas de servicios asignadas a un territorio específico (provincia o municipio) o las que atienden sus respectivas estructuras ministeriales. Como norma, ellas no pueden realizar transacciones con entidades distintas a las que están aprobadas para comprar sus insumos, vender su producción, contratar un servicio específico, etc. Lo mismo ocurre en el caso de distintos tipos de propiedad, aunque esto último ha mejorado formalmente en el último año. Todas estas barreras se hacen mucho más severas si la contraparte es una compañía extranjera.

A partir de la superposición de estas limitaciones se genera un contrasentido evidente. Por una parte, se exige continuamente a las entidades el mejoramiento de su desempeño, mientras que por otro esas mismas empresas no pueden responder ágilmente a las oportunidades que logran identificar. En la economía contemporánea, esta capacidad depende críticamente de la posibilidad de crear una densa red de vínculos con sus contrapartes en un amplio abanico de áreas, por lo que privarlas de esta habilidad se traduce en reducir sustancialmente sus posibilidades de éxito. Esto adquiere una dimensión mayor para aquellas que se relacionan estrechamente con los mercados externos.

Por otro lado, el arreglo monetario actual está basado en la circulación de dos monedas, y múltiples tipos de cambio. Esto ha derivado en el establecimiento de numerosos mercados diferentes que operan simultáneamente. Algunos difieren en el mecanismo de formación de precios (regulados, fijos, libre formación), otros usan distintos signos monetarios (CUP, CUC, USD), y también funcionan mercados formales e informales. En muchos casos se aprecia una superposición de la oferta, en el sentido de intercambiarse bienes y servicios muy similares o sustitutos bajo precios muy diferentes. Ello resulta en la alimentación de un mercado informal que opera sobre la base del arbitraje de esas diferencias de precios.

Asimismo, la creciente importancia del sector no estatal de la economía, que no está sujeto administrativamente a las reglas del Plan Anual de la Economía, ha revelado con mayor intensidad el hecho de que el desarrollo de mercados de factores de producción marcha muy rezagado respecto a los bienes de consumo. Asimismo, las restricciones en que ha operado la política monetaria cubana en los últimos 20 años han derivado en un mecanismo monetario en el que la estabilidad de precios ha dependido excesivamente de la contención del crecimiento de los salarios reales, lo que mantiene el consumo efectivo de las familias en niveles muy deprimidos. Esto conspira contra el necesario incremento de la demanda agregada, para permitir el acomodamiento de una oferta mayor y más especializada.

Estas distorsiones traen como consecuencia que el proceso de asignación de recursos productivos tenga lugar sin señales claras respecto a la escasez relativa de los distintos insumos, factores de producción y la estructura de la demanda, lo que inevitablemente conduce a una distribución muy ineficiente, exactamente el resultado menos deseable en un contexto de escasez. Encima de ello, lo más peligroso serían los efectos dinámicos de este mecanismo. Por ejemplo, las diferencias en la retribución entre ciertas ocupaciones pueden estar induciendo un desplazamiento de fuerza de trabajo calificada hacia posiciones que no requieren necesariamente un alto nivel profesional. Esto puede representar una ganancia individual a corto plazo para el individuo, pero posiblemente es un derroche de recursos a nivel de la sociedad. Lamentablemente, una vez que ha transcurrido determinado tiempo en esas condiciones, es muy costoso revertir la situación, ya que la no utilización de ciertas habilidades y conocimientos puede resultar en una descalificación parcial. Procesos similares pueden estar ocurriendo en otros mercados, mientras se mantengan las enormes distorsiones actuales.

## CONCLUSIONES

Cuba es un caso especial de las paradojas del desarrollo. Pionera en la incorporación de forma ex-

plícita de las políticas sociales a una estrategia de desarrollo, con logros indiscutibles en cuanto a indicadores de nivel de vida y a movilidad social, destaca sin embargo, desde los años anteriores a 1990 por la poca capacidad para aprovechar esa indiscutible ventaja, y sobre todo en las dos últimas décadas, por su escasa flexibilidad para acomodarse a un entorno externo cambiante y a menudo hostil. Un escenario significativamente menos pródigo y el desgaste de veinte años manejando una crisis iniciada en los noventa, han conducido a repensar el futuro a mediano y largo plazo y a intentar encontrar un modelo de desarrollo sostenible que garantice la prosperidad y los avances de la nación en áreas específicas.

Las paradojas, sin embargo, son indiscutibles. De una parte, un país con limitados recursos que no ha logrado un diseño macroeconómico e institucional que le permita aprovechar intensa y eficientemente esos escasos recursos; de otro, una relativa abundancia de fuerza de trabajo de alta calificación para la cual el modelo económico no alcanza a generar empleo adecuado, productivo y suficientemente bien remunerado. También está teniendo lugar un reconocimiento de las insuficiencias del sector estatal junto a reticencias y restricciones sostenidas a una mayor expansión de un sector no estatal que ya ha demostrado que puede ser funcional a los propósitos del socialismo cubano: evidencias incontestables de la insuficiencia de recursos propios para acometer el esfuerzo de desarrollo y de retrasos tecnológicos significativos junto a demoras de difícil comprensión en la apertura al capital extranjero: restricciones de tiempo, tanto político como económico, frente a procesos a veces excesivamente prolongados de toma e implementación de decisiones en lo económico, con un costo de oportunidad aun no calculado pero sin dudas elevado; una fuerte aspiración a descentralizar decisiones frente a una profunda cultura centralizadora que permea el propio proceso “descentralizador”; la necesidad de “innovaciones institucionales” que acompañen a la “actualización del modelo” frente a la pervivencia de instituciones nacidas y desarrolladas en el pasado que no han podido cambiar de forma esencial su

“modo de hacer” y generan altos costos de transacción.

Es por eso que las políticas para estimular el crecimiento no deben verse aisladas del contexto en el cual las mismas se implementan. Desde hace apenas dos años resulta mucho más explícita la intención de integrar esa visión del crecimiento y el desarrollo en Cuba como parte de la estrategia por “modernizar el socialismo cubano.” Sin embargo, queda una distancia grande por recorrer no solo en términos de diseño, sino también de aplicación de las políticas aprobadas y aprendizaje de esas experiencias. No puede desconocerse tampoco que en la medida en que ese proceso avance se hará más complejo, pues se tornarán más diversas la economía y la sociedad cubanas. Será entonces mucho más necesaria una real afinación y coordinación de esas políticas para minimizar los costos de ese mismo proceso.

Una de las dificultades en avanzar hacia un esquema de políticas con énfasis en el crecimiento económico encuentra también dificultades de orden técnico. Por un lado, las habilidades y conocimientos que logren incorporar los decisores cubanos serán claves. Esto se debe esencialmente a que durante 50 años se han entrenado en un contexto y unos mecanismos que son parte del problema actual, y el consenso parece emerger en la dirección de que una parte de las tareas venideras tiene que ver con cambiar sustancialmente el modelo económico. Aun cuando no se usan ciertos términos, parece

claro que Cuba se encamina hacia un modelo más semejante a una economía de mercado,<sup>39</sup> aun cuando el objetivo final no pareciera ser el tránsito hacia un país capitalista típico. Esto tiene un valor que desborda el ámbito de la economía política, dado que esta reconfiguración en marcha implica que los instrumentos y las políticas para fomentar, por ejemplo, el crecimiento económico, serán cada vez más semejantes a los que emplean la mayoría de los países. De ahí la importancia y la utilidad de aprender de las experiencias de otras naciones.

Otro de los ámbitos que pueden ser fuente de “cuellos de botella” en la implementación de estas políticas está especialmente en el nivel microeconómico, por el hecho de que durante varias décadas en Cuba no han existido empresas y consumidores en las concepciones estándares de estos términos. Ello se traduce en que las instituciones que soportan el buen funcionamiento de los mercados<sup>40</sup> (en los que deben tomar sus decisiones estos agentes económicos cada vez en mayor medida) son muy débiles y no se cuenta con las competencias desde la administración pública para construirlas, otra vez debido a que la experiencia anterior es prácticamente irrelevante. Esta línea de razonamiento indica que el escenario al que se enfrentarán los decisores cubanos en el futuro no será menos tormentoso en lo relativo al coctel de políticas e instrumentos para conducir una economía crecientemente compleja y más descentralizada. Este sería el caso aun si los indicadores económicos mejoran significativamente.

---

<sup>39</sup> Esto se puede observar en una serie de esferas como un peso creciente del sector no estatal (privados y cooperativas), mayor descentralización en la toma de decisiones para el conjunto de agentes económicos (consumidores, empresas estatales, empresas privadas, cooperativas), mayor funcionalidad del sistema de precios en la asignación de recursos productivos, rol creciente de los impuestos directos (aplicados sobre los resultados de una actividad productiva) en la financiación del Estado, entre otros.

<sup>40</sup> Entre otras, la definición y protección de los derechos económicos básicos, la promoción y defensa de la competencia, corrección de fallos de mercado, promoción de la estabilidad y el crecimiento, y la cohesión social y gestión eficaz de los conflictos. Para ampliar los detalles sobre este tema consultar Alonso y Vidal.



# Transformaciones económicas y cambios institucionales en Cuba

*Dr. Antonio F. Romero Gómez*

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años (2011–2014) se ha puesto en marcha en Cuba un proceso de cambios importantes que afectan a ámbitos centrales del modelo económico previamente existente. Las transformaciones económicas—de naturaleza estructural, incluyendo también reformas en los mecanismos de gestión, y en términos de organización económica y administrativa—implican modificaciones en la esfera política y retos igualmente trascendentes desde el punto de vista institucional.

La relación entre modificaciones económicas y cambios institucionales es de doble sentido: el cambio institucional es necesario para hacer efectiva la reforma económica y esta, en sí misma, al alterar las reglas de comportamiento de los agentes económicos y sociales, implica un cambio institucional. Actualmente, Cuba está atravesando una transformación económica de alcance mayor a la que había experimentado el país en períodos anteriores. Dado el carácter irreversible que la mayoría de los analistas atribuyen a dichos cambios, resulta obligado que los mismos se acompañen de una profunda modificación institucional, entendida esta como un reajuste en las reglas, normas, y valores que habían prevalecido en el país, hasta años recientes.

Por lo anterior, resulta útil estudiar los cambios institucionales que acompañan—y también los que

deben acompañar—el proceso de transformación económica y social que actualmente se desarrolla en Cuba.

Obviamente, en el caso cubano hay un conjunto de elementos—de naturaleza objetiva y subjetiva—que explican ciertas resistencias al proceso de cambios, y condiciona que este proceso se haya venido concretando a partir de la implementación de graduales pero continuas modificaciones,<sup>41</sup> que están conduciendo al sistema hacia un entorno económico, social e institucional, desconocido para la mayoría de los cubanos nacidos después del triunfo de la revolución.

El presente trabajo tiene como propósito fundamental estudiar los cambios económicos y las modificaciones institucionales que se han producido en Cuba en años recientes, para lo cual se estructura el análisis en cuatro acápites. En el primero se resaltan algunas precisiones conceptuales acerca de la discusión sobre instituciones y cambio económico. En el segundo acápite, se abordan las consideraciones referentes al punto de partida de los cambios económicos e institucionales, tratando de contextualizar la realidad cubana hasta fines de la década pasada. El tercer epígrafe hace un resumen analítico de las modificaciones económicas e institucionales que han tenido lugar en el país en el período más reciente. En el cuarto epígrafe se plantean algunos de los desafíos institucionales más importantes que

---

<sup>41</sup> En efecto, no ha habido un solo año en Cuba desde 2008 en que no se haya modificado alguna regulación propia del pasado.

enfrenta la sociedad cubana en la actualidad, sobre la base de destacar lo que queda todavía por hacer. Al final, se sintetizan en las conclusiones las principales ideas contenidas en el trabajo.

## CONTEXTO GENERAL DE DISCUSIÓN SOBRE INSTITUCIONES Y CAMBIOS ECONÓMICOS

Las instituciones definen el marco de incentivos y penalizaciones, de valores, normas y creencias que dan forma y regularidad a la interacción social. A través de esa función las instituciones no solo reducen el riesgo y los costos de transacción, sino también propician la acción colectiva resolviendo ciertos problemas de coordinación que se plantean entre entidades que toman decisiones de modo independiente, en un marco de generalizadas interdependencias.<sup>42</sup>

En el período reciente, las teorías más modernas acerca del crecimiento económico y el desarrollo, insisten en la relevancia que tiene la calidad institucional en los procesos de modernización y crecimiento de las economías.<sup>43</sup> Tanto en la discusión de la relación entre las instituciones y el desarrollo económico, como respecto a la adaptabilidad al cambio o el reparto socialmente aceptable de los beneficios de la acción colectiva, se insiste en la idea de la calidad institucional y sus determinantes principales.

En estimaciones realizadas por Alonso y Garcimartín,<sup>44</sup> la calidad institucional aparece como el factor más sólido y robusto en la explicación del desarrollo de los países cualquiera sea el indicador que se adopte para medirla. Muchos analistas trataron de identificar las variables que explican la

calidad institucional recurriendo a factores históricos o geográficos de cada país. En un trabajo previo, Alonso y Garcimartín procedieron a un enfoque más analítico, tratando de identificar previamente los criterios que definen una institución “de calidad”.<sup>45</sup> Los mismos sugieren como criterios de la calidad institucional a los siguientes: i) la capacidad que una institución tiene para promover equilibrios que agoten las posibilidades que brinda la frontera tecnológica; ii) la capacidad de la institución para trazar contratos inter-temporales creíbles; iii) la capacidad para reducir la incertidumbre asociada a la interacción humana; y, iv) la capacidad de las instituciones para anticiparse a los cambios de la realidad social.

Por su parte, la evolución de la teoría del crecimiento ha avanzado hacia una mayor complejidad en la explicación de la dinámica económica, incorporando nuevos factores y nuevas condiciones económicas, pasando del ámbito de lo tangible (capital físico) en la identificación de los factores promotores del crecimiento, a otro en donde tienen importante presencia factores menos tangibles, como las externalidades, el conocimiento, la tecnología o el capital humano.<sup>46</sup>

El crecimiento económico sostenido implica estabilidad macroeconómica, para lo cual resulta necesaria la existencia de un marco normativo estable, creíble y predecible en el país. Igualmente, es necesaria la existencia de finanzas públicas—con su doble componente de ingresos y gastos—que sean eficientes, flexibles, equitativas y eficaces. En definitiva, de la dimensión y capacidad de gestión de la hacienda pública dependen tanto las actividades reguladoras del Estado como las vinculadas a sus funciones redistributivas. Por último, para garantizar el

---

<sup>42</sup> José Antonio Alonso y Pavel Vidal, “Reglas, incentivos e instituciones,” en *¿Quo vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*, ed. José Antonio Alonso y Pavel Vidal, (Madrid: Catarata, 2013), pp. 256-279.

<sup>43</sup> No obstante, se está lejos de disponer de un marco teórico unificado y consensuado para el análisis de las instituciones y de sus procesos de cambio.

<sup>44</sup> José Antonio Alonso y Carlos Garcimartín, “Factores determinantes de la calidad institucional,” *Revista de Economía Aplicada* vol XIX, no. 55, (2011).

<sup>45</sup> José Antonio Alonso y Carlos Garcimartín, “La calidad de las instituciones: una panorámica internacional,” *Cuadernos de Información Económica*, no. 202, (febrero 2008).

<sup>46</sup> José Antonio Alonso y Juan Triana Cordoví, “Nuevas bases para el crecimiento,” en *¿Quo vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*, ed. José Antonio Alonso y Pavel Vidal, (Madrid: Catarata, 2013), pp. 25-64.

crecimiento económico sostenido resultan imprescindibles instituciones adecuadas para la promoción de la estabilidad macroeconómica, a través de instrumentos de política monetaria, fiscal y cambiaria.

También entre los determinantes del crecimiento económico sostenido, están las consideraciones vinculadas a la distribución de la renta y activos, lo que exige que el Estado corrija esa distribución, utilizando para ello las posibilidades que le brindan su actividad reguladora y la política de ingresos y gastos públicos. Esta tarea intrínseca de todo Estado moderno es muy necesaria dado que el mercado potencia dinámicas acumulativas conducentes a una creciente polarización en la distribución de la renta.<sup>47</sup>

Por último, la promoción de la cohesión social—componente indispensable de cualquier estrategia de desarrollo y patrón de crecimiento económico sostenible—requiere de la existencia de instituciones sólidas y creíbles para la representación y canalización de los intereses de los más diversos grupos sociales. Dado que el mercado no garantiza una adecuada distribución de la actividad económica a lo largo del territorio nacional, la promoción de la cohesión social requiere igualmente poner en marcha políticas regionales e instituciones que corrijan las dinámicas excluyentes en términos territoriales.

## CONTEXTO HISTÓRICO Y PUNTO DE PARTIDA DE LOS ACTUALES CAMBIOS ECONÓMICOS E INSTITUCIONALES EN CUBA

Desde el triunfo de la Revolución hasta el año 1976, periodo llamado de provisionalidad institucional, el Gobierno Revolucionario centralizó y concentró las funciones ejecutivas, legislativas y constituyentes en Cuba. No diferenció entre funciones estatales y las

gubernamentales. Las leyes dictadas por él tenían carácter constitucional y dirigió todos los ámbitos de la vida social desde ese único órgano de poder público.<sup>48</sup>

La permanente hostilidad de las administraciones norteamericanas— a través de presiones políticas, la imposición del aislamiento diplomático, el espionaje, las sanciones económicas, la agresión directa de diversa índole incluyendo la organización de planes de asesinato contra el presidente Fidel Castro, y el hostigamiento militar—coadyuvaron a la entronización en la cultura institucional cubana de una conciencia de “plaza sitiada”. En este contexto, la dirección política del país entendía que el control concentrado de los recursos y de las fuerzas, la movilización armada de la población y la disciplina de los comportamientos ciudadanos eran los mejores recursos para acumular fuerzas que podrían disuadir la intención de la agresión directa y permitían enfrentar los desafíos planteados por la agresión indirecta.<sup>49</sup> De manera concomitante, el Estado revolucionario creció en proporciones, influencia y grado de programación sobre la vida social, con la razón legítima de la defensa nacional.

En términos económicos el modelo incluía—y todavía incluye, aunque con significativas modificaciones—un peso decisivo de la propiedad estatal sobre prácticamente la totalidad de los medios de producción, privilegiando a la gran empresa estatal como la forma fundamental de organización económica. Por su parte, la dirección de la economía ha estado basada en la planificación con muy altas dosis de centralización y, consecuentemente, se ha forzado la marginación del rol de las relaciones monetario-mercantiles en el funcionamiento económico.

A lo anterior, hay que agregar los efectos derivados del profundo proceso de redistribución de ingresos

<sup>47</sup> Las instituciones públicas deben poner en marcha mecanismos correctores que impidan la consolidación de procesos de exclusión y potenciar la igualdad de oportunidades entre los agentes económicos.

<sup>48</sup> Véase Santiago Díaz de Sarralde y Julio César Guanche, “Descentralización y desconexión del poder estatal,” en *¿Quo vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*, ed. José Antonio Alonso y Pavel Vidal, (Madrid: Catarata, 2013), pp. 226-255.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

y oportunidades a través de políticas de justicia social mediante la acción estatal, con el consiguiente ascenso social experimentado por amplias capas de la población cubana en este período. Ello reforzó la percepción de que era necesario consagrar al Estado como el único instrumento capaz de llevar adelante la gran transformación revolucionaria y de asegurar la independencia nacional.<sup>50</sup>

La Constitución socialista promulgada el 24 de febrero de 1976, implicó la institucionalización del nuevo Estado, y tenía tres objetivos fundamentales: i) regularizar el proceso de toma de decisiones, ii) descentralizar el poder estatal, y iii) consagrar el catálogo de derechos ciudadanos. Estos objetivos habrían de cumplirse a través de la dinámica centralización-descentralización establecida en el propio texto constitucional. Sin embargo, el sistema institucional conservaría fuertes rasgos de concentración estatal de poderes y al mismo tiempo, fijó el perfil de la centralización de decisiones a favor del nivel central del Estado.

Desde 1992, cuando se procedió a una reforma constitucional para adecuar la misma al escenario de la post-guerra fría, la estructura estatal se ha reducido perceptiblemente: se recortó el personal empleado por el Estado, disminuyeron los órganos estatales, se redefinieron ciertas funciones estatales, se intentó descentralizar los poderes hacia abajo (hacia provincias y municipios) y hacia los lados (hacia ministerios), se procedió a un incremento de la autonomía de las partes y de los diferentes niveles, y se adoptaron medidas en su funcionamiento que concedían un mayor espacio—aunque limitado—al mercado libre con precios establecidos por la oferta y la demanda.<sup>51</sup> Estas modificaciones se hacen mucho más evidentes a partir del 2011, con la implementación paulatina de varias de las medidas de política incorporadas en los Lineamientos de la Política Económica y Social, que se aprueban en el

VI Congreso del PCC y después se refrendaron por la Asamblea Nacional del Poder Popular, proceso que se abordará en el epígrafe siguiente.<sup>52</sup>

De todas formas, el Estado cubano todavía exhibía al inicio de la segunda década del presente siglo un notable grado de centralización que se manifestaba tanto a escala territorial, respecto a las competencias de provincias y municipios, como a nivel funcional, al concentrar los procesos decisivos de buena parte de los agentes económicos, principalmente de las empresas del Estado que constituyen el corazón del entramado productivo nacional. La reforma económica e institucional actual está urgida de reducir esos grados de centralización permitiendo mayores márgenes de autonomía tanto a las empresas estatales, a los nuevos actores productivos no estatales que se vienen consolidando, así como a los entes territoriales. Se registran ciertos avances en ese sentido. Obviamente, este proceso no es fácil, ya que el mismo afecta a uno de los ejes clave de articulación del poder y de definición de los espacios para la participación de la ciudadanía.

## MODIFICACIONES ECONÓMICAS Y CAMBIOS INSTITUCIONALES: LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL EN CUBA

Todo diagnóstico sobre el desempeño económico de Cuba después del triunfo de la Revolución en 1959, tendría que reconocer períodos en los cuales se registraron avances y resultados positivos, pero también de rigideces estructurales y “cuellos de botella” que en última instancia han lastrado el desarrollo de las fuerzas productivas en el país.

Entre 1959 y 1989 el producto global de Cuba creció a una tasa promedio anual de 4,3 por ciento, lo

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> De hecho, el Estado desde principios de la década de los 90s – con las medidas de ajuste y reforma económica inauguradas a partir de 1993 - renunció a una parte de su monopolio sobre la economía, el empleo y al control de los ingresos de la población.

<sup>52</sup> Partido Comunista de Cuba, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, *Lineamientos de la política económica y social del partido y la Revolución*, el 18 de abril de 2011.

que determinó un crecimiento per cápita del 2,8 por ciento para lo cual se ejecutó un importante proceso inversionista y se obtuvo un aumento promedio anual de la productividad del trabajo del 2 por ciento.<sup>53</sup> Más significativo que lo anterior es que esos resultados se registraron simultáneamente con una progresiva redistribución de los ingresos derivado de las profundas transformaciones en la estructura social a partir del radical proceso revolucionario iniciado en enero de 1959, y en medio de las férreas sanciones económicas—comerciales y financieras—impuestas por el gobierno de Estados Unidos a Cuba desde principios de 1962.

Los cambios en el escenario internacional a fines de los años 1980s, y en particular la desaparición del sistema socialista de economía mundial, dieron al traste con las bases que sustentaban el relacionamiento económico externo de Cuba y fueron el detonador de una aguda dinámica crítica de la economía cubana a partir de 1990. Dichas transformaciones obligaron a la rearticulación de las relaciones económicas externas de la nación. Esa rearticulación de la inserción externa de Cuba iniciada en 1993, trajo como resultado algunas modificaciones en las formas de gestión de la economía, así como de cambios perceptibles—aunque no radicales—en la estructura de la propiedad y del empleo en el país. Para algunos observadores, la emergencia de nuevos actores que trastocaban los “valores sociales tradicionales” de la Revolución, eran un “mal necesario” que deberían corregirse una vez se sobrepasara la etapa crítica y/o cambiaran las condiciones externas en que se desenvolvía el país.

A partir de inicios del nuevo siglo, con una paulatina pero creciente vinculación económica con la República Bolivariana de Venezuela—más tarde en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)—y consolidadas relaciones con la República Popular China, el proceso

de cambios en la política y gestión de la economía (debilitado desde fines de los años 90s) se detuvo e incluso hubo cierta reversión en el proceso de descentralización de la economía experimentado anteriormente. Pero las nuevas modalidades de inserción externa, con ingresos importantes para el país por la exportación de servicios profesionales, y condiciones favorables en términos de financiamiento para la importación de combustibles, no impidieron que re-emergiera un período de evidente estancamiento en la dinámica económica, con serios desequilibrios macroeconómicos y severas limitaciones financieras desde mediados de la primera década del siglo XXI. En definitiva, volvían a hacerse sentir las trabas estructurales que impedían el desarrollo económico y social de Cuba, como de manera recurrente había sucedido. Dentro de las manifestaciones de tales trabas se encuentran: i) la falta de adecuados eslabonamientos internos en la estructura productiva, ii) la no modificación del perfil de especialización productiva (de bienes) del país, iii) la significativa dependencia de bienes intermedios y de capital del exterior para completar el ciclo de importantes producciones, iv) la obsolescencia tecnológica en varias ramas productivas, y v) la muy baja eficiencia económica y de rendimiento del capital que no se corresponden con los niveles de instrucción y calificación de la fuerza de trabajo cubana.

Parte importante de las insuficiencias que mostraba la estructura y dinámica económica del país podría explicarse a partir de las características generales del sistema empresarial cubano. En un estudio de los sistemas de dirección de la economía después de 1959 y su impacto sobre la trayectoria productiva de las empresas,<sup>54</sup> se destacaban dos elementos esenciales. En primer lugar, que las estrategias de desarrollo promovidas en el periodo se caracterizaron por la ausencia de un enfoque sistémico, impidiendo el cumplimiento de objetivos claves a largo plazo; ya que no se logró instrumentar un conjunto

<sup>53</sup> José L. Rodríguez, “La economía cubana,” en *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*, (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1992), pp. 217–223.

<sup>54</sup> Ileana Díaz Fernández, “La productividad en la empresa estatal cubana,” en *Economía Cubana, ensayos para una reestructuración necesaria*, comp. Omar Pérez Villanueva y Ricardo Torres Pérez, (Havana: Centro de la Economía Cubana (CEEC), 2013), pp. 193–220.

coherente de estrategias, políticas e instrumentos orientados a generar un contexto propicio para la innovación. En segundo lugar, los mecanismos de regulación y control se caracterizaban por su centralización y verticalidad, dejando poco espacio para el desempeño de la empresa, con predominio de la gran empresa estatal y con un papel casi ceremonial para las cooperativas, quedando el emprendimiento individual relegado a un papel virtualmente marginal.<sup>55</sup>

La constatación de los problemas estructurales anteriormente listados llevó a las máximas autoridades del país a plantear la necesidad de un importante proceso de transformaciones estructurales, en las formas de gestión y en la política económica de Cuba, bajo la denominación de “actualización del modelo económico,” el cual fue aprobado en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba.<sup>56</sup> Como parte de dicho programa, desde ese momento se han introducido múltiples modificaciones en la economía y en el sistema regulatorio cubano.

Dentro de las modificaciones recientes se destacan varias que tienen como propósito el redimensionamiento de la economía nacional en términos de empleo, estructura de la propiedad, y escala de producción. Dicho redimensionamiento abre más espacios y promueve un escenario en el cual las consideraciones de mercado se van incorporando en el diseño de políticas para la regulación de la economía.<sup>57</sup> Al mismo tiempo—y como resultado de las anteriores dinámicas—empiezan a consolidarse formas no estatales de propiedad y gestión, incluyendo la proliferación de nuevos emprendimientos que pueden ya clasificarse como micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).

Parte importante de los cambios se han promovido a través de un procedimiento que empieza a ser habitual en Cuba: se hace primero un experimento, se comprueban los resultados, se ajusta la propuesta y después se generaliza mediante la conformación y aprobación del marco legal.<sup>58</sup> Es en el terreno propiamente de las relaciones económicas donde se concreta la mayor parte de las modificaciones que han tenido lugar en Cuba en el período 2011-2014. Así, ha emergido un creciente sector de trabajadores por cuenta propia, esta vez con “cuentapropistas” que pueden contratar fuerza de trabajo; se ha dado una importante transformación en el sector agropecuario que tiende a fortalecer y desarrollar entidades cooperativas y no estatales de gestión (incluyendo no sólo mini-industrias agroalimentarias); se volvió a impulsar el proceso de “perfeccionamiento empresarial” en varias instituciones de producción y servicios estatales, el que en ocasiones implica nuevas modalidades de organización y dirección de las entidades productivas; y se transforman en cooperativas disímiles entes de prestación de servicios comerciales, técnicos y personales a la población que se estructuraban en empresas provinciales y municipales de propiedad del estado.<sup>59</sup>

En especial, resulta trascendente el proceso de desestatización de la agricultura. Debe tenerse en cuenta que por concepto de importación de alimentos, el Estado desembolsa cada año unos US \$2.000 millones, cifra de la que podría ahorrarse cerca del 50 por ciento, toda vez que responden a rubros que pueden obtenerse con la producción nacional. Así lo explicó Marino Murillo Jorge, vicepresidente del Consejo de Ministros y Jefe de la Comisión de Implementación y Desarrollo de los Lineamientos.<sup>60</sup> Por ello, según él, desde el VI Congreso del PCC

---

<sup>55</sup> Véase Isabel Álvarez y Ricardo Torres, “Tecnología, innovación y desarrollo”, en *¿Quo vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*, ed. José Antonio Alonso y Pavel Vidal, (Madrid: Catarata, 2013), pp. 102-147.

<sup>56</sup> Partido Comunista de Cuba.

<sup>57</sup> De todas formas, la decisión es que el plan seguirá jugando un papel central en la dirección económica. Al respecto el Lineamiento No. 1 señala que “El sistema de planificación socialista continuará siendo la vía principal para la dirección de la economía nacional”.

<sup>58</sup> Véase Alonso y Vidal.

<sup>59</sup> Adicionalmente, se ha autorizado la contratación de entidades privadas con instituciones del sector público de la economía; emerge un sector de cooperativas no sólo constreñidas al sector agropecuario; se realizan importantes reformas en el sistema de distribución agroalimentaria y en los mercados agropecuarios; etc.

<sup>60</sup> Dentro de la valoración crítica que las propias autoridades hacen del sector agropecuario, se incluye el hecho que de la población laboral activa en la isla, el 20 por ciento se encuentra vinculado al ministerio de la agricultura, pero la misma sólo aporta el 3 por ciento del PIB nacional.

hasta mediados de septiembre de 2013, se habían aprobado 14 políticas principales inherentes al sector agropecuario, con mayor o menor grado de implementación.<sup>61</sup> Entre estas, podrían destacarse las siguientes modificaciones estructurales e institucionales:

- i. Desde 2008 comenzó la entrega de tierras ociosas a productores agrícolas individuales y a cooperativas en la forma de usufructo por 10 y 25 años, respectivamente, con posibilidades de renovación del contrato finalizado el periodo. En 2012 se aprobaron nuevas normas que otorgan mayor flexibilidad al proceso: a) la elevación del máximo de tierra por productor de 40 a 67 hectáreas, b) facilidades para la obtención de insumos; c) la posibilidad de construir viviendas e infraestructura en las tierras entregadas, entre otras.
- ii. Asimismo se inició una transformación radical en el funcionamiento de las Unidades Básicas de Producción Agropecuaria (UBPC), que es el tipo de entidad productiva agrícola que disponía desde mediados de los 1990s de las mayores extensiones de tierra para actividades agropecuarias.
- iii. Desde mediados del 2011 se produjo una modificación legal vinculada al sector agrícola y a la sustitución de importaciones destinadas al desarrollo del turismo. Se había aprobado que las cooperativas agrícolas pudieran venderle directamente a los hoteles. Ahora, las regulaciones se han actualizado, ampliándose sus opciones. Resoluciones de los ministerios de la Agricultura, Turismo y Finanzas y Precios, publicadas en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 24 en el 9 de septiembre, 2013, trazan pautas para la transformación del sistema de acopio y comercialización de las producciones agropecuarias mediante mecanismos más ágiles que simplifican los vínculos entre la producción primaria y el consumidor final.

Así, se autoriza que los agricultores pequeños —propietarios y usufructuarios de la tierra— tengan la opción de vender directamente sus productos a las entidades turísticas, algo que anteriormente sólo podrían realizar a través de las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS). Asimismo, se añaden nuevos productos a la lista de los aprobados. Además, para garantizar los vínculos directos entre las entidades turísticas y los agricultores pequeños, de acuerdo a lo legislado por el Banco Central de Cuba (BCC), estos podrán abrir cuentas corrientes en pesos cubanos (CUP) en los bancos comerciales del país.<sup>62</sup>

- iv. También vinculada a la agricultura, y con la publicación de la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 35, entró en vigor el Reglamento que permite desarrollar de manera experimental en las provincias de La Habana, Mayabeque y Artemisa nuevas fórmulas en la comercialización de productos agropecuarios. Con esta decisión se pretende estudiar a escala territorial otros modos de hacer en el proceso de comercialización de productos agropecuarios que permitan modificar, ampliar, perfeccionar y luego extender la experiencia al resto de las provincias del país. Ello responde a la necesidad de transformar la comercialización de forma tal que se eliminen los mecanismos que actualmente la entorpecen, lográndose hacerla más dinámica, eficiente y flexible. Igualmente se procura ordenar y perfeccionar la red comercial de productos agropecuarios —tanto mayorista como minorista— haciéndola más asequible para productores y consumidores, y también más competitiva entre todas las formas productivas. Estas disposiciones tienen entre sus principios fundamentales dar vida a mecanismos de gestión más ágiles que contribuyan a reducir pérdidas en el proceso de comercialización y simplifiquen los vínculos entre el productor agropecuario y

---

<sup>61</sup> "Agropecuarios por la seguridad alimentaria y el avance de la economía," *Granma*, 16 de septiembre, 2013, p.8.

<sup>62</sup> "Nuevas opciones en la comercialización directa de productos agropecuarios," *Granma*, el 9 de septiembre, 2013, p. 2.

el consumidor final, incluyendo la posibilidad de que los productores concurren al mercado con sus propios medios.<sup>63</sup>

- v. De igual forma, en Gaceta Oficial Extraordinaria se publicó la Resolución No. 673 del 2013 del Ministerio de la Agricultura, mediante la cual se aprueba la actualización de los objetos sociales de las Unidades Básicas de Producción Agropecuaria (UBPC), las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) y las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS). Dicho objeto social comprende las actividades de producción, prestación de servicios y comercialización. Así, además de producir y vender sus producciones, las cooperativas podrán comprar a otras formas productivas y agricultores pequeños—propietarios y/o usufructuarios—para comercializarlas a diferentes destinos.<sup>64</sup>

Los cambios económicos incorporan diversas dimensiones y afectan a varios sectores. Por ejemplo, en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 4 del 21 de febrero de 2013, se publicaron normas actualizadas mediante las cuales, las personas naturales que soliciten créditos bancarios podrán ofrecer nuevas garantías a las sucursales. Además del efectivo líquido, los posibles prestatarios podrán presentar otros bienes que respalden su petición, entre los cuales se aceptan ahora joyas, alhajas, vehículos de motor, etc. Esta medida es complementaria al Decreto-Ley 289, en vigor desde 2011, el cual actualizó la política crediticia cubana e incrementó los sujetos con acceso a esos préstamos, a saber: agricultores pequeños que avalen legalmente la tenencia de la tierra, trabajadores por cuenta propia y otras formas de gestión no estatal, y personas que pretendan contratar mano de obra o comprar materiales para la construcción.<sup>65</sup> Al respecto, debe recordarse que la Instrucción No.

7/2011 del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), señalaba que las relaciones contractuales entre personas jurídicas y trabajadores por cuenta propia o de otra forma de gestión no estatal transcurrirían como cualquier otra, y su pago estaría en concordancia con los límites de gastos establecidos en el plan o el presupuesto aprobado para cada entidad. Con la publicación de las nuevas normas, el pago entre estos actores se actualiza.<sup>66</sup>

Como se ha señalado, el proceso de reforma económica cubana incluye que una parte de las pequeñas y medianas empresas estatales en la esfera de los servicios y la pequeña industria pasen a gestionarse mediante formas no estatales, sobre todo bajo el formato de cooperativas. A principios de 2013 el vicepresidente Marino Murillo Jorge, propuso al Consejo de Ministros la aprobación del primer grupo de 124 cooperativas no agropecuarias que se iniciaron en diversas actividades: 99 correspondían a mercados agropecuarios, cinco para el servicios de transporte de pasajeros, seis de servicios auxiliares de transporte, dos de reciclaje de desechos, y 12 de actividades vinculadas a la construcción. De este primer grupo de cooperativas, 112 surgen del sector estatal y 12 del no estatal, estas últimas constituidas fundamentalmente por trabajadores por cuenta propia.<sup>67</sup>

Desde el surgimiento en julio de 2013 de las primeras cooperativas no agropecuarias en Cuba, ya suman 498 las aprobadas por el Consejo de Ministros, de las cuales se han constituido 249. El 68 por ciento de estas cooperativas se han creado por los gobiernos de nivel provincial.<sup>68</sup> En opinión de las autoridades gubernamentales, son satisfactorios los resultados que registran estas nuevas formas de gestión no estatal. Al respecto, constatan que los cooperativistas se sienten contentos, y como fruto de su gestión son bien remunerados; ha mejorado

<sup>63</sup> "Ajustar la comercialización a la realidad de cada día," *Granma*, 6 de noviembre, 2013, p. 4.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> "El Banco actualiza sus garantías. Nuevas normas del Banco Central y los Ministerios de Finanzas y Economía actualizan las garantías bancarias y los pagos entre personas naturales y jurídicas," *Granma*, 23 de febrero, 2013, p. 3.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> "Comienzan a funcionar cooperativas en diversos sectores de la economía," *Granma*, 1 de julio, 2013, p. 3.

<sup>68</sup> "Recuperar ritmos de avance que aseguren el desarrollo socialista sobre bases sostenibles e irreversibles," *Granma*, 7 de julio, 2014, p. 4.

la calidad de los servicios; hay una presencia más estable—con mayor variedad y selección—de los productos en los mercados. Igualmente se observa una sostenible mejora en la imagen de los establecimientos arrendados. A raíz de la aprobación por el gobierno del segundo grupo de cooperativas no agropecuarias se ha dado un proceso de licitación para la oferta de restaurantes estatales cerrados desde hacía años, en el que participaron varias cooperativas. Sin embargo, se evidencian problemas que lastran las potencialidades de estas nuevas formas de gestión económica, dentro de las que se destacan: i) la ausencia de un mercado mayorista donde poder adquirir bienes, partes y piezas para la producción o los servicios que prestan estas entidades; b) las limitaciones en la disponibilidad de equipos de transportación; c) contratación en exceso de fuerza de trabajo, d) deficiente control financiero, y e) rechazo de algunas empresas estatales a vender suministros e insumos para estas entidades cooperativas.<sup>69</sup>

Como constatación del impacto de las transformaciones que se han venido produciendo, debe tenerse en cuenta que mientras en septiembre de 2010 los trabajadores por cuenta propia totalizaban 157 mil 371 personas, en junio de 2014 ya alcanzan los 467 mil,<sup>70</sup> destacándose las actividades de restaurantes y cafeterías, servicios de taxi, el comercio minorista y el arrendamiento de casas y apartamentos; esta última actividad representa el 15 por ciento de la oferta habitacional disponible para el turismo internacional. Al mismo tiempo, como parte de las transformaciones, se continúa reduciendo el empleo público mientras que el empleo no estatal sigue creciendo desde el año 2011.<sup>71</sup>

En contraposición a la liberalización que había venido ocurriendo en el sector privado y cooperativo, la asignación y control de los recursos en la

empresa estatal se había seguido apoyando en la planificación centralizada. Sin embargo, en los últimos dos años, se han producido o anunciado modificaciones importantes para este estrato empresarial que apuntan a una transformación acelerada—y muy compleja—del mismo a partir del segundo semestre de 2014. Así, en reunión del Consejo de Ministros del 3 de abril de 2013, se resaltaba que las transformaciones en el sistema empresarial cubano resultaban vitales para lograr un mejor desenvolvimiento económico del país. “Solo transformando el sistema empresarial, que es donde se producen las riquezas, lograremos un desarrollo económico sostenible,” dijo el Vicepresidente Marino Murillo Jorge. Dentro de las normativas recientemente aprobadas para modificar el entorno institucional en que se desenvuelven las empresas estatales cubanas están:

- En sesión del Consejo de Ministros de abril de 2013, la ministra de Finanzas y Precios anunciaba que a partir del 2014, las empresas estatales—de acuerdo al Lineamiento No. 19 —podrán disponer hasta el 50 por ciento de la utilidad después de impuestos, cumplidos los compromisos con el Estado. De esta forma, las empresas podrán destinar esos aumentados recursos a incrementar el capital de trabajo, las inversiones, al desarrollo de investigaciones, a la capacitación, y también a pagar a sus trabajadores en función de los resultados obtenidos.<sup>72</sup>
- Con el mismo objetivo, desde el 2013 empezaron a funcionar 11 Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE), especie de corporaciones que agrupan a las empresas estatales de cada sector. Respecto a estos Organismos Superiores de Dirección Empresarial (OSDE), el segundo jefe de la

<sup>69</sup> “Cooperativas no agropecuarias habaneras exhiben satisfactorios resultados,” *Granma*, 20 de noviembre, 2013, p. 3; y “Recuperar ritmos...”

<sup>70</sup> Información del Vicepresidente Marino Murillo Jorge, al intervenir en el III período de sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, correspondiente a la VIII Legislatura, La Habana. “Recuperar ritmos...”

<sup>71</sup> Omar E. Pérez Villanueva, “Análisis de la evolución reciente de la economía cubana,” en *Miradas a la Economía cubana. Entre la eficiencia económica y la equidad social*, comp. Omar E. Pérez Villanueva y Ricardo Torres Pérez, (La Habana: Editorial Caminos, 2013), p. 24.

<sup>72</sup> “Raúl: avanzamos a buen ritmo a pesar de los obstáculos. Sesión reunión del Consejo de Ministros,” *Granma*, 4 de abril, 2013, p. 3.

Comisión Permanente de Implementación y Desarrollo de los Lineamientos refirió al Parlamento cubano que la mayor parte de las empresas del sector público cubano deberían quedar agrupadas entre 26 ó 30 OSDE. Para ello, se trabaja en la preparación de los documentos que regirán esa relación basada fundamentalmente en los principios de orientación, coordinación y control.<sup>73</sup> Sin embargo, parte de esta reorganización estructural de las empresas ha implicado la transformación de varias de ellas en “unidades empresariales de base” (UEB), una especie de proceso de absorción que para nada contribuye de forma positiva al fomento de la eficiencia y la productividad, en tanto esas nuevas entidades pierden grados de autonomía. De otra parte, según varios analistas, la propia creación de las OSDE constituye de facto un retroceso en términos de descentralización, hay serias contradicciones entre dicha estructura y sus documentos normativos con la lógica general de la reforma y actualización del modelo, y por ende pudieran generar resultados económicos adversos, tanto a nivel individual (de cada empresa) como a nivel social.<sup>74</sup>

- Por su parte, mediante la Resolución No. 134 del 2013 del Ministerio de Economía y Planificación, publicada el 20 de mayo en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 14, se han flexibilizado los objetos sociales de las entidades económicas. Como parte de ello, las empresas ganan más independencia, lo que posibilitará incrementar sus niveles de producción y eficiencia. Supuestamente, atrás irá quedando la rigidez con que se determinaban los objetos sociales de las empresas, lo cual ocasionaba que quedaran en la economía cubana muchísimas capacidades inutilizadas. Ahora las actividades económicas que se consignan en

el objeto social de cada entidad podrán brindarse a cualquier persona jurídica o natural. A partir de esta nueva norma, la dirección de cada empresa decidirá sobre la realización de actividades secundarias derivadas de la actividad principal definida en el objeto social. De tal manera podrá determinar qué hacer con los materiales que van quedando como subproducto del proceso productivo, disponer sobre otras diligencias como el arrendamiento de locales y almacenes, el parqueo, las ventas de autoconsumo, etc.<sup>75</sup>

- También con el propósito de avanzar en el fortalecimiento de la gestión de la empresa estatal, se decidió comenzar con carácter experimental, la aplicación de un nuevo concepto de “encargo estatal”. Este experimento —que involucra a diversas entidades empresariales atendidas por los ministerios de Industrias, de la Construcción y de Energía y Minas—contribuirá también a la ampliación paulatina del mercado mayorista, y consiste en facultar a los directores generales de estas empresas para la venta mayorista a personas jurídicas cubanas, una vez cumplidos los contratos, de los excedentes de producciones seleccionadas y el servicio autorizado, teniendo en cuenta las demandas del mercado. Las empresas podrán aprobar los precios mayoristas según la correlación entre la oferta y la demanda, y los mismos se aplicarán en pesos cubanos (CUP) o pesos convertibles (CUC), o en ambos, pudiéndose realizar rebajas por calidad, condiciones de entrega y comercialización, ventas de grandes volúmenes u otras razones comerciales. La puesta en marcha de esta experiencia permitirá que las empresas incrementen sus niveles de ventas y utilidades, coadyuvando al aumento de recursos financieros para su recapitalización y de los

<sup>73</sup> Información de Leonardo Andollo Valdés, segundo jefe de la Comisión Permanente para la Implementación de los Lineamientos a la Asamblea Nacional del Poder Popular. “Resumen de debates en Sesión de la Asamblea Nacional,” *Granma*, 8 de julio, 2013, p. 7.

<sup>74</sup> Véase entre otros, Juan Triana Cordoví, “Competencia y desarrollo: una mirada desde la economía cubana,” (La Habana: Centro de Estudios de Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, 2014); y Ileana Díaz Fernández “Los cambios en la empresa estatal cubana en el contexto de la actualización del modelo,” (La Habana: Centro de Estudios de Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, 2014).

<sup>75</sup> “Flexibilización de los objetos sociales. Desplegando potencialidades”, *Granma*, 21 de mayo, 2013, p. 3.

ingresos para los trabajadores. Para todo ello, se aprobaron las resoluciones No. 641 y 471 de los Ministerios de Economía y Planificación y Finanzas y Precios respectivamente. Este experimento constituyó un adelanto de lo que se comenzó a aplicar gradualmente en el sistema empresarial del país desde enero de 2014.<sup>76</sup>

- Vinculado a transformaciones para la empresa estatal y su entorno, el Decreto Ley No. 315 —publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 37, el 15 de noviembre de 2013—recoge un nuevo reglamento para el tratamiento y la gestión de los inventarios, en particular los de lento movimiento y ociosos. Esta nueva norma jurídica abre el camino a la solución del problema de la acumulación de inventarios ociosos o de lento movimiento que afecta a la economía nacional, aunque según Alfonso Regalado—Jefe del Grupo de Otras Políticas Sectoriales de la Comisión Permanente para la Implementación y Desarrollo de los Lineamientos—esto podrá tener remedio definitivo cuando culmine la reestructuración del comercio mayorista. Las nuevas disposiciones establecen las vías para la liquidación de dichos inventarios, y para ello el Ministerio de Finanzas y Precios emitió también la Resolución No. 386 que autoriza la aplicación de precios de oferta y demanda entre las partes para la comercialización mayorista de estas mercancías, estableciendo el procedimiento financiero que deberán aplicar las entidades para asumir el efecto económico derivado de la movilización de inventarios. Además crea mecanismos que estimulan a disminuirlos o penalizan a quienes lo incrementen.<sup>77</sup>
- Adicionalmente, debe destacarse que en 2013 en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 17, se publicó la Resolución No. 242 contentiva de las indicaciones para la comercialización

mayorista de productos alimenticios, otros bienes de consumo e intermedios, y de servicios. Se precisa en esta norma que la comercialización mayorista podrá realizarse tanto por personas jurídicas como naturales autorizadas. En tal sentido, ella tendrá como destino a las entidades que desarrollan la comercialización minorista a la población; el consumo social y los programas priorizados; las formas de gestión no estatales y las productivas agropecuarias asociadas, así como el sustento de las necesidades de entidades de la economía nacional. Según el Vicepresidente Marino Murillo Jorge, esta reestructuración de la circulación mayorista posibilitará garantizar mayores aseguramientos para el país.<sup>78</sup>

- Algunas empresas exportadoras también se han comenzado a beneficiar del entorno transformador, en la misma medida que van ganando autonomía en el manejo de sus presupuestos mediante la instrumentación de los llamados Esquemas Cerrados de Financiamiento en Divisas.

Los cambios adoptados en meses recientes que modifican notablemente el marco general de funcionamiento de la empresa estatal, ha determinado —de facto—la extinción de los Decretos leyes No. 252 y No. 281 que normaban el proceso de perfeccionamiento empresarial, pues las prerrogativas excepcionales que se le otorgaban a las empresas “en perfeccionamiento”, ahora se generalizan con las nuevas regulaciones aprobadas. De todas formas, se encuentran en proceso de discusión, redacción y revisión nuevas regulaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) sobre salarios y su vínculo con los resultados del trabajo, y del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) acerca de las relaciones financieras entre las empresas en las nuevas condiciones.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> “Continúa el fortalecimiento de la empresa estatal socialista,” *Granma*, 22 de noviembre, 2013, p. 2.

<sup>77</sup> “Inventarios ociosos. Y sin embargo, se mueven...,” *Granma*, 15 de noviembre, 2013, p. 16.

<sup>78</sup> “Comercialización mayorista. Hacia una forma de abastecimiento más coherente,” *Granma*, 5 de junio, 2013, p. 3.

<sup>79</sup> Información ofrecida por la Lic. Grisela Tristán, funcionaria de la Comisión de Implementación y Desarrollo de los Lineamientos, XXIV Jornada Científica Anual del INIE, Teatro del MEJ, La Habana, 28 de noviembre, 2013.

Las modificaciones en curso se han reflejado igualmente en la dinámica de las cuentas fiscales. En 2008 los gastos del presupuesto estatal llegaron al 78 por ciento del PIB, desde entonces el gobierno ha venido aplicando una política de ajuste fiscal. Para 2013 se presupuestaron gastos que representaron el 68 por ciento del PIB, es decir, una reducción relativa de 10 puntos porcentuales respecto al PIB. Ello se ha asociado también a la disminución del déficit fiscal desde 6,9 por ciento del PIB en 2008 hasta 1,7 por ciento en 2013.<sup>80</sup>

Como parte de este esfuerzo, se han venido revisando los subsidios y los gastos asociados a la política social. Todo el aparato ministerial y de dirección empresarial se ha reorganizado, teniendo como meta reducir significativamente su plantilla: para 2016 se planifica que más de un millón de trabajadores abandonen el Estado y se reubiquen en el emergente sector privado y cooperativo. El ajuste fiscal ha contribuido a la salida paulatina de una crisis de impagos que en 2008 y 2009 perjudicó a inversionistas, proveedores y acreedores externos del país.

Por el lado de los ingresos fiscales también se han registrado cambios perceptibles. En 2013 entró en vigor una nueva ley tributaria que persigue promover mediante incentivos fiscales el desarrollo local, la agricultura, la creación de cooperativas y la protección del medio ambiente. La nueva ley añade exenciones impositivas a los trabajadores por cuenta propia y microempresarios en los primeros tres años de creación de los negocios. Los cambios en las políticas y normativas presupuestarias del país incluyen el avance hacia un proceso de descentralización fiscal, al tiempo que se otorgará una mayor autonomía a los gobiernos locales. En las nuevas provincias de Mayabeque y Artemisa se están

realizando experimentos en este sentido con el fin de tomar lecciones para su generalización.

Adicionalmente, en el año 2013 se ajustaron los instrumentos de política para mantener el control sobre la emisión monetaria, y se aprobaron modificaciones en la estructura de financiamiento del déficit del presupuesto estatal, todo ello en el marco de un re-análisis para el perfeccionamiento de las herramientas de conducción macroeconómica en el país. De particular importancia resultará, sin lugar a dudas, la propuesta de una Ley sobre Financiación del Estado,<sup>81</sup> que será sometida a la aprobación de la Asamblea Nacional a fines del 2014.

Además, debe tenerse en cuenta que el actual proceso de transformaciones económicas emprendido, con la coexistencia de diversas formas de propiedad, obliga a una reconsideración profunda del lugar y papel de la planificación; y a la separación de las funciones empresariales y las funciones estatales. De hecho se decidió incorporar el 80 por ciento de los preceptos y principios organizativos de los experimentos empresariales que estaban aprobados, en las directivas del plan de la economía nacional para el 2014. Igualmente, se ha decidido un cambio significativo en los indicadores a utilizar a nivel empresarial para evaluar la gestión de estas entidades estatales,<sup>82</sup> de tal forma que la empresa tenga mayor autonomía y al mismo tiempo sus directivos definan por sí mismos, cuáles son los índices a observar para valorar el cumplimiento de sus prioridades de trabajo. Por último, las directivas para el plan de la economía nacional del 2014 apoyan la implementación del lineamiento que propone la extinción, fusión, redimensionamiento o transformación en otras formas no estatales, de las empresas que por dos o más años consecutivos muestren resultados económicos y financieros negativos,<sup>83</sup> lo

<sup>80</sup> Cálculos del autor a partir de información ofrecida por la Ministra de Finanzas y Precios a al intervenir en el III período de sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, correspondiente a la VIII Legislatura, La Habana. "Recuperar ritmos...".

<sup>81</sup> Información de la Lic. Juana Lidia Delgado, de la Comisión de Implementación y Desarrollo de los Lineamientos, en XXIV Jornada Científica Anual del INIE, La Habana, 28 de noviembre, 2013.

<sup>82</sup> Se trataría de sólo seis indicadores directivos, y una cantidad similar de los llamados "indicadores límites". El resto de los indicadores serán definidos autónomamente por cada empresa particular.

<sup>83</sup> Informaciones de la Lic. Grisel Tristá, funcionaria de la Comisión de Implementación y Desarrollo de los Lineamientos, en XXIV Jornada Científica Anual del INIE, Teatro del MEP, La Habana, 28 de noviembre, 2013.

que exigirá modificaciones normativas de envergadura en tanto requerirá avanzar en las disposiciones legales para regular los procesos de quiebra empresarial en el país.

El sistema empresarial cubano—y dentro del mismo, la empresa estatal—necesitará para remontar sus limitaciones competitivas, asociarse con el capital foráneo como vía para obtener recursos financieros, revertir el atraso tecnológico e insertarse en los mercados internacionales. La reforma económica en curso requiere consensuar una nueva política de apertura al exterior más allá de los límites vigentes desde los años noventa. Recientemente se dieron pasos importantes en esta dirección, mediante la aprobación de todo un conjunto de normas para regular los negocios a establecerse en las llamadas Zonas Especiales de Desarrollo, y además con la adopción a fines de marzo del 2014 por la Asamblea Nacional de una nueva política y una nueva Ley de Inversión Extranjera. Estas disposiciones legales implican modificaciones en cuanto a la institucionalidad del sector externo de la economía cubana. La normativa que regirá la consolidación de la Zona Especial de Desarrollo del Mariel (ZEDM), junto a la infraestructura moderna con que contará dicha zona, otorga ventajas especiales a las inversiones que se realicen en la misma. Entre otros aspectos, se señala en las normas aprobadas que el proceso de aprobación de los negocios será más ágil y todos los trámites estarán a cargo de una “ventanilla única” que formará parte de la Oficina de la ZEDM. De acuerdo al decreto ley correspondiente, esta entidad contará sólo con un período de 45 a 90 días para aprobar o no las propuestas inversionistas. Por otra parte, y según el ministro de Comercio Exterior e Inversión Extranjera de Cuba, el Consejo de Ministros sólo intervendrá en el proceso de aprobación de inversiones en la ZEDM, en casos excepcionales, tales como la exploración y explotación de recursos naturales, cuando el concesionario o usuario preste servicios públicos o se intente crear una empresa ciento por ciento extranjera. Por otra parte, quedaron determinados legalmente, los sectores y

actividades priorizadas en esta primera etapa de la ZEDM: i) biotecnología e industrias farmacéuticas, ii) energía renovable, iii) industria agroalimentaria con potencial para la sustitución de importaciones, y iv) la industria de envases y embalajes.<sup>84</sup>

El nuevo marco legal de la política para la atracción de inversión extranjera recientemente aprobado, está constituido por: a) la Ley de Inversión Extranjera que establece las garantías, los sectores destinatarios, las modalidades, el régimen de autorización, las normas relativas a la protección del medio ambiente y el uso de recursos naturales, la solución de conflictos y los regímenes especiales (bancario, de exportación e importación, laboral, tributario y de reservas y seguros); b) el Reglamento que se emitió como Decreto y que incluye los procedimientos para la presentación, negociación, seguimiento y control de los negocios, estableciendo la composición y funciones de la Comisión de Evaluación de Negocios con Inversión Extranjera; c) dos Acuerdos del Consejo de Ministros, el primero de los cuales es la publicación de la política aprobada y el otro mediante el cual se delega la facultad de autorizar algunos contratos de asociación económica internacional a los ministros del Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) y del Ministerio del Turismo (MINTUR); d) dos Resoluciones del MINCEX que regulan el funcionamiento de la Comisión de Evaluación de Negocios con Inversión Extranjera, y establece las bases metodológicas para la presentación de la factibilidad técnico económica de los proyectos; e) la Resolución del Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social (MTSS) que reglamenta el régimen laboral de la inversión extranjera; y f) dos Resoluciones del BCC, una de las cuales regula la apertura de cuentas bancarias para el depósito de los montos en efectivo destinado a aportes de los inversionistas extranjeros, y la otra que norma la transferencia al exterior de los haberes de las personas naturales extranjeras.

La nueva Ley aprobada presenta algunas diferencias significativas respecto a su antecesora, la Ley No. 77 del año 1995. Entre estas se destacan:

---

<sup>84</sup> “Zona Especial de Desarrollo del Mariel consolidará relaciones comerciales y económicas,” *Granma*, 6 de noviembre, 2013, p. 2.

1. En relación con las modalidades de inversión extranjera establecidas en la Ley 77 (empresas mixtas, empresas de capital totalmente extranjero y contratos de asociación económica internacional) se amplió el alcance de los contratos de asociación, para incorporar la administración productiva y de servicios, la administración hotelera y los servicios profesionales.
2. Se modifica el régimen de aprobación de los negocios en dependencia de sus características: a) el Consejo de Estado aprobará los negocios relacionados con la explotación de recursos naturales no renovables (excepto los contratos a riesgo), la gestión de servicios públicos y la realización de obras públicas o la explotación de bienes de dominio público; b) el Consejo de Ministros aprobará las empresas de capital totalmente extranjero, los negocios en que haya transmisión de la propiedad u otros derechos sobre bienes estatales, los negocios vinculados con los recursos no renovables a riesgo, cuando participe una empresa pública extranjera, cuando estén dirigidos al desarrollo de fuentes renovables de energía, y las inversiones en los sistemas empresariales de la salud, la educación y las instituciones armadas; y c) se establece que el Consejo de Ministros puede delegar la facultad de aprobar y autorizar en jefes de Organismos de la Administración Central del Estado, otros negocios con participación del capital extranjero.
3. Se dispone otorgar preferencias en materia de comercio exterior, a la compra de productos nacionales en condiciones de competitividad.
4. Se introduce un capítulo que regula las acciones de control a las modalidades de inversión extranjera, y se amplía el referido a la protección del medio ambiente, incorporando aspectos relativos a la tecnología y la innovación.
5. Sobre el régimen de solución de conflictos se realizan precisiones referidas, en particular, a la intervención de los tribunales nacionales.
6. Se modifica el procedimiento para la evaluación y aprobación de los negocios, haciéndolo más ágil.
7. Se prevé el tratamiento a la inversión extranjera en el momento de la unificación monetaria.
8. Se establece que a la inversión extranjera le es aplicable la Ley Tributaria No. 113 de 2012, con las adecuaciones señaladas en el régimen especial de tributación previsto en la Ley para las empresas mixtas y los inversionistas nacionales y extranjeros partes en los contratos de asociación económica internacional.

Sin lugar a dudas los elementos asociados a los beneficios tributarios y las garantías concedidas a los inversionistas, constituyen los mecanismos centrales de la nueva ley para estimular la llegada de flujos de inversión extranjera hacia el país.

Por último, también se han adoptado algunas decisiones, que han implicado la aprobación de normas legales para la implementación del cronograma acordado por el Consejo de Ministros con vistas a la unificación monetaria en el país. Después de realizadas las acciones de capacitación al personal y a las distintas instituciones vinculadas a este complejo proceso, se emitieron por parte del gobierno las regulaciones de precios y contabilidad para las entidades estatales, se aprobaron por el Consejo de Ministros las vinculadas a la planificación, al presupuesto del estado, a la banca y a estadísticas que normarán el proceso de unificación; y además ya se identificaron las normas vigentes emitidas en un escenario de dualidad monetaria que requieren ser modificadas en el presente año.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Información ofrecida por el Vicepresidente Marino Murillo Jorge en el III Período de Sesiones de la VIII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 5 de julio, 2014.

En definitiva, puede aseverarse que—a pesar de las contradicciones existentes—se vienen produciendo modificaciones significativas en el tejido económico-productivo, social e institucional del país. Como parte de ellas, empieza a emerger un entramado de pequeñas y medianas empresas en el sector no estatal de la economía<sup>86</sup> (aunque no se denominen estas nuevas formas de propiedad y gestión como tales) pero también en el marco de un sector estatal en redimensionamiento; y con una mayor presencia de relaciones de mercado en la dinámica económica y social de Cuba.

Sin embargo, en el proceso de consolidación del nuevo modelo económico cubano—que está en sus primeras etapas<sup>87</sup>—todavía queda mucho por hacer en cuanto a la instrumentación de un conjunto de medidas de política y normas legales, para darle la integralidad y coherencia necesaria a la transformación económica y social.

## DILEMAS Y DESAFÍOS A FUTURO DE LOS CAMBIOS ECONÓMICOS E INSTITUCIONALES EN CUBA

Puede asegurarse que todavía el marco formal de la institucionalidad cubana mantiene parte de las estructuras institucionales y normativas que eran propias del modelo precedente, aunque con correcciones. Pero es cierto que el gobierno ha dado importantes pasos para enfrentar las carencias institucionales y políticas más evidentes. Incluso, se prevén cambios en la Constitución de la República para ponerla a tono con las nuevas características del sistema hacia el que se mueve el país.

Analizada en una perspectiva de corto y mediano plazo, las cambiadas condiciones de desenvolvimiento de la economía cubana—como resultado de las transformaciones implementadas—hacen necesario la conformación de una estrategia integral de

apoyo al sector empresarial en general, y también de políticas y normas específicas para el desarrollo y consolidación de un dinámico sector de pequeñas y medianas empresas (PYMES). En este contexto, las modificaciones institucionales—al tiempo que resultado de los cambios enunciados—tienen que dar respuesta a las necesidades del entramado empresarial del país, y coadyuvar al progreso y bienestar social. Dicho en otras palabras, el proceso de transformación económica en curso exige mayores cambios institucionales que de manera importante amplíe y regule el espacio de acción del mercado. Aunque pudieran existir diversas propuestas al respecto, las autoridades cubanas pudieran considerar como prioridad en las futuras modificaciones institucionales a implementar, las siguientes:

1. El fortalecimiento de la institucionalidad para promover un régimen de seguridad jurídica para todos los agentes económicos que hacen vida en la economía nacional, para lo cual resulta necesario el diseño, discusión y aprobación de una Ley de Empresas. Dicha ley y sus normas jurídicas complementarias debe tomar nota de la gran dispersión y heterogeneidad del entramado de empresas existentes y las que están emergiendo como parte del proceso de cambios, la mayoría de ellas con muy reducido nivel de desarrollo tecnológico, limitaciones en el acceso a las tecnologías de información y comunicación (TIC), pocos avances en términos de asociatividad, y—en general—baja productividad. Al mismo tiempo, debería avanzarse en la aprobación de las normas necesarias para consolidar entidades que presten servicios de apoyo al sector empresarial (legales, de consultoría, auditoría, contabilidad, investigación de mercados, diseño de productos y procesos, etc). En definitiva, la ley de empresas debe ser congruente con políticas públicas que apoyen la formación de

<sup>86</sup> De todas formas, debe reiterarse que una de las principales limitaciones existentes—sobre lo cual no se han producido modificaciones hasta el momento—es la exclusión de la lista de actividades permitidas para el trabajo privado de aquellos servicios de mayor valor agregado, vinculados a actividades profesionales.

<sup>87</sup> El Vicepresidente Marino Murillo Jorge señalaba en la última sesión del Parlamento Cubano del año 2013 que las transformaciones más complejas asociadas a la implementación de los Lineamientos, se concretarán entre el 2014 y 2015. *Granma*, 20 de diciembre, 2013.

*clusters* empresariales, que aprovechen más plenamente los eslabonamientos entre industrias y sectores económicos para favorecer la eficiencia agregada del sistema.

2. En las condiciones actuales parece sensato asumir que las perspectivas de desarrollo del país estarán directamente vinculadas a una mayor y mejor integración en los mercados internacionales, por lo que urge construir políticas que favorezcan este proceso y permitan manejar adecuadamente los costos asociados.<sup>88</sup> Ello requiere una reforma de la institucionalidad que regula el comercio exterior cubano, con vistas a flexibilizar el nivel de concentración y centralización que todavía tienen las operaciones comerciales externas del país, y permitir el acceso de entidades no estatales a los mercados de exportación e importación. Esto pudiera coadyuvar a una paulatina diversificación de la matriz de inserción comercial externa del país.
3. En un país como Cuba, el establecimiento de una política de competencia así como sus correspondientes normas e instancias de aplicación resulta imprescindible dadas las transformaciones económicas operadas en el país. La aparición de nuevas formas de propiedad y de nuevos agentes económicos; la modificación en los mecanismos de regulación y control estatal sobre la economía; los cambios en la planificación y administración económica; las nuevas atribuciones que empiezan a otorgarse a las empresas estatales; la presencia de diversos agentes en las operaciones del comercio exterior, y la descentralización en los procesos para la determinación de los precios (mayoristas y minoristas), constituyen

transformaciones económicas que han propiciado la aparición de mercados y de espacios de competencia en el entorno cubano.<sup>89</sup>

Resulta necesario entender que existen condiciones objetivas de competencia en Cuba, pero la misma presenta importantes distorsiones que pudieran ser superadas mediante el diseño de una política pública y, consecuentemente, de normas para su promoción y regulación. De acuerdo a investigaciones realizadas, si bien no existe en Cuba un conjunto normativo-legal sobre competencia, hay sin embargo varias leyes vigentes que contienen disposiciones vinculadas a esta materia.<sup>90</sup> No obstante lo anterior, la categoría “competencia” no aparece en el documento programático de las transformaciones actuales del modelo económico y social. Al respecto, Triana se pregunta si es posible el mercado sin la competencia; y apunta que “se reconozca oficialmente o no, la competencia existe, solo que su desconocimiento (o su no reconocimiento) podría minimizar y hasta a veces eliminar los efectos positivos de la misma sobre la dinámica de la economía y las aspiraciones de desarrollo.”<sup>91</sup>

El proceso de diseño e implementación de una política y de normas para la regulación de la competencia en Cuba, deberá considerar, entre otros elementos, los siguientes:

- (i) En la actualidad existen múltiples restricciones en materia de competencia en Cuba, las que en su mayoría se relacionan con disposiciones normativas y decisiones administrativas de entidades gubernamentales, que incluso

---

<sup>88</sup> Ricardo Torres Pérez, “Algunas contradicciones del desarrollo económico cubano contemporáneo,” en *Miradas a la Economía cubana. Entre la eficiencia económica y la equidad social*, comp. Omar E. Pérez Villanueva y Ricardo Torres Pérez, (La Habana: Editorial Caminos, 2013), p. 38.

<sup>89</sup> La competencia en Cuba expresada en la creciente diversidad de entidades que realizan la misma actividad, ha determinado la aparición de una evidente diferenciación económica, que se expresa en términos de precios, de calidad, de garantías y de servicios posventa, todos los cuales constituyen indicadores típicos de relaciones de concurrencia.

<sup>90</sup> Johana Odriozola Guitart, “Derecho de la Competencia Strictu Sensu. Una aproximación a la realidad cubana,” (Tesis de Doctorado, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, 2009).

<sup>91</sup> Triana Cordoví (2014).

en ocasiones, contradicen políticas establecidas.

- (ii) Algunas de las distorsiones que hoy se observan en el funcionamiento de la economía cubana, y que conspiran contra un adecuado entorno para que la competencia genere estímulos favorables sobre el entramado de actores económicos incluyen, entre otros, la asignación directiva de compradores o suministradores, la limitación de los derechos de adquisición de bienes o servicios y la exclusión discrecional de actores económicos.<sup>92</sup> Otras prácticas restrictivas incluyen la limitación de oficios en el nuevo sector no estatal de la economía, la exclusión de categorías profesionales dentro de las opciones para ejercer el trabajo por cuenta propia, barreras a la entrada, colusión y corrupción asociadas a excesivos sistemas de control. Estas barreras limitan el impacto positivo del llamado “sector emergente” sobre la economía nacional, tanto en términos de producción y servicios como de generación de empleo, y reducen artificialmente la posibilidad de elevar la complejidad tecnológica de productos y servicios, permitiendo a algunos obtener rentas inmerecidas.<sup>93</sup>
- (iii) Otorgar condiciones diferenciadas de competencia a los agentes económicos, constituye muchas veces una práctica común para “estimular” a determinados sectores (por ejemplo, es el caso muchas veces de las políticas industriales) y si bien no debe desconocerse su posible efectivo positivo de

corto plazo, ni tampoco debe olvidarse el carácter temporal que las mismas deben tener.

- (iv) Diseñar una política de competencia no significa defender la concurrencia a ultranza, sino establecer los espacios en los cuales esta debe desarrollarse y velar porque la misma funcione adecuadamente, promoviendo la innovación, la eficiencia económica y la productividad.
4. Otro ámbito de la política pública a desarrollar por el Estado en estas nuevas condiciones es el relativo a la política regional, y consecuentemente la aprobación del conjunto de normas que garanticen los derechos de los territorios, en el marco de un proceso de descentralización administrativa. Dichas normas deberían coadyuvar al logro de una distribución más homogénea de las capacidades productivas a lo largo del territorio nacional. En definitiva, el avance de los ajustes, la transformación económica y sus inevitables modificaciones, abre nuevas preocupaciones teóricas y prácticas acerca de las desigualdades territoriales en el país que por ahora no parecen detenerse.<sup>94</sup> No obstante, debe tenerse en cuenta que ello se relaciona directamente con el diseño de la estructura y los mecanismos de la toma de decisiones públicas. Esto es un tema altamente complejo, dado que conlleva decisiones que afectan al sistema de organización y representación de la soberanía democrática.<sup>95</sup> Las razones por las que el traspaso de poderes presupuestarios a los gobiernos subcentrales podría impulsar la actividad económica son muy variadas.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> Estos constituyen rasgos, según Triana Cordoví (2014) que son casi siempre resultado de estilos altamente centralizados de “planificación” como los que se han practicado en el país.

<sup>93</sup> Triana Cordoví.

<sup>94</sup> Luisa Íñiguez Rojas, “Desigualdades territoriales y ajustes económicos en Cuba,” en *Miradas a la Economía cubana. Entre la eficiencia económica y la equidad social*, comp. Omar E. Pérez Villanueva y Ricardo Torres Pérez, (La Habana: Editorial Caminos, 2013), p. 115.

<sup>95</sup> Véase Díaz de Sarralde y Guanche.

<sup>96</sup> De todas formas, la descentralización fiscal no siempre implica una provisión más eficiente de los servicios. Hay algunos casos en los que el suministro uniforme a nivel nacional tiene ventajas que deben ser consideradas.

Obviamente, para que se desplieguen los beneficios propios de la descentralización fiscal es importante que exista un adecuado diseño de las instituciones a través de las cuales se canalizan las relaciones intergubernamentales.

5. Hay además ámbitos muy importantes para el desarrollo económico sostenible, en los que la experiencia internacional acumulada demuestra que la acción del Estado resulta clave. La actividad innovadora la que incluye a la investigación básica que es parte fundamental de la actividad investigadora y tiene los rasgos propios de un “bien público;” la protección de los recursos, bienes y servicios ambientales; así como el cuidado y la promoción del patrimonio cultural son áreas estratégicas que no pueden ser marginadas dentro de las prioridades estatales y para las cuales se requiere el diseño y desarrollo de complejas pero eficientes instituciones.

Muchas son las transformaciones económicas, sociales, institucionales y políticas que quedan por implementar para lograr que Cuba aproveche al máximo su potencial de progreso, al tiempo que preserve los logros adquiridos durante el período revolucionario. Obviamente, el proceso requerirá mucha imaginación y una consolidada voluntad de cambio para buscar respuestas específicas a una realidad económica y social muy peculiar, donde no hay por tanto espacio para el trasplante automático de experiencias foráneas.

Entre los desafíos más importantes que enfrenta la dinámica general de cambios económicos y sociales en Cuba (lo que complejiza además la requerida modificación institucional) están:

1. Si bien se ha llegado a un consenso en el sentido de que la lógica que gobernó la economía cubana a lo largo de las últimas cuatro décadas se agotó, y por ende las transformaciones

estructurales e institucionales resultan inaplazables,<sup>97</sup> todavía no está claramente definido el escenario de futuro para el país. De todas formas, la meta final—que según muchos análisis teóricos sobre transformación social es factor clave para reducir la incertidumbre—nunca ha estado totalmente clara para el ciudadano de a pie ni para el liderazgo en los países que se han abocado a un cambio tan profundo como el que Cuba enfrenta; en la misma medida que la propia implementación de transformaciones puntuales o sectoriales, llevan de la mano a modificaciones en cuanto a la visión de futuro.

2. Es evidente la voluntad de reforma por parte del liderazgo cubano, aunque hay obvias resistencias en diversos sectores económicos y sociales.<sup>98</sup> Por ello debe entenderse la secuencia continua pero pausada de cambios, decidida por las máximas autoridades del país. En el caso de Cuba, esta excesiva gradualidad pudiera implicar también una mayor complejidad. En muchos casos, los cambios en un aspecto o sector específico requieren, para hacerse operativos, de modificaciones en otros ámbitos complementarios; es decir, es necesario simultanear transformaciones en diversos órdenes para lograr que las reformas sean efectivas. Por el vínculo existente entre una amplia diversidad de áreas a incluir en las transformaciones, resulta prácticamente obligado que las reformas se emprendan de forma simultánea, tratando de crear las condiciones para que las nuevas formas de organización económica operen con eficiencia.
3. Según algunos analistas, los cambios excesivamente graduales tienen como resultado que los beneficios de estos, apenas afecten las condiciones de vida de la población, corriéndose por tanto el riesgo de que las resistencias a la reforma se acrecienten. Sin embargo, teniendo en cuenta la magnitud de los desafíos

---

<sup>97</sup> Lo formuló claramente el Presidente Raúl Castro, al plantear que el país caminaba al borde del precipicio.

<sup>98</sup> Varios son los factores que explican en el caso de Cuba las resistencias al cambio, los cuales además de vinculan al punto de partida de las transformaciones actuales, que se resumieron en el segundo epígrafe de este documento.

que enfrenta Cuba y las adversas condiciones internas y externas, es prácticamente imposible esperar una mejoría inmediata en el desempeño económico de la nación. Esa sería una falsa referencia a la hora de juzgar el avance en el proceso de transformaciones económicas.<sup>99</sup> No obstante, debe reconocerse que los cambios implementados han comenzado a abordar sistemáticamente las contradicciones de la reproducción económica y social del país, por lo que los mismos constituyen una oportunidad para construir un país más próspero.

4. 4. Los Lineamientos de la Política Económica y Social—que marcan las directrices de cambio—no son en sí mismos un programa de desarrollo económico y social a largo plazo. Se han venido discutiendo y revisando las propuestas de conceptualización del modelo económico que se construirá, así como el programa de desarrollo a largo plazo (hasta el 2030), pero debe lograrse una coherencia teórica y práctica entre estas tres plataformas: los lineamientos, la prefiguración del modelo a construir y el programa de desarrollo a largo plazo. Posibles incoherencias entre estas plataformas programáticas, pudieran hacer que la reforma en Cuba se vea enfrentada a contradicciones de costosa resolución.
5. El derecho a la acumulación de ganancias en el emergente sector no estatal es otro asunto en el que debe imponerse un nuevo enfoque, y romperse con el peso acumulado de prejuicios al respecto. En la actualidad, hay severas limitaciones que responden a una lógica que no se adecua al momento actual de la economía cubana y a sus desafíos de desarrollo a mediano y largo plazo. La posibilidad —y el estímulo institucional— a la reinversión de estos excedentes vendrían a completar el ciclo de apropiación de los resultados de la innovación, entendiendo que es probable que los que han generado esos recursos hayan

identificado y explotado exitosamente las oportunidades presentes en el nuevo contexto económico nacional.

En suma, Cuba está en medio de un proceso de cambio institucional profundo, que acompaña y al mismo tiempo es funcional a las transformaciones económicas y sociales que se han ido imponiendo como parte de la implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social. Dadas las especificidades del caso cubano y su particular sistema económico y social de partida, el cambio institucional requiere de un permanente ejercicio de innovación institucional, de experimentación y de adaptación. Serán útiles el análisis y la comparación de otras experiencias internacionales, pero inevitablemente las opciones elegidas deberán siempre ser adaptadas a una realidad social que es muy peculiar. Indiscutiblemente, el cambio institucional no es solo la aprobación de un nuevo marco normativo, sino la progresiva modificación de las percepciones y juicios que los actores sociales tienen sobre las nuevas reglas. La aprobación de nuevas normas ocurre en un momento dado del tiempo, mientras que la modificación de percepciones requiere de periodos más dilatados, en parte porque se vinculan directamente a percepciones enraizadas en la conducta de los individuos.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

El proceso de cambios económicos en que está inmersa Cuba, y las modificaciones institucionales que han tenido lugar, comienzan a remover algunos de los obstáculos regulatorios y de incentivos, que han obstaculizado la marcha de la economía y de las instituciones cubanas hasta el presente.

Avanzar en el proceso de reformas, obligadamente implicará un ejercicio de innovación institucional. Para alentar ese proceso, Cuba dispone de algunos activos que deben considerarse. El principal de ellos es el elevado nivel educativo de la población. En el caso de Cuba, se parte en este ámbito de una notable ventaja, aun a pesar de los impactos negativos

---

<sup>99</sup> Torres Pérez, p. 39.

que absorbió el sector educacional a partir de la crisis de los años noventa. Una de las mayores críticas que se le hacen al sistema económico vigente en Cuba es su incapacidad de poner en función de la innovación y el crecimiento económico las ingentes inversiones realizadas en capital humano.

La reducción del aparato estatal, la delimitación clara de las funciones empresariales y estatales y la creación de un entramado de empresas heterogéneas pero todas reconocidas como agentes económicos que deben tomar decisiones sin ataduras mayores que las de observar las regulaciones económicas básicas que establezca el Gobierno—mediante reglas y normas claras y transparentes—sin lugar a dudas promoverán un mejor entorno institucional que facilitará el crecimiento económico vía mejora de las condiciones de funcionamiento microeconómico. La racionalización y modernización de las instituciones de gobierno y la creación de espacios de descentralización que fortalezcan la “inclusión” en el esfuerzo de crecimiento son incuestionables, y ello debe tener prioridad en la agenda de transformaciones. Por su parte, el relanzamiento del sector no estatal y la consecuente modificación del sistema tributario crean perspectivas de una importante variación en el tipo de relación entre Estado y ciudadanía; pero esto tomará tiempo y en cualquier caso dependerá de las dimensiones que efectivamente alcance el sector privado y cooperativo.

La discusión en torno a los retos de la equidad social en el actual proceso de cambios económicos e institucionales resulta también crucial. Ello supone no sólo valorar los posibles efectos a mediano y

largo plazo de las medidas implementadas, sino también analizar sus consecuencias para diferentes grupos sociales y territorios. Un desafío importante, y esencial, es mantener la articulación e intervencionalidad de la política social con la política económica, lo cual se fundamenta en una concepción integral del desarrollo en Cuba, que había promovido el crecimiento económico junto a una distribución más equitativa de la riqueza, acceso universal a servicios sociales básicos y la atención a los problemas sociales existentes. Si en décadas anteriores se establecía la prioridad del desarrollo social sobre el económico, los lineamientos y los cambios implementados introducen elementos de eficiencia y sustentabilidad económica, también en la gestión de la política social. Por ende, el reto es en este caso, sostener la integralidad de estas esferas.<sup>100</sup>

Pero la descentralización económica y administrativa, la emergencia de un sector no estatal que comienza a ocupar espacios importantes en términos de generación de ingresos y empleos, y la creciente significación de las señales del mercado en el proceso de dirección y gestión de la economía, debe encuadrarse en construcciones de soberanía popular, que es un proceso todavía incipiente. Al respecto, el editorial del periódico *Granma* en ocasión del 26 de julio, 2013 reconocía que “Precisamente lo que necesitamos es un pueblo tan culto como instruido, que sea el sujeto y no el objeto de las transformaciones, un pueblo de amplia participación democrática por todas las vías y formas y que acelere la eficacia en el funcionamiento de las instituciones como única garantía para la continuidad de la Revolución.”<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> María del Carmen Zabala Arguelles, “Retos de la equidad social en el actual proceso de cambios económicos,” en *Miradas a la Economía cubana. Entre la eficiencia económica y la equidad social*, comp. Omar E. Pérez Villanueva y Ricardo Torres Pérez, (La Habana: Editorial Caminos, 2013), p. 171.

<sup>101</sup> “Asalto al cuartel del futuro”, *Granma*, 26 de julio, 2013, p. 2.



# Los cambios institucionales de las reformas socioeconómicas cubanas:

## Papel del Estado y del mercado, avances, obstáculos, comparaciones, seguimiento y efectos<sup>102</sup>

*Carmelo Mesa-Lago*

**E**ste capítulo examina el actual proceso de cambio institucional en Cuba. Se concentra en cinco reformas estructurales principales: la actualización del modelo económico; la distribución en usufructo de terrenos estatales sin cultivar; el despido de empleados estatales innecesarios y la expansión del sector no estatal; la modificación de las políticas salariales, la reducción de las gratuidades (incluido el racionamiento) y de los servicios sociales; y la compraventa de viviendas.<sup>103</sup> Aquí no se consideran los temas de política monetaria, doble moneda y tipo de cambio, inversión directa extranjera, y sistema bancario, dado que han sido abordados en otros trabajos de este libro. El capítulo se divide en tres partes: I) análisis de los cambios institucionales relativos a cinco factores en cada una de las reformas: papel del Estado y del mercado (incluidas las reglamentaciones y propiedad del Estado), avances logrados, obstáculos persistentes y comparaciones con los procesos de reforma de China, Vietnam y América Latina; II) seguimiento de las reformas y evaluación de los efectos macroeconómicos; III) conclusiones y perspectivas a futuro.

### CAMBIOS INSTITUCIONALES, AVANCES, OBSTÁCULOS Y COMPARACIONES

#### *Actualización del modelo económico*

**Papeles del Estado y del mercado.** Los acuerdos de 2011 del VI Congreso del Partido no generaron una

transformación sustancial del modelo económico actual, sino “actualizarlo” gradualmente, pero manteniendo el predominio de la planificación central y la propiedad estatal por sobre el mercado y la propiedad no estatal. Los acuerdos evitaron los términos “reforma” y “privado” (si bien este último fue aceptado en 2014), carecieron de elementos específicos en cuanto al papel que desempeñarían el plan y el mercado, así como las interacciones entre ambos, además de adolecer de lagunas y vaguedades en aspectos claves del modelo. Marino Murillo, jefe de la Comisión Permanente para la implementación de los acuerdos, reiteró dicho predominio en 2013 y afirmó que “no habrá transformación de la propiedad sino modernización de su gestión”, incluida la expansión del sector no estatal y el reconocimiento del mercado. Murillo y Raúl Castro declararon que ni restaurarían el capitalismo ni aplicarían una terapia de choque.<sup>103</sup> No obstante, la retórica oficial puede haber sido un eufemismo para disfrazar la práctica real.

**Avances.** El análisis presentado en las secciones que siguen demuestra que en general las reformas han sido positivas y orientadas al mercado. Los acuerdos le asignan al mercado un papel más importante que el que ha tenido desde 1961 cuando comenzó la planificación central. En 2013 Murillo anunció una etapa más compleja y profunda de la reforma, que en 2014 abordaría cuestiones más difíciles, transformando

<sup>102</sup> El autor es el único responsable del presente ensayo pero agradece los comentarios o material proporcionados por Richard Feinberg, Marc Frank, Armando Nova, Omar Everlery Pérez Villanueva, Pavel Vidal y Mao Xianglin. Este artículo ha sido traducido de inglés a español.

<sup>103</sup> Véase el libro Carmelo Mesa-Lago y Jorge Pérez-López, *Cuba under Raúl Castro: Assessing the Reforms* (Boulder-London: Lynne Rienner, 2013), que hace un análisis integral de las reformas socioeconómicas en Cuba y sus efectos.

y desregulando las más grandes empresas estatales: minería (níquel y petróleo), acería y textil. Como señalara Omar Everleny Pérez Villanueva todo debe provenir del plan sumamente rígido y centralizado, en lugar de ser un elemento facilitador, se trata de un obstáculo que desalienta el desempeño empresarial. El gobierno realiza una asignación centralizada de recursos a las empresas, las cuales no pueden utilizar los suyos propios para resolver sus problemas; no deciden sus niveles de producción ya que dependen de la producción interna o de las importaciones.<sup>104</sup> Sin embargo, estos obstáculos se están eliminando gradualmente. En lugar de transferir todas sus utilidades al Estado y dejar que este último decida la asignación presupuestaria empresarial, las grandes empresas pueden conservar el 50 por ciento de sus ganancias netas de impuestos para reinversiones y aumentos salariales, lo cual otorga más facultades de decisión a los gerentes y crea incentivos para incrementar la eficiencia y la producción. Las empresas estatales podrán vender sus inventarios ociosos a un precio convenido con los compradores. Las que arrojen pérdidas por dos años consecutivos deberán lograr utilidades, de lo contrario sufrirán reducciones, se las fusionará o serán cerradas.<sup>105</sup> En lugar de utilizar los fondos asignados para la adquisición de importaciones, las empresas podrán comprar bienes producidos localmente sin necesidad de una aprobación estatal previa.<sup>106</sup>

**Obstáculos.** Según Raúl la actualización del modelo tiene “un largo y complejo camino por delante”.<sup>107</sup> Diversos economistas cubanos y extranjeros creen que es un error conservar un modelo dominado por la planificación central que, conforme lo ha demostrado la historia en la URSS, Europa Oriental, China, Vietnam e incluso Cuba, ha resultado ineficiente y causado los problemas económicos que aque-

jan al país.<sup>108</sup> Algunas de las reformas programadas para 2014, tales como la desregulación y autofinanciamiento de empresas estatales clave, el cierre de las que tienen pérdidas y la utilización de una parte de las utilidades para inversiones y fondos salariales, ya fueron intentadas en la isla en las décadas de 1970 y 1980 y luego fueron abandonadas. A mediados de 2013, dos años después de la aprobación de los acuerdos, Murillo informó a la Asamblea Nacional que se acababa de designar un equipo “para estudiar y entender la actualización del modelo económico”.<sup>109</sup> A fines de 2013 comunicó que “se había terminado la primera versión de la propuesta para la conceptualización del modelo”.<sup>110</sup> De los 313 acuerdos aprobados en 2011 únicamente 46 (el 15 por ciento) habían sido implementados a fines de 2013, lo cual indica el lento progreso logrado hacia el modelo concreto, la ejecución de los acuerdos, y la aclaración de sus puntos vagos. Otra de las barreras al éxito es el compromiso de los dirigentes de “evitar la concentración de la riqueza”, que genera desincentivos e ignora las grandes desigualdades en los ingresos que ya existen. Murillo ejerció presión para que se eliminaran todos los obstáculos a la actualización del modelo, aunque la mayor dificultad parece ser el modelo en sí mismo, que interfiere con las reformas y sus posibilidades de éxito. Por último, si bien las reformas han generado algunos ganadores, han planteado asimismo inquietudes entre la población en general respecto del futuro.

**Comparaciones.** Cuba y Corea del Norte son las dos economías socialistas en las que la planificación central y la propiedad estatal desempeñan los papeles más importantes, en tanto que el mercado y la propiedad privada tienen roles muy pequeños. Por el contrario, China y Vietnam desarrollaron un modelo de “socialismo de mercado” en el que

<sup>104</sup> Omar Everleny Pérez Villanueva, “Cuba, continuidad y cambio: El impacto de la implementación de las reformas” (La Habana, CEEC, monografía inédita, septiembre 2013).

<sup>105</sup> Decreto N° 323, Desregulación de empresas del Estado, 4 de marzo 2013.

<sup>106</sup> Marino Murillo, según reporte de *Juventud Rebelde*, 3 de junio, 2013; Marino Murillo, Informe a la Asamblea Nacional, *Granma*, 8 de julio, 2013; según reporte en *Granma*, 5 de julio.

<sup>107</sup> Raúl Castro, “Intervención en la Primera Sesión Ordinaria de la VIII Legislatura de la Asamblea Nacional,” *Granma*, 7 de julio, 2013.

<sup>108</sup> José Antonio Alonso y Pavel Vidal Alejandro, “Reglas, Incentivos e Instituciones,” en *¿Quo vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*, comps. José Antonio Alonso y Pavel Vidal, (Madrid: Catarata, 2013), pp. 256-279.

<sup>109</sup> Murillo, Informe a la Asamblea Nacional, 2013.

<sup>110</sup> *Granma*, 21 de diciembre, 2013.

el sector privado, el mercado y la inversión extranjera, junto con un plan indicativo y la descentralización de los procesos decisorios, han generado tasas de crecimiento económico que se encuentran entre las más altas del mundo. En una acción dirigida a frustrar la burocracia partidista y la resistencia a los cambios económicos más profundos, el Partido de China, en una reunión reciente, decidió impulsar nuevas reformas que disponen que, en la relación entre el gobierno y el mercado, este último deberá desempeñar un papel decisivo en el financiamiento y asignación de recursos, que debe fortalecerse la competencia y eliminar las restricciones a la propiedad de la tierra.<sup>111</sup> En Vietnam los sectores estatal y no estatal generan un 40 por ciento del PIB, en tanto que el último tiene la mayor participación en las inversiones totales: 38,5 por ciento frente al 37,2 por ciento del Estado y 24,3 por ciento de las inversiones extranjeras.<sup>112</sup> En Latinoamérica las reformas estructurales consistieron principalmente en terapias de choque y privatizaciones. Cuba rechaza ese enfoque y adopta un sistema gradualista y lento que mantiene el predominio del papel del Estado. En la región, Cuba es líder respecto a la dimensión del sector estatal y supera con mucho a algunos países que han fortalecido el papel del gobierno, como Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Venezuela; en estas naciones (al igual que en el resto de la región) el mercado tiene aún un rol preponderante.

### ***Distribución en usufructo de terrenos estatales ociosos***

**Papeles del Estado y del mercado.** Los únicos propietarios de tierras agrícolas son campesinos a

quienes el Estado otorgó pequeñas parcelas al inicio de la revolución y cuyo número ha declinado en forma sostenida.<sup>113</sup> Existen dos normas legales, una de 2008 y otra de 2012 (esta última más flexible que la primera), que rigen la distribución en usufructo de terrenos estatales ociosos (no cultivados) en pequeñas parcelas a personas naturales, cooperativas y entidades o granjas estatales.<sup>114</sup> El Estado conserva el dominio de las tierras y el usufructuario tiene derecho a cultivar la parcela y quedarse con sus frutos.<sup>115</sup> Aunque el Estado es el propietario de la tierra, reglamenta de forma estricta a los contratos y ordena la venta de parte de la cosecha (acopio), el usufructo es un paso hacia el mercado. Además, si se lo liberalizase más, el usufructo llevaría a un aumento importante en la producción agrícola y una reducción de las costosas importaciones de alimentos. Según Nova,<sup>116</sup> las cuestiones esenciales que deben resolverse en la agricultura son las siguientes: propiedad real de la tierra (derecho a decidir qué cultivar, a quién vender los productos y a fijar su precio); reconocimiento del papel clave del mercado; eliminación de monopolios y diversificación de la comercialización con cooperativas autónomas; y libertad en la contratación de la mano de obra.

**Avances.** La ley de usufructo de 2012 implicó varias mejoras respecto de la de 2008, que era bastante restrictiva y no generó resultados. El tamaño de la parcela aumentó de 14,4 hectáreas a 67,1 hectáreas, siempre que el usufructo esté vinculado a una cooperativa o granja estatal. El plazo de duración del contrato no se ha modificado para las personas naturales (10 años)<sup>117</sup> aunque se ha extendido para las

<sup>111</sup> Chris Buckley, "China to ease long-time policy of 1-child limit," *New York Times*, 16 de noviembre, 2013.

<sup>112</sup> Armando Nova González, *El modelo agrícola y los lineamientos de la política económica y social en Cuba* (La Habana: Editorial Ciencias Sociales, 2013).

<sup>113</sup> En 1959 había aproximadamente 200.000 agricultores particulares, aunque en 2012 esa cifra había disminuido a 23.000 (Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2012*, (La Habana, Edición de 2013)).

<sup>114</sup> Decreto-Ley No. 259, Reglamento del usufructo, 10 de julio, 2008; y decretos-leyes N° 300 y 304, 22 de octubre, 2012.

<sup>115</sup> Los trabajos de Carmelo Mesa-Lago "Los cambios en la propiedad en las reformas económicas estructurales de Cuba," *Espacio Laical*, No. 223, febrero 2013 y José Manuel Palli, "Superficie and Usufruct Rights in Cuba: Are They Really Insurable Rights?" *Cuba in Transition*, No. 23 (Miami: ASCE), 2013 presentan un análisis comparativo del derecho de propiedad en las reformas estructurales cubanas. El mejor estudio sobre los emprendedores cubanos es el de Richard E. Feinberg, *Soft Landing in Cuba: Emerging Entrepreneurs and Middle Classes*, (Washington D.C.: Brookings Institution, 2013.)

<sup>116</sup> Armando Nova González, Armando, "La propiedad en la economía cubana: Recientes cambios en las formas de propiedad y su impacto en el sector agrícola cubano," *Cuba: Hacia una estrategia de desarrollo para los inicios del siglo XXI*, comps. Mauricio Miranda and Omar Everleny Pérez Villanueva, (Cali: Editorial Javeriano-SSRC, 2012), pp. 127-164.

<sup>117</sup> A diferencia de ello, el Decreto-Ley 273 (2010) otorga derechos de superficies en campos de golf de lujo a inversores extranjeros por un plazo de hasta 99 años.

cooperativas y entidades estatales (de 20 a 25 años). A pesar de las ventajas otorgadas a las dos últimas formas mencionadas, el 98 por ciento de los terrenos en usufructo se ha asignado a personas. El usufructuario puede construir viviendas (más de una si hay parientes que trabajan la tierra) y graneros en el terreno, además de plantar huertos; todas estas actividades estaban prohibidas. Si no se renueva el contrato, el gobierno debe tasar la inversión realizada y otorgar el correspondiente reembolso al usufructuario. En caso de muerte o incapacidad del usufructuario, los parientes que trabajen la tierra pueden heredar el usufructo y la inversión. La reforma tributaria le otorgó al usufructuario una exención de dos años en el pago del impuesto a la renta personal, al valor de la tierra y a la contratación de mano de obra. Dicha exención puede prorrogarse si se limpia el terreno de *marabú* (arbusto espinoso difícil de erradicar). El impuesto a las tierras inactivas en usufructo también se suspendió por un año.<sup>118</sup> A partir de 2011 el gobierno ofrece microcréditos a quienes posean terrenos en usufructo y les permite abrir cuentas bancarias. Todo productor agrícola, incluidos los usufructuarios, puede vender más en el mercado (47 por ciento en 2012) y desde 2013 directamente a entidades turísticas sin intermediación de las cooperativas.<sup>119</sup> El decreto 318/2013 reformó el sistema de acopio, puso fin al monopolio en la comercialización en tres provincias, permitió la competencia y los precios a valor de mercado de pollo, cerdo, hortalizas, huevos y frutas no cítricas. El primer mercado mayorista de venta de insumos agrícolas se creó en la Isla de Pinos en 2014.<sup>120</sup>

A fines de 2012 se habían distribuido 1.500.000 hectáreas de terrenos estatales ociosos a 174.271 usufructuarios (personas naturales) y a 2.700

personas jurídicas.<sup>121</sup> Según informes de la ONEI había 300.810 usufructuarios a mediados de 2012, 157.948 de los cuales se encontraban regidos por la ley de usufructo de 2008 (la ley de 2012 entró en vigencia en diciembre) y 142.862 recibieron su autorización durante la crisis de la década de 1990 y se encuentran bajo el régimen de la ley de 2012.<sup>122</sup> El Cuadro 4 muestra los cambios, en miles de hectáreas, relativos a las tierras agrícolas, cultivadas y no cultivadas por tipo de tenencia (Estado y cooperativas UBPC/CPA y CCS/sector privado).<sup>123</sup> En diciembre de 2007, antes de la promulgación de la primera ley, había un total de 6.600.000 hectáreas de tierras agrícolas no cultivadas. Para junio de 2012 se registraban 1.400.000 hectáreas, es decir, una reducción del 62 por ciento. La participación del Estado sufrió un recorte de 1.100.000 hectáreas y la de las UBPC/CPA fue de un millón, en tanto que la tierra cultivada por las CCS y el sector privado mostraron un aumento de 1.200.000 hectáreas.<sup>124</sup> Los usufructuarios no tienen la propiedad privada de la tierra ni son necesariamente integrantes de CCS, aunque deben estar en el CCS/sector privado dado que fueron los únicos que recibieron terrenos estatales. El Cuadro indica que el aumento en el periodo 2007-2012 de 1.400.000 hectáreas en el total de tierras agrícolas de las CCS/sector privado se debió probablemente a los terrenos estatales distribuidos en usufructo, cifra que es un 30 por ciento inferior que la de 1.500.000 hectáreas mencionadas. Hubo una disminución en la participación del Estado y de las UBPC/CPA en el total de las tierras agrícolas, en tanto que la participación de las CCS/sector privado aumentó del 18 por ciento al 35 por ciento en cuanto a terrenos agrícolas y del 26 por ciento al 40 por ciento en lo relativo a tierras cultivadas (Cuadro 4).

<sup>118</sup> Ley 113, Reforma tributaria, *Gaceta Oficial*, 21 de noviembre, 2012; también Resoluciones N° 41-42 y 353, 2013.

<sup>119</sup> Murillo, Informe a la Asamblea Nacional, 2013; Marc Frank, "Cuba reports Little progress five years into agricultural reform," *Reuters* 30 de julio, 2014, <http://uk.reuters.com/article/2013/07/30/uk-cuba-reform-agriculture-idUKBRE96T0VK20130730>.

<sup>120</sup> Marc Frank, "Cuba experiments with wholesale market for farmers," *Reuters*, 1 de junio, 2014, <http://uk.reuters.com/article/2014/06/01/cuba-reform-agriculture-idUKL1N0OG11I20140601>.

<sup>121</sup> "Con el corazón puesto en la tierra," *Juventud Rebelde*, 10 de noviembre, 2012.

<sup>122</sup> Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2012*, (La Habana, 2013). Disponible en [www.onei.cu](http://www.onei.cu).

<sup>123</sup> UBPC: Unidades básicas de producción cooperativa; CPA: Cooperativas de producción agropecuaria; CCS: Cooperativas de crédito y servicios.

<sup>124</sup> De la tierra no cultivada se registró un total de 1.232.800 hectáreas ociosas en 2007 que sólo se redujo en un 21 por ciento a 975.500 a mediados de 2012. En 2007 los terrenos ociosos eran: 51 por ciento estatales, 44 por ciento UBPC/CPA y sólo 5 por ciento CCS/privados (ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba 2012*).

**CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS, CULTIVADAS Y NO CULTIVADAS EN MILES DE HECTÁREAS Y PORCENTAJES, SEGÚN EL TIPO DE TENENCIA EN CUBA (2007 Y 2012)**

Años y categorías	Total	Estatal	No estatal	
			UBPC/CPA	CSS/Privado
<b>Area (1,000 hectareas)</b>				
<b>2007 (Diciembre)</b>				
Agrícola	6.620	2.371	3.034	1.214
Cultivada	2.988	694	1.495	799
No cultivada	3.631	1.677	1.539	415
<b>2012 (Junio)</b>				
Agrícola	6.405	2.007	2.139	2.260
Cultivada	5.040	1.413	1.634	1.994
No cultivada	1.365	594	505	266
<b>Cambio 2007/2012</b>				
Agrícola	-214	-364	-895	1.045
Cultivada	2.052	719	139	1.194
No cultivada	-2.266	-1.083	-1.033	-149
<b>Distribución (por ciento)</b>				
<b>2007</b>				
Agrícola	100,0	35,8	45,9	18,3
Cultivada	100,0	23,2	50,0	26,7
No cultivada	100,0	46,3	42,4	11,4
<b>2012</b>				
Agrícola	100,0	31,3	33,4	35,3
Cultivada	100,0	28,0	32,4	39,6
No cultivada	100,0	43,5	37,0	19,5

Fuente: Cálculos del autor basados en datos de la ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba 2011* (La Habana 2012) y *Anuario Estadístico de Cuba 2012* (La Habana 2013).

**Obstáculos.** Si bien la ley de 2012 introdujo una mayor flexibilidad, aún resulta restrictiva y genera incertidumbre. El contrato del usufructuario, que tiene un plazo de duración de 10 años, puede extinguirse o no renovarse en el caso de incumplimiento de sus obligaciones, tales como la de “utilizar la tierra de manera racional” (especificación que está sujeta a la interpretación del gobierno; se cancelaron 9.000 contratos por dicho motivo), la venta obligatoria al Estado de aproximadamente el 70 por ciento de la cosecha a precios fijados oficialmente (acopio, con modificación de 2013), la contratación

de un número mayor de trabajadores que el permitido, la venta de la inversión en la parcela o la realización de inversiones sin permiso estatal, y la necesidad pública o el interés social. A pesar del límite legal de 108 días, la medición de la parcela puede llevar hasta dos meses debido a deficiencias en los registros públicos; y miles de solicitudes sufren demoras por negligencia o falta de personal calificado. A los efectos de obtener insumos y servicios y comercializar sus productos, el usufructuario debe estar vinculado a una granja estatal o cooperativa, preferentemente una UBPC o CPA, que son las

que tienen el menor nivel de autonomía.<sup>125</sup> Resulta incongruente que el usufructo se haya introducido con el objeto de aumentar la producción agrícola y que se obligue a una vinculación con las UBPC y las granjas estatales, reconocidas como formas productivas ineficientes.<sup>126</sup> Sería más razonable autorizar la existencia de cooperativas voluntarias de usufructuarios. A pesar del progreso alcanzado, en 2012 la participación usufructuaria en el total de tierras agrícolas y cultivadas fue del 17 por ciento y del 13 por ciento respectivamente, y el 21 por ciento de la tierra no estaba cultivada (81 por ciento de ella en manos del Estado/UBPC/CPA). El marabú cubre el 50 por ciento de la totalidad de los terrenos en usufructo y debe desbrozarse a efectos de dar inicio a la producción, aunque no se pueden utilizar a tal efecto los créditos estatales; no se otorgan exenciones tributarias si el marabú no se ha erradicado. Los usufructuarios sólo pueden contratar a familiares, a trabajadores estacionales (han de ser cuentapropistas o miembros de cooperativas) y la inversión no puede superar el 1 por ciento del tamaño de la parcela. La justificación oficial de estos desincentivos es evitar la concentración de la riqueza. Cerca del 77 por ciento de los usufructuarios carece de experiencia agrícola;<sup>127</sup> legalmente el gobierno puede ofrecer capacitación, pero no divulga públicamente la cantidad de personas que la recibieron. El Estado fija precios de acopio inferiores al precio de mercado, lo cual es un desincentivo para la producción. El microcrédito oficial es muy insuficiente, al igual que lo son los mercados de venta mayoristas de insumos agrícolas que además cargan precios altos. Los trámites para solicitar usufructo, firmar y prorrogar el contrato y aprobar o modificar la inversión (incluso para la construcción de una casa) son engorrosos.<sup>128</sup> El Decreto 318/2013 prohíbe la venta de carne vacuna, leche y subproductos lácteos, café, cacao y miel, además de mantener dentro del sistema de acopio para 2012 y 2013 al arroz, los frijoles,

el maíz, las papas, los boniatos, la malanga, las cebollas, los ajos, las naranjas y las toronjas, con lo cual los productos agrícolas de mayor importancia son excluidos del mercado libre.

**Comparaciones.** La reforma usufructuaria cubana es mucho más modesta que sus homólogas de China y Vietnam, que le asignan un papel mucho mayor al mercado y tienen menos reglamentaciones estatales. Si bien en los tres países el Estado conserva la propiedad de la tierra, en las dos naciones asiáticas prácticamente toda la actividad agrícola se administra en forma privada o mediante cooperativas autónomas; los contratos tienen una duración indefinida o de 50 años (a diferencia de Cuba, en donde existe un plazo de 10 años, renovable en condiciones estrictas y con riesgo de cancelación); existe libertad para la contratación de trabajadores; la inversión pertenece por entero a sus propietarios; los agricultores deciden libremente qué plantar y a quién vender sus productos, además de fijar el precio en base a la oferta y a la demanda. En China y en Vietnam no existe acopio ni fijación oficial de precios a valores inferiores al de mercado, aunque en 2013 comenzaron a realizarse recortes al acopio en Cuba. La reforma sino-vietnamita es semejante a la que, según Nova, resultaría necesaria para Cuba. Sus resultados han sido notables: estos países que históricamente sufrieron hambrunas han logrado la autosuficiencia alimentaria y exportan el superávit. Vietnam ocupa el segundo lugar entre los mayores exportadores de arroz del mundo y le provee a Cuba 250.000 toneladas al año, lo cual representa la mitad de las necesidades de consumo del país.<sup>129</sup> A pesar de estas diferencias notables, en el contexto histórico del socialismo cubano el usufructo constituye un paso hacia el mercado, si bien es modesto y pleno de restricciones. Por otro lado, en Latinoamérica el usufructo generalmente lo confiere el agricultor que posee las tierras en propiedad privada, predomina el libre mercado y la

<sup>125</sup> Una ley de 2012 reestructura las UBPC y les confiere más autonomía; otra de 2013 permite los vínculos cooperativos con las CCS.

<sup>126</sup> Las CCS, las cooperativas y las granjas privadas generan el 57 por ciento de la totalidad de la producción con solamente el 24 por ciento de la tierra cultivada (Nova).

<sup>127</sup> “Con el corazón puesto en la tierra”.

<sup>128</sup> Los reglamentos en materia de usufructo ocupan seis páginas de la Gaceta Oficial (Decreto-Ley 304) frente a las cuatro páginas del Decreto-Ley 300 básico.

<sup>129</sup> ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba 2011* (La Habana, Edición de 2012).

propiedad privada de la tierra, las granjas estatales son poco comunes y las cooperativas (en los lugares en las que existen) son generalmente autónomas.

### ***Despido de empleados estatales y expansión del sector no estatal***

**Papeles del Estado y del mercado.** Según estimaciones oficiales la cantidad de empleados estatales innecesarios es de 1.300.000 a 1.800.000, es decir, entre el 26 por ciento y el 36 por ciento de la fuerza laboral ocupada en 2011. La muy baja tasa de desempleo abierto de Cuba (1,6 por ciento en 2008; prácticamente pleno empleo y una de las más bajas del mundo) se logró mediante el desempleo “oculto” (subutilización de la mano de obra o empleos estatales innecesarios) lo cual produce una disminución de la productividad laboral y de los salarios.<sup>130</sup> En 2010 el enorme costo fiscal de esta política obligó al gobierno a reconocer el problema y la necesidad de eliminar el exceso de mano de obra. Esa acción, a su vez, exige la expansión de los empleos “no estatales”, incluidos el cuentapropismo, las cooperativas de producción no agrícola y servicios (que en adelante denominaremos “nuevas cooperativas”) y el usufructo. Estas políticas orientadas al mercado procuran recortar el gasto fiscal y mejorar la productividad y los salarios. El empleo por cuenta propia ya había sido autorizado, pero no en la magnitud y con la celeridad de ahora. Aunque los cuentapropistas son propietarios de sus microempresas, en las nuevas cooperativas (al igual que en el usufructo) el Estado se reserva la propiedad y la arrienda a los cooperativistas, quienes gestionan la actividad y se apropian de las utilidades.

**Avances.** En el periodo 2006-2013 las actividades aprobadas de empleo por cuenta propia se ampliaron en el 28 por ciento; las categorías autorizadas de

empleo aumentaron de 157 a 201, con la adición de algunos empleos calificados. A fines de 2013 existían 2.000 paladares (pequeños restaurantes) y 7.500 habitaciones de alquiler.<sup>131</sup> Las nuevas cooperativas comenzaron en 2011 con peluqueros, estilistas de cabello y manicuras. En 2012 se aprobaron 222 nuevas cooperativas a las que se agregaron otras 71 en 2014, incluidas en la construcción, el transporte, la recogida de basura, los mercados de productos agrícolas, la cría de aves y camarones, la manufactura ligera y los servicios de alimentación.<sup>132</sup> Se crearon aproximadamente 77 cooperativas para la comercialización de productos agrícolas en la ciudad de La Habana con las mismas funciones que los mercados de oferta y demanda.<sup>133</sup> En 2013 se arrendaron 2.401 predios estatales a 5.479 cooperativistas. En marzo de 2014 había 224 cooperativas en funcionamiento y se habían autorizado 228 más.<sup>134</sup> Existen 2.150 cooperativas de barbería y peluquería con más de 5.500 miembros.<sup>135</sup> La meta de esta política es que para 2016 el 40 por ciento de la fuerza laboral empleada se encuentre en el sector no estatal. Dada su reciente creación no resulta posible evaluar aún los efectos de las nuevas cooperativas.<sup>136</sup>

Los cooperativistas pagan un alquiler mensual al Estado, adquieren los insumos y fijan libremente los precios (esto último también se aplica a los cuentapropistas). Impulsados por la posibilidad de obtener utilidades, optimizan el local, ofrecen mejores servicios, ganan un sueldo que supera en cinco o seis veces el que les pagaba el Estado y generan ingresos imponentes. Las cooperativas y los cuentapropistas pueden comprarle, venderle y arrendarle al Estado y a las instalaciones turísticas tales como hoteles de emprendimientos conjuntos, además de contratar empleados (sin estar limitados a que sean familiares), abrir cuentas bancarias, obtener microcréditos e importar electrodomésticos. En 2013

<sup>130</sup> Carmelo Mesa-Lago, “El desempleo en Cuba: de oculto a visible,” *Espacio Laical*, 4, 2010.

<sup>131</sup> Resoluciones N° 353 y 41, Nuevos reglamentos para cuentapropistas, 26 de septiembre, 2013; *El País*, 1 de junio, 2014.

<sup>132</sup> *Nuevo Herald*, 29 de abril, 2013.

<sup>133</sup> *Granma*, 1 de julio, 2013; *Granma*, 6 de julio, 2013.

<sup>134</sup> Marino Murillo, “Nuevo grupo de cooperativas no agropecuarias,” *Granma*, 3 de marzo, 2014.

<sup>135</sup> Vivian Bustamante, “Comercio Interior: vender y vender bien,” *Bohemia*, 6 de agosto, 2013, <http://www.bohemia.cu/2013/08/06/nacionales/comercio-exterior.html>.

<sup>136</sup> Castro, “Discurso en la Clausura,” 2013.

se suspendieron o flexibilizaron temporalmente algunos impuestos. En consecuencia se transfirieron 20 restaurantes estatales a cooperativas, además de darse inicio a una empresa mayorista en la Isla de Pinos para la venta de alimentos, bienes intermedios y de consumo (computadoras, muebles, herramientas técnicas) y para el alquiler de depósitos y de equipamiento frigorífico y de transporte. Estos productos y servicios se venden al Estado, a las cooperativas y al sector privado (incluidos los agricultores y los cuentapropistas) a efectos de estimular su inceptión y desarrollo.<sup>137</sup> En junio de 2013 se reguló el mercado mayorista mediante contratos, competencia y precios de libre mercado fijados por la oferta y la demanda.<sup>138</sup> En consecuencia, una cooperativa de La Habana, Mayabeque y Artemisa ahora administra el primer mercado mayorista arrendado por el Estado, que actúa según la oferta y la demanda y que ha quebrado el monopolio estatal.<sup>139</sup> Las empresas estatales pueden dar en arrendamiento mercados de mayoreo y de suministro de productos agrícolas a las nuevas cooperativas. Pueden asimismo arrendar camiones a todos los productores y mercados minoristas a las cooperativas y a los cuentapropistas (que efectúan sus ventas a precios de mercado), además de celebrar contratos de productos agrícolas con todas las cooperativas que tienen contratos directos con los consumidores.<sup>140</sup>

**Obstáculos.** Las actividades laborales que pueden ejercer los cuentapropistas son muy específicas y generalmente no calificadas (payasos, mimos, carretilleros, cuidadores de baños), y aunque algunas sí son calificadas (agentes inmobiliarios, traductores, agentes de seguros) los graduados universitarios no pueden trabajar por su cuenta. Así, un

arquitecto puede ser chofer de taxi y no ejercer su profesión en forma particular. Dichas limitaciones desperdician la enorme inversión cubana en educación y obstruyen el despido de los profesionales que son empleados públicos, así como la expansión del sector no estatal. Las nuevas cooperativas deben atravesar cuatro etapas burocráticas para obtener la correspondiente aprobación; la decisión final está en manos del Consejo de Ministros. Es ahora corriente que el gobierno transfiera una actividad a una cooperativa: en esos casos los miembros pueden incorporarse a ella o ser despedidos; aún no está claro si dichas cooperativas serán plenamente independientes del Estado. Puede contratarse a empleados con un límite del 10 por ciento del total de las horas laborales que trabajan los cooperativistas, y únicamente por 90 días.<sup>141</sup> Los inspectores abruman a los cuentapropistas y es común que soliciten sobornos. Existen normas que rigen estrictamente todas las actividades, incluso la de atención de baños por cuentapropistas.<sup>142</sup> Las cooperativas deben obtener una licencia y pagar pesados tributos mensuales, tales como los impuestos a las ventas, a la mano de obra contratada, a la seguridad social y a la renta personal. La tasa progresiva es del 50 por ciento para sumas superiores a 2.000 dólares. Cuando hay más de cinco empleados el impuesto a la mano de obra se aplica a una tasa sobre el salario base que sube del 50 por ciento al 200 por ciento según la cantidad de empleados. En consecuencia el sistema tributario penaliza a los cuentapropistas que generan más empleos y conspira contra el objetivo estatal de despedir a los empleados estatales innecesarios (la justificación de dicha tasa impositiva es evitar la concentración de la riqueza).<sup>143</sup> Las cargas impositivas son altas y hay pocos gastos deducibles, lo cual

<sup>137</sup> Ministerio de Comercio Interior (MINCIN) Resolución MINCIN No. 52, 14 de febrero, 2013.

<sup>138</sup> *Nuevo Herald*, 5 de junio, 2013.

<sup>139</sup> Marc Frank, "Cuba steps back from its wholesale produce monopoly," *Reuters* 20 de junio, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/06/20/cuba-reform-agriculture-idUSL2N0EW1K420130620>.

<sup>140</sup> Decreto N° 318, Mercadeo de productos agrícolas, 20 de octubre, 2013.

<sup>141</sup> Marc Frank, "Cuban state begins to move out of the restaurant business," *Reuters*, 26 de agosto 2013, 2014, <http://www.reuters.com/article/2013/08/26/us-cuba-reform-cooperatives-idUSBRE97P0R620130826>; Archibald Ritter, "The Movement towards Non-Agricultural Cooperatives in Cuba," Miami: ASCE Meetings, agosto 2013, <http://www.asceuba.org/publications/proceedings/volume23/pdfs/ritter.pdf>.

<sup>142</sup> La Resolución 512 del Ministerio de Economía y Planificación sobre alquileres de baños ocupa seis páginas en la Gaceta Oficial, 31 de octubre, 2013.

<sup>143</sup> Ley 113, 2012.

induce a la subdeclaración de ingresos.<sup>144</sup> Además de los desincentivos generados por el régimen impositivo, los microcréditos que se otorgan y los insumos que se venden resultan sumamente insuficientes,<sup>145</sup> las ventas minoristas del Estado tienen un margen de ganancia del 200 por ciento, están prohibidas las importaciones y las exportaciones se han reducido.<sup>146</sup> El mercado mayorista, que se encuentra en estado experimental, da prioridad al sector estatal frente al no estatal. Los precios van en aumento y, según Murillo, no se estabilizarán hasta que haya un incremento en la producción.<sup>147</sup> La incertidumbre del cuentapropismo (que fuera sucesivamente permitido, reducido y reautorizado) ha sido profundizada por actos recientes: el cierre de micronegocios ubicados en los portales de edificios de La Habana, la fijación de altos impuestos a las ventas de ropas importadas y la ulterior prohibición de dichas ventas que afectó a 20.000 cuentapropistas (que podrían haber ingresado a la economía subterránea) y el cierre de cines domiciliarios (con películas en 3-D que los cines estatales no exhiben) y de galerías de videojuegos.<sup>148</sup> El Decreto-Ley 315/2014 estipula la confiscación de negocios y la multa a los infractores. En muchos casos los burócratas le temen a la competencia: el gerente de un restaurante estatal que ofrece mala comida y servicio se ve amenazado por un excelente restaurante privado vecino.

A principios de 2014 se había despedido a 596.500 empleados públicos, lo que representa un 10 por ciento de la fuerza laboral y equivale al 60 por ciento de la meta oficial de un millón de cesantías a fines de 2011 y al 33 por ciento de la meta de 1.800.000 despidos en el bienio 2014-2015. No se han creado suficientes empleos no estatales para absorber a los despedidos. La tasa de

desempleo abierto aumentó de un 1,6 por ciento en 2008 a un 3,5 por ciento en 2012. Si bien esta última fue la más baja en Latinoamérica, se disminuyó en forma artificial dado que excluía a los trabajadores que no buscaban empleo activamente.<sup>149</sup> La ausencia de series estadísticas es un obstáculo para la evaluación de la expansión del sector no estatal. El Cuadro 5 muestra los datos oficiales disponibles en el periodo 2005-2013 para la fuerza laboral ocupada según su empleo en los sectores estatal y no estatal (este último se ha desglosado por cooperativas, cuentapropistas y demás trabajadores particulares) aunque excluye a los campesinos privados, a los usufructuarios y a los arrendatarios de tierras. Asimismo, las categorías carecen de congruencia temporal. Hasta 2011 los cooperativistas se encontraban limitados al sector agrícola y mostraban una tendencia descendente; en 2012 se produjo un aumento en su número debido al ingreso de las nuevas cooperativas (barberos, peluqueros y manicuros). La categoría “otros trabajadores particulares” también disminuyó en 2010, si bien hubo un incremento a partir de 2011 cuando se incluyó en ella a los trabajadores contratados por cuentapropistas. Hubo asimismo una disminución de los trabajadores por cuenta propia, de 3,6 por ciento a 2,9 por ciento en el quinquenio 2005-2010, con un aumento en 2013 al 9 por ciento. La participación del sector estatal subió del 80,2 por ciento al 83,8 por ciento, aunque cayó al 75,2 por ciento en 2012, a diferencia del sector no estatal, cuya participación disminuyó del 19,8 por ciento al 16,2 por ciento, aunque saltó al 24,8 por ciento en 2012 debido al aumento en los tres componentes. Si se agregaran a las estimaciones relativas al sector no estatal (1.219.000) los datos oficiales de la ONEI para 2012<sup>150</sup> correspondientes a los

<sup>144</sup> Alonso and Vidal, 2013.

<sup>145</sup> En 2012 se otorgaron 133.291 préstamos a personas naturales, una suma promedio de 250 dólares; el 90 por ciento era para la compra de materiales de construcción, lo que dejaba un 10 por ciento para préstamos a cuentapropistas, cooperativas y usufructuarios (*Granma*, 21 de diciembre, 2012). En 2011 y 2013 se otorgaron 218.400 créditos por una suma promedio de 141 dólares; únicamente el 0,2 por ciento para los cuentapropistas (*Juventud Rebelde*, 19 de diciembre, 2013; *Juventud Rebelde*, 27 de diciembre, 2013).

<sup>146</sup> *Havana Times*, 9 de mayo, 2014.

<sup>147</sup> *Bohemia*, 29 de Agosto, 2013.

<sup>148</sup> *Granma*, 26 de septiembre, 2013; Marc Frank, “Cuba shuts private theaters, threatens other businesses,” *Reuters*, 2 de noviembre, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/11/02/cuba-reform-idUSL1N01N08Q20131102>.

<sup>149</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y del Caribe 2013* (Santiago, diciembre 2013); “Un magnífico congreso obrero,” *Juventud Rebelde*, 23 de febrero, 2014; Marc Frank, “Cuba continues to trim state payroll,” *Reuters*, 24 de febrero, 2014.

<sup>150</sup> ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba 2012*; Raúl Castro, “Discurso en las Conclusiones del XX Congreso de la CTC,” *Juventud Rebelde*, 24 de febrero, 2014.

**CUADRO 5. FUERZA LABORAL EMPLEADA POR TIPO DE EMPLEADOR EN CUBA, 2005-2013 (EN MILES Y EN PORCENTAJE DE LA FUERZA LABORAL OCUPADA)**

Años (Dic.)	Fuerza Laboral activa (000)	Sector no estatal <sup>a</sup>									
		Sector estatal		Cooperativas <sup>b</sup>		Cuentaprop. <sup>c</sup>		Otros privado <sup>d</sup>		Total <sup>e</sup>	
		(000)	(por ciento)	(000)	(por cien- to)	(000)	(por cien- to)	(000)	(por cien- to)	(000)	(por cien- to)
2005	4.723	3.786	80,2	271	5,7	169	3,6	496	10,5	936	19,8
2006	4.755	3.889	81,8	257	5,4	153	3,2	456	9,6	866	18,9
2007	4.868	4.036	82,9	242	5,0	138	2,8	453	9,3	834	17,1
2008	4.948	4.112	83,1	234	4,7	142	2,9	460	9,3	836	16,9
2009	5.072	4.249	83,8	232	4,6	144	2,8	448	8,8	823	16,2
2010	4.984	4.178	83,8	217	4,4	147	2,9	442	8,9	806	16,2
2011	5.010	3.873	77,3	209	4,2	392	7,8	537	10,7	1.137	22,7
2012	4.902	3.684	75,2	213	4,3	405	8,3	600	12,2	1.219	24,8
2013	4.919					444	9,0				

<sup>a</sup> Excluye usufructuarios, campesinos privados y arrendatarios de tierras (ver texto). <sup>b</sup> De 2005 a 2010, las cifras incluyen a los miembros de cooperativas agrícolas; a partir de 2011, se incluyen probablemente las cooperativas de producción no agrícola y de servicios. <sup>c</sup> Desde 2011 los datos también incluyen a sus asalariados contratados. <sup>d</sup> De 2005 a 2010 incluye asalariados en empresas mixtas y contratados por cuentapropistas y campesinos privados; desde 2011 los contratados por los cuentapropistas aparecen en la columna "cuentapropistas". <sup>e</sup> Suma de cooperativas, cuentapropistas y demás actividades privadas.

Fuente: Cifras absolutas de la ONEI, Anuario Estadístico de Cuba 2010 (La Habana 2011), *Anuario Estadístico de Cuba 2011*, *Anuario Estadístico de Cuba 2012*, y *Panorama Económico y Social de Cuba, 2013* (La Habana 2014); cuentapropistas para 2013 de AP, 15 de enero, 2014; el autor ha calculado las cifras correspondientes al Estado, a otros del sector privado y al sector no privado sobre la base de las cifras de la ONEI, así como todos los porcentajes.

usufructuarios (300.810), a los arrendatarios de tierras y agricultores particulares (125.812), la cifra sería de 1.600.000, es decir, el 34 por ciento de la fuerza laboral activa. No obstante, si a dicha suma se agregase al 75,2 por ciento del sector estatal, el total sería de 109 por ciento.<sup>151</sup>

En diciembre de 2013 había 444.109 cuentapropistas registrados (18 por ciento de los cuales eran trabajadores contratados), una cifra neta de 291.509 después de que se le restan los 152.600 cuentapropistas que existían antes de la ampliación de la cantidad de ocupaciones autorizadas. La meta para 2012 era de 695.300, que a fines de 2013 sólo se había cumplido en un 42 por ciento. La meta para 2015 es de 1.800.000, lo que exigiría que en dos años solamente se logre un aumento de más de seis veces de la cifra neta de 2013. El 68 por ciento del total de los cuentapropistas no

poseía antecedentes laborales, aunque probablemente eran trabajadores ilegales que se regularizaron; el 18 por ciento mantenía sus empleos estatales mientras que ganaban sumas adicionales por otro lado, y el 14 por ciento eran pensionados. Sólo el 16 por ciento había sido despedido de sus empleos públicos en 2012. Las principales actividades laborales eran en la alimentación, el transporte, el arrendamiento de casas, vendedores ambulantes y la venta de artículos domésticos; el 61 por ciento no estaba especificado.<sup>152</sup>

**Comparaciones.** Las reformas sino-vietnamitas lograron avanzar mucho más que Cuba en este ámbito, ya que el empleo en el sector privado va más allá del cuentapropismo y de las nuevas cooperativas; los asalariados participan en él y los profesionales pueden trabajar por cuenta propia o en el sector privado. En China el 75 por ciento de la fuerza

<sup>151</sup> En su ensayo, Feinberg, llega a la cifra de dos millones de trabajadores, tras sumar estimaciones de cuentapropistas no registrados y a tiempo parcial, es decir, el 41 por ciento de la fuerza laboral activa y el 116 por ciento de la fuerza laboral.

<sup>152</sup> "Aumenta el trabajo por cuenta propia," *Juventud Rebelde*, August 17, 2013.

laboral activa se encuentra en empresas privadas y en el cuentapropismo: contribuye entre el 50 por ciento y el 60 por ciento del PIB y la mitad de los impuestos totales; las cooperativas son autónomas y generalmente son propietarias de sus negocios.<sup>153</sup> En los países latinoamericanos más desarrollados predomina el empleo asalariado formal en el sector privado, aunque los cuentapropistas representan del 18 por ciento al 24 por ciento de la fuerza de trabajo. En los menos desarrollados el cuentapropismo se eleva a niveles de entre el 48 por ciento y el 58 por ciento de la fuerza laboral (las cifras más altas se registran en Bolivia y Perú) y constituye una fuente importante de ingresos y riqueza, sin las severas restricciones cubanas.<sup>154</sup> Generalmente las cooperativas latinoamericanas son copropietarias de sus emprendimientos, cuentan con mayor autonomía y están sujetas a menos normativas que las cubanas.

### ***Política salarial, reducción de las gratuidades y de los servicios sociales y fin del racionamiento***

**Papel del Estado y del mercado.** Los salarios son fijados por el gobierno central y se hallan bastante deprimidos en términos reales; existen además serias restricciones que generan desincentivos al esfuerzo laboral. El Estado brinda “gratuidades” y generosos servicios sociales: acceso universal gratuito a los sistemas de salud y educación, amplios subsidios al costo de las pensiones de seguridad social (antes de la reforma al sistema de pensiones en 2008, los trabajadores no realizaban aportes y los hombres podían jubilarse a los 60 años y las mujeres a los 55, lo que se encontraba entre las edades más bajas de la región), bienes racionados a precios subsidiados, comidas económicas en los comedores de los centros de trabajo, y propiedad de la vivienda para la mayor parte de la población. A partir de 2003, en el marco de la “Batalla de Ideas” lanzada por Fidel, se crearon 3.000 centros universitarios

municipales, lo que significó un aumento importante en la cantidad de personas en el sistema de educación superior. La matrícula aumentó 40 veces en las humanidades y cinco veces en educación física, en tanto que cayó un 39 por ciento en ciencias naturales y matemática, ambas esenciales para el desarrollo. Se creó un programa de capacitación de trabajadores sociales, pero sus graduados fueron utilizados para evitar el fraude en el expendio de la gasolina. Los costos de los servicios sociales llegaron a su cénit en 2007 y 2008, absorbiendo el 55 por ciento del presupuesto y el 37 por ciento del PIB; el 88 por ciento del costo de los bienes racionados fue subsidiado, lo cual en 2013 implicó una suma de 25.000 millones de CUP o mil millones de dólares.<sup>155</sup> Ni siquiera durante la grave crisis de la década de 1990 se recortaron las gratuidades ni los servicios sociales. A pesar de los altos costos, la calidad de dichos servicios disminuyó: la pensión real promedio cayó en un 50 por ciento en el periodo 1989-2011; debido a una grave insuficiencia de docentes (consecuencia de los muy bajos salarios) se capacitaron “maestros emergentes” en unos pocos meses, lo que empeoró el nivel de los ingresantes a las universidades; la infraestructura, equipamientos y servicios de salud se deterioraron. Además, Cuba tiene la segunda población de más edad del hemisferio; el rápido envejecimiento poblacional aumenta sustancialmente los costos jubilatorios y de salud.<sup>156</sup> Dicha prodigalidad económica y fiscal es insostenible en el mediano y largo plazo.<sup>157</sup> Raúl reconoció estos problemas al manifestar que los servicios sociales deben estar subordinados a los recursos fiscales y a la capacidad económica. Lanzó un programa para reducir los servicios sociales y eliminar las gratuidades y el racionamiento. Si bien estas reformas están orientadas al mercado, excluyen toda privatización complementaria o parcial de los servicios sociales.

<sup>153</sup> Mao Xianglin, respuestas a preguntas del autor sobre las reformas en China, Beijing, 8 de noviembre, 2013.

<sup>154</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2011* (Santiago, junio 2012).

<sup>155</sup> Rosa Tania Valdes, “Cuban food ration system marks 50 years amid controversy,” *Reuters*, 12 de julio, 2013 <http://uk.reuters.com/article/2013/07/12/us-cuba-reform-ration-idUSBRE96B0NP20130712>.

<sup>156</sup> En 2010, la población mayor de 60 años (17,8 por ciento) superó a la de 0 a 14 años (17,3 por ciento); la primera aumentó al 18,7 por ciento en 2013 (ONEI, *Panorama Económico y Social de Cuba, 2013* (La Habana, abril 2014).)

<sup>157</sup> Carmelo Mesa-Lago, *Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean: Cuba* (Santiago de Chile: CELAC, 2013).

**Avances.** La reforma salarial de 2008 intentó aumentar los sueldos e incentivos al autorizar el empleo múltiple y el pago por resultados, eliminar los topes salariales y legalizar las bonificaciones de estímulo empresarial en CUC o en moneda convertible. Otras reformas sociales procuran reducir los gastos presupuestarios mediante el cierre de programas costosos e ineficientes como las escuelas secundarias rurales, miles de centros universitarios municipales y el programa de trabajadores sociales, el establecimiento de cuotas de matrícula y exámenes de ingreso a la universidad más estrictos, además de recortar drásticamente la matrícula en las humanidades y educación física y ampliarla en las ciencias naturales y matemáticas. En el periodo 2007-2012 hubo una reducción del 32 por ciento en la cantidad de hospitales y clínicas y del 16 por ciento en los profesionales de la salud;<sup>158</sup> la expansión de la acupuntura y de la medicina herbolaria intenta compensar los recortes en los servicios de atención sanitaria curativa. La reforma al sistema de pensiones aumentó la edad jubilatoria en cinco años para ambos géneros y dispuso que los trabajadores deben realizar aportes ligados a los aumentos en sus salarios. Desde 1995 los economistas cubanos han advertido que el racionamiento universal beneficia al grupo de mayores ingresos que no necesita el subsidio, por lo cual han recomendado eliminarlo y establecer un sistema de asistencia social focalizado en los necesitados. Raúl aceptó esta idea: en el periodo 2006-2013 se eliminaron gradualmente artículos de la libreta de racionamiento y comenzaron a venderse a precios de mercado que eran muy superiores a los del racionamiento. Entre ellos se encontraba la carne de res, los tubérculos, los garbanzos, la manteca, el cacao, los cigarrillos, la pasta de dientes, el detergente, el jabón y el gas licuado. También se ordenó un recorte del 50 por ciento en los frijoles y los huevos, además de reducirse la cuota del azúcar en un 20 por ciento. Se aumentaron asimismo las tarifas de los servicios públicos y los precios en las tiendas que venden en divisas (TRD).

**Obstáculos.** El Cuadro 6 muestra los resultados de las reformas sociales. No se cuenta con datos de los efectos de la reforma salarial de 2008, que posiblemente haya contribuido a que para 2011 el salario real promedio registrara un aumento de dos puntos porcentuales, aunque su valor era un 73 por ciento inferior al nivel de 1989. Los gastos en los servicios sociales en el presupuesto del Estado disminuyeron: de un cénit de 55 por ciento de los gastos corrientes totales en 2007 al 48 por ciento en 2012. En términos del PIB, entre 2008 y 2013 dichos gastos se redujeron del 37 por ciento al 27,3 por ciento. Los sectores más afectados fueron los de asistencia social, vivienda, salud (a pesar del envejecimiento poblacional que aumenta los costos del servicio) y educación. El recorte a la asistencia social fue del 76 por ciento, en tanto que los beneficiarios (como porcentaje de la población) menguaron en un 72 por ciento. Los gastos relativos a vivienda combinados con servicios comunales disminuyeron de un 2,9 por ciento a 1,3 por ciento; tan solo la vivienda registró un porcentaje del 0,3 por ciento del PIB en 2012.<sup>159</sup> En el periodo 2009-2010 la reforma a las pensiones redujo el déficit financiero sufragado por el Estado (ingresos anuales menos gastos) del 41,5 por ciento al 39 por ciento de los gastos, aunque aumentó nuevamente al 48 por ciento en 2013, lo cual constituye el porcentaje más alto que se ha registrado. En relación con el PIB el déficit subió levemente al 3,1 por ciento. A largo plazo se profundizará el déficit actuarial (ingresos proyectados para pagar obligaciones futuras) debido al envejecimiento poblacional y a la larga expectativa de vida a la edad jubilatoria. A pesar de algunos aumentos nominales en 2012 la pensión real promedio alcanzó la mitad del nivel que tenía en 1989.

Algunas de las reformas sociales acarrear consecuencias perjudiciales. Los recortes en los servicios de salud afectan a la población, como es el caso de las reducciones en el personal (especialmente de médicos de familia, cuya cifra disminuyó en un tercio debido a su exportación a Venezuela y a otros países),<sup>160</sup>

<sup>158</sup> ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba 2011* (La Habana, 2012).

<sup>159</sup> ONEI, *Panorama Económico y Social de Cuba, 2012* (La Habana, abril 2013).

<sup>160</sup> ONEI *Anuario Estadístico de Cuba 2012* (La Habana, 2013).

CUADRO 6. RESULTADOS DE LAS REFORMAS SOCIALES ESTRUCTURALES EN CUBA, 2006-2013

Indicadores	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>a</sup>
Salario real promedio (1989=100)	23,9	24,5	25,0	26,0	27,1	27,1	27,1	27,1
Pensión real promedio (1989=100)	39,3	39,3	48,2	50,0	50,0	50,0	50,0	
<b>Gastos sociales corrientes<sup>b</sup></b>								
por ciento del presupuesto estatal	53,4	55,4	53,1	54,0	53,1	53,6	48,2	51,1
por ciento del PIB	28,9	33,2	36,6	36,3	33,9	32,6	29,6	27,3
Educación (por ciento del PIB)	10,0	12,1	14,1	13,1	12,9	12,8	12,0	10,8
Salud (por ciento del PIB)	7,1	9,9	10,3	11,3	9,7	10,1	8,0	
Pensiones de seguridad social (por ciento PIB)	6,7	6,4	7,1	7,6	7,6	7,4	7,3	7,2
Déficit financiado por el Estado <sup>c</sup> (por ciento)	37,4	35,3	40,5	41,5	39,1	41,0	43,1	48,1
por ciento del PIB	2,5	2,2	2,9	3,2	3,0	3,0	3,1	3,1
Viviendas y servic. comunales <sup>d</sup> (por ciento PIB)	2,8	2,8	2,9	2,8	2,7	1,9	1,8	1,3
Asistencia social (por ciento del PIB)	2,2	2,0	2,1	1,5	1,1	0,5	0,4	
Beneficiarios (por ciento total de la población)	5,3	5,3	5,2	3,8	2,1	1,6	1,5	

<sup>a</sup> Datos preliminares. <sup>b</sup> Cénit indicado en negritas. <sup>c</sup> [(ingresos corrientes – gastos corrientes)/gastos corrientes] x 100. <sup>d</sup> En 2012, la vivienda solo obtuvo el 14,4 por ciento del total combinado, en tanto que el porcentaje para los servicios comunales fue del 95,6 por ciento.

Fuentes: Salarios y pensiones reales de Mesa-Lago y Pérez López, 2013; el resto proviene de cálculos del autor y actualizaciones basadas en datos de la ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba 2012* (La Habana, 2013) y *Panorama Económico y Social de Cuba, 2013* (La Habana, abril 2014).

el cierre de algunos hospitales y clínicas, y los cortes en análisis diagnósticos y consultas a especialistas. Se han cerrado los comedores para los trabajadores, que operaban a precios subsidiados, y se las ha reemplazado por un sistema de vales que no alcanza para la compra del almuerzo. El fin del racionamiento constituye la reforma social más dura. Si bien las cuotas son magras y cubren únicamente las necesidades de 7 a 10 días por mes, el sistema sigue siendo vital para los grupos de bajos ingresos que no reciben remesas del extranjero. En consecuencia, su eliminación es objeto de una amplia oposición. Se ha producido un aumento de la población vulnerable debido a los importantes aumentos en los precios de los bienes, de los servicios públicos y las ventas en las TRD, a los despidos que duplicaron la tasa de desempleo abierto, y a la reducción en el acceso a los médicos de familia. Cerca 480.000 ciudadanos de más de 60 años necesitan alojamiento en geriátricos y asilos, aunque sólo hay 15.825 vacantes disponibles.<sup>161</sup> Si bien Raúl prometió que ninguna persona en estado de necesidad quedaría desprotegida, se han realizado fuertes recortes al sistema de

asistencia social. Aunque la focalización es el mecanismo adecuado para detectar a los beneficiarios que no se encuentran verdaderamente necesitados, los acuerdos del VI Congreso del Partido pusieron fin a la asistencia a quienes contaban con parientes que podían prestarles ayuda, pero no abordaron la cuestión del nivel generalizado de necesidad ni de la ampliación de la población vulnerable.

**Comparaciones.** Las reformas sino-vietnamitas dislocaron los sistemas de salud y pensiones debido a que estaban vinculados a grandes empresas estatales, que en gran medida fueron descentralizadas, y a comunas rurales que fueron desmanteladas. En China los copagos formales e informales eran habituales en el ámbito de la educación, que en la actualidad es gratuita. Están surgiendo nuevos sistemas: las zonas urbanas cuentan con fondos de atención médica financiados por el Estado, los empleadores y los trabajadores (los usuarios tienen un copago del 15 por ciento); en las zonas rurales las cooperativas prestan servicios de salud con un copago del 30 por ciento. El nuevo sistema de pensiones aún se encuentra en sus

<sup>161</sup> “Los retos de envejecer,” *Juventud Rebelde*, November 14, 2014.

etapas iniciales.<sup>162</sup> Estas reformas al financiamiento de los servicios sociales son más radicales que las cubanas.

Tras un aumento significativo, el gasto social en América Latina experimentó un estancamiento o un declive a partir de 2010 y 2011, lo que también ocurrió en Cuba. A pesar de ello, la porción del PIB asignada para el gasto social cubano es todavía el doble del promedio regional.<sup>163</sup> En varios países latinoamericanos las reformas estructurales generaron la privatización parcial de los servicios sociales, muchas veces con efectos adversos. En la salud se crearon empresas privadas con fines de lucro que compiten entre sí (seguros médicos) con la expectativa de que mejoraran la atención y redujeran los costos, aunque en la práctica dichas empresas cobran importantes primas y copagos, excluyen condiciones preexistentes e imponen aranceles más altos a las mujeres en edad de procrear y a los adultos mayores. Chile, pionero en la reforma social, sufrió un deterioro en sus servicios de salud pública que debió ser objeto de importantes inversiones ulteriores: con la gradual mejora de dichos servicios la población que se había inscrito en los seguros de salud privados disminuyó de un 25 por ciento a un 16 por ciento, en tanto que aumentó en el sector público. La reforma del sistema de pensiones cubano fue modesta y se limitó a la modificación de algunos parámetros en lugar de introducir cambios estructurales.

La mitad de Latinoamérica privatizó la totalidad o parte de las pensiones de seguridad social en entre 1981 y 2011, lo cual aumentó el capital acumulado en los fondos privados y mejoró la eficiencia administrativa de las cuentas individuales. No obstante, las reformas no ampliaron la cobertura de la fuerza laboral, en muchos casos la competencia no funcionó, los aranceles administrativos fueron sumamente altos y los costos de transición fueron

mucho mayores y duraron mucho más de lo previsto inicialmente. Las nuevas reformas aplicadas en tres países entre 2008 y 2010 aumentaron el papel del Estado en las mencionadas pensiones. En dos de ellos se cerró el sistema privado y se transfirió a todos los asegurados, junto con sus fondos, al sistema público. Chile mantuvo el sistema privado, aunque lo mejoró con pensiones más altas, afianzó la solidaridad social y la igualdad de género y fortaleció la competencia. Con algunas excepciones, los sistemas públicos de pensión se enfrentan a crecientes déficits financieros y actuariales, así como a ineficiencias, además de pagar pensiones bajas.<sup>164</sup>

### *Compraventa de viviendas*

**Papeles del Estado y del mercado.** La reforma urbana de 1960 dispuso la confiscación de la mayoría de las viviendas y la prohibición de su venta o arriendo, decretó que los propietarios solo podían quedarse con una de sus casas, prácticamente vedó la construcción privada, abolió las hipotecas y le brindó a los arrendatarios el derecho de pagar un alquiler mensual al Estado durante 20 años tras lo cual se tornarían propietarios. El resultado positivo de este sistema es que en la actualidad el 95 por ciento de la población es dueña de su hogar, aunque también ha generado efectos negativos. La tasa de construcción de viviendas estatales fue muy inferior a la de crecimiento demográfico. Muchas viviendas se encuentran en muy mal estado debido a la falta de mantenimiento (causada por la ausencia de materiales, las restricciones estatales a la construcción y la ineficiencia de la entidad oficial a cargo de las reparaciones) y a los huracanes, que en los últimos diez años dañaron un millón de viviendas, lo que equivale al 28 por ciento de las existentes 3.880.000 unidades.<sup>165</sup> De acuerdo con cifras oficiales, el déficit habitacional es de 600.000 unidades, aunque la cifra real es de aproximadamente un millón, según cálculos del

<sup>162</sup> Xianglin.

<sup>163</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2012* (Santiago, marzo 2013).

<sup>164</sup> Carmelo Mesa-Lago, *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2012); Carmelo Mesa-Lago, "Re-reforms of Privatized Systems," *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* (Munich, 26: 3), 189-316.

<sup>165</sup> ONEI, *Informe Final del Censo de Población y Viviendas 2012* (La Habana, 2013).

autor. El Instituto Nacional de la Vivienda informa que 1.170.000 casas (el 30 por ciento del total) se encuentra en un estado mediocre o deficiente.<sup>166</sup> En Centro Habana el 49 por ciento de las viviendas está en malas condiciones y el 9 por ciento presenta una situación crítica. Diariamente colapsan 230 edificios y hay 24.311 residentes que viven en albergues temporales.<sup>167</sup> A efectos de mejorar estos problemas se autorizó la construcción de viviendas privadas (denominado “esfuerzo de la población”), al igual que la permuta de casas de un valor supuestamente similar. Sin embargo, en la práctica las permutas generaron burocracia y corrupción. La reforma de la vivienda<sup>168</sup> representa un paso importante hacia el mercado.

**Avances.** La reforma de 2011 autoriza la compraventa de viviendas a los ciudadanos cubanos y a los residentes permanentes extranjeros a un precio fijado libremente por el comprador y el vendedor, así como la propiedad de una segunda casa a efectos recreativos en el campo o en la playa, el derecho de heredar una vivienda y de que los emigrantes la transfieran a sus parientes (o de venderla antes de salir de Cuba). Permite además la venta de materiales de construcción a precios de mercado, otorga subsidios para la compra de dichos materiales a aquellos en estado de necesidad cuyos hogares fueron destruidos por huracanes, concede algunas exenciones impositivas y amplía el microcrédito estatal (90 por ciento del cual se dedica a la construcción y reparación de viviendas). Entre los habilitados para recibir el subsidio se encuentran los propietarios de hogares, los arrendatarios de una unidad multifamiliar (“solares”) y los arrendatarios de edificios del Estado. En 2013 se dictaron dos sentencias del Tribunal Supremo que reconocieron implícitamente una operación previamente ilícita y autorizaron su pago en dólares, lo que sugiere que

el gobierno desea legalizar las operaciones previas y mejorar la seguridad en el mercado.<sup>169</sup> En 2013 se reintrodujo la garantía prendaria (fijada por el mercado) respaldada con joyas, metales preciosos, equipamientos agrícolas, ganado y cosechas, así como las hipotecas sobre viviendas recreativas y terrenos baldíos, aunque no para las viviendas principales.<sup>170</sup> El capital acumulado en la vivienda, que estuvo congelado durante más de 50 años, puede ahora venderse para cambiar de residencia, invertir en una microempresa u obtener un pequeño capital para asentarse en el extranjero.

Entre noviembre de 2011 y marzo de 2012 se transfirió un total de 14.310 viviendas; el 80 por ciento de dichas transferencias fueron donaciones (posiblemente para legalizar previas ventas ilegales) y el 20 por ciento fueron compraventas. En noviembre de 2012 se informaron 45.000 operaciones acumuladas (sin desglose entre ventas y donaciones) y tan solo en 2013 se agregaron 80.000 más por un total de 125.000, es decir, el tres por ciento de las existencias.<sup>171</sup> No obstante, se dice que 100.000 viviendas fueron vendidas de manera informal, una cifra similar a la de las operaciones formales. Según una encuesta de 2013, el precio de venta promedio de una vivienda era de 31.498 dólares (una fortuna en Cuba), con un rango de entre 21.464 dólares en Villa Clara y 59.191 en Playa Habana, aunque se registraron valores de 500.000 dólares en Miramar y de 2 millones por un *penthouse* en La Habana.<sup>172</sup>

Entre enero de 2012 y marzo de 2013 se asignaron 566 millones de CUP en subsidios a familias de bajos recursos para la reparación de sus viviendas dañadas por los huracanes, otorgados a 33.431 beneficiarios, lo que implica un promedio de 16.960 CUP (700 dólares) por persona/hogar. El subsidio máximo para la construcción de una vivienda

<sup>166</sup> Daniel Benítez, “Cuba’s Housing Situation,” *Havana Times*, 9 de julio, 2013.

<sup>167</sup> Marcelo Martín Herrera, Documental “Elena,” exhibido en ICAIC, La Habana, abril 2013.

<sup>168</sup> Decreto-Ley No. 288, Reforma de la vivienda, 22 de noviembre, 2011.

<sup>169</sup> Circular 265, abril de 2013; *Cubaencuentro*, 10 de septiembre, 2013.

<sup>170</sup> Banco Central de Cuba, Instrucción 1, 2013.

<sup>171</sup> “Aumenta la compraventa de viviendas en Cuba,” *EFE*, 3 de diciembre, 2013.

<sup>172</sup> John Arlidge, “Cuba, home of the oddest property market,” *Financial Times*, 21 de junio, 2013; Peter Orsi, “Despite hurdles, Cuba real estate market buzzing,” *AP*, 30 de abril, 2013; Benítez 2013; Emilio Morales y Joseph Scarpaci, “Mercado inmobiliario en Cuba: Una apertura a medias,” Miami, *The Havana Consulting Group*, mayo de 2013.

CUADRO 7. CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN CUBA, TOTAL Y POR CONSTRUCTOR (2006-2013)

Indicadores	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Viviendas construidas								
Miles de unidades	111.4	52.6	44.8	35.1	33.9	32.5	32.1	25.6
Unidades por 1.000 habitantes	9.9	4.6	4.0	3.1	3.0	2.8	2.8	2.3
Viviendas construidas por (por ciento del total) <sup>a</sup>								
Población	69.9	52.0	52.8	40.4	33.7	27.5	28.9	47.7
Estado	26.7	42.6	41.8	55.4	64.0	70.6	69.6	52.3

<sup>a</sup> Las viviendas construidas por cooperativas marcaron la diferencia para llegar al 100 por ciento.

Fuente: ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba 2011* (La Habana, 2012); *Anuario Estadístico de Cuba 2012* (La Habana, 2013); and *Panorama Económico y Social de Cuba, 2013* (La Habana, abril 2014).

de 25 metros cuadrados es de 85.000 CUP (2.500 dólares), una suma importante en Cuba, y de 5.000 o 10.000 CUP (208 y 417 dólares) para reparaciones según los trabajos necesarios.<sup>173</sup>

Tras alcanzar su cénit de 111.400 en 2006 el número de viviendas construidas disminuyó a 25.600 en 2013. La tasa de unidades construidas por 1.000 habitantes cayó del 9,9 al 2,3 por ciento (Cuadro 7). A pesar de las acciones positivas adoptadas, el porcentaje de casas construidas por la población se redujo del 70 por ciento de la construcción total al 29 por ciento en el periodo 2006-2012, en tanto que el correspondiente a las construidas por el Estado aumentó de un 27 por ciento a un 70 por ciento. No obstante, los datos preliminares para 2013 muestran una reversión al 48 por ciento y 52 por ciento respectivamente, lo que indica que es posible que las reformas estén logrando mejores resultados en este frente.

**Obstáculos.** El mayor impedimento para la venta de viviendas es que la oferta es superior a la demanda debido al bajo poder adquisitivo de los cubanos. El salario anual promedio es de 5.580 CUP (232 dólares) y una casa muy barata cuesta 5.000 dólares, es decir 21 años de salarios. Los cubanos carecen de los conocimientos básicos para evaluar su propiedad y fijar un precio de mercado: no hay

tasadores y, debido al mal estado en el que se encuentra la mayoría de las casas, los compradores deben invertir cerca del 50 por ciento por sobre el precio de venta en reparaciones, hecho del que tienen conocimiento muy pocos de ellos. Las hipotecas sobre las residencias primarias siguen prohibidas y no existen bancos que brinden crédito para la vivienda.<sup>174</sup> La venta de la vivienda debe quedar registrada en el registro inmobiliario municipal y la operación debe realizarse mediante notario público. El registro quedó prácticamente desactualizado y abandonado dado que muy pocas personas se molestaban en inscribir su casa o en actualizar su condición. En la década de 1960 hubo un intento de levantar un catastro nacional, que fue abandonado. Solo el 17 por ciento de los propietarios han inscrito o actualizado sus viviendas.<sup>175</sup> Existen obstáculos adicionales a la compraventa de viviendas: no hay suficientes notarios; hasta fines de 2013 los agentes inmobiliarios estaban prohibidos (aunque trabajaban ilegalmente y ahora cobran una comisión del 5 por ciento); los arquitectos no pueden ejercer por cuenta propia, lo que obstaculiza la construcción de viviendas y su reparación. La publicidad está limitada a carteles en las casas, a los sitios en los que se reúnen los compradores y vendedores, así como algunos sitios en internet a los que la población tiene poco acceso. La televisión cubana comenzó a transmitir anuncios de venta en 2013, lo cual es un paso

<sup>173</sup> Acuerdo Consejo de Ministros No. 7,387, Reglamento de subsidios para viviendas, 6 de mayo, 2013; *Granma*, 6 de mayo, 2013.

<sup>174</sup> Morales y Scarpaci; Jeff Franks, "Cubans on the move as new real estate market grows," *Reuter*, 20 de marzo, 2013, <http://uk.reuters.com/article/2013/03/20/uk-cuba-housing-idUKBRE92J05A20130320>.

<sup>175</sup> Basado en ONEI, *Informe Final del Censo de Población y Viviendas 2012* (La Habana, 2013).

en la dirección correcta.<sup>176</sup> Existía un impuesto del 4 por ciento sobre el precio de venta, aunque fue suspendido en 2013. Como se señalara, el presupuesto que el Estado asigna a la vivienda es el segundo más bajo en materia de gasto público, y muestra una tendencia declinante. El plan estatal de 2013 para la venta de materiales para la construcción de viviendas fue de 2.300 millones de CUP o 96 millones de dólares aunque las ventas reales informadas en el primer trimestre estuvieron 539 millones de CUP (22 millones de dólares) por debajo del plan,<sup>177</sup> debido a la insuficiencia de equipamientos, a la baja calidad de los productos, a los altos precios y a la lenta movilización de las existencias causada por la rigidez en los precios.<sup>178</sup>

Los trámites y normativas legales respecto a la construcción y venta de viviendas y a la recepción de subsidios son igualmente engorrosos. Una solicitud de construcción implica ocho visitas a cuatro entidades estatales, lo que toma no menos de 132 días.<sup>179</sup> Los cubanos no pueden ser propietarios de más de dos viviendas y los extranjeros no residentes tienen prohibido comprar casas; no queda claro si los extranjeros pueden ser dueños de apartamentos construidos por sociedades cubanas en los centros vacacionales de lujo autorizados.<sup>180</sup> Las autoridades municipales deciden quién cumple los requisitos para construir, además de fijar las prioridades en materia de subsidios; los inspectores evalúan el plan de construcción del solicitante, los materiales necesarios y los costos de transporte; la municipalidad es quien toma la decisión final. Existen normas detalladas que determinan los bienes que pueden adquirirse en las TRD con los dineros del subsidio.<sup>181</sup> Hay corrupción, fraude e infracciones legales: a efectos de circunvalar el pago de impuestos,

el precio de venta se fija como una mera fracción del real; las nuevas ventas se hacen pasar por donaciones; los subsidios y los materiales de construcción se otorgan a personas que ni son necesitadas ni tienen viviendas dañadas por huracanes; se soborna a los funcionarios para que aprueben transacciones ilegales; los extranjeros adquieren propiedades y las titulan a nombre de un pariente o amigo cubano.<sup>182</sup>

**Comparaciones.** Los derechos de propiedad en China son mucho más liberales que en Cuba. La ley de propiedad de 2007 permite que los inversores nacionales y extranjeros sean propietarios de viviendas en construcción en terrenos estatales y, un vez terminadas, los autoriza a vender, alquilar o hipotecar dichos derechos por un plazo de 70 años para las residencias (renovable automáticamente) o de 40 a 50 años para los emprendimientos industriales o comerciales. China no posee un sistema nacional unificado de vivienda. En Beijín una familia residente puede comprar dos viviendas y los mayores de 18 años pueden adquirir otras dos; no hay límite para los usos comerciales. No hay restricciones para los residentes permanentes extranjeros y las grandes empresas internacionales (Blackstone, Morgan Stanley y Goldman Sachs) poseen sucursales de actividades inmobiliarias en China. Dichos derechos de propiedad han hecho que la industria inmobiliaria obtenga enormes ganancias gracias al frenesí de compradores dispuestos (muchos de ellos extranjeros) que mantienen altos los precios de los bienes raíces.<sup>183</sup> La tasa cubana de propiedad de viviendas es la más alta de Latinoamérica, aunque ningún otro país impone a sus nacionales y, en particular, a los extranjeros, tantas restricciones y reglamentaciones en materia de propiedad, inversión, compraventa, construcción y venta y reparación de

<sup>176</sup> Arlidge; *Granma*, 11 de julio, 2013. El sitio en internet *EspacioCuba* tiene 2,500 anuncios y de 30 a 40 clientes por día (Orsi). Según Morales y Scarpaci (2013), a mediados de 2013 se habían anunciado a la venta 100.000 viviendas.

<sup>177</sup> Murillo, Informe a la Asamblea Nacional, 2013; Franks.

<sup>178</sup> Buenítez; Bustamante.

<sup>179</sup> *Granma*, 8 de julio, 2013

<sup>180</sup> Palli.

<sup>181</sup> Acuerdo No. 7.387, 2013; *Granma*, 6 de mayo, 2013.

<sup>182</sup> Existe un mercado de dos niveles: generalmente los cubanos compran viviendas pequeñas y baratas, en tanto que los extranjeros con conexiones en Cuba adquieren los inmuebles más caros (Franks). *Diario de Cuba*, 20 de marzo, 2013; Murillo, Informe a la Asamblea Nacional, 2013; *Granma*, 4 de octubre, 2013.

<sup>183</sup> Palli; Xianglin.

viviendas. Los fideicomisos mexicanos autorizan a los extranjeros a poseer títulos de propiedad inmobiliaria durante 100 años con la intermediación de un banco del país, lo cual genera una enorme inversión con muy bajo riesgo.<sup>184</sup> En la región existen las hipotecas y la mayoría de los países cuenta con bancos de préstamo inmobiliario que facilitan el crédito y la construcción. Una nota positiva es que los subsidios cubanos a quienes los necesitan a efectos de la construcción y reparación de viviendas son generosos para los parámetros de la región.

## SEGUIMIENTO DE LA REFORMA Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS MACROECONÓMICOS

### *Seguimiento de la reforma*

El VI Congreso del Partido no proporcionó un cronograma para la aplicación de los acuerdos de 2011 ni tampoco fijó prioridades o una secuencia de acciones. La Comisión Permanente que presenta informes al Consejo de Estado es la encargada de coordinar, darle seguimiento y supervisar la implementación de los acuerdos. Murillo, jefe de la comisión, ha informado que ella está facultada para modificar los acuerdos o para proponer acuerdos nuevos y que estaba elaborando un plan hasta 2015 que sería cumplido en forma estricta.<sup>185</sup> Dos veces al año Murillo le presenta a la Asamblea Nacional un informe relativo al progreso realizado en los acuerdos. En 2012, la Primera Conferencia Nacional del PCC estipuló que el partido es responsable de fomentar y fiscalizar el cumplimiento de los acuerdos y en especial de la actualización del modelo, además de asegurar que no se tornen en “letra muerta”.<sup>186</sup> El Comité Central se reúne dos veces por año para analizar los avances logrados y elaborar un informe sobre la aplicación de los acuerdos. La dirigencia del partido y del gobierno debe controlar de cerca el proceso y, en los casos en que sea adecuado, efectuar ajustes a efectos de corregir las tendencias

negativas. La Contraloría General fiscaliza las reformas que afectan al sector no estatal; su directora, Gladys Bejarano, comunicó una nueva etapa en el proceso de implementación en la cual se utilizaría la información estadística a efectos administrativos y de seguimiento, con el objeto de facilitar la crítica fundamentada y la lucha contra la corrupción.<sup>187</sup> La Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT) controla los impuestos del sector no estatal. Los medios masivos de comunicación deben proporcionar información periódica y fiable del progreso logrado y de los obstáculos existentes a fin de que la población se mantenga al tanto de las reformas y modificaciones que se efectúen.

La creación de entidades y mecanismos para el seguimiento de la implementación de los acuerdos es un paso importante, aunque hay varios órganos que participan en el proceso sin una clara coordinación e intercambio de datos. Los informes son breves y generales con pocas cifras; en algunos casos pasan años sin que se comunique el resultado de una política dada o la actualización de información clave. Además, en la Asamblea Nacional no hay debates francos sobre el progreso de las reformas económicas, ni tampoco se le proporcionan datos suficientes para un análisis fundamentado. La evaluación de los efectos de las reformas exige una base estadística sólida. Si bien la Comisión Permanente tiene la posibilidad de recabar dichos datos, no los ha divulgado públicamente a pesar del llamamiento de Raúl a eliminar el “secretismo” y mantener informada a la población. La ONEI no publica estadísticas sobre el sistema de usufructo. La cantidad de usufructuarios comenzó a publicarse en 2013, aunque aún se necesitan cifras sobre tierras cultivadas, producción, rendimientos, ventas y precios, con un desglose por productor (usufructuarios y establecimientos agrícolas estatales y privados). Hay pocos datos disponibles sobre créditos a agricultores, su propósito, la tasa de retorno y los insumos que se les venden. No se han publicado cifras sobre el

<sup>184</sup> Palli.

<sup>185</sup> Gerardo Arreola, *La Jornada*, 28 de marzo, 2012.

<sup>186</sup> *Granma*, 29 de enero, 2012.

<sup>187</sup> *Granma*, 5 de julio, 2013.

impacto de las reformas salariales de 2008, la incidencia de la pobreza, la distribución de los ingresos, el sueldo promedio por género y raza, así como de la cantidad de viviendas vendidas y donadas desde que entró en vigor la reforma hasta septiembre de 2014. El partido y el gobierno realizan encuestas de opinión pública, pero no las publican (aunque algunos académicos elaboran y publican encuestas limitadas). Hasta el momento no se han divulgado encuestas relativas a la opinión del pueblo sobre las reformas y los cambios deseados. En 2013 la ministro de finanzas y precios, Lina Pedraza, informó que se había registrado una cantidad importante de impagos a los impuestos a las rentas personales, así como de subdeclaración de ingresos, debido a las deficiencias en la recolección tributaria estatal. La ONAT posee un sistema de información obsoleto (por ejemplo, hay cuentapropistas fallecidos que figuran como inscritos, así como asientos de pagos morosos que en realidad fueron cancelados a tiempo) que debe actualizarse en 2014 y ser objeto de cambios a corto plazo para ajustarse a la nueva etapa de las reformas.<sup>188</sup> La lucha contra la corrupción, uno de los objetivos clave de Raúl, no ha sido acompañada de la necesaria transparencia y rendición de cuentas de las empresas y entidades estatales.<sup>189</sup>

### **Resultados macroeconómicos**

En la mayoría de los casos no es posible atribuir un desempeño macroeconómico a las reformas debido a otros factores que no han podido aislarse. No obstante, conforme se señala en el Cuadro 8, los indicadores macroeconómicos no han mejorado desde la implementación de las reformas.

**PIB.** En el periodo 2007-2009 las tasas de crecimiento disminuyeron debido a problemas internos y a la crisis mundial. Si bien se inició un proceso de

recuperación parcial, el crecimiento se ralentizó al 2,7 por ciento en 2013 (por debajo de la meta de 3,6 por ciento), la sexta tasa más baja en Latinoamérica. El crecimiento proyectado por el gobierno para 2014 es 1,4 por ciento inferior a la meta del 2,2 por ciento.<sup>190</sup> En el periodo 2009-2013 el crecimiento promedio fue del 2,5 por ciento, en tanto que sería necesario lograr un 5 por ciento a 6 por ciento para impulsar el desarrollo adecuado. El ministro Yzquierdo atribuyó el pobre crecimiento al huracán Sandy, al no cumplimiento de los ingresos en moneda convertible, a fallas en la planificación, a malas inversiones, al crédito insuficiente y a la baja productividad laboral.<sup>191</sup> Raúl reconoció que “aún no se nota el efecto del PIB en la economía de la familia cubana promedio”.<sup>192</sup> La formación bruta de capital fijo cayó del 10,8 por ciento al 7,7 por ciento en el periodo 2008-2011, frente al 25,6 por ciento en 1989, siendo el promedio latinoamericano de 22,7 por ciento, y de 50 por ciento en China y Vietnam.<sup>193</sup> En el caso de ambos indicadores, el desempeño ha estado muy por debajo de las metas planeadas.

**Agricultura:** Nova plantea que el sector agrícola es decisivo y estratégico debido a su efecto multiplicador en otros segmentos de la economía nacional; si no se logran los resultados esperados, como ha sucedido en los últimos años, dicho efecto multiplicador es negativo.<sup>194</sup> La producción agrícola disminuyó un 5 por ciento en 2010 y aumentó un 0,5 por ciento en 2012 (un cuarto de la meta del 2,2 por ciento); como porcentaje del PIB sufrió un estancamiento desde 2007 a 2013 (Cuadro 8). El índice de producción muestra que en 2010 (dos años después de la primera ley de usufructo) la producción de todas las cosechas, salvo las de cereales, fue sustancialmente menor que en 2005, aunque en 2013 los frijoles y algunas frutas habían superado ese nivel. Según informes preliminares de la ONEI

<sup>188</sup> *Granma*, 6 de julio, 2013.

<sup>189</sup> Antonio Romero, “Transformaciones económicas y cambios institucionales en Cuba: Una aproximación crítica,” (Washington, D.C.: Brookings Institution, agosto 2014).

<sup>190</sup> “Reunión del Consejo de Ministros: Tomando el pulso a la economía cubana,” *Granma*, 23 de junio, 2014.

<sup>191</sup> *Ibidem*.

<sup>192</sup> Adel Yzquierdo, “Informe a la Asamblea Nacional,” *Juventud Rebelde*, 19 de diciembre, 2013.

<sup>193</sup> Castro, “Intervención en...”

<sup>194</sup> CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y del Caribe 2012* (Santiago, diciembre 2012); Pérez Villanueva.

CUADRO 8. REFORMAS Y DESEMPEÑO MACROECONÓMICO EN CUBA (2006-2013)

Indicators	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>a</sup>
PIB precios constantes (por ciento)	12,1	7,3	4,1	1,4	2,4	2,8	3,0	2,7
Formación de capital <sup>b</sup> (por ciento PID)	10,4	9,7	10,8	5,4	8,6	7,7		
Producción agrícola (por ciento)	-7,5	19,6	0,6	3,3	-5,1	5,0	0,5	
Ibíd. (por ciento PID)	3,2	3,7	3,6	3,7	3,5	3,5	3,7	3,6
Producción de las cosechas (2005=100)								
Tubérculos y plátanos	85,5	92,0	83,5	86,8	87,4	88,5	90,7	86,9
Hortalizas	83,4	81,2	76,1	79,5	66,8	68,8	65,9	75,1
Cereales <sup>c</sup>	101,3	110,7	104,3	118,9	106,7	126,0	137,2	150,4
Frijoles	66,4	91,5	91,5	104,2	75,7	125,2	119,6	122,2
Cítricos	67,2	84,5	70,6	75,6	62,2	47,7	36,7	30,0
Otras frutas	91,1	95,7	90,1	91,3	93,0	99,7	117,8	112,9
Cacao	102,5	66,7	53,2	67,1	82,6	73,0	98,0	
Tabaco	114,2	98,5	82,6	96,9	78,8	76,5	75,0	
Comercio exterior (miles millones pesos)								
Importaciones de bienes	9,5	10,1	14,2	8,9	10,6	14,0	13,9	14,8
Exportaciones de bienes	2,9	3,7	3,7	2,9	4,5	5,8	5,9	5,7
Agrícolas <sup>d</sup> (por ciento del total)	0,5	0,4	0,4	0,5	0,3	0,4	0,4	
Balanza de bienes	-6,6	-6,4	-10,5	-6,0	-6,1	-8,0	-8,0	-9,1

<sup>a</sup> Datos preliminares. <sup>b</sup> Formación bruta de capital fijo. <sup>c</sup> Arroz y maíz. <sup>d</sup> "Productos agropecuarios por grupos".

Fuentes: ONEI, *Panorama Económico y Social de Cuba, 2012* (La Habana, abril 2013); ONEI *Anuario Estadístico de Cuba 2012* (La Habana, 2013); ONEI *Panorama Económico y Social de Cuba, 2013* (La Habana, abril 2014); y cálculos del autor incluido el índice de producción de cosechas.

en 2013 la producción agrícola no azucarera creció un 2,6 por ciento, aunque hubo importantes bajas en comparación con 2012: cítricos, 18 por ciento; tubérculos y plátanos, 4 por ciento (plátanos 26 por ciento y papas 18 por ciento); y frutas no cítricas, 4 por ciento.<sup>195</sup> En 2012 se produjo una caída del 17 por ciento en los huevos y la leche. Por el contrario, las hortalizas aumentaron un 14 por ciento, los cereales un 9,7 por ciento y los frijoles un 2 por ciento.<sup>196</sup> Todos los indicadores de producción, salvo unas pocas excepciones, se encuentran muy por debajo de los niveles de 1989.<sup>197</sup> La Contraloría General de Cuba culpa de la falta de resultados del usufructo a que no

ha sido posible cambiar la mentalidad de las entidades estatales y de sus dirigentes.<sup>198</sup>

Resulta difícil medir el efecto del usufructo en la producción agrícola dado que no se encuentra desglosado dentro del sector CCS/privado (al que debería corresponder), aunque los usufructuarios fueron los únicos que recibieron terrenos estatales ociosos. La Ley de usufructo de 2012, con disposiciones más flexibles, entró en vigencia en diciembre, por lo que no es posible evaluar su pleno potencial hasta que estén disponibles los datos definitivos para 2013. La participación del sector CCS/privado en el total de

<sup>195</sup> Nova.

<sup>196</sup> ONEI, *Panorama Económico y Social de Cuba, 2013*.

<sup>197</sup> Mesa-Lago y Pérez-López.

<sup>198</sup> Gladys Bejarano, "Octava Comprobación Nacional de Control Interno," *Granma*, 3 de marzo, 2014.

tierras cultivadas por cosecha se amplió en el periodo 2011-2012 y ese último año registró un rango de entre 89 por ciento y 97 por ciento, salvo para los cítricos y los frijoles, que mayoritariamente están en manos del Estado. La participación de dicho sector en la producción agrícola total aumentó, oscilando entre el 85 por ciento y el 97 por ciento, con las dos excepciones señaladas. Por último, los rendimientos del sector en la mayor parte de las cosechas fueron mayores que los del Estado. La producción agrícola total prácticamente se estancó en 2012 y aunque la producción estatal disminuyó en nueve de los diez productos, la del sector CCS/privado aumentó en seis de diez, lo cual podría interpretarse como un resultado del usufructo.<sup>199</sup> Sin embargo, los datos correspondientes a 2013 contradicen dicha interpretación. La producción del sector CSS/privado se contrajo en seis productos y aumentó en cuatro, en tanto que ocurrió justamente lo contrario en el sector estatal.<sup>200</sup> Una explicación de esta situación anómala es que los campesinos privados y usufructuarios desvían al mercado productos que deberían entregarse al sistema de acopio estatal, aunque ese debería haber sido también el caso en 2011-2012.

**Exportaciones e importaciones:** La balanza comercial de bienes finalizó con un déficit durante el periodo 2006-2013 y en 2008 alcanzó la cifra récord de 10.500 millones de dólares,<sup>201</sup> lo cual generó insolventia para el pago de deudas. Tras la promulgación de normativas adecuadas, el déficit se redujo, aunque volvió a aumentar a 9.100 millones de dólares en 2013, el segundo más alto de la historia. Debido a un desempeño interno deficiente, la participación del sector agropecuario en el total de exportaciones fue mínima y cayó del 0,5 por ciento al 0,4 por ciento; las importaciones de alimentos representan el 70 por ciento del consumo y subieron de 1.500 a 2.000 millones de dólares en el periodo 2011-2013.<sup>202</sup> La fuerte dependencia económica cubana con Venezuela es

riesgosa dados los problemas políticos y económicos de esta última, a lo que se agrega la falta de resultados macroeconómicos tangibles.

**Comparaciones.** Las reformas de carácter más agresivo implementadas durante los primeros seis a siete años del proceso vietnamita generaron más altas tasas de crecimiento del PIB, mayores inversiones, producción agrícola y exportaciones que en Cuba, a pesar de que dicho país asiático se hallaba sujeto a un embargo estadounidense de similares características.<sup>203</sup> En China y Vietnam el pueblo se encuentra satisfecho con las reformas ya que gracias a ellas se produjo una mejora en la calidad de vida, mientras que en Cuba la falta de resultados económicos y algunos efectos sociales adversos no han suscitado sentimientos tan positivos.

## CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS A FUTURO

Las reformas institucionales avanzan en Cuba y, en términos generales, son positivas. Incluyen el establecimiento de microcréditos, cuentas bancarias y mercados mayoristas para el sector no estatal, la venta de viviendas (que se encontraba prohibida) y la posibilidad de que familiares hereden el usufructo y la vivienda. Se trata de las reformas más importantes efectuadas durante la revolución. Además, muchas de ellas no tienen precedente (despidos masivos de empleados públicos, eliminación o reducción en las gratuidades y servicios sociales, venta de viviendas y relaciones comerciales entre los sectores estatal y no estatal) o han logrado muchos más avances que las reformas anteriores, como en el caso del cuentapropismo. Las reformas están orientadas al mercado. Por ejemplo, en la venta de viviendas o en los servicios prestados por las cooperativas o por los cuentapropistas, los precios se fijan por la oferta y la demanda. Los trabajadores

<sup>199</sup> Sobre la base de los datos de la ONEI *Anuario Estadístico de Cuba 2012*.

<sup>200</sup> ONEI *Sector Agropecuario Indicadores Seleccionados, enero-diciembre 2013* (La Habana, febrero 2014).

<sup>201</sup> Los anuarios de la ONEI hablan de "pesos" sin especificar si se trata de CUP o de CUC; la CEPAL proporciona los mismos datos en dólares.

<sup>202</sup> *Granma*, 15 de diciembre, 2012; Raúl Castro, "Intervención en la Primera Sesión Ordinaria de la VIII Legislatura de la Asamblea Nacional," *Granma*, 7 de julio, 2013; ONEI *Anuario Estadístico de Cuba 2012*.

<sup>203</sup> Pavel Vidal, "Reforma y crecimiento económico: Comparación entre Cuba y Vietnam," Chicago, monografía inédita, Congreso de LASA, mayo 2014.

por cuenta propia son dueños de sus micronegocios y las nuevas cooperativas son administradas por sus miembros que se apropian de las ganancias. Ha aumentado la cantidad de agentes económicos, así como la competencia entre ellos. Las reformas intentan incrementar la eficiencia y la producción, pero no han mejorado la legitimidad y los niveles de incertidumbre han subido.<sup>204</sup> Faltan aún cambios estructurales y componentes clave del nuevo modelo: una reforma integral de precios, la eliminación de la dualidad monetaria, un tipo de cambio realista y la reestructuración del sistema bancario. La implementación de las reformas es lenta (si bien con más dinamismo en los últimos años) y no han generado resultados sustanciales. Las reformas se encuentran muy a la zaga de las aplicadas en China y Vietnam en períodos similares a Cuba y Raúl tiene menos de cuatro años para concluir las. Las reformas cubanas van a contracorriente de la típica terapia de choque latinoamericana, en la que predomina el mercado y la propiedad privada aun en países que en los últimos años han reforzado el papel del Estado. Dada la magnitud de los problemas socioeconómicos acumulados tras 55 años de socialismo estatal centralizado y a la falta de alternativas factibles, es muy poco probable que el proceso de reforma se revierta. A continuación se presenta un resumen de las conclusiones más importantes, así como algunas sugerencias para avanzar más.

**Actualización del modelo.** No se está efectuando una transformación del modelo económico cubano sino que se lo está actualizando gradualmente, preservándose la supremacía del plan central y la propiedad del Estado sobre el mercado y la propiedad no estatal (aunque ambos se han ampliado). La mayoría de los economistas académicos cubanos apoyan una combinación más equilibrada entre economía planificada y propiedad estatal, por un lado, y mercado abierto y propiedad no estatal, por el otro. La actualización del modelo será un proceso largo y complejo, que ha fracasado en otros países socialistas incluyendo a Cuba. En 2014 se tratan de aplicar varios componentes clave del cambio en las más grandes empresas estatales cubanas que

se habían intentado antes y luego fueron abandonados. Se necesitaron 33 meses para organizar un equipo que estudiase y conceptualizase la primera versión del nuevo modelo. El mayor obstáculo para la reforma parece ser el modelo en sí. Si Cuba fuese a seguir un modelo económico de “mercado socialista” adaptado o de economía mixta, como los de China y Vietnam (que poseen un sector privado, mercados abiertos e inversión extranjera junto con un plan indicativo y descentralización de los procesos decisorios) lograría un crecimiento económico mayor y sostenido bajo la égida del partido.

**Usufructo.** La experiencia sino-vietnamita demuestra que la reforma agrícola es de importancia fundamental. La reforma agrícola cubana se ha implementado principalmente mediante el usufructo y ha exigido la promulgación de una segunda ley, que si bien es más laxa que la anterior, sigue siendo restrictiva. A fines de 2012 había 174.271 usufructuarios, aunque 142.862 habían antes trabajado la tierra durante 20 años sin desempeñar un papel importante en aumentar la producción agrícola. Según datos oficiales se entregaron a los usufructuarios 1.500.000 hectáreas de tierras agrícolas, pero es posible que solamente hayan recibido un millón. El tamaño promedio de la parcela era de seis a nueve hectáreas, mucho menor que las 13 o 67 hectáreas que permite la segunda ley de usufructo. A fines de 2012 el 33 por ciento o el 54 por ciento de los terrenos en usufructo no se encontraban en producción, probablemente debido a los obstáculos ya analizados. Aunque hace cinco años que los nuevos usufructuarios han estado trabajando, la producción agrícola disminuyó en 2010, se estancó en 2012 y registró un posible leve aumento en 2013. Cuba podría lograr la autosuficiencia alimentaria en unos pocos años, ahorrarse dos mil millones de dólares en importaciones y generar superávits para la exportación si contara con contratos de usufructo de duración indefinida que otorgaran el derecho de decidir qué cosechar y a quién vender la producción, así como de fijar los precios. Habría que eliminar completamente el acopio.

---

<sup>204</sup> Alonso y Vidal.

**Despidos y ampliación del sector no estatal.** Es necesario contar con información estadística del periodo 2012-2014 que incluya datos precisos desglosados por tipo de empleo. El plan de despidos está muy atrasado respecto a las metas, aunque aun así el desempleo abierto ascendió al 3,5 por ciento en 2012, incluso si se excluye a quienes no procuraban empleo. A partir de 2010 se ha registrado una reducción del sector estatal y una expansión del no estatal. A pesar del aumento en el empleo por cuenta propia y de los miembros de las nuevas cooperativas, con su personal contratado, el total neto de empleos creados no ha crecido lo suficiente para absorber el superávit de trabajadores estatales. Es esencial contar con más flexibilidad para ampliar el sector no estatal y poder despedir a los empleados estatales innecesarios, ahorrar importantes recursos y aumentar los salarios estatales. Para lograr esta meta el Estado debe autorizar que los graduados universitarios realicen por cuenta propia trabajos calificados y de alto valor agregado, además de permitir la existencia de empresas medianas y dejar que las cooperativas sean dueñas de sus negocios, dotar de verdadera independencia a las cooperativas, reducir los impuestos excesivos a los trabajadores no estatales, poner fin a las medidas gubernamentales que generan incertidumbre y expandir el microcrédito y los mercados mayoristas.

**Reformas sociales.** El gasto social sufrió un recorte de 7 puntos porcentuales en relación con el presupuesto estatal y con el PIB. La mayor parte de dichos recortes es racional y eficiente, aunque el desempleo creciente, la disminución en la cantidad de bienes que se venden mediante el racionamiento, la extinción de las gratuidades y la escalada de precios han generado efectos sociales negativos y ampliado la cantidad de personas vulnerables, al tiempo que los gastos en asistencia social se redujeron en un 76 por ciento. La reforma a las pensiones no disminuyó el déficit financiero sufragado por el Estado ni mejoró el equilibrio actuarial. No obstante, continúa brindándose acceso gratuito a la educación y a la salud, y la cobertura de los trabajadores en pensiones es una de las más altas de Latinoamérica. Cuba ha rechazado las reformas sociales estructurales aplicadas en la región las que privatizaron sistemas de pensión y de salud. También evitó la dislocación

sino-vietnamita de dichos sistemas. Sin embargo, se ha deteriorado el acceso a los servicios sociales, así como su calidad. A pesar de la reforma salarial y de los aumentos nominales, el salario real promedio es sólo un 27 por ciento del nivel que tenía en 1989; la pensión real promedio está a la mitad del nivel de 1989. La red de protección social de los necesitados y vulnerables debe financiarse mediante ingresos provenientes de una reforma al sistema tributario. La asignación de fondos de salud podría mejorar con la focalización en las necesidades más esenciales, como infraestructura de agua potable y alcantarillado, hospitales geriátricos y asilos, en lugar de continuar reduciendo a alto costo la ya muy baja tasa de mortalidad infantil. Podrían aminorarse los gastos en educación con la eliminación de programas costosos tales como las becas a estudiantes extranjeros. La lección que Latinoamérica le puede ofrecer a Cuba es no privatizar las pensiones, sino cerrar el régimen actual y crear un nuevo sistema público de pensiones para jóvenes trabajadores (con cuentas individuales complementarias), con una base actuarial sólida, reservas colectivas apropiadas y una administración eficiente que asegure pensiones adecuadas a largo plazo y proporcione recursos para inversiones productivas.

**Vivienda.** Se considera que la vivienda constituye el problema social más grave, aunque el 95 por ciento de la población es dueña de su hogar, la tasa de propiedad más alta de América Latina. A pesar de las medidas dirigidas a la estimulación de la construcción de viviendas, el número de estas edificadas disminuyó un 77 por ciento en el periodo 2006-2013, y de un 70 por ciento a un 29 por ciento respecto de las construidas por particulares, aunque se registró una reversión positiva en 2013. La compraventa de viviendas a precios de mercado libera el capital inmobiliario que había estado congelado durante medio siglo. Entre 2011 y 2013 hubo 125.000 operaciones de traspaso de viviendas, lo que representa el 3 por ciento del total de las existencias. La mayor parte de ellas fueron donaciones, aunque hubo otras 100.000 que fueron ventas, presuntamente informales. Estos magros resultados se deben a los factores siguientes: la oferta supera con creces a la demanda, dado el bajo poder adquisitivo; las inversiones extranjeras

están prohibidas (aunque se realizan ilegalmente); los propietarios no tienen conocimiento del mercado; las reglamentaciones son excesivas; hace más de medio siglo que el registro de la propiedad está desactualizado y sólo el 17 por ciento de los propietarios está inscrito; no se permiten las hipotecas para la residencia primaria y hay una falta de bancos que brinden créditos inmobiliarios; los arquitectos no tienen permiso para trabajar por cuenta propia; no hay suficientes notarios públicos y recién en 2013 los agentes inmobiliarios obtuvieron autorización para ejercer; y ha ocurrido una caída en la producción de materiales para la construcción. A efectos de obtener mejores resultados, los extranjeros (incluso los cubanos emigrados) deberían contar con autorización para comprar viviendas o ayudar a sus parientes a hacerlo, deberían permitirse las hipotecas de las residencias primarias, ampliarse el crédito con la ayuda de otros países y de ONG, los arquitectos deberían poder ejercer su profesión en forma privada, el sector no estatal debería desempeñar un papel en la industria de la construcción y debería constituirse un banco de préstamos para la vivienda como sucede en muchos países latinoamericanos.

**Seguimiento.** Se han creado diversos organismos y mecanismos estatales para fiscalizar las reformas, el más importante de los cuales es la Comisión Permanente, aunque resulta necesario que logren coordinarse e intercambiar datos en forma adecuada. A pesar de los informes periódicos de la Comisión, no existen series estadísticas sobre los efectos de la reforma, lo cual es esencial para las evaluaciones, ajustes, transparencia y rendición de cuentas correspondientes. Es preciso que se realicen debates francos en la Asamblea Nacional sobre los resultados de las reformas, así como evaluaciones críticas por los medios noticiosos.

**Efectos macroeconómicos.** Los efectos macroeconómicos de las reformas son difíciles de evaluar debido a la falta de datos estadísticos y a la incapacidad de aislar otros factores que pueden influir

en el desempeño, aunque la producción agrícola disminuyó o se mantuvo estacionaria en tres de los cuatro últimos años. Es aún más difícil estimar los efectos respecto del PIB, aunque las tasas de crecimiento correspondientes al periodo 2011-2013 se encontraban entre las más bajas de la región y las reformas no han coadyuvado a su aumento. Las exportaciones agrícolas son una fracción ínfima del total y las reformas no han disminuido las costosas importaciones de alimentos debidas a una producción agrícola negativa o estancada.

¿Por qué las reformas son tan lentas y plagadas de obstáculos, impuestos y desincentivos que conspiran contra su éxito? Según Raúl, las reformas son complejas y difíciles, se necesita tiempo para que arrojen resultados y no debe apresurárselas si se quieren evitar errores costosos. Alonso y Vidal plantean que ese ritmo lento puede ser un mecanismo para enfrentar la resistencia de los posibles perdedores, tales como los burócratas.<sup>205</sup> Los opositores críticos señalan que no existe una intención real de reforma y que todas las reformas a la fecha han sido estratagemas para ganar tiempo. Es posible que exista un conflicto en el seno de la dirigencia cubana: los más progresistas propugnan las reformas pero los conservadores (temerosos de la delegación de funciones, de la pérdida del poder económico y del efecto “bola de nieve”) las someten a controles, reglamentaciones e impuestos que justifican con el argumento de evitar la concentración de la riqueza. Dicho conflicto genera avenencias que dan vida a un híbrido ineficaz que hasta el momento no ha dado los frutos necesarios para mejorar la calidad de vida ni para obtener el apoyo y la legitimización del pueblo. Hace más de siete años que Raúl está en el poder, pero sus reformas no han logrado resultados sustanciales. Ha prometido retirarse en febrero de 2018 al término de su segundo mandato quinquenal cuando tendrá 86 años de edad. En consecuencia, le quedan menos de cuatro años para completar los cambios institucionales clave que el país tan urgentemente precisa.<sup>206</sup>

<sup>205</sup> Alonso y Vidal.

<sup>206</sup> El economista cubano Ricardo Torres expresó: “No creo que podamos darnos el lujo de gastar seis años más con temas relevantes en los que debemos avanzar más rápido” (“Las perspectivas dependen de nuestra habilidad,” *Trabajadores*, 18 de septiembre, 2013).



# Crecimiento y reestructuración económico por comercio e IED

## Experiencias de Costa Rica de interés a Cuba<sup>207</sup>

Alberto Trejos

El desarrollo es consecuencia de diversas políticas y características nacionales relativas a cuestiones económicas y extraeconómicas. Ninguno de los países de América Latina es desarrollado ni está cerca de estarlo, lo cual es un claro recordatorio de la ardua tarea que, en su mayor parte, se encuentra aún pendiente. No obstante, la región es sumamente heterogénea, no sólo en términos de ingresos (en donde la diferencia entre el país más rico y el más pobre es de 15 a 1), sino en lo correspondiente a las fortalezas y logros relativos. Varios países latinoamericanos demuestran claros fracasos en el ámbito de sus políticas junto con algunos éxitos que ameritan ser examinados y, quizás, emulados.

El objetivo del presente trabajo es examinar uno de esos ejemplos de progreso: es decir, la internacionalización de la economía costarricense tras la reforma económica que se inició a mediados de la década de 1980, así como la medida en la que representa una referencia útil cuando se analizan políti-

cas dirigidas a las posibilidades de crecimiento de otro de los países de la región: Cuba.<sup>208</sup>

En los últimos 30 años Costa Rica ha instrumentado de manera bastante congruente una reforma significativa de sus políticas de comercio, inversión extranjera y demás sectores conexos, lo cual generó algunos resultados valiosos en cuanto al volumen y composición de sus exportaciones, la composición sectorial de su economía y el volumen y características de la inversión extranjera directa (IED) que atrae. En términos generales el país ha efectuado algunos avances con el transcurso de los años. A título ilustrativo podemos indicar que ocupa el segundo lugar en América Latina en cuanto al aumento acumulativo del producto interno bruto (paridad del poder adquisitivo) en las tres décadas posteriores a 1980 y el primero en la caída proporcional de sus índices de pobreza extrema.<sup>209</sup> El progreso costarricense puede atribuirse mayormente a estos resultados en materia de comercio e inversiones.

---

<sup>207</sup> Este artículo ha sido traducido de inglés al español.

<sup>208</sup> Si se desean consultar encuestas integrales (aunque desactualizadas) de la literatura académica sobre el efecto de la liberalización comercial en el ingreso y el crecimiento, la referencia clásica es la obra de Sebastian Edwards, "Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries" en *Journal of Economic Literature* 31 (September 1993), pp. 1358-1393 y "Openness, Productivity and Growth: What do we really know?" en *Journal of Economic Literature* 108 (March 1998), pp. 383-398. Para referencias más recientes, véase a la introducción de Pedro Ferreira and Alberto Trejos, "On the Output Effects of Barriers to Trade" en *International Economic Review* 47, No. 4 (November 2006) pp. 1319-1340 and "Trade in Intermediate Goods and Total Factor Productivity" en *Review of Economic Dynamics* (2012). Juan Blyde, Carlo Pietrobelli y Christian Volpe, *Políticas de Internacionalización para el Desarrollo Productivo*, Mimeo, (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013), presenta un excelente resumen moderno de la literatura más aplicada. En el contexto de este proyecto véase el trabajo de Richard Feinberg, *The New Cuban Economy: What Roles for Foreign Investment?* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, específicamente dirigido al caso cubano.

<sup>209</sup> Según los Indicadores del Desarrollo Mundial el segmento poblacional costarricense que vive por debajo de la línea de la pobreza (1,25 dólares diarios por persona) se redujo del 9,2 por ciento a principios de la década de 1990 a 2,2 por ciento a mediados de la década de 2000. La línea de la pobreza alternativa (2 dólares diarios por persona) se redujo del 18,8 por ciento al 6,4 por ciento. En términos proporcionales ningún otro país latinoamericano logró una caída mayor en el primer índice, en tanto que solo Chile logró hacerlo en el segundo.

## 1. INTRODUCCIÓN: CUBA Y COSTA RICA

Algunas de las fortalezas aprovechadas por Costa Rica para consolidar esta estrategia de política comercial son similares a las principales ventajas de la economía cubana, en particular en cuanto a la relativa abundancia de capital humano. En este sentido vale la pena considerar la aplicabilidad de la experiencia costarricense a Cuba. Los deficientes índices de Costa Rica en otros ámbitos, como el de infraestructura, intensifican el interés en este caso.<sup>210</sup>

Costa Rica y Cuba representan una interesante posibilidad de comparación por otros motivos además de que las inversiones de ambos países en educación y salud superan con creces las expectativas dados sus niveles (similares) de ingreso y de desarrollo.

- Ambos países asignan un gran valor al papel del Estado en la promoción de una mayor equidad en la distribución del ingreso.<sup>211</sup>
- Si bien Costa Rica se ha alejado de su proclividad pasada a contar con un planeamiento

centralizado, no ha experimentado el ímpetu de la privatización del resto de la región; una gran parte de su economía está aún en manos de empresas del Estado.<sup>212</sup> En otras palabras, algunos de los aspectos de larga data de la economía costarricense, frente a otros ejemplos latinoamericanos, serían más familiares para el analista contemporáneo de Cuba.

- Las fuentes energéticas fósiles y los minerales desempeñan un papel muy pequeño en el acervo de recursos de Cuba, al igual que sucede en Costa Rica, lo cual no es el caso en la mayoría de la región. Esto implica que ambos países deben afrontar los desafíos del crecimiento al tiempo que hacen frente a un empeoramiento en los términos de intercambio. Es preciso contar con crecimiento y con un cambio significativo en la composición industrial del producto y de las exportaciones a fin de avanzar con los objetivos de desarrollo. El capital humano se encuentra en el primer plano en esta estrategia. Es necesaria una mejora en la cantidad y calidad de los puestos de trabajo, así como la generación de condiciones económicas que disminuyan

---

<sup>210</sup> La mayor parte de los analistas acepta las diferentes esferas normativas en las que la mejora ha sido lenta e irregular. La reforma avanzó hacia la estabilización macroeconómica, la reducción del papel del estado en la economía y, especialmente, la internacionalización. En otros ámbitos las políticas han sido erráticas y el gobierno ha perdido su eficacia. Los problemas (financieros y administrativos) relativos a su capacidad de ejecutar proyectos de infraestructura en materia de transporte y energía, la incapacidad de afrontar algunas cuestiones de protección y seguridad, la percepción de la población en general de que existe corrupción entre los empleados públicos, las inquietudes recientes sobre la sostenibilidad financiera a largo plazo de los actuales planes de pensión y de las instituciones, así como el ritmo lento de adaptación del sistema educativo formal frente a las nuevas necesidades, desafíos y oportunidades, constituyen ejemplos de ámbitos normativos en los que Costa Rica no ha logrado el éxito.

<sup>211</sup> Por ejemplo, según datos del PNUD para Costa Rica, en 2009 el ingreso familiar derivado del mercado presentaba la cifra poco envidiable de 0,452 en el coeficiente Gini, así como una relación de 31,2 a 1 entre los deciles superior e inferior. No obstante, gracias a servicios sociales, las transferencias y otras políticas *después* de la intervención gubernamental lograron una transformación en los ingresos familiares netos con cifras mucho mejores: 0,324 en el Gini y una relación de 6,9. Otros datos del PNUD demuestran que a pesar de la gran disparidad en los ingresos de mercado antes de la intervención gubernamental, el porcentaje de jefes de hogar de la categoría "clase media y alta, propietarios, especialistas, profesionales y cuadros gerenciales" aumentó de un 28,5 por ciento de la fuerza laboral en 1987 a un 32,3 por ciento en 1998 y a un 40,9 por ciento en 2008, lo que claramente denota una tendencia positiva. Otros indicadores sociales no han registrado mejoras en el mismo periodo. Además de las políticas de redistribución directa mediante el sistema de transferencias, los mecanismos principales que utiliza el estado costarricense para procurar la equidad son la prestación de servicios universales de salud y educación, el financiamiento de viviendas para personas carenciadas, el esquema de seguridad social (pensiones solidarias) y la protección de los derechos del trabajador. Las acciones en el ámbito de la salud revisten una importancia singular: por ejemplo, el país ocupa el segundo lugar en el hemisferio en cuanto a expectativa de vida (el primero es, precisamente, Cuba). Según el último censo la proporción de hogares en viviendas precarias (es decir, con derechos de propiedad irregulares sobre la vivienda) ha disminuido a un 0,8 por ciento; los que habitan en tugurios (viviendas de calidad inaceptable o que no cumplen con los requisitos legales) bajó a un 0,5 por ciento y los que viven en cuarterías (cuartos de alquiler) es del 0,7 por ciento. Antes de la aplicación del sistema de financiamiento de viviendas los mencionados porcentajes eran de dos dígitos.

<sup>212</sup> El gobierno costarricense cuenta con un monopolio legal del combustible y de su distribución, así como de la distribución de la electricidad, del agua, de la producción de sustancias alcohólicas y algunas otras actividades. En otras actividades se ha quebrado el monopolio legal, aunque el estado aún conserva empresas con una posición dominante y una enorme participación de mercado en el sector de las telecomunicaciones, generación energética y seguros, además de contar con una participación de mercado del 50 por ciento en el sector bancario.

el incentivo de la migración. Se trata de desafíos paralelos que Costa Rica ha abordado con buenos resultados, en gran parte debido a su desempeño en materia de exportaciones y a su capacidad de atraer la IED adecuada.

En la época anterior a mediados de la década de 1980 las exportaciones de bienes y servicios de la economía costarricense, que se encontraba cerrada, ascendían apenas a mil millones de dólares por año. En su mayoría la exportación se concentraba en tres productos agrícolas no diferenciados ni procesados (café, bananas y azúcar) y en las ventas de la base industrial por sustitución de importaciones a un mercado común regional cautivo. Desde entonces, y tras una importante liberalización comercial y la profundización de políticas de fomento, el volumen de exportación se ha multiplicado por 18. Más específicamente cabe señalar que se ha producido una diversificación de las exportaciones de forma tal que los mencionados productos originales representan menos del 8 por ciento del total; ningún otro producto presenta una concentración similar y se exportan 3.000 líneas diferentes de bienes y servicios.<sup>213</sup> La diversificación ha traído aparejada

la sofisticación; la prevalencia de productos y servicios diferenciados<sup>214</sup> (en su mayoría aquellos en los que se pueden utilizar el capital humano y las aptitudes científicas y técnicas) y la capacidad de satisfacer normas de calidad constituyen características competitivas clave. Tal como lo han documentado Umaña y sus colaboradores, a fines de la década de 1980 casi todas las exportaciones industriales eran líneas de productos que generalmente se hallaban en economías o muy pobres o muy cerradas. Desde entonces el país ha modificado la composición de la producción (impulsada por las exportaciones) dirigiéndola a las líneas de productos que uno asocia con los países desarrollados. La gráfica que se presenta a continuación muestra una versión actualizada de su análisis.<sup>215</sup>

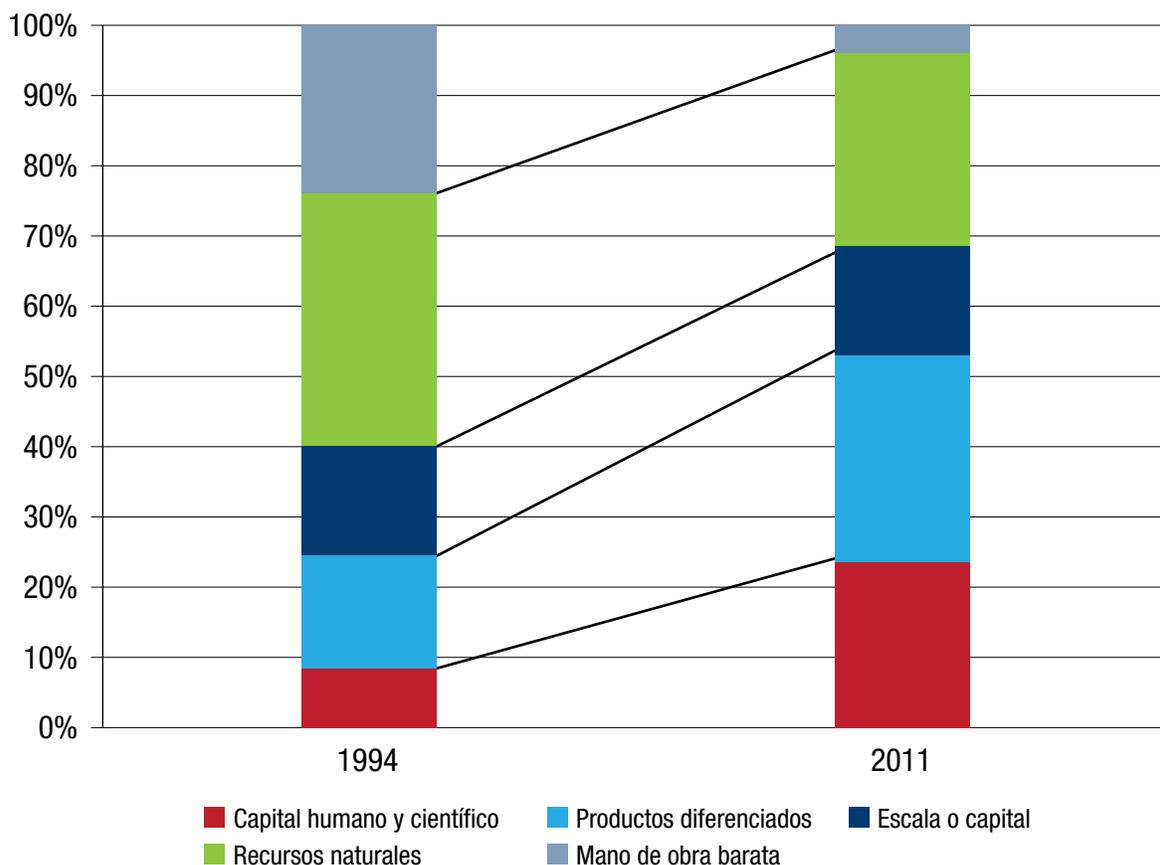
Algunos de los resultados obtenidos no habrían sido posibles si el país no hubiera atraído una cantidad importante de IED. Las empresas multinacionales proporcionan capital que intensifica la productividad de la mano de obra interna sin necesidad de utilizar los fondos de los ahorros nacionales a la vez que importa nueva tecnología al país, además de transferirle a los trabajadores o

<sup>213</sup> A pesar de la importancia del sector de equipamientos electrónicos e informáticos (cerca de dos mil millones de dólares) y médicos (aproximadamente mil doscientos millones de dólares) estas categorías constituyen en efecto una combinación de una diversa serie de bienes y empresas diferenciadas; su peso en relación con las exportaciones totales se encuentra muy por debajo de los niveles históricos de concentración. Por ejemplo, en 1982 los cuatro productos básicos tradicionales representaban el 61,4 por ciento de las exportaciones y el café representaba el 27,2 por ciento.

<sup>214</sup> Los servicios representan un segmento creciente de las exportaciones costarricenses. En la actualidad se acerca al 25 por ciento del valor bruto total exportado (dado que los servicios tienden a estar integradas de manera sumamente vertical representan una porción aun mayor del valor agregado exportado). A partir de fines de la década de 1980 la industria original de exportación de servicios era obviamente la del turismo. Hoy en día Costa Rica percibe cerca de dos mil millones de dólares en ingresos netos por turismo y recibe a más de un millón de turistas. Se trata de una realidad muy importante para un país de 4.500.000 habitantes y un PIB que se acerca a los 45 mil millones de dólares. El turismo costarricense se encuentra sumamente bien posicionado en un nicho de alto valor (el de los viajes ecológicos y de aventura), con niveles envidiables de servicio, duración de las estadías, repetición de las visitas, gastos diarios y otros indicadores similares de la industria. Recientemente se ha producido un rápido crecimiento en las operaciones de procesos comerciales: desarrollo de tecnologías de la información y de programas informáticos, tercerización, centros de atención telefónica, servicios profesionales y de gestión cada vez más complejos y valiosos. A partir de 2010 estos servicios han realizado un aporte neto a la balanza de pagos que supera el efectuado por el turismo; lamentablemente no hay datos estadísticos del valor bruto exportado, niveles de empleo, remuneraciones o categorías similares.

<sup>215</sup> Umaña y colaboradores agrupan en cinco categorías a los productos de manufactura, según si el principal motor de la competitividad de la industria es la existencia de (1) mano de obra barata no calificada, (2) recursos naturales clave para procesar, (3) un mercado cautivo o un bien de capital específico, (4) la capacidad de diferenciar y agregar calidad, (5) personal técnico y científico. La exportación de productos manufacturados de las dos últimas categorías (que podríamos asociar con la oferta de manufactura de un país desarrollado) aumentó desde un nivel de casi cero antes de la reforma, alcanzó un 25 por ciento en 1994 (cuando el total de exportaciones de productos manufacturados llegó a los 1.600 millones de dólares) y en 2011 llegó a la impresionante cifra del 53 por ciento (siendo el total 8 mil millones de dólares). Las primeras dos categorías (que representan la oferta de manufactura más típica en las economías pobres) se encuentran por debajo del 23 por ciento en la actualidad. La exportación de servicios ha sufrido cambios similares: el turismo y los centros de atención telefónica están dando paso a procesos comerciales mucho más complejos. Sanjaya Lall, John Weiss and Jinkang Zhang, "The 'Sophistication' of Exports: A New Measure of Product Characteristics," Working paper 123, *QEH Working Paper Series*, (Oxford University, 2009) diseñaron una técnica de medición para lo que denominan "sofisticación de la producción" que, aplicada en forma multinacional, llega a resultados similares en el caso de Costa Rica. La configuración sectorial de la economía que relaciona con el desarrollo (por ejemplo la estructura de recompensas a las industrias anticuadas o su nivel de externalidades positivas no están a la altura de las nuevas actividades que cuentan con tecnologías más sofisticadas y mejores requisitos en materia de recursos) constituye el tipo de cambio que deseamos ver en la mayor parte de Latinoamérica, y en particular en Cuba.

FIGURA 4. COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES DESGLOSADA SEGÚN EL IMPULSOR CLAVE DE LA COMPETENCIA DE LA INDUSTRIA



Fuente: PROCOMER

proveedores nacionales conocimientos, prácticas óptimas y familiaridad con la industria internacional. Lo que es más importante es que la IED brinda un “acceso a los mercados” diferente, dado que en general lo que sucede es que un país cuenta con la fuerza laboral y con otros recursos que le permiten elaborar de forma competitiva un cierto bien o servicio pero carece de las capacidades organizativas que poseen los empresarios o las compañías. Los ingresos en materia de IED a Costa Rica aumentaron rápidamente y en 2012 alcanzaron un nivel récord: 2.300 millones de dólares. Aun si ya no cuenta con el nivel más alto per cápita en empleos,

ingresos, exportaciones o cambios implícitos en la productividad y composición del producto, puede decirse que Costa Rica tiene las entradas por IED más exitosas de la región, ya que la mayor parte de dichas inversiones se encuentra en el sector de los servicios y manufactura avanzada (que, aunque cuestan menos que, por ejemplo, los proyectos de infraestructura o las inversiones mineras, poseen un mayor potencial transformador).<sup>216</sup>

Partimos de la tesis de que algunos de los aspectos de la experiencia costarricense en materia de comercio e inversiones, en particular en lo relativo a

<sup>216</sup> La IED se presenta en diversas formas: proyectos nuevos en los que la empresa inversionista genera sus operaciones partiendo de cero; adquisiciones, cuando adquiere una empresa en marcha; proyectos de carácter inmobiliario, lo que resulta obvio en el caso de compras de terrenos y recursos nacionales quizás a efectos de desarrollarlos o de establecer concesiones de infraestructura en el marco de la constitución de una empresa local que construye u opera un activo para el estado, etc. En términos de valor, las adquisiciones mineras y las concesiones de infraestructura son operaciones que generalmente implican mayores inversiones económicas.

políticas y estrategias, son de aplicación en Cuba. A tal fin, el resto de la presente monografía se organiza de la siguiente forma: en el capítulo 2 se describen las políticas estratégicas clave que hicieron posibles los mencionados resultados en el ámbito de las exportaciones y de la IED en Costa Rica, además de las razones por las que dichas opciones podrían ser pertinentes y aplicables a Cuba. El capítulo 3 examina algunos de los errores que posiblemente cometió Costa Rica durante el proceso y que podrían evitarse en el caso cubano. El capítulo 4 analiza en profundidad las diferencias clave entre el punto de partida estratégico de Costa Rica a mediados de la década de 1980 y la situación de Cuba en la actualidad. Por último, el capítulo 5 presenta una conclusión en la que se considera lo que es razonable esperar y lo que no podría lograrse en una estrategia como esta, especialmente si no se cuenta con acciones complementarias en otros sectores de la política económica.

## LA ESTRATEGIA DE COSTA RICA EN MATERIA DE COMERCIO E INVERSIONES

Existe una gran cantidad de opciones de políticas, decisiones sociales y elementos intangibles que son la causa subyacente del buen desempeño costarricense en el ámbito de las exportaciones y la atracción de IED. En el presente trabajo intentaremos organizarlos en las categorías que se indican a continuación.

### *Educación y capital humano*

La ventaja competitiva clave para las exportaciones de Costa Rica y, principalmente, para los ingresos por IED al país es la notable productividad de la mano de obra costarricense y, en particular, sus niveles comparativamente altos de capacitación y educación. Durante más de un siglo el país ha realizado gastos importantes en educación pública, capacitación y salud. Los índices de matriculación escolar son altos: por mandato constitucional el gasto

dedicado a educación no puede ser inferior al 6 por ciento del PIB. Los puntajes de pruebas comparativas internacionales (como PISA) son levemente mejores que los de otros países en desarrollo con ingresos similares. La educación académica tradicional se ve suplementada por la enseñanza técnica (en las escuelas secundarias) y por un sistema de capacitación laboral que tiende a estar en línea con las necesidades específicas de los sectores industriales. La expectativa de vida es sumamente alta y la totalidad de la población se encuentra cubierta por un eficiente sistema nacional de salud.

Si bien antes de las reformas económicas Costa Rica estaba relativamente bien dotada en materia de capital humano, su economía no presentaba una gran demanda de ese recurso. La manufactura y los servicios se avocaban a un mercado interno cerrado y subdesarrollado. Los productos agrícolas de exportación, muy simples y sin procesamiento, exigen poca capacitación y sofisticación técnica para su elaboración y gestión. La burocracia estatal representaba gran parte de la demanda de capital humano, lo cual implica que, a medida que avanza la reforma, el ingreso de mano de obra calificada al segmento exportador de la economía se ha facilitado por el *flujo* de ingresantes al mercado laboral y por el *acervo* de trabajadores calificados de más edad que ya se encuentran en él y que cambian de empleo cuando sus aptitudes se ven subutilizadas.

En general los obreros costarricenses poseen una sólida y bien ganada reputación de ser productivos y de contar con aptitudes interpersonales que les permiten operar bien en mercados exigentes o en empresas internacionales. Dichas aptitudes incluyen la capacidad de trabajar en equipo, aprender sobre la base de contenidos abstractos (a diferencia del aprendizaje basado únicamente en la experiencia directa), adaptarse y aprender a medida que progresan, comunicarse de manera eficaz y ser a la vez disciplinados y rebeldemente creativos.<sup>217</sup>

---

<sup>217</sup> Véase la obra de Arce y colaboradores (2012) en la que se presenta una descripción de las encuestas y mediciones disponibles para evaluar la fortaleza histórica de Costa Rica en materia de capital humano, además de los desafíos actuales que enfrenta su sistema educativo, que se señalan en detalle en el capítulo siguiente. Ronald Arce, Ricardo Matarrita, Alejandro Roblero y Alberto Trejos, *Desarrollo del talento humano para competir en la atracción de inversión extranjera directa*, Mimeo, INCAE y CINDE, 2012.

En consecuencia, la mayor apertura de la economía costarricense ha demostrado la existencia competitiva para la exportación de productos, servicios y nichos en un mercado que exige un alto nivel técnico y conocimientos especializados. En el sentido propugnado por Heckscher-Ohlin, la ventaja comparativa del país yace en productos que utilizan intensivamente el capital humano. Además, las características del mercado laboral se han visto modificadas por el surgimiento e ingreso de empresas nacionales y transnacionales que elaboran los mencionados productos para su exportación. Dado que resulta difícil reemplazar o falsear la abundancia de capital humano dichas empresas y productos cuenta con una sólida posición en el mercado.

### ***Apertura al comercio***

Los países cerrados a la importación están cerrados a la exportación. Se trata de un hecho bien argumentado en la teoría económica. Cuando una economía está cerrada a las importaciones la consecuente rentabilidad artificial de los sectores protegidos dirigida al mercado interno desvía recursos que de otra forma se hubiesen asignado a actividades de exportación. Asimismo, los precios internos de los insumos intermedios comercializables son más altos si el mercado se encuentra protegido, lo cual genera un aumento en los costos y un sesgo antiexportador que debilita la competitividad del producto final exportable.

En Costa Rica la liberalización comercial unilateral llegó en forma rápida en la década de 1980. A principios de dicha década, al igual que había sucedido en los dos o tres decenios anteriores, los aranceles promedio eran superiores al 100 por ciento, con tasas prohibitivas para la mayor parte de los productos. Para mediados de la década de 1980 las tasas arancelarias comenzaron a disminuir en forma constante y alcanzaron un promedio de 85 por ciento. En 2002 llegaron al 6 por ciento y en la actualidad son sólo del 2 por ciento. Esto significa que quienes producen para el mercado interno se enfrentan a una competencia internacional en la enorme mayoría de los productos, lo cual ha gen-

erado una presión competitiva que coadyuva al aumento de la productividad, además de permitir que los consumidores adquieran bienes y que los productores obtengan sus insumos a precios más bajos. También ha permitido que la mayoría de los sectores industriales cuenten con una base para el crecimiento de sus exportaciones.

### ***Acceso al mercado***

Costa Rica pertenece al Mercado Común Centroamericano (MCCA), un esfuerzo de integración que ha sido relativamente exitoso en la generación de actividades comerciales. El MCCA se creó a fines de la década de 1950 inicialmente como un mecanismo de expansión del mercado interno y, en consecuencia, aplicó adecuadamente una estrategia de sustitución de importaciones. Cuando la sustitución de importaciones llegó a su fin y las economías de la región se abrieron al comercio mundial el mercado regional perdió importancia, aunque recientemente ha crecido drásticamente: en 2012 representaba hasta 11 mil millones de dólares en comercio intrarregional. Actualmente su motor no es la barrera externa común sino la proximidad geográfica y la complementariedad de estas economías, por lo que tiene sentido que las empresas perciban a la región como un “mercado interno” en lugar de un país único. El programa de integración se encuentra bastante avanzado: la mayor parte de los productos cuenta con un arancel externo común, hay comercio intrarregional de productos con excepción de uno (el azúcar), legislación aduanera, normativa, registros, protecciones sanitarias y fitosanitarias, coordinación de normas técnicas y acuerdos comerciales negociados regionalmente en bloque con diversas partes de envergadura.

El acceso preferencial a los mercados sirve para exportar a los países vecinos y para los mercados que representan más del 90 por ciento del comercio no petrolero. Costa Rica ha negociado acuerdos de libre comercio por cuenta propia y como integrante del MCCA con sus tres principales socios comerciales (Estados Unidos, la Unión Europea y China),

con otros países desarrollados (Canadá y Singapur), con países colindantes (CARICOM, México y Panamá) y con países del hemisferio (Perú, Colombia y Chile). En consecuencia, los productos costarricenses ingresan a dichos mercados con aranceles más bajos y con menos barreras arancelarias que sus competidores más relevantes, como los bienes elaborados en Asia o los productos agrícolas tropicales de América del Sur. Este tipo de acuerdos constituyen una base jurídica vinculante para el comercio y la inversión. Dado que Costa Rica es el socio “pequeño” en la mayoría de estas relaciones tiende a conseguir mejores resultados cuando existe una estructura jurídica vinculante en lugar de una simple interacción informal.

### ***Políticas relativas al tipo de cambio y a las divisas***

La gestión del tipo de cambio es posiblemente la medida macroeconómica más importante que afecta el aumento de las exportaciones. Por otro lado, el nivel del tipo de cambio determina la rentabilidad de las exportaciones, ya que una empresa local tiene mayormente costos en moneda nacional e ingresos ligados a divisas, por lo que el valor relativo de la relación costo-ingresos (es decir, la tasa de rentabilidad) sería proporcional al tipo de cambio.

La volatilidad del tipo de cambio también resulta importante. Agrega riesgos importantes a la producción para exportación ya que introduce una variable entre las unidades en las que se miden los costos presentes y aquellas en las que se miden los ingresos futuros. Generalmente las actividades de exportación implican ciertos riesgos adicionales frente a la producción interna normal, tales como aspectos de la logística internacional, mercadeo transnacional, desempeño de las economías extranjeras, etc. En este marco resulta claro que el riesgo que se añade a la proposición de exportaciones produce un grave daño a las posibilidades de crecimiento.

Algunos países han optado por intervenir en el mercado de divisas para subvaluar la moneda local con el fin de impulsar la estrategia de crecimiento de sus exportaciones. China representa quizás el

ejemplo más claro de esta situación. Aunque no se trata de la opción más deseable para otros fines, como la reducción de la inflación o la conservación del valor de los ingresos internos, es una posibilidad tentadora para impulsar la competitividad de las exportaciones mediante un instrumento sumamente sencillo.

Otros países latinoamericanos no necesariamente recurren a la reducción del valor de sus monedas sino que intentan compensar las fuerzas del mercado. Es el caso de los exportadores de materias primas que cuentan con términos de intercambio inusualmente buenos pero cuyas exportaciones de productos no básicos se ven afectadas por el “síndrome holandés”. También se aplica a países como Costa Rica que poseen un importante ingreso de capitales debido a las actuales distorsiones de los mercados financieros y de las tasas de interés internacionales.

Entre 1985 y 2006 Costa Rica manejó agresivamente su tipo de cambio al mantener el tipo de cambio real a un nivel casi constante a efectos de aumentar la competitividad de sus exportaciones. La política que se aplicó consistía en realizar pequeños ajustes diarios al tipo de cambio fijo nominal que se anunciaban con antelación y se calibraban a fin de igualar la diferencia entre los índices de inflación nacional e internacional.

El propósito original de la política era simplemente eliminar de la ecuación la varianza del tipo de cambio real, aunque con el transcurso del tiempo y debido a que el aumento en la productividad (especialmente en el sector de las exportaciones) superó al de los socios comerciales, el nivel del tipo de cambio se vio distorsionado hacia la subvaluación, lo cual ejerció aún más presión respecto de las exportaciones. Las consecuencias de esa situación se analizan en el capítulo siguiente.

### ***Incentivos***

A mediados de la década de 1980, cuando Costa Rica comenzó a impulsar la promoción de las ex-

portaciones, uno de los instrumentos clave para dicha promoción era el subsidio denominado *Certificado de Ahorro Tributario* (CAT). Se trataba de un activo transable en el mercado financiero que el beneficiario o el adquirente podía utilizar como un crédito al momento del pago de impuestos. Se emitía un CAT a los exportadores por un 15 por ciento del valor bruto cuando expedían un nuevo producto (todos menos los cuatro productos originales de exportación agrícola tradicional) a un nuevo mercado (fuera de Centroamérica).

A pesar de lo burdo del mencionado instrumento (en el sentido de que es probable que algunos de los beneficiarios del incentivo fuesen rentables sin él, otros únicamente realizaban la actividad para obtenerlo e incluso otros hallaron formas simples de corromper el sistema) sirvió para compensar a los primeros empresarios (que en ese momento eran mayormente locales) que ingresaron al sector exportador en nuevas líneas por primera vez. El ingreso era riesgoso e implicó muchos costos previamente no mensurados (determinar la verdadera naturaleza del mercado transnacional, organizar la logística internacional, asumir nuevos riesgos, etc.) que no existían cuando la producción era para el mercado interno.

Se aplicaron a otros sectores (en particular el del turismo) incentivos y subsidios similares, al menos en las etapas iniciales del proceso de crecimiento. Gracias a un mejor diseño no solamente se dirigieron al ingreso a la actividad sino que crearon un vínculo con indicadores del desempeño y con la evolución cuantitativa de la industria.

Resulta difícil alegar que el CAT no fue eficaz para impulsar a algunos posibles exportadores al mercado, aunque es fácil imaginar un mejor sistema de incentivos (al menos en teoría). Hoy día una herramienta como esa no podría motivarse jurídicamente ante la OMC, además de ser políticamente injustificable. Los CAT se aplicaron durante casi

diez años, hasta fines de la década de 1990, cuando quedó claro que eran innecesarios e imperdonablemente caros, aparte de representar una importante fuente de corrupción. No obstante, en otros sitios en los que ha habido poco espacio para la iniciativa empresarial y en donde los riesgos iniciales relativos al ingreso a las actividades de exportación son grandes los incentivos de este tipo pueden tener cabida.

### ***Régimen de la zona de libre comercio***

Otro mecanismo de intervención considerado por algunos como un subsidio es el régimen de la zona de libre comercio (ZLC). En el caso de Costa Rica este mecanismo se encuentra menos relacionado con localidades operadas por el Estado y actúa más como un régimen jurídico-fiscal alternativo en el que pueden participar las empresas que así lo deseen.<sup>218</sup>

Una empresa puede ingresar al régimen ya sea que se encuentre físicamente ubicada en un parque industrial de propiedad privada diseñado al efecto o en una localidad independiente. A fin de reunir las condiciones para ser parte del sistema la empresa debe cumplir ciertos requisitos y someterse a estrictos controles y medidas.

En la primera versión del régimen (la ley estuvo en vigencia hasta 2007) el requisito más importante para una empresa de la ZLC tenía que ver con su desempeño: debía exportar un determinado porcentaje de su producción. A cambio de eso la concesión principal era quedar exenta del pago de ciertos impuestos (incluidos los relativos a las utilidades) durante un plazo que generalmente era de 15 años, renovable si se suscitaban determinadas condiciones extremas. Las empresas debían pagar un canon mucho más bajo por el espacio que ocupaban y los servicios que utilizaban. Se les permitía traer insumos importados y bienes de capital libres de aranceles mediante un trámite rápido significativamente más sencillo que

---

<sup>218</sup> En muchos países, especialmente en África, las ZLC están formadas por parques industriales de propiedad del estado, generalmente en las cercanías de puertos o en zonas desfavorecidas, y ofrecen condiciones especiales a las empresas que operan en dichas ZLC.

el proceso normal de importación y exportación.<sup>219</sup> En la versión actual de la ley (que fue sancionada en el Congreso en 2007) la exención impositiva ya no es total (aunque las empresas de la ZLC pagan considerablemente menos que las empresas comunes) y su magnitud depende de diversas características como los gastos de la empresa en la capacitación de trabajadores costarricenses, sus inversiones en investigación y desarrollo, la reinversión en el ámbito local, el crecimiento, etc. Las disposiciones de la nueva ley dificultan el ingreso al régimen a las empresas de la zona metropolitana del Gran San José, en tanto que lo flexibilizan para aquellas establecidas en regiones con un nivel inferior de desarrollo humano. La condición clave ya no es un requisito de desempeño, que fue declarado ilegal por una resolución de la OMC que interpretó que un incentivo fiscal diseñado de esa forma constituía un subsidio a las exportaciones. En lugar de ello la condicionalidad está vinculada a la industria y a otras características operativas de la empresa. En la actualidad se enfatiza la promoción de las cadenas internacionales de valor, los grupos de empresas conexas y los vínculos entre las empresas nacionales y extranjeras. En particular la exención impositiva a un exportador directo se extiende proporcionalmente a sus proveedores internos de insumos clave. La nacionalidad no constituye un requisito para participar en el régimen.

Las exportaciones de productos manufacturados de las ZLC costarricenses tienen un valor bruto que es 2,5 veces superior al de los que no provienen de ZLC. Las exportaciones de servicios no turísticos provienen en un 50 por ciento (aproximadamente) de las ZLC, en tanto que el 50 por ciento restante se origina fuera de ellas. Los centros dinámicos en el ámbito de los electrónicos, equipamiento médico, ciencias de la

vida y tercerización de procesos comerciales se encuentran en su mayoría dentro del régimen.

Según algunos analistas, este tipo de régimen es simplemente un esquema de subsidios con una denominación distinta. Sostienen que al competir entre sí las diferentes localidades se encuentran en un “espiral descendente” que beneficia únicamente a las multinacionales. Si bien es verdad que eso puede ser parcialmente cierto, el hecho es que las empresas de determinados sectores industriales cuentan con condiciones fiscales muy atractivas en otros sitios y que un país que no compita en esta dimensión posiblemente se verá en dificultades para crecer en dichos sectores.<sup>220</sup> Además, cabe notar que las empresas cuyos beneficios fiscales han caducado optan por seguir siendo parte del régimen de las ZLC aunque las limitaciones y controles legales sean más estrictos, lo que implica que los otros aspectos del sistema (en particular los procesos rápidos de exportación e importación y la proximidad geográfica con otras empresas similares) siguen teniendo valor.<sup>221</sup>

### *Instituciones de fomento*

Costa Rica cuenta con tres instituciones clave cuyo mandato consiste en promover el desarrollo mediante una internacionalización exitosa de la economía.

La primera es una institución especializada: el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), que no es parte de un ministerio de economía ni de relaciones exteriores, como sucede en otros países latinoamericanos. El COMEX es pequeño pero ágil. Históricamente no posee todas las restricciones legales que se imponen a la esfera pública y que afligen al resto

<sup>219</sup> Si una empresa ubicada en una ZLC decide vender parte de su producción en el mercado interno debe pagar los impuestos a las ganancias respecto de esa parte de sus utilidades y los aranceles que correspondan a esa porción de sus insumos.

<sup>220</sup> México, Chile e Irlanda constituyen ejemplos interesantes de alternativas ya que no ofrecen un régimen fiscal diferenciado para este tipo de industrias. Para poder hacerlo realizaron una importante reducción de las tasas impositivas para todas las empresas. En Costa Rica las empresas comunes pagan el 30 por ciento de impuestos a las ganancias; a las empresas extranjeras se les tributa un 15 por ciento adicional por la repatriación de los dividendos. La disminución de estas tasas para la economía en general no resultaría económicamente posible debido a razones fiscales. Asimismo, sería ingenuo esperar que las empresas nacionales y extranjeras que no pagan impuestos en otros lugares se queden en Costa Rica con una tasa impositiva total del 40,5 por ciento.

<sup>221</sup> Algunos ejecutivos de estas empresas le han indicado al autor que la razón para quedarse en el régimen es que las instituciones públicas que se encargan de él toman decisiones prácticamente libres de corrupción y previsibles (es decir, se apegan a la letra y al espíritu de la ley), en tanto que quienes se encuentran fuera del régimen pueden ser objeto de problemas de transparencia y de estado de derecho provenientes del resto del gobierno.

del Estado (por ejemplo, atrae a profesionales de mayor nivel, ofrece mejores salarios y puede contratar y despedir a sus funcionarios a discreción). A pesar de su tamaño y de su mandato limitado se trata de una institución que ejerce influencia política, en especial debido a la atención pública que generan las negociaciones de acuerdos comerciales internacionales. Además de las atribuciones de negociación, aplicación y supervisión de dichos instrumentos y de la política de comercio internacional en general, el COMEX se encarga del fomento de un clima comercial competitivo a efectos de la promoción de las exportaciones.

La segunda, que se encuentra ligada al COMEX por vínculos organizacionales, es la entidad de promoción del comercio de Costa Rica denominada PROCOMER. El financiamiento de PROCOMER proviene de los aranceles por administración de los trámites de importación y exportación y del canon que pagan las empresas de las ZLC. PROCOMER se encarga de fomentar el crecimiento cuantitativo y cualitativo de las exportaciones mediante una amplia diversidad de actividades. Es excepcionalmente flexible en el marco de la generalmente rígida normativa del Estado costarricense (la ley la describe como una institución de “máxima desconcentración”). Entre sus actividades se encuentran iniciativas como el programa Creando Exportadores, que brinda capacitación en mercadeo y logística internacional a los cuadros gerenciales de empresas locales establecidas, además de proporcionar inteligencia de mercado relativa a determinados productos y lugares, servicios de consultoría para pequeños exportadores, reuniones para que posibles compradores tengan acceso a muestras de productos costarricenses e incluso eventos de promoción de la “imagen” de la producción del país. Dirige un programa (Costa Rica Provee) de promoción de vínculos entre las grandes multinacionales que operan en el país y pequeñas y medianas empresas que podrían ser sus proveedores. Cuenta con pequeñas oficinas en algunas de las principales capitales.

La tercera es la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), una ONG fundada en la década de 1980 con el apoyo de la USAID para

contribuir a la capacitación y promoción de pequeños exportadores de nuevos productos agrícolas. Con el transcurso de los años, y especialmente después de que Costa Rica dejara de ser el beneficiario natural de ayuda extranjera, la institución evolucionó hasta transformarse en una pequeña organización local privada financiada con un fondo y con la venta de servicios; su principal propósito es promover los nuevos proyectos de IED en el ámbito de la alta tecnología. Cumple su objetivo al actuar como un vínculo de información y como un especialista en competitividad informal para los posibles inversores después de que se han establecido al canalizar sus inquietudes e inconvenientes, además de asesorar o cabildear al gobierno y al congreso respecto de problemas que sufre el país en materia de competencia por la IED. La CINDE es mucho más pequeña que otras instituciones de su tipo y casi siempre se la cita entre las mejores entidades de fomento de la inversión del mundo y es bastante distinta de las demás ya que no forma parte del gobierno ni se encuentra financiada por el fisco.

Aunque los teóricos de la economía son generalmente proclives a suponer que los empresarios hallarán las oportunidades de rentabilidad que puedan existir, la experiencia costarricense indica que si un país es lo suficientemente pequeño a las empresas extranjeras le llevará un tiempo encontrarlo, y si es lo suficientemente pobre sucederá lo mismo con los empresarios nacionales. Ante la ausencia de instituciones que resuelvan los problemas inmediatos, canalicen la información en ambas direcciones y reduzcan el riesgo y los costos de ingreso es probable que las multinacionales pasen por alto a países como Costa Rica y se dirijan a otros sitios “más seguros” (es decir, más grandes, mejor conocidos o cuya conveniencia sea más fácil de plantear desde la sede de la empresa ubicada a la distancia). Las pequeñas empresas locales usualmente se circunscriben al mercado nacional, que resulta más cómodo.

Este acuerdo institucional ofrece el beneficio adicional de evitar determinados conflictos de interés relativos a los regímenes de IED y ZLC, dado que PROCOMER (la organización a cargo de fiscalizar las empresas y cobrarles los aranceles y cánones) es

independiente de la entidad que promueve su ingreso (la CINDE) y la que autoriza su participación en el régimen de ZLC (el COMEX). El acuerdo ha establecido un entorno acogedor para la posible IED al crear un conjunto de normas previsible, brindar gran cantidad de información que facilite las decisiones y disminuya los riesgos, ofrecer un mediador que pueda ayudar que los inversores y reguladores se comprendan entre sí y, en general, contar con “una voz que está de su lado”, que habla su idioma y comprende sus planteos.

Costa Rica provee un régimen jurídico bastante favorable a la IED. Se dispone por mandato constitucional que toda empresa que opere legalmente en el país tendrá determinados derechos comunes que no dependen de su nacionalidad ni de la de sus propietarios. Costa Rica ha firmado una serie de TLC así como más de 40 tratados bilaterales de inversión que brindan a los inversores un nivel adicional de garantía respecto de dichos derechos, además del derecho a acudir a arbitrajes (generalmente en foros arbitrales de las Naciones Unidas o del Banco Mundial) en caso de vulneración de sus disposiciones. Dado el carácter sencillo de los trámites y el papel de las instituciones de apoyo, los nuevos proyectos productivos de IED dirigidos a las exportaciones encuentran un ambiente sumamente favorable y confiable, con acceso a los excelentes recursos humanos costarricenses.<sup>222</sup>

### ***Política industrial (o ausencia de ella)***

Tradicionalmente en América Latina las políticas tendían a generar distorsiones en diferentes sectores industriales, con fuertes intervenciones del estado que determinaban a qué industrias se ingresaría como empresario y en qué industrias se fomen-

taría el ingreso del sector privado mediante la tributación, los subsidios y otros mecanismos de política “directos”. Aparentemente este tipo de política industrial se basaba en la idea de que determinados sectores y actividades eran deseables y formaban parte del proceso de desarrollo, aun cuando su aumento no surgiera de la mejora en la producción en dichos sectores. Se basa asimismo en el concepto de que el gobierno cuenta con suficiente información y probidad para tomar estas decisiones de políticas en forma sensata y transparente.

Tras la crisis de la década de 1980 muchos formuladores de políticas del hemisferio opinaron que las distorsiones de este tipo causadas por la normativa específicamente sectorial causaba grandes daños y que una mejor opción era la neutralidad en los diversos sectores industriales. Salvo que existieran pruebas claras de externalidades, bienes públicos u otros fracasos de mercado bien justificados que se intentaban compensar mediante las políticas, se pensaba que era mejor aplicar una política horizontal (es decir, común a todos los sectores industriales).

En la actualidad vemos que el péndulo intelectual vuelve sobre este tema, dado que varios estudiosos han planteado que el éxito de algunos de los países asiáticos parece provenir en gran medida de políticas industriales “verticales” bien seleccionadas, conforme lo indican los datos y la narrativa correspondiente. Según este argumento la rentabilidad en los diversos sectores no es el único elemento determinante relativo a la composición deseable de la economía, ya que es claro que existen ciertas actividades que pueden asociarse más estrechamente con el desarrollo y otras con la pobreza.

---

<sup>222</sup> Debe agregarse la advertencia de que, si bien lo indicado precedentemente es cierto para la IED correspondiente a proyectos nuevos orientados a la exportación, no se aplica a otras formas de IED. Por ejemplo, Costa Rica está cerrada a las inversiones mineras (la ley indica que, debido a preocupaciones ambientales, se ha establecido una moratoria para la mayoría de los proyectos mineros) y las instituciones de facilitación no perciben que su papel sea el de promover las inversiones dirigidas al mercado interno, las inversiones inmobiliarias o la adquisición de operaciones en marcha. La legislación que confiere derechos a los accionistas minoritarios es débil. Las restricciones relativas a grandes adquisiciones, especialmente de empresas que cotizan en bolsa son arcaicas. Por último, las empresas que comercian con el estado (en actividades de construcción de infraestructura, de construcción, operación y transferencia de instalaciones públicas, o de provisión de servicios al público en general que se cobran al Tesoro) se enfrentan a una maraña de controles y, lo que resulta aún peor, a actitudes fuertemente inquisitivas por parte del Congreso, la prensa y la Contraloría General. Sin embargo, si dejamos todos estos elementos de lado, el régimen jurídico e institucional costarricense es igual de atractivo que cualquier otro en el mundo en materia de IED para proyectos nuevos privados orientados a la exportación.

¿Acaso las políticas costarricenses de atracción de la IED y de promoción de las exportaciones se concentran en el fomento de la “elección de los ganadores” en sectores industriales específicos? Tal vez la mejor forma de describir la política actual es que el gobierno no selecciona a los ganadores sino que los sigue. En otras palabras, el Estado costarricense no aplica instrumentos de política directos (tales como restricciones al crédito, subsidios tributarios diferenciados, etc.) que sean sectorialmente selectivos. No obstante, las instituciones de fomento cuentan con una diversidad de instrumentos flexibles (como la selección de las actividades en las que se capacita a la fuerza laboral, la realización de investigaciones, la comunicación con empresas, etc.) que se dirigen directamente a industrias específicas basada en datos empíricos de mercado sobre los ingresantes que operan en esas industrias o en actividades “similares”.

A modo de ejemplo puede tomarse el crecimiento del sector emergente de producción de dispositivos médicos y, de manera más generalizada, los insumos que se aportan al sector hospitalario mundial. Resultaría falso manifestar que la normativa considera este tipo de actividad como equivalente a otras, como la costura de indumentaria de algodón. Los dispositivos médicos son el tipo de producto que deseamos ver crecer, dado que exige alta tecnología, emplea a trabajadores bien calificados, brinda el espacio para diferenciar los productos según su calidad y cuenta con otras características que hacen más probable que ese sector surja en un país desarrollado que en uno pobre.

Sería ingenuo que las instituciones de fomento desestimaran el hecho de que ya hemos logrado adquirir algunas empresas de ese sector. Una vez que se logra la presencia de algunos participantes de esa industria se hace más fácil convencer a otros para que ingresen. Además, cuando se produce la prosperidad de ciertas empresas clave del sector aumenta el valor de atraer al país a los proveedores de sus principales

insumos como parte de la política de los “centros productivos” inteligentes.

¿Quiere decir entonces que el país debería ofrecer instrumentos más sólidos tales como las tasas impositivas o servicios públicos diferenciados, subsidios gubernamentales o algún otro mecanismo para fomentar a esa industria a expensas de otras? La respuesta parece ser negativa dado que, en términos generales, el gobierno aún es ineficiente y corruptible al momento de tomar ese tipo de decisiones.

En algunos ámbitos normativos el gobierno sencillamente está “condenado a optar”, si hacemos una paráfrasis de las palabras de Ricardo Hausmann. Por ejemplo, resulta imposible crear infraestructuras y otros bienes públicos sin optar por diseños y localidades que no sean neutrales para todos los sectores industriales. Lo mismo se aplica a la capacitación especializada y a la educación superior.

¿Qué sucede con la actividad agrícola? ¿Qué políticas afectan el uso de la tierra en diferentes cultivos, por ejemplo? En el sector de la agricultura el principal instrumento normativo ha sido la eliminación de los aranceles y de otras barreras a la importación. Debido a sus efectos sobre los precios relativos la liberalización comercial ha inducido cambios en el uso de la tierra: algunos de los cultivos para consumo en el mercado interno dieron lugar a otros más aptos para el suelo del lugar. Con la reducción de los aranceles agrícolas en los últimos 20 años 120.000 hectáreas (es decir, el 25 por ciento de la tierra cultivable disponible) pasaron de ser dedicadas a determinados granos, como el maíz amarillo, a productos exportables que presentan ventajas comparativas. El cambio operado en el margen extensivo explica casi la totalidad del crecimiento de la producción agrícola costarricense de dicho período, el más rápido del hemisferio.<sup>223</sup> De alguna forma la apertura económica y el fomento de las

---

<sup>223</sup> Según datos de la FAO y de TradeStat, Costa Rica es, en orden de magnitud, el sexto exportador per cápita de productos agrícolas y el segundo por área en el mundo fuera del ámbito comercial intraeuropeo. La producción por trabajador en el sector agrícola aumentó de un 40 a un 75 por ciento de producción por trabajador fuera de dicho sector, con la correspondiente convergencia entre los indicadores de desarrollo humano rural y urbano y de pobreza.

importaciones ha constituido *la* política agroindustrial de este periodo.<sup>224</sup>

Otro ejemplo de las incursiones de Costa Rica en la política del desarrollo productivo son los cambios en la legislación relativa a las ZLC dirigida fomentar los vínculos entre empresas nacionales y extranjeras, la participación de las empresas locales en las cadenas de valor internacionales y en la dinámica positiva en los centros productivos como los de artículos electrónicos, de manufactura avanzada, de dispositivos médicos o de tercerización de procesos empresariales. En esos casos más que la promoción de un sector específico la política tiene por objetivo lograr una correcta dinámica de mercado.

### **Competitividad**

El desempeño de Costa Rica en la esfera de la competitividad (entendida como la calidad y disponibilidad de características e instituciones que, si bien no están controladas por determinadas empresas, afectan la productividad total de los factores) es sumamente diverso. A título ilustrativo pueden citarse los resultados del Índice de Competitividad Global compilado por el Foro Económico Mundial: el país ocupa un puesto desalentador en las áreas que el índice considera sencillas y básicas, en especial en todas las categorías relativas a la infraestructura.<sup>225</sup> Por otro lado, Costa Rica posee un muy alto nivel de desempeño en los indicadores de esferas más complejas que asociaríamos con el desarrollo (especialmente las correspondientes al capital humano y a la preparación tecnológica).

La filosofía organizativa de muchos de los servicios productivos costarricenses constituye parte de la problemática. Tomemos, por ejemplo, la infraestructura. La red está estructurada muy “de abajo hacia arriba”, con una notable subinversión en las arterias clave (grandes puertos, aeropuertos y carreteras principales) pero no en la gran trama de capilares. Un ejemplo: la autopista que une al aeropuerto con las dos ciudades principales tiene la mitad de los carriles que necesita, por lo cual los embotellamientos son constantes, pero casi todos los pueblitos cuentan con una ruta de acceso pavimentada, electricidad, agua limpia y telecomunicaciones, además de una estructura escolar y de salud. El fracaso de lo primero es muy visible y se encuentra claramente documentado, aunque tal vez el éxito de lo último sea más importante, en especial en lo relativo a la competitividad de industrias como la agrícola y la del turismo, así como la participación de la población rural en el mercado laboral de los nuevos sectores.

Al igual que sucede en el caso de la infraestructura, los trámites y costos de los procesos burocráticos resultan extremadamente pesados. El otorgamiento de permisos para la construcción lleva generalmente varios meses, las decisiones regulatorias se rigen por la forma más que por el contenido y en muchas ocasiones los operadores privados quedan a la espera de resoluciones. Los muchos intentos de facilitación y simplificación de los trámites que se efectuaron fracasaron en términos generales debido a que la mayor parte de la carga regulatoria parece provenir de mandatos judiciales. El actual clima

---

<sup>224</sup> Esta situación no resulta ideal. Hubiésemos esperado que se lograra la combinación de los efectos purificadores y de mejora de la productividad de la liberalización comercial a lo largo del margen extensivo con una política gubernamental más activa a lo largo del margen intensivo a efectos de hacer frente a las muchas externalidades, bienes públicos, distorsiones sociales y de otra naturaleza en el mercado que son comunes en el sector agrícola. Lamentablemente este tipo de acciones por parte del estado costarricense en materia agrícola se vieron sacrificados durante las décadas de ajuste del cinturón fiscal de 1980 y 1990. Esta situación significó que el costo social de este cambio eficiente en el uso de la tierra fue más alto de lo necesario: muchos establecimientos agrícolas terminaron cambiando de dueño para poder cambiar de cultivos. Para un análisis más profundo de estos temas consúltese la obra de Alberto Trejos, “Trade, the Efficient Use of Land, and Agricultural Productivity: the Case of Costa Rica and Lessons for Africa” en *Perspectives In Agriculture: Strengthening Africa’s Performance*, Discussion paper 2010/06, (Brenthurst Foundation, 2010).

<sup>225</sup> Por otro lado, la medición de varios de los componentes del índice sobre la base de encuestas de opinión en lugar de datos concluyentes lleva a la exageración. A modo de ejemplo, en la categoría “puertos marítimos” Costa Rica se ubica detrás de algunos países africanos sin salida al mar y de Nicaragua, nación vecina cuyas empresas hacen uso de los puertos costarricenses en lugar de los suyos propios. En cuanto a categorías de evolución sumamente lenta (volvemos a dar el ejemplo de la infraestructura) las oscilaciones del índice tienden a ser bastante amplias y a estar correlacionadas con la popularidad a corto plazo del gobierno. No obstante, los datos sirven para proporcionar una imagen general.

político del país lleva a un aumento, y no a una disminución, de la regulación. En una medida menor (y solamente menor) las empresas exportadoras y, en especial, la IED se encuentran algo aisladas de este problema gracias a las características del régimen de las ZLC. No obstante, aunque el entorno político e institucional de Costa Rica parece ser perfecto para las empresas que utilizan recursos privados para la exportación (y, en consecuencia, sólo se relacionan con el gobierno en su papel de regulador), puede suceder que aquellas que necesitan interactuar con el Estado como cliente o proveedor clave se encuentren insertas en una maraña de normas confusas, corrupción, burocracia lenta y decisiones erráticas.

El país ha realizado una inversión consciente en su marca comercial, cerciorándose de que el rótulo “Hecho en Costa Rica” agregue valor en lugar de sustraerlo. En mediciones realizadas en un estudio de 1996 por investigadores de la escuela de comercio INCAE se señaló que el hecho de estar ubicadas en Costa Rica le permitía a las empresas de turismo cobrar precios con una prima de 15 por ciento. Las campañas del tipo “sin ingredientes artificiales” han posicionado muy bien los méritos ambientales del país entre los posibles viajeros. En lugar de desperdiciar grandes presupuestos en publicidad masiva sumamente cara, CINDE y PROCOMER concentran sus mensajes en reuniones de la industria y en relaciones públicas presenciales en las que se maximizan los beneficios.

Una última categoría que vale la pena mencionar es la de las relaciones laborales, en la que Costa Rica presenta un desempeño comparativamente bueno según el Índice de Competitividad Global. Se trata de una esfera que muestra importantes diferencias entre los diversos países y constituye un sólido determinante de la productividad y de la flexibilidad del sector productivo así como del bienestar de la población en general.

Los derechos de los trabajadores son de suma importancia y deben ser protegidos si los frutos del desarrollo han de compartirse adecuadamente. Los

mecanismos con que los asalariados representan sus intereses y las formas en las que se instrumentan sus derechos pueden constituir una virtud institucional adicional en algunas jurisdicciones (mediante la generación de consenso, la facilitación del intercambio de información y la creación de incentivos positivos para el buen desempeño), en tanto que en otras se transforman en una fuente de costos y volatilidades, impiden la movilidad entre las industrias y destruyen la creatividad, prolongan el desempleo y fomentan una mala asignación de recursos que afecta la productividad de la mano de obra.

Costa Rica demuestra ser un caso muy interesante en esta materia. Su fuerza laboral se encuentra bien protegida por leyes que datan de la década de 1940, tales como la de un sistema nacional de salud que brinda cobertura obligatoria, un régimen jubilatorio universal y obligatorio (que actualmente se encuentra plenamente financiado), un sistema de generosas indemnizaciones por despido y de compensaciones por accidentes de trabajo, por maternidad y discapacidad, así como una larga serie de prestaciones sociales. La ley garantiza estos derechos a todos los trabajadores, no se restringe a determinadas relaciones obrero-patronales y el asalariado puede exigirlos por medio del Estado, que es quien asigna los recursos para control y cumplimiento de las leyes laborales.

En ese marco los trabajadores cuentan con una protección adecuada, en formas previstas por la ley. Las empresas saben exactamente cuáles son las reglas del juego mediante un mecanismo institucional mucho menos contencioso y despilfarrador que el de la negociación colectiva. En consecuencia, la afiliación sindical en el sector privado es notablemente baja: la mayoría de los empleadores y de los empleados prefieren organizarse según las normas del “solidarismo”, un convenio colectivo de trabajo de características muy peculiares.

El *solidarismo* organiza a los trabajadores en asociaciones que funcionan en forma independiente a nivel de la empresa y no del sector industrial. Generalmente mantienen un contacto estrecho y directo

con el empleado, con el delegado sindical y con el empleador, el cual realiza a nombre del trabajador un depósito mensual al sindicato para lo que sería la indemnización por despido y que se utiliza a favor del empleado en una estructura similar a la de una caja de ahorro y crédito. El trabajador conserva el dinero independientemente si la extinción del contrato laboral se debe a un despido o a otras razones.

Muchos sindicatos de solidaridad diversifican sus actividades: por ejemplo, algunas empresas tercerizan a sus asociaciones solidarias ciertos servicios e insumos, o las incorporan a mecanismos de reparto de beneficios. De esa forma el empleador encuentra una forma de mejorar el bienestar, la moral y la productividad del trabajador, en tanto que este último percibe beneficios y ve que sus intereses están de acuerdo con los de la compañía. La enorme mayoría de los empleados del sector privado costarricense opta por participar en las asociaciones solidarias en lugar de formar parte de los sindicatos más tradicionales y agresivos.<sup>226</sup> De esta forma se genera una situación en la que casi no existe agresividad ni tensión en las relaciones obrero-patronales. En consecuencia las relaciones entre empleados y empleadores son muy poco contenciosas.

## ERRORES Y LECCIONES

Señalamos que la riqueza del capital humano costarricense y el resultado de varias décadas de inversiones en salud y educación representan la principal ventaja competitiva del país. No obstante, existen algunas debilidades progresivas en el sistema educativo que ponen en peligro la sostenibilidad del éxito logrado y la capacidad de ampliar los servicios a toda la fuerza laboral y al resto de la economía.<sup>227</sup>

En los últimos años el planeamiento educativo se ha dedicado al aumento del presupuesto asignado a la

tarea y de los índices de matriculación en todos los niveles, especialmente en el segmento correspondiente al grupo etario que concluye la escuela secundaria. Si bien es cierto que estas cuestiones son de importancia, no constituyen el único ámbito en el que se puede mejorar el sistema.

En primer lugar debemos considerar la combinación entre la educación técnica y de formación profesional, por un lado, y la enseñanza tradicional en humanidades por el otro. A pesar de que los estudiantes demuestran un interés considerablemente mayor en la primera (con tasas de deserción sumamente bajas), únicamente incluye al 7,5 por ciento de las plazas disponibles en las escuelas secundarias, porcentaje que se encuentra en disminución.<sup>228</sup> Entretanto, al igual que sucedía hace medio siglo, la vía tradicional es la de la preparación para la universidad, que es aparentemente inútil para aquellos alumnos que saben que no van a asistir a ella. Los empleadores y los estudiantes creen que la educación culmina en el “tercer ciclo” (es decir, finales del noveno grado en EE.UU.) y el resto de la educación secundaria se valúa únicamente como un requisito para la universidad carente en apariencia de valor intrínseco.

La Universidad pública presenta otra combinación de problemas: la cantidad de plazas asignadas a la ingeniería, a las ciencias básicas, a la informática y a la formación de profesionales de la salud queda muy por debajo de la demanda de los estudiantes y del mercado. Un gran número de postulantes a esas disciplinas se ven alejados de ellas y de las oportunidades que presentan y reorientados a la educación y a las ciencias sociales. Treinta años consecutivos de excesos de postulantes en algunas disciplinas y de exceso de vacantes en otras no han llevado a que el sistema reasigne sus recursos. El problema se profundiza debido a que los planes de estudios

<sup>226</sup> Algunos analistas cuestionan si se trata realmente de una opción, dado que en general los empleadores son tan propicios a incentivar el *solidarismo* como a desalentar la constitución de sindicatos. Mi experiencia indica claramente que los trabajadores parecen valorar sólida y sinceramente la oportunidad del *solidarismo*, en tanto que no les resultan tan atractivos el radicalismo de los sindicatos tradicionales (prevalcientes entre los empleados del sector público) y su inclinación por la participación política más que en la representación sindical.

<sup>227</sup> La mayor parte de las ideas y datos de esta sección provienen de la obra de Arce y colaboradores.

<sup>228</sup> A modo de referencia, señalamos que las escuelas secundarias técnicas y de formación de profesionales alcanzan al 75 por ciento de los estudiantes en Finlandia, al 66 por ciento en Alemania y a más del 50 por ciento en la mayoría de los demás países europeos a pesar de que los índices de matriculación en la educación superior son mucho más altos en esos países que en Costa Rica.

universitarios son sumamente rígidos, lo que obliga a los estudiantes a especializarse en un campo con poca flexibilidad para la capacitación combinada con otras habilidades, o incluso a graduarse como generalistas familiarizados con diversos ámbitos. Los procesos de producción de la actualidad, especialmente en la provisión de servicios exportables como la tercerización de procesos empresariales exigen trabajadores que cuenten con aptitudes en diversas esferas, premiándolos por ellas, en tanto que el mercado cuenta con muchos especialistas disponibles. Hay un empeoramiento de las aptitudes interpersonales de los graduados de las universidades costarricenses, mientras que cuando se midieron aptitudes similares entre los operarios los resultados fueron ejemplares.

El proceso de reducción arancelaria, que fue clave para el éxito en las exportaciones, podría haberse perfeccionado. En la década de 1980 Costa Rica logró abrirse al comercio en forma muy agresiva mediante una disminución arancelaria gradual y unilateral, seguida de una reducción de barreras más lenta asociada con las negociaciones de comercio internacional de la década de 1990. En términos generales esta situación fue políticamente difícil, aunque los resultados han sido sumamente satisfactorios. Aun así existen tres puntos débiles que deben ser examinados.

En primer lugar, el proceso de eliminación arancelaria gradual no fue equilibrado para todos los productos: los aranceles bajaron muy rápidamente en la mayoría de los sectores, con excepción de algunos productos, particularmente los cultivos, cuyos productores tenían la fuerza política necesaria y lograron conservar intacta la protección. Las discrepancias y distorsiones de precios generadas por esta situación fueron de importancia y los intereses creados en la esfera política fueron proporcionales.<sup>229</sup>

En segundo lugar, en algunos casos la eliminación arancelaria gradual se realizó de forma muy rápida, sin que a los productores afectados se les ofreciera ningún tipo de apoyo paralelo. Muchos establecimientos agrícolas tuvieron que cambiar de dueño para lograr una modificación de la producción de los cultivos. En dichos casos, el costo de la transición habría sido mucho menor si se hubiera aplicado una combinación de políticas diferente.

En tercer lugar los sectores de importación, distribución y venta al por menor de determinados bienes se encuentran muy concentrados en oligopolios o monopolios. En esos casos la reducción de las barreras a la importación no se refleja en forma automática y plena en los precios relativos internos, lo cual menoscaba los beneficios que surgen del comercio. Si bien la legislación antimonopolios de Costa Rica es relativamente moderna, las instituciones encargadas de la materia son débiles y, más específicamente, se concentran principalmente en otras industrias.

La reducción a casi cero de la volatilidad a corto plazo del tipo de cambio real fue una opción inteligente ya que generó un entorno mucho más seguro que permitió que los empresarios experimentaran con el ingreso a los mercados de exportación y que las empresas nacionales y extranjeras pudieran lograr una mayor previsibilidad en cuanto a sus utilidades.

El mecanismo elegido implicó que el nivel promedio del mencionado tipo de cambio real permaneció prácticamente constante durante casi 30 años. Dado que la productividad aumentó en forma más rápida en Costa Rica que en los otros socios comerciales a finales del periodo, el Banco Central exigió operaciones tan grandes en el mercado de divisas para poder aplicar la normativa que perdió en gran medida el control de su política monetaria general.

---

<sup>229</sup> Es probable que el peor caso lo presente el arroz, un cultivo con unos pocos productores industrializados, de gran tamaño y sumamente competitivos que no necesitan protección alguna para ser rentables y que conviven con varios pequeños productores que operan en terrenos sin irrigación adecuada, para los cuales el mejor apoyo consistiría en ayudarlos a realizar la transición hacia otros productos más propicios para sus tierras. Si bien la política ha sido la de mantener un alto nivel de protección y un vasto sistema de subsidios en nombre de estos últimos, los mencionados instrumentos se diseñaron de tal forma que la mayoría de los beneficios son recibidos por los primeros. Las obras de Umaña (2009) y Jorge Cornick, *La organización del sector público para PDPs exitosas*, Mimeo, (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011) presentan interesantes descripciones de la situación.

Esta realidad también implicaba que una vez que se reformara el sistema para permitir un mejor control monetario y una disminución de la inflación la enorme apreciación resultante constituiría un importante obstáculo para el aumento de las exportaciones.<sup>230</sup>

Los CAT (los subsidios a la exportación descritos en el capítulo anterior) dejaron mucho que desear. Se elaboraron a fin de que el subsidio fuera proporcional a una variable fácil de calcular (en este caso, el valor bruto de la exportación) para que se redujera al mínimo la subjetividad del cálculo. A pesar de ese fundamento el sistema de los CAT resultó muy fácil de manipular (por ejemplo mediante la falsificación de facturas) e incluso de corromper. A título ilustrativo exponemos el caso de una empresa que sencillamente se autoexportaba hielo a pérdida. Además, aunque es claro que varios empresarios necesitaban un estímulo para dar este paso hacia lo desconocido, incentivar a todo el mundo de la misma forma fue posiblemente una decisión menos que óptima. Probablemente hubiera sido mejor calibrar los parámetros del mecanismo de apoyo con los elementos más específicos de la operación, especialmente si el pago no se había efectuado en un equivalente al efectivo sino mediante una asignación de recursos para reducir algunas ineficiencias y costos reales que debía enfrentar el exportador. Por último, está claro que el subsidio estuvo vigente por un periodo demasiado largo y, en el mejor de los casos, debería haber sido una política de transición muy al principio del proceso de reforma.

En el capítulo anterior se describió el sistema de ZLC y su reforma en 2009. Aunque resultó controvertido, sostenemos que dicho sistema es necesario para conservar la competitividad de ciertos sectores para los cuales el tratamiento tributario era demasiado heterogéneo entre los diversos países. Los cálculos de Delgado y Trejos<sup>231</sup> sobre las

contribuciones impositivas directas e indirectas de una gran empresa en el sistema de la ZLC concluyen que el aporte indirecto (el pago adicional que hacen al Estado los trabajadores, prestadores de servicios y propietarios de recursos debido a que sus ingresos son más valiosos de lo que habrían sido si efectuasen sus ventas a terceros) es mayor que la exención tributaria. En términos netos el sistema no constituiría un drenaje (al menos no de importancia) de ingresos tributarios. No obstante, el diseño, negociación y cabildeo de las reformas de 2009 dejó varias lecciones que habrían sido de utilidad en etapas anteriores. En primer lugar, no habría sido necesaria una exención tributaria plena, dado que podrían haberse aplicado las pequeñas tasas positivas que generan algún nivel de ingresos si se hubieran diseñado de forma tal que se netearan de los créditos tributarios en el país de origen. En segundo lugar, una vez que se cuenta con un impuesto positivo, aun con una alícuota baja, pueden proporcionarse incentivos tales como créditos contra dicho impuesto a fin de que las empresas puedan hacer lo que los gobiernos estiman deseable o que el mercado no logra proporcionar plenamente, como actividades de capacitación o de investigación y desarrollo. En tercer lugar, el incentivo no creaba una diferencia en las condiciones para ingresar a una ZLC en el área más desarrollada del país y en la periferia, sumamente pobre. La similitud en las normativas significaba que el Estado no podía presionar a las empresas para que se instalaran en zonas menos desarrolladas. Además, con el progreso del país las empresas en los sectores más atrasados dejarían el área metropolitana. Pero en lugar de reubicarse en una zona más pobre de Costa Rica se trasladarían a otro país. En cuarto y último lugar, desde el principio el sistema de ZLC debería haber contenido y haberse extendido no solamente a los exportadores directos sino también a sus proveedores locales. Por lo menos deberían haberse diseñado normas para evitar la creación de una distorsión negativa que

---

<sup>230</sup> Con la flotación de la moneda se presentaron otros fenómenos que han conspirado en contra de la apreciación del colón, tales como la afluencia significativa de capitales de financiamiento a corto plazo causada por las distorsiones en los mercados internacionales tras la gran recesión. Al momento en que se elaboraba el presente trabajo (a mediados de 2013) el colón se había apreciado en términos reales casi un 40 por ciento en relación con el cuatrienio precedente, lo cual generó una importante desaceleración y dificultades en el aumento de las exportaciones.

<sup>231</sup> Félix Delgado y Alberto Trejos, *El Impacto macroeconómico de la presencia de INTEL en Costa Rica*, (Consejeros Económicos y Financieros, 2006).

llevara a las empresas a intentar procurar sus necesidades en el exterior dado que hacerlo localmente imponía una carga administrativa onerosa.

Por último trataremos temas relativos a la competitividad en materia de exportaciones. La lección extraída de todos los países exportadores exitosos es que en lugar de esperar el ideal en todos los aspectos de la productividad y del clima comercial debe hallarse una combinación positiva de características o ventajas atractivas. Podría argumentarse que en el caso costarricense el entorno macroeconómico, el capital humano, la calidad de la mano de obra, la claridad del estado de derecho, el régimen fiscal favorable, las instituciones de ayuda y las acogedoras relaciones laborales constituyen una combinación ganadora. No obstante, algunas de las destacadas debilidades actuales generan daños y entrañan un grave costo.

El estado deficiente de la infraestructura del país es probablemente la debilidad competitiva más importante de Costa Rica. Por razones que no son pertinentes en el presente estudio<sup>232</sup> el gobierno ha perdido su capacidad de realizar legalmente proyectos de infraestructura del tamaño que fuere tras un paréntesis de un decenio en dichas inversiones que se debió a la crisis financiera de principios de la década de 1980. Nos acercamos a una situación en la que el costo de la mala infraestructura logística y las complejidades y demoras asociadas con las interacciones con el gobierno y con la normativa en general resultan demasiado onerosas como para compensar otras características positivas, por más valiosas que sean.

La energía es otro de los aspectos de competitividad general que es motivo de preocupación. A finales de la década de 1990 Costa Rica se transformó en uno de los pocos países del mundo que no exigía combustibles fósiles para la generación de electricidad gracias a las décadas de inversiones en energías

renovables realizadas por la empresa pública, ICE. Se trató de un logro ambiental sumamente significativo, además de una garantía de provisión de energía de alta calidad cuyo precio no varía con el del petróleo. En los últimos años la construcción de instalaciones de generación energética se ha rezagado. En la actualidad el 9 por ciento de la energía es generada por hidrocarburos. Si no se ponen en funcionamiento nuevas plantas esa cifra podría llegar al 50 por ciento en 2021. El problema se debe a las mismas limitaciones a la inversión pública señaladas precedentemente, un conjunto de barreras establecidas por el Estado y el congreso en contra de las inversiones privadas a esos efectos (impulsadas por un razonamiento ideológico), además de decisiones deficientes relativas a las condiciones de precio y tipo de cambio.

## CONCLUSIONES RELATIVAS A LA CAPACIDAD DE APLICAR ESTA ESTRATEGIA EN CUBA

La cuestión que resta es la aplicabilidad del caso costarricense a la realidad cubana. Las similitudes entre las posibles fortalezas competitivas de ambos países nos llevan a creer que algunas de las experiencias descritas en los capítulos precedentes podrían ser de algún valor y utilidad para los formuladores de políticas cubanos. Es preciso determinar otras similitudes y oportunidades, como una comparación detallada y cuantitativa entre el acervo de capital humano de los dos países, a efectos de establecer el valor del esfuerzo y calcular dónde pueden encontrarse los beneficios más fácilmente obtenibles.

No obstante, se plantean inmediatamente algunas inquietudes y cuestiones pendientes. Una de ellas es el papel del empresario cubano. Aunque prominente, el actor principal de la historia costarricense no es la IED, sino la empresa local de exportaciones.

---

<sup>232</sup> En vez de eso, véase a Jorge Cornick y Alberto Trejos, "Political and Institutional Obstacles to Reform", en *Growing Pains in Latin America*, comp. Lilliana Rojas-Suarez (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2009), pp. 153 – 191.

Es sencillo imaginar que el objetivo de Cuba, con ajustes limitados en su estructura económica actual, es atraer las impresionantes multinacionales que ha atraído Costa Rica. La aplicabilidad de esta historia al crecimiento de Cuba depende en gran medida de la capacidad del empresario cubano de hacer su parte o de la empresa estatal cubana de ocupar su sitio. No es nuestro objetivo ni nuestro lugar recomendar un diseño económico adecuado para Cuba. No obstante, nos sentimos obligados a identificar puntos en los que la analogía entre Costa Rica y Cuba se vea más desafiada.

Otra dificultad de aplicar algunas de estas realidades al caso cubano surge del marco temporal. La economía mundial de hoy en día es muy diferente de la de principios de la década de 1980. Un ejemplo de ello es que, antes de la ola actual de TLC,

los países ricos estaban dispuestos a otorgar a los socios más pobres un acceso preferencial unilateral al mercado. Otro es la inflexibilidad de las actuales normas multilaterales relativas al diseño de nuevas ZLC (o, en general, de otros esquemas de subsidio a las exportaciones) para países de ingresos medios.

Por último, el clima macroeconómico de la actualidad (por no mencionar las peculiaridades de la gestión macroeconómica cubana) impone algunas limitaciones respecto de ciertos elementos como la política de tipo de cambio real y la convertibilidad de la moneda, entre otros.

A pesar de estas dificultades proponemos que algunos componentes del caso costarricense son de aplicación e interés para Cuba, lo cual le da propósito al proyecto general al que pertenecen estas páginas.



# La reforma monetaria en Cuba hasta el 2016: Entre gradualidad y “big bang”<sup>233</sup>

*Pavel Vidal Alejandro and Omar Everleny Pérez Villanueva*

## INTRODUCCIÓN

Los objetivos generales de la reforma cubana quedaron a grandes rasgos expuestos en el documento “Lineamientos de la Política Económica y Social”, aprobado en 2011 durante el 6to Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC). En el capítulo sobre la política monetaria y financiera se destacan dos objetivos, en primer lugar estaríamos hablando de la expansión de las microfinanzas, objetivo para el cual ya está vigente una legislación y en el que se avanza de forma paulatina; en segundo lugar, se menciona la dualidad monetaria, asunto sobre el que no se han decidido aún acciones concretas y existe una gran incertidumbre. Estos dos parece que constituirán los elementos de cambios más relevantes en la política monetaria y financiera como parte de la reforma que avanza en la economía cubana, y que se ha planteado el año 2016 como fecha límite para el cumplimiento de sus objetivos.<sup>234</sup>

A partir del 20 de diciembre de 2011 tres bancos comerciales estatales abrieron el crédito bancario y los servicios financieros a cuentapropistas y microempresarios e incrementaron las facilidades

bancarias a los trabajadores agrícolas privados. La nueva legislación ya ofrece resultados positivos pero discretos.

Sobre la dualidad monetaria se han levantado nuevas expectativas desde finales de 2013 a partir de la nota oficial publicada en el periódico *Granma* anunciando que próximamente comenzarán a tomarse un grupo de acciones en el sector empresarial y luego en el sector de la población, con vistas a mover la economía hacia una sola moneda, el peso cubano.<sup>235</sup> De 2011 a 2013 el gobierno había venido organizando algunos experimentos monetarios-cambiarioros en determinadas empresas y sectores seleccionados, los cuales ofrecen pistas sobre el tipo de reforma monetaria que se está valorando con mayores posibilidades.

En cualquier estrategia que finalmente se decida, la principal medida que deberá tomar el Banco Central para erradicar la distorsionante circulación paralela de dos monedas nacionales—peso cubano (CUP) y peso convertible (CUC)—es la devaluación del tipo de cambio oficial del peso cubano, cuestión pospuesta por más de veinte años.

---

<sup>233</sup> Este trabajo es resultado del proyecto desarrollado entre la Universidad de La Habana y Brookings Institution, el cual posibilitó el debate sobre estos temas monetarios-financieros y otros en el taller desarrollado en La Habana en septiembre de 2013, y poder así contar con las impresiones y sugerencias de Augusto de la Torre, Richard Feinberg, Antonio Romero, Carmelo Mesa-Lago, Guillermo Perry, Saira Pons, Ricardo Torres, José Juan Ruiz, Alberto Trejos, Juan Triana, entre otros.

<sup>234</sup> Para una descripción amplia de la actual reforma en Cuba se puede consultar el texto de Carmelo Mesa-Lago, *Cuba en la Era de Raúl Castro: Reformas Económico-Sociales y sus Efectos* (Madrid: Editorial Colibrí, 2012) o de Omar Everleny Pérez, “La economía cubana en el 2012: La actualización de su modelo económico,” en *Miradas a la Economía Cubana*, comps. Pavel Vidal Alejandro y Omar Everleny Pérez Villanueva (Havana: Caminos, 2012).

<sup>235</sup> Ver periódico *Granma* del 22 de octubre de 2013.

En este orden, el presente artículo examina los experimentos monetarios ya vigentes y lo que ellos nos dicen sobre la futura reforma monetaria, para luego analizar los beneficios y costos, así como las respuestas de política económica, asociadas a la eventual devaluación del tipo de cambio oficial.

Uno de los aspectos claves a decidir es la velocidad de la reforma monetaria. Los análisis y conclusiones del presente artículo terminan mostrando un grupo de argumentos que justificarían garantizar, en todo lo posible, la gradualidad como mejor estrategia para la reforma monetaria cubana. No obstante, dada la gran brecha entre los tipos de cambios, será necesario en algunos momentos aplicar devaluaciones al estilo “big bang” con vistas a cumplir la meta de 2016 para la unificación monetaria.

Los análisis que se exponen en este texto no tienen un respaldo empírico, dado que son acciones que aún no comienzan, y que además no cuentan con antecedentes para la economía cubana. Las valoraciones que se presentan más bien toman en consideración los mecanismos de transmisiones monetarias y financieros reconocidos por la teoría y las experiencias internacionales, y entre ellos se intentan seleccionar los que tendrían mayores probabilidades de manifestarse en la economía cubana dadas las características y particularidades de su política monetaria y del sistema bancario-financiero. Igualmente es clave poder entender los orígenes de las distorsiones hoy presentes, las cuales se remontan a la crisis de la década de 1990 y a las respuestas de política económica decididas en aquel entonces. Por tanto, el valor agregado de las conclusiones que se presentan se respalda en esta evaluación del origen y del contexto de los problemas monetarios-financieros que hoy el gobierno cubano propone darle solución.

Por una cuestión de espacio no se pueden tratar al mismo tiempo el tema de las microfinanzas y la

dualidad monetaria. Este documento se centra en el segundo tema.

## EL SISTEMA BANCARIO Y LA REFORMA

En los años noventa el sistema financiero cubano estuvo sujeto a una profunda transformación. Se creó un sistema bancario de dos niveles que sustituyó el esquema anterior de un solo banco que cumplía al mismo tiempo funciones de banca central y comercial, tal y como fue típico de los sistemas socialistas. En 1997 se creó el Banco Central de Cuba como organización rectora de la supervisión bancaria, el sistema de pagos y la política monetaria y cambiaria.

En algún grado la banca pudo atemperarse a la reforma impulsada en aquellos años después de la desaparición del bloque socialista, la cual además incluyó, la apertura al turismo, a la inversión extranjera, a las remesas, la reestructuración del sistema empresarial estatal, y una liberación parcial de espacios para el sector privado de pequeña escala, entre otros cambios aprobados en aquel entonces por el presidente Fidel Castro.<sup>236</sup>

En el sistema financiero aparecieron nuevos bancos comerciales e instituciones financieras no bancarias; todos de propiedad estatal pero con facultades para la toma de decisiones crediticias dentro de determinados parámetros generales definidos por el Banco Central. Se le dio entrada a instituciones financieras internacionales que legalmente se constituyeron como oficinas de representación de sus casas matrices. Algunas de ellas han venido realizando operaciones de crédito y servicios financieros, pero con múltiples presiones y limitaciones para su funcionamiento debido a las sanciones del gobierno de Estados Unidos sobre la Isla.

Actualmente, el sistema financiero cubano está conformado por 8 bancos comerciales estatales, un

---

<sup>236</sup> Una descripción amplia de la reforma cubana de los años noventa se encuentra en CEPAL, *La Economía Cubana: Reformas Estructurales y Desempeño en los Noventa*, (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997).

banco mixto con capital estatal cubano y venezolano (Banco Industrial de Venezuela-Cuba), 9 instituciones financieras no bancarias estatales, y 15 oficinas de representación de instituciones financieras extranjeras. El sistema financiero logró determinados progresos en la modernizando, informatización y en el desarrollo de nuevos servicios e instrumentos para la captación de ahorro y asignación de crédito.<sup>237</sup>

El Banco Central se ha mantenido fijando los tipos de interés de los depósitos a la vista y a plazo fijo en los bancos estatales, mientras que ha definido rangos estrechos para los tipos de interés de los préstamos. Se incorporó cierto grado de competencia entre las diferentes instituciones financieras, aunque dentro de un marco muy acotado. El mercado interbancario nunca logró mucho auge, más allá de los depósitos interbancarios y puntuales operaciones de crédito entre las instituciones financieras.

La reforma del sistema financiero, al igual que el resto de las transformaciones de los años noventa se detuvieron en los años 2000, varias propuestas de cambios quedaron pendientes, algunas de las cuales hoy se intentan retomar bajo la presidencia de Raúl Castro. Por ejemplo, el desarrollo del mercado interbancario y el financiamiento del déficit fiscal mediante la emisión de deuda pública son dos aspectos mencionados dentro de la reforma actual, si bien no hay mucha claridad en los pasos que se darán para avanzar en dichos propósitos. En esta nueva etapa, los cambios de mayor profundidad para el sistema bancario parece que estarán asociados a la expansión de las microfinanzas.

Las instituciones financieras cubanas han venido desplegando su labor de crédito principalmente dirigida al sector empresarial estatal, y sólo de forma muy controlada en el sector de los hogares y con los campesinos agrícolas privados. Las restricciones

financieras al sector privado no sólo se habían ubicado en el crédito, sino también en la imposibilidad de utilizar instrumentos de pago bancarios y cuentas corrientes.

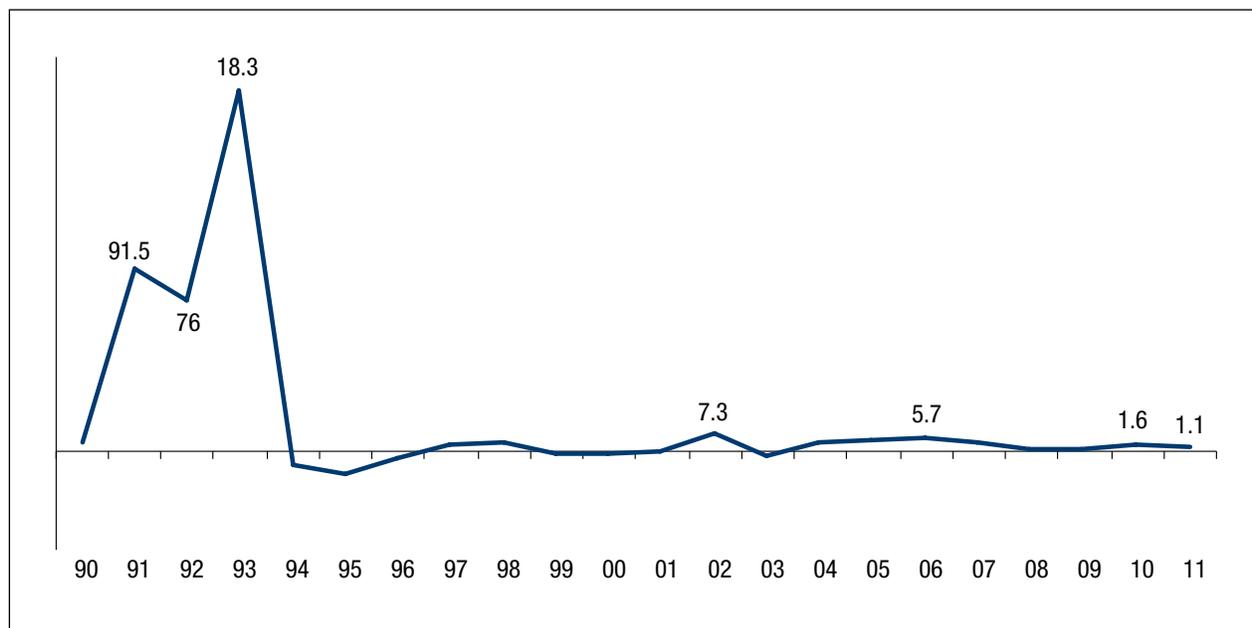
En la Gaceta Oficial 40 de noviembre de 2011 se publicó el nuevo marco legal en el que podrán actuar financieramente los cuentapropistas, microempresas y los trabajadores agrícolas privados.<sup>238</sup> Las actuales medidas financieras del gobierno cubano permiten clasificar la nueva política como una apertura al microcrédito y las microfinanzas. El volumen de los montos crediticios esperados (algunos cientos de dólares), el tipo de actores receptores de los créditos (individuos, pequeños productores agrícolas y microempresas), así como, las características de las garantías permitidas (no apoyada en hipotecas), ubicarían las nuevas operaciones financieras dentro del campo del microcrédito. La apertura también es extensiva a las microfinanzas dado que los microempresarios recibirán otros servicios financieros además de crédito, en específico, el manejo de cuentas corrientes y la utilización de instrumentos de pago bancario.

Hasta julio de 2013 se habían otorgado 271.152 créditos por más de 1500 millones de pesos (62,5 millones de dólares al tipo de cambio de la población). Las propias autoridades bancarias consideran discreta la cifra de créditos solicitados por el sector privado. Dada la poca experiencia previa de los bancos cubanos en microcréditos, las dificultades tecnológicas, y las reducidas alianzas con actores locales, entre otras limitantes, la cifra de créditos registrada hasta el momento debería tomarse como positiva y como indicador de las potencialidades que pudieran desplegarse si se siguen tomando las medidas adecuadas. No deberían escatimarse esfuerzos en este sentido dado que el crecimiento del sector privado necesita de este acompañamiento financiero para su despegue y sostenibilidad.

<sup>237</sup> Para más detalles sobre los cambios que ha experimentado el sistema financiero cubano se puede consultar a Carlos Pérez, "Metodología para la Planificación y Gestión de la Política Monetaria en el Segmento Población de la Economía Cubana," (Tesis doctoral, Universidad de la Habana, 2012).

<sup>238</sup> Ministerio de Justicia, Gaceta Oficial de la República de Cuba no. 40 (La Habana: Noviembre 2011).

FIGURA 5. INFLACIÓN EN PESOS CUBANOS (1990-2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Central de Cuba (2008) y la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) *Anuario Estadístico de Cuba* (varios años), [www.one.cu](http://www.one.cu).

## EQUILIBRIOS MONETARIOS Y FINANCIEROS

El Figura 5 muestra la evolución de la inflación desde 1990 medida por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) en pesos cubanos. Se aprecia que en el período 1991-1993 la inflación trepó a tasas de dos y tres dígitos, sin embargo, a partir de 1994 las autoridades económicas lograron controlar el incremento de los precios.<sup>239</sup> El principal determinante de la inflación en los años noventa fue el incremento del déficit fiscal el cual llegó a representar más del 30 por ciento del PIB. El gobierno aumentó los gastos fiscales para apoyar las empresas públicas que se volvieron irrentables como resultado de la crisis y así logró contener la tasa de desempleo, la cual solo llegó al 8 por ciento. Al mismo tiempo se conservaron en términos nominales los gastos sociales (educación, salud, asistencia social y subsidios a la canasta alimenticia) y se evitó enviar a la miseria a miles de familias. El déficit fiscal se mon-

etizó y provocó un incremento excesivo de la oferta monetaria en momentos en que además disminuía la demanda de dinero para transacciones debido a la contracción de 35 por ciento del PIB. El resultado fue el incremento de la inflación y la pérdida en más de un 80 por ciento del valor de los salarios estatales, los cuales se quedaron congelados en términos nominales pero en términos reales absorbieron el costo de la crisis. El costo de la crisis se distribuyó de esta manera entre los empleados estatales; fue la alternativa al desempleo masivo y a la miseria de miles de familias.

Medidas posteriores de ajuste fiscal y la recuperación gradual del crecimiento económico permitieron controlar la inflación. Si bien el Banco Central ha contribuido a mantener la inflación en un dígito, este no tiene como tal definido un objetivo explícito de inflación, ni tiene desarrollado un esquema de política monetaria que le permita proponérselo.

<sup>239</sup> La medición del IPC cubano ha acumulado algunas deficiencias como la no inclusión de los mercados en pesos convertibles y el no cambiar la base de ponderación de los bienes y servicios desde el año 1999, por lo que es probable que la inflación oficial esté subestimando en varios puntos porcentuales la inflación efectiva.

La política monetaria no emplea aún instrumentos convencionales de política monetaria. La planificación y la centralización han sido los instrumentos que se han usado principalmente para regular la demanda agregada en la economía. No parece que la política monetaria esté pensando en transitar por el momento hacia la utilización de instrumentos indirectos convencionales como las operaciones de mercado abierto, el encaje legal y la tasa de descuento. En un contexto de control de los tipos de interés, baja competencia y ausencia de un mercado interbancario, han resultado inoperantes para la política monetaria los mecanismos de transmisión a través del sistema bancario, con vistas a influir indirectamente en los niveles de crédito, la oferta monetaria y en última instancia la demanda y los precios. Por otra parte, la posibilidad de emplear operaciones de mercado abierto ha estado vetada por la inexistencia de un mercado de deuda pública interna. Tampoco existen bonos propios del Banco Central o algún otro instrumento financiero que sirva para colateralizar algún tipo de operación de expansión y contracción de la base monetaria a través de la ventanilla de descuento.

La estabilidad de precios durante la década tiene algunos determinantes fundamentales visibles. Primero, el control directo del gobierno de una parte de los precios (más del 40 por ciento del IPC en pesos cubanos). Segundo, el haber mantenido en promedio un bajo déficit fiscal (alrededor del 3 por ciento del PIB). Tercero, el control de los tipos de cambios tanto del peso cubano como del peso convertible.

La baja inflación es una ventaja importante que tiene la reforma cubana actual en relación a la reforma de los años noventa que debió proponerse un grupo de medidas de estabilización fiscal y monetaria. La política monetaria puede por tanto concentrarse en otros objetivos como la propia eliminación de la dualidad monetaria y la convergencia de los tipos de cambio.

No obstante, la reforma cambiaria que se implemente sí podría implicar desafíos en la conservación

de la estabilidad monetaria y fiscal. Las estrategias que se pongan en marcha para eliminar la dualidad monetaria, devaluar y lograr la convergencia de los tipos de cambio, requerirán medidas fiscales compensatorias (al menos transitorias) para las empresas y familias afectadas; todo ello podría tensionar las cuentas fiscales por el lado del gasto y en última instancia generar inflación. Por otro lado, la necesaria devaluación de los tipos de cambios tendrá un traspaso a los precios finales de consumo. Es decir, tanto el déficit fiscal como la inflación recibirán presiones a lo largo de la reforma monetaria, las cuales deberán ser sorteadas por las autoridades económicas.

Pasando a otros aspectos de la política monetaria, es necesario apuntar que si bien el Banco Central ha logrado mantener la inflación bajo control, este no ha podido evitar la ocurrencia de otro tipo de desequilibrios monetarios. Desde 2008 la economía cubana comenzó a sufrir una crisis de deuda, bancaria y cambiaria. Los shocks externos y las medidas de centralización financiera decididas en los años previos, estuvieron entre las causantes fundamentales. También fueron determinantes de la crisis financiera cubana los errores en el diseño de la política monetaria que acompañó al peso convertible después de la desdolarización en 2003 y 2004, entre ellos la ausencia de reglas y transparencia en relación a la emisión del CUC. En el cuadro 9 se resumen las principales causas de la crisis financiera cubana de 2008.

La estabilización del sistema bancario cubano y financiero no pudo contar con la ayuda de un prestamista de última instancia internacional, dado que Cuba no es miembro de los principales organismos financieros internacionales.<sup>240</sup> Los propios problemas económicos de Venezuela han imposibilitado un ejercicio de este tipo desde su principal aliado económico o desde el recién instaurado Banco del ALBA.

La única opción que le quedó en las manos del gobierno es la implementación de una procíclica

---

<sup>240</sup> Ver Richard Feinberg, *Reaching Out: Cuba's New Economy and the International Response* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2011) para un análisis sobre la posibilidad que tiene Cuba de convertirse en miembro del FMI y otras instituciones financieras internacionales.

## CUADRO 9. CAUSAS DE LA CRISIS FINANCIERA CUBANA EN 2008

1. Crisis de balanza de pagos desde 2008 detonada por los tres choques externos: caída de los términos de intercambio, una nefasta temporada de huracanes que obligó a ejecutar importaciones adicionales de alimentos, así como de insumos para la reparación de viviendas e infraestructura, y la crisis internacional con sus canales de transmisión hacia la financiación externa y las exportaciones cubanas. Estos shocks actuaron sobre una balanza de pagos que ya padecía de fragilidades tras la desaceleración de la exportación de servicios médicos a Venezuela.
2. La eliminación desde 2003 de la caja de conversión (*currency board*) que controlaba la emisión de pesos convertibles (CUC), sin fijarse alguna regla monetaria sustituta. Anteriormente, por cada peso convertible en circulación había un dólar de reserva en el Banco Central, pero al romperse este sistema y no sustituirse por otra regla monetaria, el Banco Central quedó con libertad ilimitada para imprimir dicha moneda. Aunque no son públicos los datos, los hechos muestran que hasta 2009 se había emitido una cantidad de CUC muy por encima de las reservas en divisas requeridas para respaldar su convertibilidad.
3. La recentralización de los recursos financieros desde 2005. Ese año se creó la Cuenta Única del Estado donde las empresas están obligadas a remitir sus ganancias, el pago de impuestos y otros aportes en divisas y también en pesos convertibles. La centralización se puede considerar otro factor promotor de la crisis bancaria en la medida que provocó una concentración del riesgo financiero en un único agente económico, en este caso, el gobierno central. No era la primera vez que el gobierno enfrenta una crisis en sus finanzas, la diferencia es que anteriormente ello no repercutía con tanto rigor sobre los balances de los bancos al estar más diversificada la liquidez entre las cuentas corrientes de las diferentes empresas estatales.
4. Otro factor que agravó la crisis financiera es la política de tipo de cambio fijo. Una devaluación oportuna y gradual del tipo de cambio del peso convertible hubiese ayudado a restablecer el equilibrio de balanza de pagos. Hubiese servido para generar incentivos a favor de la sustitución de importaciones, el incremento de las exportaciones y hubiese beneficiado la competitividad-precio del turismo. Desde 2005 hasta marzo de 2011 el tipo de cambio se mantuvo fijo en 0,92 CUC por 1 USD. Sólo en marzo de 2011 se devaluó un 8 por ciento para retornar a la paridad de 1CUC:1USD

Fuente: Pavel Vidal and Mario González-Corzo, "Cuba's Banking Crisis: Macroeconomic Antecedents, Principal Causes, and Recent Policy Responses," en *International Journal of Cuban Studies* 2, No. 3/4 (Diciembre 2010), pp. 201-213.

política de ajuste para resolver los problemas de solvencia detrás de la crisis de liquidez y poder además disponer de superávits financieros para poco a poco ir pagando las deudas. El gobierno de Raúl Castro ha implementado un ajuste de las importaciones, las inversiones y de las erogaciones fiscales; el control de los gastos ha sido casi una obsesión para el nuevo gobierno. Como resultado, se logró reducir el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el déficit fiscal retorno a valores cercanos al 3 por ciento del PIB y se solucionó la crisis bancaria.

Adicionalmente, el gobierno ha logrado un grupo de acuerdos con los acreedores internacionales para rebajar el endeudamiento externo. Con China se logró una posposición de pagos de los servicios

de la deuda para después de 2015, Japón condonó el 80 por ciento de la deuda pendiente desde los años 1980 (alrededor de 1400 millones de dólares), México por su parte también condonó el 70 por ciento de una deuda valorada en 487 millones de dólares, mientras que con Rusia también hay un acuerdo en relación a la deuda con la extinta Unión Soviética.

### ORIGEN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA DUALIDAD MONETARIA

La dualidad monetaria comenzó con la dolarización parcial en los años noventa, vinculada a la crisis económica, los desequilibrios, la inflación y la depreciación del tipo de cambio en el mercado informal. Ante la desconfianza resultante en el peso

cubano, el dólar estadounidense comenzó a sustituirlo en los mercados informales como medio de pago y unidad de cuenta. En 1993 la dolarización fue oficialmente reconocida y se extendió al sector empresarial, tanto al nacional como al extranjero que comenzaba a crecer como parte de la política de atracción de inversión extranjera directa. Desde esta fecha circularon paralelamente en la economía cubana y con carácter institucional el peso cubano y el dólar estadounidense.

Tras haber recuperado la estabilidad fiscal y monetaria por varios años, en 2003 y 2004 el gobierno puso en marcha un grupo de acciones que llevaron a la sustitución de las funciones del dólar estadounidense (USD) por una tercera moneda: el peso cubano convertible o CUC. De esta manera se llega a la situación actual en la cual, la economía ya no está dolarizada, pero se mantiene la circulación paralela de dos monedas, ahora entre el peso cubano y el peso convertible, ambas emitidas por el Banco Central de Cuba.

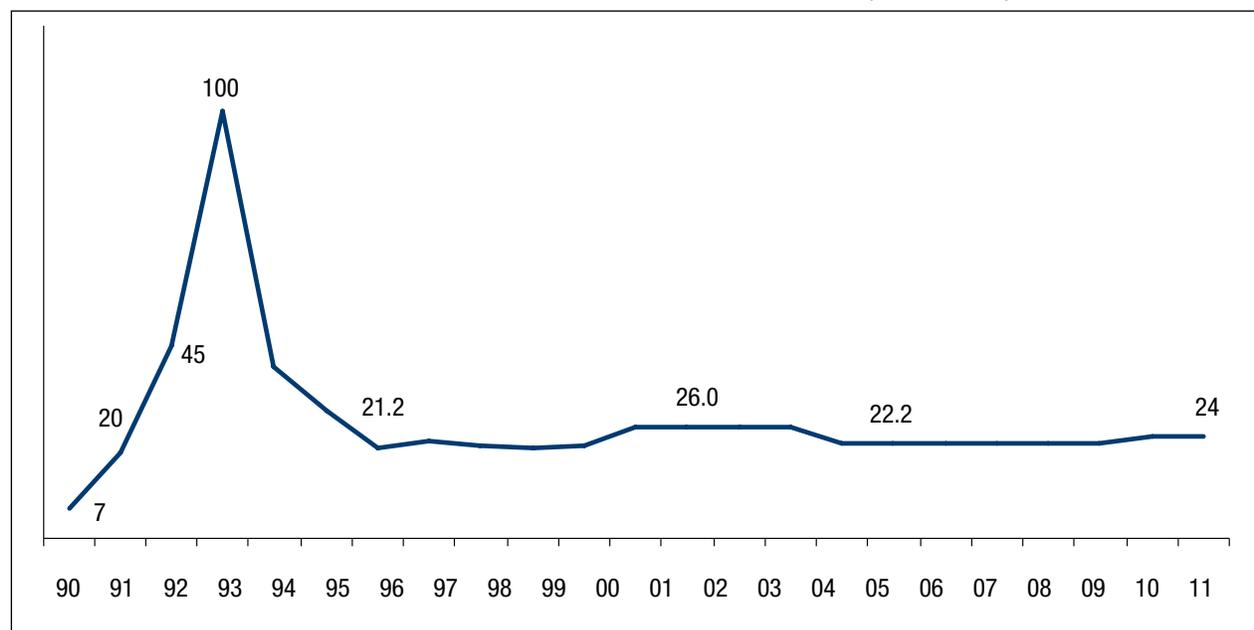
El peso convertible se imprimió por primera vez en 1994 pero mantuvo una circulación muy marginal en la economía como medio de pago en los merca-

dos minoristas. Se creó con un tipo de cambio de paridad con el dólar estadounidense 1CUC:1USD y una caja de conversión que lo respaldó hasta 2003. Hoy en día el peso convertible conserva la paridad con el dólar pero no hay ninguna regla que regule su emisión.

En la década del noventa, junto a la doble moneda, se introdujo un factor mucho más distorsionante, la duplicidad de tipos de cambio. El tipo de cambio del peso cubano sufrió en el mercado informal una enorme depreciación con respecto al dólar en el período 1990-1993, escaló desde 7CUP:1USD a 100CUP:1USD, lo cual fue un determinante principal de la inflación en aquellos años. En respuesta a un grupo de medidas de ajuste, en lo fundamental de corte fiscal, el tipo de cambio se apreció desde 1994. Desde entonces el tipo de cambio se ha mantenido estable. (Ver Figura 6)

Como señalamos, la depreciación del peso cubano comenzó en los años noventa en el mercado informal. En 1995 este tipo de cambio paralelo fue asumido por la recién creada red estatal de casas de cambio que efectúa operaciones con la población y los turistas (Cadeca). Sin embargo, el nuevo valor

FIGURA 6. TIPO DE CAMBIO DEL PESO CUBANO-DÓLAR ESTADOUNIDENSE (1990-2012)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos oficiales del Banco Central de Cuba (varios años).

del peso cubano nunca se extendió a la contabilidad y a las operaciones cambiarias del sector empresarial. Las empresas y organizaciones públicas siguieron operando con el tipo de cambio de los años ochenta: 1CUP:1USD. Todavía hoy en día la población y los turistas cambian a 24CUP:1USD en las casas de cambio, pero el tipo de cambio oficial que se emplea para el registro de las cuentas nacionales y de las finanzas de las empresas estatales y organizaciones públicas sigue siendo 1CUP:1USD. Las empresas tienen prohibido acudir a las casas de cambio y arbitrar con las diferencias cambiarias, lo que de por sí es difícil dado que las casas de cambio sólo realizan operaciones de pequeños montos en efectivo. Las empresas extranjeras y de capital mixto también emplean el tipo 1CUP:1USD para el registro de sus gastos en pesos cubanos, que básicamente se reducen al pago de salarios al personal nacional.

En el Cuadro 10 se resumen los tipos de cambios del peso cubano y el peso convertible para las operaciones cambiarias de la población y los turistas en las casas de cambio (Cadeca) y para las finanzas y la contabilidad de las empresas y organizaciones públicas.

El excesivamente sobrevaluado tipo de cambio 1CUP:1USD tiene enormes costos para el sector empresarial, distorsiona la medición económica y en correspondencia afecta la eficiencia de las decisiones económicas y la asignación de recursos. El excesivo valor del peso cubano esconde subsidios y mantiene artificialmente rentable a un grupo de empresas y engañosamente irrentable a otro grupo; es decir, desfigura los balances de las empresas y las cuentas fiscales. En particular, afecta al sector exportador y a todos los productores nacionales con potencialidades de competir con las importaciones.

La sobrevaluación del tipo de cambio del peso cubano, además, ha impedido su libre convertibilidad

CUADRO 10. TIPOS DE CAMBIO (2013)

	Población y turistas (Cadeca)	Empresas y organizaciones públicas (Oficial)
Peso cubano/ peso convertible	24.0	1.0
Peso convertible/ dólar estadounidense <sup>b</sup>	1.0 <sup>a</sup>	1.0
Peso cubano/ dólar estadounidense <sup>b</sup>	24.0 <sup>a</sup>	1.0

<sup>a</sup>Se aplica un gravamen de 10 por ciento al cambio de dólares en efectivo.

<sup>b</sup>El tipo de cambio con respecto al euro y otras divisas varía diariamente en dependencia del valor del dólar en el mercado internacional.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos oficiales del Banco Central de Cuba (varios años).

para el sistema empresarial.<sup>241</sup> El sector empresarial queda dividido en dos de acuerdo al tipo de moneda predominante, lo cual desincentiva la inversión extranjera, provoca absurdas segmentaciones y reduce encadenamientos, debilitando en extremo la economía.<sup>242</sup>

Entendiendo los orígenes de la dualidad de monedas y sus interrelaciones con la dualidad de los tipos de cambio, se logra apreciar que la principal medida que deberá tomar el Banco Central para eliminar la doble moneda es la devaluación del peso cubano en el sector empresarial, cuestión pospuesta por más de veinte años. La dolarización parcial y la dualidad monetaria y cambiaria fue la estrategia de política monetaria de los años noventa que sirvió para evadir la devaluación del tipo de cambio en los circuitos empresariales. Dicha estrategia se extendió en el tiempo acumulando enormes distorsiones en todo el entramado empresarial.

<sup>241</sup> Si hoy se abre la convertibilidad del peso cubano con el tipo de cambio de 1CUP:1USD, no alcanzarían las reservas internacionales para cubrir la demanda de divisas. Es por ello que las empresas estatales que operan en pesos cubanos reciben las divisas para las importaciones a través de la asignación centralizada en el plan anual de la economía.

<sup>242</sup> Pavel Vidal, "Monetary Duality in Cuba: Stages and Future Perspectives," en *Cuban Economic and Social Development: Policy Reforms and Challenges in the 21st Century*, comps. Jorge I. Domínguez, et al, (Cambridge: Harvard University, 2012).

## LAS ILUSIONES MONETARIAS

Como ya apuntamos, los Lineamientos aprobados en el VI Congreso del PCC ratificaron la eliminación de la doble moneda como uno de los objetivos de la política económica, sin embargo, no se brindaron detalles del plan de acción. Sobre la doble moneda los Lineamientos no dicen mucho, sólo este párrafo:<sup>243</sup>

*Se avanzará hacia la unificación monetaria, en un proceso que dependerá fundamentalmente de los incrementos de la productividad del trabajo, la efectividad de los mecanismos distributivos y redistributivos y, con ello, de la disponibilidad de bienes y servicios. Por su complejidad exigirá una rigurosa preparación y ejecución, tanto en el plano objetivo como subjetivo.*

El párrafo confirma que la eliminación de la dualidad monetaria será un proceso gradual. Se habla de una preparación en el plano subjetivo debido a que, popularmente, la doble moneda se tiende a asociar con el bajo poder adquisitivo de los salarios y las desigualdades, algo que no es cierto. Sobre este aspecto vale la pena comentar algunas cuestiones.

Los bajos salarios en pesos cubanos, y la posibilidad de poder disponer de ingresos privados mayores en pesos convertibles o divisas, ha creado la impresión de que la doble moneda provoca desigualdades, cuando en realidad es la baja productividad del sector estatal la que condiciona los bajos salarios y en correspondencia la que provoca desigualdades.

La estrategia para distribuir el costo del ajuste en los años noventa entre los empleados estatales, en combinación con la apertura de la economía al turismo, a las remesas, a la inversión extranjera, al trabajo por cuenta propia y a otras fuentes de ingresos privadas para la familia, ha revelado una inmensa brecha de ingresos entre las familias dependientes de los salarios, pensiones, asistencia y subsidios

estatales y las familias que han podido acceder a otras fuentes de ingreso privadas. La incapacidad del sector empresarial estatal para recuperar la productividad y los salarios después de transcurridos más de veinte años desde la desaparición de la Unión Soviética le ha otorgado un carácter estructural (no monetario) al problema de las desigualdades.

La dualidad monetaria más bien ha servido para esconder las verdaderas causas estructurales de los bajos salarios estatales y las diferencias de ingresos, las cuales están asociadas a la baja productividad y la ineficiencia del sector empresarial estatal. Es curioso apreciar que un sistema que ha promovido la igualdad por la vía de estatizar la economía hoy en día genera desigualdades debido a la ineficiencia de su sistema empresarial.

Se ha creado entre la población la ilusión monetaria de que con la erradicación de la doble moneda los ingresos familiares aumentarán automáticamente y se disolverán las desigualdades, sin apreciarse que los costos fundamentales de la dualidad monetaria están en la empresa, por tanto, allí se ubicarán los beneficios inmediatos, y por este canal es que llegarán los beneficios a las familias. En la memoria de algunas generaciones de cubanos persiste como ideal la economía en pesos cubanos de los años ochenta y la expectativa de volver a aquel estatus una vez que se regresen todos los precios e ingresos a esta moneda. Se olvida sin embargo que aquel estatus dependía de los subsidios soviéticos y que hoy se requiere un duro ajuste y revisión del modelo que permita impulsar la productividad como única vía de aumentar los salarios y reducir su desventaja con respecto a otras fuentes de ingreso.

## CONSENSOS E INCÓGNITAS SOBRE LA REFORMA MONETARIA

A partir de las informaciones parciales que se han dado y las características que definen el escenario monetario-cambiario cubano, se pueden considerar las siguientes opciones como las más probables a

<sup>243</sup> Partido Comunista de Cuba, *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, VI Congreso (Havana, April 2011).

seguir por el Banco Central en un eventual programa de eliminación de la doble moneda. Tal vez sean los puntos donde exista mayor consenso entre las autoridades económicas, los cuales quedaron de alguna manera confirmados en la nota oficial publicada en el periódico *Granma* el 22 de noviembre de 2013:

- El peso cubano es la moneda que quedará como único signo monetario, el peso convertible deberá desaparecer con el tiempo. La preferencia del gobierno por el peso cubano radica en varios factores: i) Es la moneda histórica ii) La mayor parte del ahorro de las familias está en pesos cubanos; la población mantiene la confianza en esta moneda que se refuerza con la expectativa popular de que volverá a ser la única moneda en circulación iii) Los salarios están nominados en pesos cubanos; pagar el equivalente en CUC pondría más aún en evidencia el bajo nivel de salario real en el sector estatal; ello no tiene impacto económico efectivo pero sí político y psicológico en las personas iv) Las cuentas nacionales, el presupuesto del Estado y sectores decisivos como el agrícola registran sus operaciones en pesos cubanos.
- La principal medida que tomará el Banco Central para eliminar la doble moneda es la devaluación del tipo de cambio del peso cubano en relación con el dólar estadounidense en el sector empresarial (aumentará el tipo de cambio 1CUP:1USD), para así acercarlo al tipo de cambio vigente para la población (24CUP:1USD).
- Se espera que el tipo de cambio 1CUC:1USD se quede constante en los próximos años. Aunque podría también producirse una devaluación simultánea del CUC en relación al dólar, no parece que este sea el camino seleccionado, de acuerdo a las declaraciones oficiales y las acciones cambiarias tomadas hasta al momento a manera de experimento.
- El tipo de cambio del peso cubano en las casas de cambio se quedaría constante o de

ser posible se reevaluaría (disminuiría el tipo de cambio 24CUP:1USD y con ello el tipo 24CUP:1CUC).

- La eliminación de la dualidad monetaria será un proceso gradual. Si el 2016 es la fecha límite para el cumplimiento de los objetivos de los Lineamientos y la reforma monetaria comienza en 2014, se estaría considerando un período de 3 años para la eliminación de la dualidad monetaria. Tal vez para esa fecha no quede completamente restablecido el peso como único signo monetario, pero sí se esperaría que para entonces todas las empresas estén operando con un tipo de cambio igual al tipo de cambio de cambio de la población, y que todos los precios deberían quedar registrados en pesos cubano. El CUC podría sobrevivir unos años más como moneda de reserva de valor y para la apertura de cuentas de ahorro. Aun cuando haya una preferencia por la gradualidad, la gran brecha que existe entre los tipos de cambio del peso cubano en la empresa y en la población (2300 por ciento) obligaría a tener en algún momento un ritmo más acelerado de devaluaciones. Los experimentos que se han puesto en marcha, de hecho, asumen una devaluación del peso cubano en la empresa bastante significativa, el tipo de 10CUP:1USD representa una devaluación de 900 por ciento en relación al tipo de cambio oficial 1CUP:1USD.

Si bien siempre ha existido una preferencia por la gradualidad en la reforma monetaria, confirmada varias veces por las autoridades cubanas, y que además es coherente con la velocidad con que se lleva adelante el resto de la reforma, sí se ha dado un debate entre dos posibles vías para llevarla a la práctica. Esto es, existirían dos estrategias alternativas para imprimirle gradualidad a la devaluación del tipo de cambio oficial del peso cubano:

- i) *Reforma integral*: Consistiría en la implementación de devaluaciones paulatinas del tipo de cambio del peso cubano para todas las empresas.

- ii) *Reforma por sectores*: Incorporación gradual de algunos sectores a un sistema cambiario particular con un tipo de cambio oficial devaluado.

En síntesis, la gradualidad puede venir otorgada en la dimensión del tiempo o en la dimensión sectorial, o con una combinación de ambas. Algunas declaraciones oficiales y determinados experimentos ya puestos en marcha, apuntan a una reforma monetaria que sobre todo seguiría la segunda estrategia. Veamos cuáles han sido estos experimentos.

A partir del 1 de diciembre de 2011 se estableció la utilización de un tipo de cambio especial de 7CUP:1USD para las transacciones directas (sin intermediarios) entre hoteles y restaurantes estatales y las cooperativas agrícolas. La decisión mejora a los hoteles y restaurantes que pueden adquirir productos nacionales con sus ingresos en CUC (o dólares) ahora a menores precios debido a la devaluación del peso desde 1CUP:1USD a 7CUP:1USD. También mejora a las cooperativas agrícolas que acceden de forma directa a un mercado nacional al que no tenían acceso por la doble moneda. Aunque oficialmente tal decisión no se reconoce como una devaluación, de facto la decisión crea una nueva tasa de cambio especial para dichas operaciones. Más adelante, en 2013, mediante la Resolución 9 del Ministerio de Finanzas y Precios, el tipo de cambio especial se incrementó a 10CUP:1USD.

Otra pista sobre futuros cambios monetarios estaría en el experimento que comenzó en 2013 con un grupo de empresas estatales seleccionadas. Este experimento va dirigido a dotarlas de mayores facultades en su gestión económica y financiera, y otorgarles una mayor autonomía en relación al control de los ministerios. En el plano monetario se ha anunciado que todas las operaciones de estas empresas se realizarán en pesos cubanos, operarán con un tipo de cambio diferente y con posibilidades de comprar y vender divisas en el Banco Central sin control de cambio. No hay información precisa sobre el tipo de cambio que se utilizará, pero parece que se ubicará en 10CUP:1USD o 5CUP:1USD.

Por otra parte, en algunos medios ha circulado la versión de que a partir del segundo semestre de este año 2013 la agroindustria cañera comenzó a emplear tipos de cambio múltiples para su contabilidad y operatoria diferentes al tipo oficial de 1CUP:1USD. Hasta el momento se conoce que emplean tres tipos de cambio distintos, 12CUP:1USD para el registro de sus ingresos de exportación, 7CUP:1USD para el registro de las importaciones y 4CUP:1USD para las importaciones de petróleo de Venezuela. Con lo cual se estaría transitando a un esquema cambiario de tipos de cambios múltiples mucho más extendido como alternativa al sobrevaluado tipo de cambio oficial de 1CUP:1USD.

La última señal disponible que aporta información sobre la futura estrategia de política monetaria, se encuentra en las recién creadas cooperativas de servicios de transporte, las cuales tendrán la posibilidad de adquirir los insumos importados y nacionales como el combustible, neumáticos, partes, piezas y otros, no al tipo de cambio oficial de 1CUP:1USD sino con un tipo de cambio de 10CUP:1USD.<sup>244</sup>

En resumen, los nuevos tipos de cambio para la empresa parece que se ubicarán alrededor de 10CUP:1USD, y dado que el peso convertible conserva una paridad con el dólar estadounidense, significa que 10CUP:1CUC, lo cual representa una devaluación de 900 por ciento del peso cubano en relación al dólar estadounidense y al peso convertible. Evidentemente, la solución a la doble moneda también seguirá el estilo del resto de la reforma, donde se organizan inicialmente experimentos y posteriormente se generalizan en base a las experiencias obtenidas.

Bajo una reforma integral sería más transparente y directa la convergencia de los tipos de cambio, se evitaría transitar por esquemas de más tipos de cambios múltiples, lo cual es complicado manejar y controlar. La desventaja es que puede significar grandes costos para los sectores menos preparados para responder a un nuevo escenario cambiario. La

---

<sup>244</sup> Periódico *Juventud Rebelde* del 13 de octubre de 2013.

presión de estos sectores menos preparados para la devaluación podría demorar el ajuste del tipo de cambio.

Por su parte, la segunda estrategia viabiliza acelerar la devaluación en los sectores que mejor estén preparados para asumir y responder a un nuevo tipo de cambio, pero tiene la desventaja que puede llevar a complicar aún más el escenario cambiario y perderse el control sobre las posibilidades de arbitraje entre los distintos tipos de cambio. Los tipos de cambios múltiples en la empresa darían espacio al arbitraje, dificultarían y complicarían en extremo la contabilidad y las operaciones cambiarias, lo cual será caldo de cultivo para la burocracia y la corrupción.

La literatura económica es abundante en demostrar las ineficiencias tal opción cambiaria ocasiona en la asignación de recursos y las deformaciones que produce en la medición de la competitividad internacional, lo que significa en términos de establecer subsidios e impuestos cambiarios de manera discrecional promoviendo así la cuasifiscalidad y la no transparencia de los gastos e ingresos del Estado.

La época de los tipos de cambios múltiples ya quedó atrás en el tiempo a nivel internacional como opción efectiva dentro del diseño de los esquemas de política cambiaria, debido a su probada ineficiencia y por todos los costos que ocasiona. Las experiencias más recientes en la región, tanto la venezolana como la argentina, dan nuevas muestras de todos estos costos. Es por ello que se esperaría que las devaluaciones por sectores en Cuba sean solo un mecanismo transitorio para ganar experiencias y acelerar la devaluación, pero que la intención final sea la generalización de la devaluación a todo el sistema empresarial y la convergencia definitiva con el tipo de cambio de la población.

El experimento de varios tipos de cambios para la agroindustria azucarera, en particular, no debería generalizarse a otros sectores. La tendencia a la convergencia, la creación de reglas generales y el acercamiento a las mejores prácticas internacionales debería prevalecer sobre las tendencias que todavía hoy en día apuntan en Cuba a seguir construyendo una

“economía hecha a mano”, alejada de los estándares internacionales y donde predomina la discrecionalidad.

Pasemos ahora a examinar las incógnitas que quedan sin respuesta en las declaraciones oficiales y en los experimentos vigentes, y sobre las cuales no es posible inferir con alguna certeza razonable la trayectoria futura. A continuación se relacionan algunos de estos elementos de la estrategia de eliminación de la dualidad monetaria que le restan definir públicamente al Banco Central:

- Ritmo de las devaluaciones y cuánto tiempo permanecerán las diferencias por sectores. Faltaría conocer cómo y cuándo los experimentos se van a generalizar al resto del sector empresarial y de qué forma continuará la devaluación del tipo de cambio oficial hasta converger con el tipo de cambio de la población.
- La manera en que se gestionará el impacto de las devaluaciones en los precios, si se va a mantener un control sobre los precios y dirigir administrativamente el traspaso (*pass-through*) o dejar que haya un ajuste autónomo en los precios mayoristas y minoristas. Ello definirá hasta dónde la devaluación nominal representará una devaluación real del tipo.
- Respuesta de la política fiscal ante el impacto de la devaluación en las empresas, las familias y en consecuencias en la estructura y balance del presupuesto del Estado.
- Las decisiones que se tomarán en relación con las empresas que queden irrentables tras la devaluación y los apoyos que se le darán a las empresas estatales con potencialidades de aprovechar el nuevo tipo de cambio.
- Cronograma general de las medidas y papel que tendría en cada etapa el sector empresarial estatal, el sector empresarial no estatal y las familias.
- El grado y manera en que se incluiría la inversión extranjera y de capital mixto en el

circuito en pesos cubanos. Dos puntos importantes aquí son la obligatoriedad o no de pasar sus balances a pesos cubanos, y los cambios que podrían ocurrir en los salarios que las empresas extranjeras y de capital mixto pagan a las instituciones empleadoras estatales.

- Papel del mercado en la determinación del tipo de cambio único de equilibrio. Posibilidad de crear un mercado de divisas para empresas, bancos y otras organizaciones.
- Grado de convertibilidad que tendría el peso cubano. Régimen cambiario que acompañará al peso cubano. Establecimiento o no de un control de cambio para la compra de divisas con pesos cubanos.
- Política monetaria que sostendrá al peso cubano tras la eliminación de la dualidad de monedas y tipos de cambio.

La definición de estos puntos marcará la verdadera profundidad de la reforma monetaria y el alcance que efectivamente tendrá sobre el funcionamiento del sector real de la economía. Una de las desventajas que presenta una reforma gradual sobre una estrategia de “big bang” es las incertidumbres que genera sobre los futuros cambios monetarios. Ello redundará en parálisis de los proyectos inversionistas, en mayores costos de transacción y en pérdida de credibilidad en la política monetaria. La única vía que tienen las autoridades económicas para mitigar esta incertidumbre es anunciar la secuencia en que se llevará a cabo la reforma monetaria hasta el 2016.

## **COSTOS Y BENEFICIOS DE LA DEVALUACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO OFICIAL Y RESPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA**

Dado que la devaluación del tipo de cambio oficial del peso cubano es la principal acción que tiene que decidir el Banco Central para superar la dualidad monetaria, vale la pena analizar las consecuencias de una medida de esta naturaleza, así como, las

opciones de política económica para enfrentarlos. En realidad es muy difícil anticipar y mucho menos poder medir los distintos efectos que tendrá sobre la economía cubana la devaluación oficial, debido a que es un precio que no se ha movido por décadas en el sector empresarial. Combinando la teoría económica con las características particulares de la economía cubana, a continuación relacionamos algunos de los impactos que parecerían más previsibles:

### ***Efecto hoja de balance***

Con la devaluación del peso cubano mutarán casi todas las proporciones, precios relativos y resultados financieros de las empresas, bancos y otras organizaciones. El equilibrio entre activos y pasivos de las empresas cambiará al multiplicarse por un tipo de cambio distinto. Los perjudicados serían los balances financieros que presenten descalce cambiario, es decir, que sus deudas en pesos convertibles y divisas sean superiores a sus activos en esas monedas. Las instituciones que dispongan de una situación contraria a la anterior en sus balances serán favorecidas con la medida.

La devaluación creará traumas en la situación financiera de las empresas pero dirigidos a promover balances contables más transparentes y que reflejen de manera más precisa los hechos económicos. Este sería uno de los equilibrios más difíciles a conseguir por la política económica. Por un lado, es necesario lograr que la devaluación tenga impacto (que sea una devaluación real y no solo nominal), que cambie la situación financiera de las empresas y que conduzca a una mejor asignación de recursos. El “desajuste” que deviene de la medida es su principal aporte, debido a que se parte de una situación inicial donde la sobrevaloración del peso cubano deforma los indicadores financieros empresariales y distorsiona las señales correctas de precios para la toma eficiente de decisiones. Pero por otro lado, tampoco puede ser este un shock que sea inmanejable para las empresas, de manera que provoque un colapso de la actividad económica. La gradualidad en la devaluación efectivamente puede ayudar a obtener un balance satisfactorio entre ambos efectos.

## **Inflación**

Los costos en pesos convertibles y divisas, expresados en pesos cubanos, aumentarán al multiplicarse por una mayor tasa de cambio. Este aumento de costos las empresas podrían traspasarlo a los precios finales de los bienes y servicios que comercializan. Muchos de esos bienes y servicios representan costos para otras empresas. Se espera un traspaso alto en una economía en que circulan dos monedas y existe una alta dependencia a las importaciones.<sup>245</sup> Así, mediante la inflación prácticamente habría consecuencias sobre todas las organizaciones y mercados.

Las autoridades económicas deberán evitar una espiral inflacionaria, con vistas a conservar la estabilidad monetaria y con el objetivo de que la devaluación nominal del tipo de cambio acabe siendo una devaluación de la tasa de cambio real. Los ministerios de Economía y Planificación y de Finanzas y Precios tienen el control de la mayoría de los precios en el sistema empresarial, así que el traspaso de los costos a los precios finales será una cuestión de decisión de política económica. Para evitar que la inflación llegue a los consumidores deberá aumentar el subsidio a los precios de los mercados minoristas, decisión que presionará al equilibrio de las cuentas fiscales.

Vale la pena reiterar que parece necesario definir acciones que amortigüen pero que no eliminen los efectos de la devaluación. La política económica debe guiar y regular el “desajuste” que significa para la economía mover la tasa de cambio real, pero en realidad los efectos no deben evitarse, sino administrarse, de manera que no se creen espirales inflacionarias o shocks inmanejables para las empresas o con costos sociales demasiado altos.

## **Bancos**

Los bancos Banco Popular de Ahorro (BPA), Banco de Crédito y Comercio (BANDEC) y Banco Metropolitano (BM), que son los que reciben depósitos y otorgan créditos en pesos cubanos y en CUC,

sufrirán el efecto directo de hoja de balance. Pero en realidad todos los bancos, incluyendo los restantes que solo operan en CUC y divisas, podrían recibir las secuelas de la devaluación dadas las diversas interrelaciones financieras entre las empresas, y entre estas y los bancos.

Un empeoramiento de la situación financiera de determinadas empresas, por el efecto hoja de balance en situación de descalce cambiario, reduciría su capacidad de saldar sus deudas y, como resultado, perjudicaría a sus acreedores. Los bancos por tanto deberían tomar las provisiones necesarias y preparar sus carteras simulando dicho escenario. Se requiere aplicar pruebas de resistencia (*stress test*) para determinar las vulnerabilidades del sistema bancario a la devaluación y estar preparados para tomar las decisiones que correspondan.

## **Sector de Bienes y Servicios Transables**

Evidentemente, la devaluación tiene un grupo de impactos y costos sobre el sector empresarial, pero también generará beneficios. Los exportadores verán incrementada su rentabilidad y competitividad. Toda la producción nacional del sector transable apreciará una mejora relativa de su competitividad frente a los bienes y servicios importados.

Para que estos beneficios se materialicen las empresas estatales deberán contar con mayor autonomía. Por eso es favorable que el experimento sectorial que se está diseñando no sea únicamente para transformar el sistema cambiario de las empresas sino también sus mecanismos de gestión y dirección a favor de una mayor autonomía. Las empresas estatales, que serán las más impactadas por la devaluación, requieren márgenes de holgura para responder al nuevo entorno y reaccionar en función de aprovechar las oportunidades que generan los cambios en los precios relativos.

Uno de los puntos de mayor debilidad para lograr que los beneficios de la devaluación superen sus

---

<sup>245</sup> Eduardo Hernández, “La Elección Cambiaria: Propuesta para Cuba,” (Tesis doctoral, Universidad de la Habana, 2011).

costos, es el hecho que la materialización de los beneficios depende de la capacidad de reacción de las empresas estatales, sobre las cuales siempre pesa la duda en cuanto a su flexibilidad para responder ante un nuevo marco de incentivos, en particular en una economía centralmente planificada y donde la burocracia ha ganado demasiada fuerza. Así, la estructura de la economía cubana, apoyada en grandes empresas estatales y que responden a un plan central, le adiciona desafíos a la devaluación.

### ***Cuenta financiera de la balanza de pagos***

No se debe esperar que la devaluación del tipo de cambio oficial provoque una salida de capitales en la balanza de pagos como podría ser el caso en una economía de mercado con apertura en la cuenta financiera. Como se acaba de apuntar, la estructura empresarial de la economía cubana se apoya en firmas estatales, las cuales tienen controladas sus operaciones financieras a través del plan central anual que aprueba y monitorea el Ministerio de Economía y Planificación. Como parte de la reforma comienzan a darse pasos para flexibilizar los mecanismos de planificación centralizada, pero no hasta el punto en que el gobierno pierda el control sobre los flujos financieros internacionales de las empresas.

Las empresas extranjeras y de capital mixto, por su parte, operan fundamentalmente en dólares o en pesos convertibles, por lo que no tendrían el espacio para efectuar operaciones especulativas en pesos cubanos, el cual además estaría restringido por la ausencia de convertibilidad del peso cubano para las empresas.

Los activos financieros de las familias y sus decisiones de portafolio por monedas no se tendrían que ver afectados directamente por la devaluación del tipo de cambio oficial. En el sector de las familias más bien acontecerían movimientos financieros especulativos en función de las variaciones que pudieran ocurrir en el tipo de cambio en las casas de cambio (hoy fijado en 24CUP:1USD) y relacionados con las expectativas que estas se creen sobre las consecuencias de la reforma monetaria en el valor

de sus ahorros. Las autoridades tienen experiencia en cómo manejar estos eventos, por ejemplo, el Banco Central tiene como antecedente las medidas de desdolarización del año 2003 y 2004.

En suma, los controles a los movimientos de capitales y el propio control de cambio, anularían cualquier chance de salida o entrada masiva de capitales a la economía cubana y sobre-reacción del tipo de cambio como resultado de la reforma monetaria, más allá de puntuales episodios especulativos que pudieran sucederse en las decisiones financieras de las familias.

### ***Integración económica doméstica***

Los beneficios de la reforma monetaria no se reducirían al cambio de precios relativos y a la mayor transparencia de los balances contables, sino que, la corrección del tipo de cambio permitirá a su vez abrir la convertibilidad del peso cubano para la empresa, lo cual tendría un efecto muy positivo sobre el fortalecimiento del mercado interno. Una vez que el sector empresarial que dispone ingresos en pesos cubanos pueda comprar libremente pesos convertibles y divisas con dicha moneda, éste quedará más integrado con el resto de la economía doméstica y con el comercio internacional, además de que comenzará a ser más atractivo para la inversión extranjera. Con la apertura de la convertibilidad del peso cubano en la empresa, la economía quedará más integrada e interrelacionada, se estarían eliminando segmentaciones y fomentándose la aparición de encadenamientos entre las organizaciones.

Realizar todas las transacciones en una sola moneda y con un tipo de cambio que no esté sobrevaluado reducirá enormemente los costos de transacción, implicará mejoras en la eficiencia, la competitividad, la integración empresarial y fortalecerá el mercado doméstico. Estos beneficios que se apreciarán al final de la reforma monetaria son lo que deben llevar a las autoridades monetarias a persistir y agilizar en todo lo posible la convergencia de los tipos de cambios. Las complicaciones de corto plazo no pueden hacer perder de vista que toda la

economía en su conjunto gana (empresa nacionales, gobierno, inversionistas extranjeros y familias) una vez que todas las transacciones se puedan realizar con una sola moneda.

### ***Empresas extranjeras***

La devaluación del peso cubano no parecería que tenga consecuencias importantes en el corto plazo sobre el inversionista extranjero, dado que hoy opera en pesos convertibles y divisas y sus vínculos con la economía en pesos cubanos son limitados debido a la ausencia de convertibilidad de dicha moneda. Obviamente, el inversionista extranjero debe monitorear las consecuencias que la devaluación tiene sobre el sistema empresarial estatal en su conjunto, la estabilidad monetaria-financiera y el equilibrio fiscal, dado que son factores macroeconómicos en los que está implicado indirectamente.

El efecto sobre los costos salariales es incierto, debido a que la empresa extranjera no contrata ni paga directamente los salarios a sus empleados, sino que lo hace a través de una empresa estatal empleadora, la cual hoy en día recibe los salarios en dólares y luego paga a los trabajadores estatales en pesos cubanos. La unificación monetaria, en el mediano plazo, dejaría sin mucho sentido tal mecanismo, pero faltaría saber bajo qué nuevas reglas funcionará la contratación internacional de los trabajadores cubanos. Para conocer más sobre las consecuencias en los salarios hay que esperar que se informe con mayor grado de detalles la futura estrategia monetaria.

En el mediano plazo, la empresa extranjera y de capital mixto podría ganar espacios cuando el peso cubano sea plenamente convertible y opere como único medio de pago nacional. El mercado doméstico sería más atractivo para la inversión extranjera, pues se amplían sus oportunidades que hoy están limitadas a las exportaciones y a los sectores que operan en pesos convertibles. Cuando se unifiquen las monedas, toda la economía sería de interés potencial para el inversionista internacional. Cuando todas las empresas trabajen con el mismo medio de pago, la empresa extranjera y de capital

mixto podría integrarse más con la empresa nacional y, de esta manera, reducir sus costos y al mismo tiempo extender un mayor efecto multiplicador sobre la economía doméstica.

Faltaría conocer en el futuro de la obligatoriedad o no que tendría la empresa de capital internacional de pasar sus balances contables y financieros a pesos cubanos. En ese caso, los riesgos cambiarios para el inversionista extranjero quedarían asociados, no al peso convertible, sino al peso cubano y a la política monetaria y régimen cambiario que lo respaldarán.

### ***Familias***

Lo más probable es que la eliminación de la dualidad monetaria no tenga efectos directos e inmediatos sobre la población. Ya la población sufrió el efecto directo de la devaluación de la tasa de cambio en los años 1990, ya los mercados agropecuarios y todos los negocios privados trabajan desde los años 1990 con la tasa de cambio de 24CUP:1USD. Obviamente, multiplicar por 24 los precios de los mercados que hoy operan en pesos convertibles, para llevarlos a pesos cubanos, no tiene casi ninguna implicación para la población.

En caso que el traspaso de precios minoristas en pesos convertibles a pesos cubanos se haga con un tipo de cambio más bajo que 24, entonces podría ocurrir un efecto riqueza favorable. Sin embargo, no se deben albergar muchas esperanzas en relación a una eventual revaluación del tipo de cambio del peso cubano en Cadeca en el corto plazo, las experiencias internacionales indican que en situaciones de tipos de cambios múltiples la convergencia siempre tiende al tipo de cambio más alto (más devaluado) que es el que usualmente está más cercano al equilibrio.

En el mediano plazo sí podría ocurrir una apreciación del tipo de cambio de las casas de cambio una vez que la devaluación del tipo de cambio oficial y la unificación monetaria efectivamente promuevan las exportaciones, una mayor entrada de inversión extranjera y una disminución de la demanda por importaciones.

Volviendo a los posibles impactos de corto plazo, se debe apuntar que si bien no se deberían esperar consecuencias directas en la población, sí existirían mecanismos indirectos de transmisión, dado que la devaluación oficial del peso cubano afecta a la empresa, y esta paga salarios e interviene en la cadena de valor que influye en los precios de los bienes y servicios de consumo. Por tanto, es necesario conocer cómo las autoridades gestionarán estos impactos potenciales en los salarios y en los precios al consumidor, es decir, cómo manejarán las implicaciones inflacionarias de la devaluación; si dejarán, por ejemplo, que las empresas favorecidas por la devaluación puedan pagar salarios más altos a sus trabajadores, o que el incremento de los costos de producción en pesos cubanos pueda ser cargado a los precios que perciben los consumidores finales.

### ***Política fiscal***

La devaluación del peso cubano efectivamente generará costos y beneficios, la diferencia es que la mayoría de los costos de la devaluación son ciertos e inmediatos mientras que los beneficios aparecen como oportunidades y tomarán un tiempo para materializarse completamente. Es por ello que es clave el acompañamiento que tiene que hacerle la política económica a la reforma monetaria, en particular la política fiscal. Se deben pensar un grupo de medidas compensatorias a las empresas que reciban los costos inmediatos de la devaluación pero con potencialidades de sacar provecho de las nuevas oportunidades cambiarias.

La política económica deberá ajustar sus instrumentos para amortiguar esta brecha temporal entre los costos y los beneficios de la devaluación: los subsidios, los impuestos, la política crediticia y la asignación de recursos a través del plan de la economía deben definir medidas de soporte a los exportadores y a todas las empresas con potencialidades de tomar ventajas de la devaluación. Ello significará una tensión en el equilibrio fiscal por el lado del gasto que deberá ser compensado con una renovada política

tributaria. Una opción es capturar un porcentaje de los efectos de hoja de balance positivos en las empresas estatales. La política fiscal, en esta primera etapa de la reforma monetaria, es más importante incluso que la propia política monetaria.<sup>246</sup>

Lamentablemente, el país tendrá que asumir este complejo proceso de unificación monetaria, sin la ayuda de las instituciones financieras internacionales, con muy limitadas reservas internacionales y en un momento de bajo crecimiento económico. Sin embargo, no puede seguirse esperando el “momento ideal” para acometerla, las reformas estructurales necesitan de la reforma monetaria.

### ***Política monetaria***

En la primera etapa de la reforma, la política monetaria podría seguirse ejecutando como hasta el presente, apoyada en instrumentos directos de control monetario y en coordinación con la política fiscal, de la cual depende dado el mecanismo de monetización del déficit fiscal. No obstante, para el 2016 se esperaría que estén creadas las condiciones mínimas para empezar a ejecutar una política monetaria que de manera más efectiva sostenga la credibilidad y la estabilidad de la moneda única. Para ello se demanda continuar las transformaciones del sistema bancario que quedaron pendientes desde los años 1990, así como, acabar de erradicar por completo el financiamiento del déficit fiscal mediante monetización. Se requiere insistir en el desarrollo del mercado interbancario, del mercado primario y secundario de deuda pública, en la flexibilización y posterior liberalización de los tipos de interés y en el empleo de instrumentos indirectos convencionales de política monetaria como son, las operaciones de mercado abierto, el encaje legal y la tasa de descuento.

Se deben tomar experiencias de los errores cometidos en la política monetaria asociada al peso convertible tras la desdolarización de la economía, y que actuaron como determinantes de la crisis

---

<sup>246</sup> El diseño de política fiscal requerido para estas circunstancias rebasa los objetivos del presente artículo.

financiera cubana en 2008. La política monetaria para el peso cubano a partir del 2016 tiene que considerar la transparencia y la definición de objetivos explícitos y reglas como parte indispensable de su esquema de instrumentos y objetivos finales. Tal vez para esta fecha no se completen todos los cambios que necesita la política monetaria, pero sí se debería avanzar todo lo posible en los que se consideren más imprescindibles para la credibilidad y la garantía de estabilidad del peso cubano.

## CONCLUSIONES: ENTRE GRADUALIDAD Y “BIG BANG”

La política monetaria y financiera tienen dos objetivos prioritarios hasta 2016: la expansión de las microfinanzas y la solución de la dualidad monetaria. Para el primer objetivo ya existe un marco legal y algunos resultados en más de dos años de ejecución. Para el segundo objetivo se dispone de mucha menos información sobre la estrategia a seguir; las señales disponibles apuntan a una reforma monetaria gradual y por sectores.

La reforma monetaria por sectores permitirá ganar experiencias e impulsar devaluaciones más pronunciadas para algunas empresas, pero será complicado controlar el arbitraje, la corrupción y otros costos asociados a los tipos de cambios múltiples. Los tipos de cambios múltiples deberían constituir solo un primer paso en la reforma monetaria; para el 2016 convendría alcanzar la convergencia definitiva del valor del peso cubano para toda la economía.

La estructura de la economía cubana, apoyada en grandes empresas estatales, justifica una devaluación gradual del tipo de cambio y no la aplicación de un “big bang”. El sector privado nacional (cuentapropistas, microempresarios y productores agrícolas privados) ya trabajan desde los años 1990 con un tipo de cambio devaluado. No habrá tampoco efectos directos de la devaluación del tipo de cambio oficial en la inversión extranjera. Por tanto, las ganancias de la devaluación tendrán que ser garantizadas por la respuesta de la empresa estatal, la cual necesita más tiempo para reaccionar debi-

do a la mayor burocracia, rigidez y supeditación a los ministerios. Para que la respuesta sea efectiva se requiere ampliarle los márgenes de holgura para su gestión, flexibilizar los mecanismos de planificación centralizada y alinear los incentivos de los trabajadores y gerentes con los impactos de la devaluación en sus empresas, es decir, los efectos de la devaluación no deben quedarse en los balances de las empresas estatales sino que deben llegar a los salarios que ellas pagan.

La gradualidad no solo facilitará la respuesta de la empresa estatal, sino también la respuesta de la política económica. No es factible anticipar todos los impactos de la devaluación, dado que este es un precio que no se ha movido por décadas en la economía cubana. No se puede partir del supuesto de que los agentes económicos y el gobierno sabrán cómo manejar el shock cambiario. Si bien es necesario definir con antelación la secuencia de transformaciones monetarias y las reglas generales bajo las cuales se podrá responder y se amortiguará el shock cambiario, sobre la marcha habrá que ir haciendo correcciones a la política fiscal, a la política crediticia para exportadores, entre otras. Igualmente se requiere un tiempo para ajustar las dinámicas contables, los sistemas informáticos, los contratos, los mecanismos burocráticos, entre otros aspectos operativos que tienen que acomodarse pues están concebidos para funcionar con un tipo de cambio que no ha variado en décadas. Por tanto, la gradualidad también le concederá tiempo para reaccionar a las autoridades económicas.

La fecha límite de 2016 implica que, aunque haya preferencia por la gradualidad, tendrán que ocurrir devaluaciones pronunciadas del tipo de cambio para alcanzar la convergencia entre el tipo de cambio oficial 1CUP:1USD y el tipo de cambio para la población 24CUP:1USD. De hecho, los experimentos que comenzaron en 2013 consideran un tipo de cambio para algunas empresas alrededor de 10CUP:1USD, lo que significa una devaluación del tipo de cambio oficial de 900 por ciento, que podría clasificar como un “big bang” aunque reducido a algunas empresas y con carácter de experimento.

Una cuestión más a futuro que habrá que definir es el régimen monetario y cambiario del peso cubano a partir del año 2016. Parece sensato pensar que en un inicio éste debería priorizar la convertibilidad y la credibilidad, lo cual podría garantizarse con un sistema de tipo de cambio fijo o con alguna regla monetaria. En un segundo momento, el régimen cambiario debería incluir la flexibilidad como la prioridad principal y transitar progresivamente a esquemas que viabilicen mayor flotación en el valor de la moneda e independencia a la política monetaria.

Una de las desventajas que presenta una reforma gradual sobre una estrategia de “big bang” es la

incertidumbre que genera sobre los futuros cambios monetarios. Las autoridades económicas tienen como factor a su favor el control sobre los flujos de capitales; ello ciertamente reduce las opciones especulativas y la sobre-reacción del tipo de cambio vinculada a las expectativas sobre las futuras acciones monetarias y cambiarias. No obstante, la incertidumbre monetaria puede paralizar proyectos inversionistas del emergente sector no estatal, de los empresarios extranjeros y complicar la gestión en las empresas estatales. La única alternativa que tienen las autoridades económicas para mitigar esta desventaja es explicar con mayor claridad la reforma monetaria hasta el 2016.

# La unificación del tipo de cambio: El caso cubano<sup>247</sup>

Augusto de la Torre and Alain Ize

## INTRODUCCIÓN

Desde el año 2011, las autoridades cubanas han declarado que la unificación del tipo de cambio era una de sus mayores prioridades de política. El actual sistema dual, en el que coexiste un tipo de cambio de uno por uno con respecto al dólar estadounidense para el “peso convertible” junto a un tipo de cambio de veinticuatro por uno para el “peso cubano”, introduce distorsiones severas en la asignación de los recursos de la sociedad y merma significativamente el potencial de crecimiento de la economía. Simultáneamente, la magnitud del diferencial entre los dos tipos de cambio (que es muy grande en términos comparativos) exacerba los costos de transición, lo que probablemente constituya una de las razones principales para posponer su unificación.<sup>248</sup>

Este artículo resume desde una perspectiva internacional los retos a los que Cuba se enfrenta en la unificación de su tipo de cambio y compara varias alternativas para alcanzar dicho objetivo. El artículo presenta argumentos a favor de una unificación de una sola vez pero amortiguada por un sistema de impuestos y subvenciones de monto prefijado (*lump-sum*) que se eliminarían de manera gradual durante un periodo de transición previamente anunciado. Al permitir que los precios relativos se ajusten desde el principio, la unificación maximizaría los incrementos de eficiencia. Asimismo, al amortiguar el costo inicial para la economía cubana (que podría incluir pérdidas de ingresos, desajustes productivos, explosiones inflacionistas y efectos redistributivos), los impuestos y subsidios *lump-sum* facilitarían la unificación, estimulando así su credibilidad. Estos impuestos y subvenciones se establecerían empresa por empresa para neutralizar

<sup>247</sup> Los autores trabajan para el Banco Mundial como Economista Jefe para América Latina y el Caribe ([adelatorre@worldbank.org](mailto:adelatorre@worldbank.org)) y Consultor Senior ([aize@worldbank.org](mailto:aize@worldbank.org)), respectivamente. El artículo se benefició de los comentarios de Aquiles Almansi, Tito Cordella, Eduardo Fernandez-Arias, Daniel Lederman y Sergio Schmukler, y otros participantes en un taller interno del Banco Mundial (agosto de 2013), así como de los comentarios de Richard Feinberg, Andrea Gallina, Guillermo Perry, José Juan Ruiz, Alejandro Santos, Alberto Trejos, Juan Triana, Pavel Vidal y otros participantes en el taller de la Universidad de La Habana celebrado en La Habana (septiembre de 2013). Los autores agradecen la excelente asistencia de investigación de Magali Pinat. Las opiniones aquí expresadas pertenecen únicamente a sus autores y no necesariamente reflejan las del Banco Mundial, de su Directorio o de los países representados por este. Este artículo ha sido traducido del inglés al español.

<sup>248</sup> El lector podrá encontrar información sobre la situación económica de Cuba y su sistema cambiario en los siguientes estudios: Roberto Orro, “The Cuban Dual Monetary System and Challenges Ahead,” en *La Economía Cubana: Reformas Estructurales y Desempeño en los Noventa*, comps. David Ibarra y Jorge Máttar (ECLAC, 2000); Gabriel Di Bella y Andy Wolfe, “A Primer on Currency Unification and Exchange Rate Policy in Cuba: Lessons from Exchange Rate Unification in Transition Economies” *Cuba in Transition 18* (2008): 50-62; Silvia Dreher, “Monetary Policy in Cuba,” *Cuba in Transition 19* (2009): 286-291; Pavel Vidal, “Monetary Duality in Cuba: Stages and Future Perspectives,” en *Cuban Economic and Social Development: Policy Reforms and Challenges in the 21<sup>st</sup> Century*, comps. Jorge I. Domínguez, Omar Everleny Pérez Villanueva, Mayra Espina Prieto y Lorena Barbería, (Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2012); Pavel Vidal, “Monetary and Exchange Rate Reform in Cuba: Lessons from Vietnam,” Institute of Development Economies, Japan External Trade Organization, 2012; Pavel Vidal y Omar Everleny Pérez Villanueva, *La Reforma Monetaria en Cuba hasta el 2016: Entre Gradualidad y “Big Bang”* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2013); y Richard Feinberg, *Soft Landing in Cuba: Emerging Entrepreneurs and Middle Classes*, (Washington, DC: Brookings Institution, 2013).

de entrada las pérdidas o ganancias extraordinarias que de otro modo experimentarían las empresas al momento de unificarse el tipo de cambio.

Al sustituir los impuestos y subsidios que se encuentran *implícitos* en el diferencial actual del tipo de cambio por impuestos y subsidios lump-sum *explícitos*, los efectos traumáticos iniciales de la unificación se eliminarían. A diferencia de los impuestos proporcionales, los impuestos y subsidios lump-sum se fijan en valor absoluto. Una vez fijados, no varían con el nivel de ingresos o ganancias de las empresas y, por ende, no afectan los incentivos marginales de las empresas para invertir y producir. No obstante, para garantizar que la unificación del tipo de cambio conduzca a una materialización temprana de mejoras de eficiencia, sería necesario implementar importantes reformas complementarias, sobre todo en lo que respecta al gobierno corporativo y gerencia de las empresas de propiedad estatal y el rediseño del sistema de impuestos y subsidios.

El resto del artículo está organizado como sigue. El apartado 2 resume brevemente las experiencias internacionales de unificación cambiaria. El apartado 3 enfatiza algunos rasgos propios de Cuba y evalúa sus implicaciones. El apartado 4 compara y contrasta las ventajas e inconvenientes de cuatro alternativas de política. Los apartados 5 y 6 trazan un bosquejo de como la opción propuesta de *big bang con amortiguación fiscal* funcionaría para dos sectores claves de la economía cubana: el sector turístico de gestión extranjera y el de los productores locales y empresas importadoras de propiedad estatal. El apartado 7 concluye con un análisis de las principales reformas habilitantes (fiscal, monetaria y del gobierno corporativo de las empresas estatales) y una discusión de algunas opciones relativas al calendario de unificación. Asimismo, aborda brevemente el tema de la unificación monetaria, un asunto que aunque relacionado a la unificación cambiaria, es de naturaleza diferente.

## ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

El punto de partida ineludible es una buena comprensión de las causas originales de un régimen

cambiario múltiple. Normalmente, los sistemas de tipo de cambio múltiple surgen después de que algún tipo de choque adverso presiona el mercado de divisas y requiere de una gran depreciación del tipo de cambio real de equilibrio. El choque puede ser de *oferta*, como un deterioro de los términos de intercambio que debilite duramente el saldo comercial exterior o un incremento de las tasas de interés mundiales que aumente marcadamente el costo del servicio de la deuda externa del país. El choque también puede ser de *demanda*, como una fuga de capitales (residentes demandando activos internacionales) desencadenada por la represión financiera y/o políticas macroeconómicas insostenibles. En el caso de choques de oferta, la depreciación requerida del tipo de cambio real refleja el deterioro del poder adquisitivo del país. En el caso de choques de demanda, la depreciación requerida refleja el ajuste en los precios relativos necesario para reducir la demanda interna de bienes comercializables (especialmente de importaciones) de tal modo que los ciudadanos puedan transferir su capital al extranjero.

Los gobiernos optan por introducir tipos de cambio múltiples con el fin de evitar una caída políticamente explosiva de los salarios reales y un fuerte incremento de la inflación debido al aumento del costo de los insumos importados. Bajo un régimen cambiario dual, típicamente se utiliza el “tipo paralelo” más depreciado (el tipo de cambio determinado por el mercado) para las transacciones de la balanza de capitales y las importaciones “no básicas”, mientras que el uso del “tipo oficial” menos depreciado se restringe para las importaciones “básicas” y se aplica a los ingresos de exportaciones que son “incautados”, esto es, que deben entregarse obligatoriamente al banco central.

En teoría, los regímenes de tipo de cambio múltiple pueden ayudar a controlar la inflación, proteger las actividades económicas socialmente sensibles, canalizar los recursos hacia las prioridades del desarrollo y redistribuir el ingreso de manera progresiva (evitando así que los propietarios de activos denominados en moneda extranjera se beneficien mediante ganancias cambiarias). En la práctica, sin embargo, estos regímenes generan grandes pérdidas de eficiencia. El

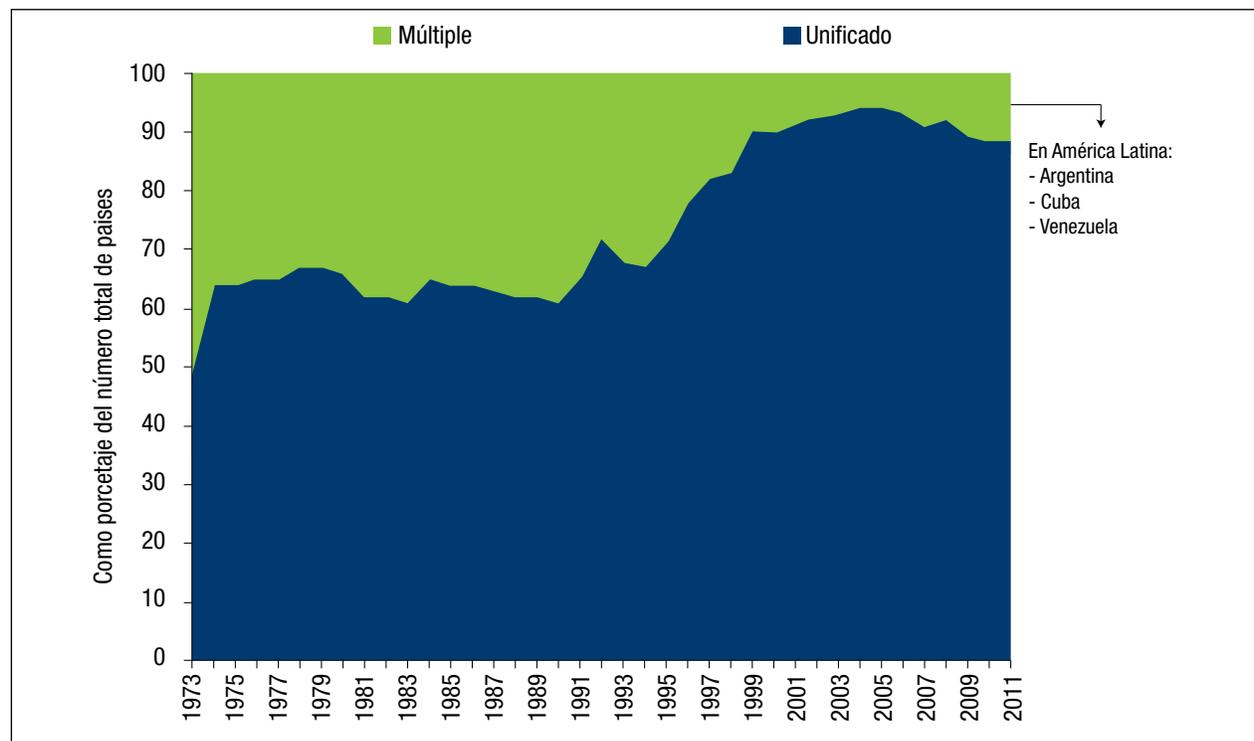
diferencial cambiario actúa como un impuesto sobre las exportaciones sometidas a requisitos de incautación y como un subsidio a las importaciones básicas. Ambas son perjudiciales para la producción doméstica de bienes de exportación o de bienes que sustituyan a importaciones, obstaculizando de esta forma el crecimiento y la creación de empleo. Además, la distinción entre importaciones básicas y no básicas puede generar opacidad y severos problemas asociados a la mala asignación de los recursos de la sociedad.

En todos los casos, el diferencial cambiario abre una brecha creciente entre los intereses privados y el interés público, que se traduce en enormes dificultades de control administrativo, así como en actividades de captación de rentas socialmente destructivas. Los costos de estas distorsiones se acumulan y empeoran con el tiempo. Conforme los tipos

duales persistan y se fosilicen, terminan por generar segmentaciones muy arraigadas y cada vez más perjudiciales entre los sectores ganadores (esto es, los que acceden a los tipos de cambio preferentes) y los sectores perdedores (los que no).<sup>249</sup> Por estas razones, la unificación cambiaria tiende a generar aumentos de eficiencia tanto estáticos (a saber, una mejor asignación de los recursos existentes) como dinámicos (esto es, una expansión del ingreso y mejor uso de los recursos a lo largo del tiempo).

El porcentaje en el mundo de países con regímenes de tipo de cambio múltiple se ha reducido notablemente durante los últimos cuarenta años (a pesar de un ligero resurgimiento en el último quinquenio). Esto probablemente refleje un mejor entendimiento de los costos sociales de estos regímenes, así como una mejora en el manejo macro-monetario (Figura 7).

FIGURA 7. PORCENTAJE DE REGÍMENES CAMBIARIOS MÚLTIPLES Y UNIFICADOS, 1973-2011



Fuente: Kenneth S. Rogoff, Aasim M. Husain, Ashoka Mody, Robin Brooks, y Nienke Oomes, "Evolution and Performance of Exchange Rate Regimes," IMF Working Paper WP/03/243 (International Monetary Fund, 2003) y Fondo Monetario Internacional (IMF), *Annual Report on Exchange Rate Arrangements and Exchange Restrictions* (AREAER), Washington, D.C., varios años.

<sup>249</sup> Pierre-Richard Agénor, "Parallel Currency Markets in Developing Countries: Theory, Evidence, and Policy Implications," *Essays in International Finance* No. 188 (Princeton University, 1992) hace un resumen de la literatura sobre los tipos de cambio paralelos que incluye las causas, impactos sobre el bienestar e implicaciones de política. Jacob A. Frenkel and Assaf Razin ("The Limited Viability of Dual Exchange Rate Regimes," NBER WP No. 1902, (1986)) analizan las condiciones restrictivas bajo las cuales un sistema de tipo de cambio dual que separa las transacciones de la balanza por cuenta corriente y la balanza de capitales se puede mantener indefinidamente.

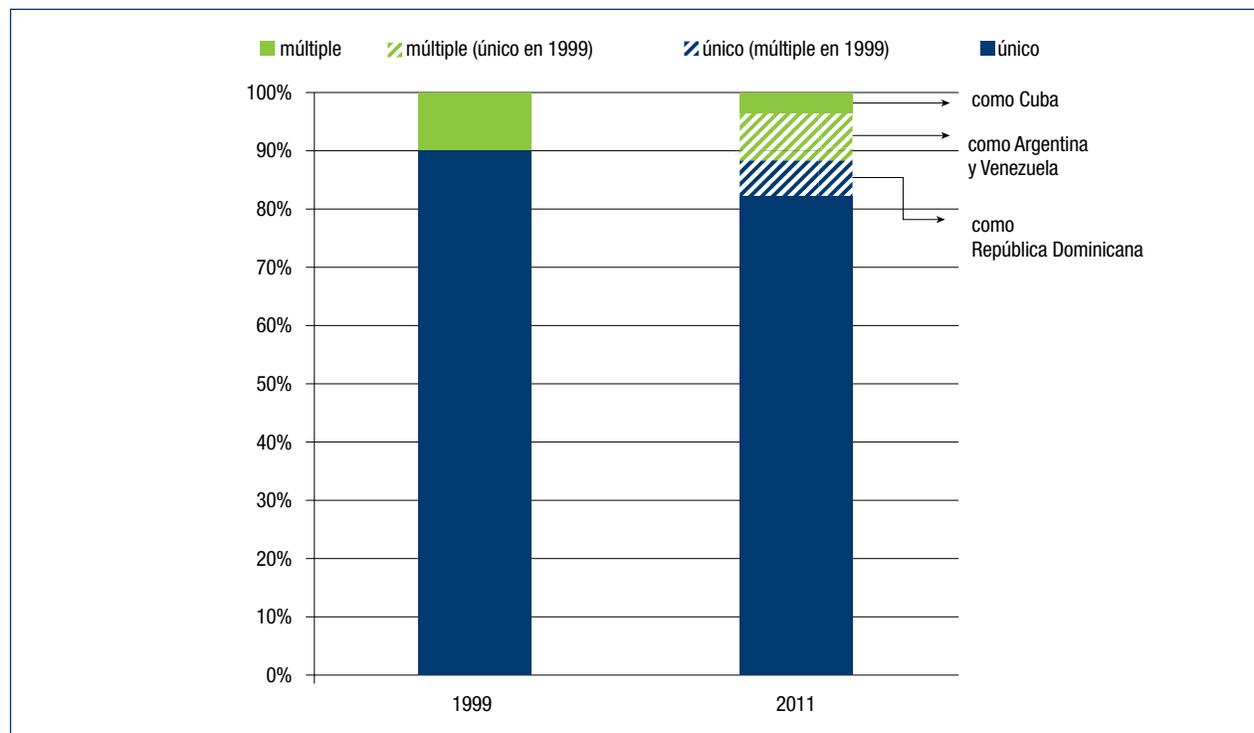
En América Latina ha habido un resurgimiento reciente, aunque limitado, de sistemas de tipo de cambio dual, con movimientos en ambas direcciones. En algunos países, los tipos de cambio duales han regresado después de períodos relativamente largos con regímenes unificados (por ejemplo, Venezuela y Argentina). Otros países con cambios duales, como la República Dominicana, lograron reunificar con éxito (Gráfico 2). No obstante, puede decirse que los tipos de cambio múltiples son una especie al borde de la extinción.

La persistencia de tipos de cambio múltiples en los pocos países que todavía los tienen refleja los retos y costos vinculados con la unificación. Estos costos dependen de las raíces de la dislocación original. Así, en países en los que el choque originador fue de demanda, derivado de la represión financiera o la mala gestión macro-monetaria, es posible que un giro hacia políticas macro-financieras más sensatas sea todo lo que haga falta para desincentivar la fuga

de capitales y, así, absorber las presiones que dieron originalmente lugar a un tipo de cambio dual. En cambio, en los países donde el choque vino del lado de la oferta y los factores que lo desencadenaron todavía perduran (por ejemplo, un empeoramiento permanente de los términos de intercambio), los costos de la unificación serían más cuantiosos.

Teóricamente, se podría esperar que el tipo de cambio pos-unificación de equilibrio se sitúe en algún lugar entre los dos tipos de cambio pre-unificación. La razón es simple: una depreciación del tipo de cambio más apreciado (el “oficial”) debería reducir la demanda de importaciones básicas y promover las exportaciones, permitiendo así que más divisas fluyan hacia el mercado paralelo y se fortalezca el tipo de cambio en ese mercado. De este modo, según continúe depreciándose el tipo de cambio “oficial,” los dos tipos de cambio deberían acercarse gradualmente el uno al otro y, finalmente, converger en algún punto intermedio dentro del diferencial inicial. No obstante,

FIGURA 8: MOVIMIENTOS ENTRE REGÍMENES CAMBIARIOS MÚLTIPLES Y UNIFICADOS, 1999-2011



Nota: Los países con regímenes cambiarios múltiples en 2011 pero unificados en 1999 son Angola, Argentina, Eritrea, Georgia, Guinea, República Kirguisa, Malawi, Mongolia, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, Sudán, Ucrania, Uzbekistán y Venezuela. Los países con regímenes unificados en 2011 pero múltiples 1999 son Afganistán, Bielorrusia, Botsuana, Camboya, República Dominicana, Egipto, Irán, Laos, Libia, Rusia y Turkmenistán.

Fuente: base de datos IMF AREAER.

en la práctica, debido a que la demanda de importaciones básicas suele ser inelástica y la reacción de las exportaciones ante un tipo de cambio más competitivo tarda en materializarse (la demanda de exportaciones es inelástica a corto plazo), es poco probable que la depreciación del cambio oficial libere muchas divisas, al menos en el corto plazo. En tal caso, a no ser que el mercado de divisas tenga una profundidad tal que le permita anticipar influjos futuros de divisas, los dos tipos tenderán a encontrarse en la parte inferior del diferencial, es decir, cerca del tipo paralelo de mercado.<sup>250</sup> Además, si las expectativas de inflación pos-unificación (a las que nos referiremos más adelante) generan movimientos *privados* hacia el dólar, o si hay movimientos de la cartera *pública* a favor del dólar (si el banco central comienza a acumular reservas de divisas después de la unificación), el tipo de cambio único pos-unificación bien podría depreciarse con algún grado de amplificación (*over-*

*shooting*), alcanzando así niveles aún más depreciados que el tipo paralelo pre-unificación.<sup>251</sup>

En general, a no ser que haya ajustes fiscales compensatorios (sobre los que volveremos más adelante), es de esperar que se produzca una elevación de la inflación pos-unificación debido al aumento de costos resultante de la depreciación (inflación de oferta).<sup>252</sup> Además, el incremento del *nivel* de precios puede convertirse en un aumento permanente de la *tasa de crecimiento* de los precios si el choque de oferta inicial desencadena una espiral inflacionaria salarios-precios facilitada por una política monetaria débil o no creíble (inflación basada en expectativas); o cuando la unificación genera desequilibrios fiscales prolongados (inflación de demanda) derivados de la pérdida de ingresos parafiscales asociada al régimen de tipo de cambio dual (la reducción abrupta de los impuestos implícitos sobre las exportaciones).

CUADRO 11: INFLACIÓN POS-UNIFICACIÓN EN VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País	Comienzo del Proceso de Unificación	Diferencial Anterior a la Unificación	Transición	Inflación Anual			
				3 meses antes del comienzo de la unificación	...3 meses después	...12 meses después	...24 meses después
Venezuela	Mar. 1989	202%	Rápida	36%	103%	81%	36%
Argentina	Feb. 1989	53%	Gradual	372%	460%	8163%	232%*
Perú	Junio 1989	166%	Gradual	3414%	5704%	1968%	207%*
Ecuador	Sept. 1992	27+%	Gradual	50%	64%	46%	27%
República Dominicana	Oct. 2003	10+%	Rápida	26%	40%	52%	0%
Cuba	?	2300%	?	4%	?	?	?

Nota: El diferencial se define como la diferencia promedio entre los tipos paralelo y oficial como porcentaje del tipo oficial en el último trimestre anterior a la unificación. La transición se caracteriza según la duración de la coexistencia de los tipos oficial y paralelo después de la unificación ("rápida" es menos de 3 meses). \*28 meses después, para capturar los efectos de la introducción formal de la convertibilidad en abril de 1991 (Argentina) y la unificación monetaria final en agosto de 1991 (Perú). Fuentes: Economist Intelligence Unit; International Currency Analysis, Inc., World Currency Yearbook (anteriormente Pick's Currency Yearbook), (Brooklyn, N.Y.: varias publicaciones); AREAER (varias publicaciones), Pick's currency yearbook (varias publicaciones), Miguel Kiguel y Stephen A. O'Connell. "Parallel exchange rates in developing countries," *The World Bank Research Observer* 10, no. 1 (1995): 21-52; Nancy P. Marion, "Dual exchange rates in Europe and Latin America," *The World Bank Economic Review* 8, no. 2 (1994): 213-245; Ethan Ilzetzki, Carmen M. Reinhart, y Kenneth S. Rogoff, "Exchange Rate Arrangements in the 21<sup>st</sup> Century: Which Anchor Will Hold?" (2008), Steven Kamin, "Argentina's Experience with Parallel Exchange Markets, 1981-1990," Board of Governors of the Federal Reserve System International Finance Discussion Papers, no. 407, 1991; base de datos International Financial Statistics (IFS).

<sup>250</sup> Esto es lo que Agenor (1992) revela sobre la experiencia de la unificación del tipo de cambio en varios países africanos durante los años ochenta. Su estudio concluye que "el tipo de cambio pos-unificación normalmente está cerca del tipo paralelo pre-unificación, lo que pone en duda el argumento de que el tipo de cambio de equilibrio es un promedio de los tipos oficial y paralelo".

<sup>251</sup> Véanse Saúl Lizondo, "Unification of Dual Exchange Markets," *Journal of International Economics* 22 (1987): 57-77 y Pierre-Richard Agenor and Robert P. Flood, "Unification of Foreign Exchange Markets," IMF WP/92/32, 1992.

<sup>252</sup> Sin embargo, estas presiones del lado de la oferta pueden amainar relativamente en países donde los precios internos ya reflejan en gran parte el tipo paralelo (en lugar de reflejar el tipo oficial).

El Cuadro 11 presenta una panorámica general de las experiencias inflacionarias en países de América Latina que han unificado su tipo de cambio en un pasado no demasiado remoto. La inflación pos-unificación tendió a ser mayor en países cuya inflación pre-unificación era elevada (Argentina, Perú) o en países con altos diferenciales cambiarios pre-unificación (Venezuela, Perú). En cambio, en los países en donde la inflación pre-unificación era relativamente baja (Ecuador, República Dominicana), la inflación pos-unificación fue relativamente suave. Para Cuba, estas son buenas y malas noticias. Mientras que en Cuba la inflación pre-unificación es baja, el diferencial cambiario está muy por encima del observado en otros países de la región.

## EL CASO CUBANO

El sistema de tipo de cambio dual en Cuba se solapa con un sistema monetario dual, en el cual coexisten el Peso Convertible (CUC), que se intercambia uno a uno con el dólar, con el Peso Cubano (CUP), que se intercambia a 24 por un dólar de Estados Unidos.<sup>253</sup> Por lo tanto, el sistema monetario de dos monedas (CUPs y CUCs) coexiste con un sistema de dos tipos de cambio (uno a uno y 24 por uno, en relación al dólar). En este artículo nos concentraremos en el tema de la unificación cambiaria y presentamos solo una corta discusión del tema de la unificación monetaria en el apartado final del artículo. Nótese que la terminología utilizada en la sección previa—que distingue entre tipo de cambio “oficial” y tipo de cambio “paralelo”—no se aplica en el caso cubano, en el que los dos tipos de cambio son oficiales.

El sistema de tipo de cambio dual se remonta a principios de los años sesenta, cuando se usó un tipo de cambio diferente para el comercio con los países de la antigua Unión Soviética. La segmentación

del mercado de divisas se exacerbó abruptamente durante el periodo 1990-1993, cuando los cambios políticos en la antigua Unión Soviética condujeron a una redefinición de las relaciones comerciales con Cuba que generó un enorme deterioro de los términos de intercambio para Cuba. Posteriormente (en 1994), en el contexto de la alta inflación que siguió al choque negativo de los términos de intercambio, se creó el CUC. El objetivo era limitar la dolarización mediante el suministro de una moneda alternativa al dólar estadounidense que pudiera servir como unidad de cuenta y reserva de valor en un contexto de alta volatilidad. Este solapamiento y origen común de los sistemas de dualidad cambiaria y dualidad monetaria ha hecho que muchos observadores consideren que “van de la mano”, pese a que sus determinantes y objetivos son diferentes. Técnicamente, la unificación del tipo de cambio puede ser desvinculada, tanto conceptualmente como en la práctica, de la unificación monetaria.

¿Qué es lo que hace de Cuba un caso especial cuando se lo compara con otros tipos de cambio duales en América Latina? Cabe destacar al menos cuatro rasgos especiales. En primer lugar, debido a que el origen del tipo de cambio dual cubano es más real que financiero (está relacionado con un choque a los términos de intercambio), básicamente equivale a un régimen parafiscal de impuestos (que gravan a las exportaciones y a algunos otros tipos de flujos de capital) y subsidios (que benefician a importaciones consideradas como “básicas”). Esta característica del sistema cubano limitaría el riesgo de turbulencias financieras especulativas durante la unificación, especialmente considerando que gran parte de los ahorros de los ciudadanos ya están en forma de dólares en efectivo, por lo que no existe una demanda reprimida por dólares. Además, dado que la mayoría de los depósitos bancarios (denominados en CUPs o en CUCs) pertenece a

---

<sup>253</sup> De hecho, el CUP se intercambia a 24 CUP por dólar para los hogares y a 1 CUP por dólar para las empresas e instituciones estatales. Los individuos pueden intercambiar CUPs por dólares (a 24 por uno), así como CUPs por CUCs (a 25 por 1) en las casas de cambio (Cadecas). Las empresas e instituciones estatales hacen transacciones de divisas con el Banco Central y tienen prohibido utilizar las casas de cambio para arbitrar entre los tipos de cambio. Sin embargo, al momento no hay evidencia de que exista un diferencial significativo entre el tipo de cambio de 24 por dólar en las Cadecas y el tipo de cambio utilizado en la calle para las transacciones informales. Véase Vidal “Monetary Duality in Cuba” para un análisis más detallado.

empresas estatales, es poco probable que se den movimientos especulativos hacia el dólar. Sin embargo, la naturaleza parafiscal del sistema cambiario dual de Cuba también implica que la unificación cambiaria tendría inevitablemente (a no ser que sea neutralizada fiscalmente) grandes implicaciones redistributivas. Los que venían vendiendo CUCs o dólares saldrían ganando mientras que los venían comprando CUCs o dólares (y sus clientes) saldrían perdiendo. Pese a que esta redistribución podría ser compensada mediante medidas fiscales enérgicas (si bien temporales), la sostenibilidad de la unificación en el medio plazo requerirá de reformas fiscales (que analizaremos más adelante).

En segundo lugar, el diferencial entre los dos tipos de cambio cubanos es de 2.300 por ciento, de lejos el más grande de toda la historia de América Latina posterior a la Segunda Guerra Mundial. Ello implica que hay un riesgo significativo de que los efectos de transmisión de la depreciación del CUC puedan desencadenar una espiral inflacionaria. Para evitarla, será necesario mantener un control muy estricto sobre la expansión monetaria durante y después de la unificación.

En tercer lugar, es de esperarse que se tenga en Cuba un mayor control sobre el comportamiento de las empresas, dado que la mayoría son estatales. Esto podría complicar algunas cosas y facilitar otras. La materialización de las mejoras de eficiencia requerirá de una reacción suficientemente elástica de la oferta (en cuanto a decisiones de inversión y producción) ante los cambios en precios relativos que resultarían de la unificación cambiaria. Sin embargo, esta elasticidad de oferta dependerá de la calidad de las señales de precios relativos y del grado de reacción de los actores económicos descentralizados ante dichas señales (y ante otros incentivos de mercado). Es probable que en el sector estatal de la economía estas señales se caractericen por su debilidad y lentitud. No obstante, por el lado positivo, el control gubernamental de las empresas estatales también puede ayudar a limitar los incrementos de precios de los bienes más básicos durante la transición (aspecto que retomaremos más adelante).

En cuarto lugar, el acceso de Cuba al financiamiento internacional es limitado, lo que supone una complicación adicional importante. Está claro que, de ser disponible, el financiamiento externo concesional podría facilitar la unificación al permitir que los gastos superen a los ingresos durante la transición.

## LAS OPCIONES PARA LA UNIFICACIÓN CAMBIARIA

En vista de las restricciones mencionadas anteriormente, *el reto clave para Cuba será equilibrar los costos de corto plazo de la unificación cambiaria con las mejoras de eficiencia de mediano y largo plazo*. Con el tiempo, al agrandar el tamaño del pastel, las mejoras de eficiencia deberían compensar ampliamente el costo inicial asociado a los efectos redistributivos y de reasignación de recursos. Por lo tanto, en el mediano y largo plazo, toda la población debería salir ganando. De hecho, la consecución de mejoras de eficiencia es la *raison d'être* de la unificación. El problema es que el tamaño del pastel está dado en el corto plazo, ya que la nueva inversión (incluida la extranjera) y la reasignación del trabajo y de los medios de producción a otras actividades, de manera que se produzcan los incrementos de eficiencia, tardarán en materializarse. Por lo tanto, los costos iniciales de la unificación (pérdidas de ingresos fiscales, dislocaciones productivas, brotes inflacionistas y efectos redistributivos regresivos) podrían ser muy altos si no se suavizan de alguna manera.

Una estrategia exitosa para la transición debería por lo tanto perseguir dos objetivos. En primer lugar, limitar los costos de corto plazo hasta que los aumentos de eficiencia se materialicen. En segundo lugar, adelantar lo más posible la materialización de los incrementos de eficiencia. El grado de consecución de estos dos objetivos debería ser la vara según la cual se midan y comparen las opciones de unificación. A continuación, distinguimos y discutimos cuatro opciones tipológicas.

La Opción Uno podría denominarse *big bang crudo*. Consiste en unificar los tipos de cambio desde el primer día. Para limitar presiones sobre la balanza

de pagos y el mercado de divisas, los tipos de cambio se unificarían a 24 (nuevos) pesos por dólar. Todas las transacciones de divisas se realizarían al nuevo tipo de cambio único. Las ventajas principales de esta opción son su sencillez y su credibilidad inicial, pues puede implementarse de un plumazo, haciendo evidente en forma temprana el compromiso de las autoridades con la unificación. No obstante, por el lado negativo, esta opción no aborda en absoluto el objetivo de mitigar los costos de transición hasta que se materialicen los aumentos de eficiencia. La devaluación del CUC, realizada de golpe, tendría importantes impactos inflacionarios, fiscales, redistributivos y de reasignación de recursos. Por lo tanto, las consecuencias económicas y políticas pudieran ser tan traumáticas que podrían acabar inviabilizando el experimento en su conjunto.

La Opción Dos puede denominarse *gradualismo por sector*. Consistiría en depreciar progresivamente el CUC hacia el tipo de cambio de 24 pesos por dólar, a velocidades distintas para cada sector. Por el lado positivo, al distribuir el costo entre sectores (y por lo tanto a lo largo del tiempo), esta opción sería menos traumática que la Opción Uno. Asimismo, podría dar a las autoridades algún espacio para experimentar y mantener mayor control sobre el proceso de unificación. Sin embargo, por el lado negativo, esta opción también distribuiría las mejoras de eficiencia de manera diferenciada por sector y a lo largo del tiempo. Al retrasar los cambios de precios relativos entre sectores (y, por tanto, la respuesta de la oferta), se retrasaría y limitaría también el alcance de los aumentos de eficiencia. Por lo tanto, la Opción Dos cumpliría con el objetivo de amortiguar el costo de ajuste mejor que la Opción Uno, pero avanzaría menos rápido hacia el objetivo de anticipar y maximizar las ganancias de eficiencia. Además, al dar más control discrecional a las autoridades, esta opción generaría también más incertidumbre respecto al ritmo y credibilidad del proyecto de unificación. Además, al avivar las presiones para posponer la introducción de la unificación en los sectores más distorsionados, esta opción podría

poner en duda la conclusión del proceso. Esto a su vez podría promover una estrategia generalizada de espera que retrasaría aún más la respuesta de la oferta. Por último, la multiplicidad de tipos de cambio, que se agravaría durante la transición, podría aumentar la segmentación de los mercados y distorsionar las señales de precios, dificultando así la re-asignación eficiente de recursos entre sectores.

La Opción Tres podría denominarse *gradualismo global*. Consistiría en anunciar anticipadamente una convergencia gradual del CUC hacia el tipo de cambio de 24 pesos por dólar, aplicada de manera uniforme a toda la economía. Al repartir el costo de ajuste a lo largo del tiempo, la Opción Tres sería menos traumática que la Opción Uno. Debido a la uniformidad de su aplicación, sería también menos distorsionante que la Opción Dos. No obstante, como la Opción Dos, la Opción Tres podría inducir a los inversionistas a adoptar una actitud de espera debido al temor de que los costos prolongados del ajuste podrían forzar eventualmente una interrupción del proceso. A su vez, al posponer los aumentos de eficiencia, la inercia en la oferta exacerbaría los costos de transición, lo que podría forzar las autoridades a abandonar la senda anunciada. De ser esto el caso, se acabaría validando el escepticismo inicial, convirtiéndose así el abandono del programa de unificación en una profecía auto cumplida.

La Opción Cuatro podría denominarse *big bang con amortiguación fiscal*. Al igual que en la Opción Uno, los dos tipos de cambio se unificarían desde el primer día al tipo (nuevo) de 24 pesos por dólar. Sin embargo, para mitigar el costo inicial del ajuste, los subsidios e impuestos implícitos en el tipo de cambio dual serían sustituidos por subsidios e impuestos explícitos lump-sum. Estos afectarían a todas las empresas que hubiesen realizado previamente transacciones cambiarias a la tasa de un peso por dólar, y se calcularían de forma que el impacto sobre el ingreso de estas empresas se neutralice por completo.<sup>254</sup> Considérese el ejemplo de una empresa hotelera que vendió Y dólares a la tasa de uno a uno

---

<sup>254</sup> El monto del subsidio o impuesto anual implícito en el diferencial del tipo de cambio que cada empresa recibe (o paga) es conocido por las autoridades del gobierno porque el banco central lleva un registro de las cantidades de CUCs o dólares vendidos a (o comprados de) cada empresa.

durante un año completo antes de la unificación (por lo que recibió  $Y$  pesos a cambio). Después de la unificación y en ausencia de impuestos compensadores, esta empresa recibiría muchos más pesos al tipo de cambio unificado, a saber,  $24^*X$  pesos. Para evitar este salto extraordinario en sus ingresos, en el primer año de la unificación, a esa empresa se le aplicaría un impuesto lump-sum de un monto equivalente a  $23^*X$  pesos. De este modo le quedarían a la empresa los mismos  $Y$  pesos después de la unificación que tenía antes de la unificación. El impuesto lump-sum se eliminaría progresivamente en línea con un cronograma preanunciado. Por ejemplo, podría reducirse a  $15^*X$  pesos en el año dos,  $7^*X$  pesos en el año tres y eliminarse por completo en el año cuatro. Análogamente, una empresa estatal que se hubiese beneficiado al comprar  $Z$  dólares a la tasa de un peso por dólar durante el año antes de la unificación recibiría un subsidio lump-sum de  $23^*Y$  pesos durante un año entero después de la unificación. Al igual que con los impuestos prefijados, los subsidios lump-sum se eliminarían posteriormente de modo progresivo dentro de un cronograma preanunciado.

La Opción Cuatro maximizaría y adelantaría los aumentos de eficiencia porque permitiría que, desde el principio, todos los actores económicos (tanto las empresas existentes como las nuevas) operasen en un nuevo contexto de precios relativos y, por lo tanto, bajo incentivos que promoverían la eficiencia. De hecho, en la medida en que se implementen reformas complementarias (sobre las que hablaremos más adelante), las decisiones de inversión y producción de las empresas no se verían afectadas por los subsidios e impuestos lump-sum. El monto de estos impuestos y subsidios se fijaría en términos absolutos y no cambiaría con la intensidad del esfuerzo productivo y de búsqueda de ganancias de eficiencia de las empresas. Sin embargo, comparada con las otras opciones, la Opción Cuatro protegería mucho más eficazmente a la economía de los

costos del ajuste. Al inicio, los impuestos y subsidios lump-sum neutralizarían totalmente estos costos. De ahí en adelante, al irse reduciendo el nivel de impuestos y subsidios lump-sum, los costos del ajuste se irían compensando a través de los incrementos de eficiencia. Por lo tanto, esta opción claramente ofrecería un mejor equilibrio entre costos y beneficios.<sup>255</sup> No obstante, esta opción requeriría una preparación adecuada que no sería fácil y que incluiría cambios importantes en varias políticas económicas complementarias, las cuales analizaremos en el apartado 7. Antes de ese análisis, en las dos secciones siguientes, ilustraremos los rasgos básicos de la opción de *big bang con amortiguación fiscal*, esbozando en forma esquemática cómo podría ser implementada en dos sectores clave de la economía cubana: el sector turístico de gestión extranjera y el sector de las empresas importadoras estatales.

## EL SECTOR TURÍSTICO DE GESTIÓN EXTRANJERA

El sistema bajo el cual operan en la actualidad los servicios turísticos de propiedad o gestión extranjera conlleva pérdidas de eficiencia muy grandes. Debido a que los hoteleros extranjeros tienen que pagar al gobierno el salario de los trabajadores en dólares al tipo de cambio del CUC (uno a uno), pero que los trabajadores reciben su salario en CUPs, el diferencial entre el tipo de cambio de uno a uno y el de 24 a uno implica un enorme impuesto sobre la mano de obra local. Por cada dólar pagado por el operador hotelero, el trabajador recibe  $1/24$  dólares (alrededor de 4 centavos), mientras que el estado se queda con los  $23/24$  dólares restantes (en torno a 96 centavos) en forma de impuesto.<sup>256</sup> Si bien esto permite al gobierno cubano capturar y redistribuir gran parte de las rentas del sector turístico, el impuesto distorsiona la asignación de la fuerza laboral. Los elevados costos laborales a los que se enfrenta el hotelero desincentivan la creación de

<sup>255</sup> El monto del subsidio o impuesto anual implícito en el diferencial del tipo de cambio que cada empresa recibe (o paga) es conocido por las autoridades del gobierno porque el banco central lleva un registro de las cantidades de CUCs o dólares vendidos a (o comprados de) cada empresa.

<sup>256</sup> La unificación al tipo del CUC (24 pesos por \$US1) en lugar de a cualquier otro tipo es crucial para neutralizar el efecto inicial sobre el ingreso de la unificación, ya que los impuestos y subsidios lump-sum se calcularían a ese tipo de cambio.

empleo, reducen la calidad de los servicios hoteleros, ponen trabas a la inversión extranjera directa (IED) y promueven el empleo informal (esto es, la venta directa pero no legal de servicios laborales) en el sector turístico *no estatal*.

Una unificación mediante un *big bang crudo* (la Opción Uno) tendría un impacto traumático debido a sus enormes efectos redistributivos. Si los salarios promedio post-unificación siguiesen en el nivel actual (lo que es probable que ocurra mientras se mantenga el alto grado de subempleo) y los precios hoteleros no se redujesen (lo que es también probable en la medida en que no aumentasen las presiones competitivas), los operadores extranjeros se beneficiarían de ganancias extraordinarias. En cambio, los ingresos fiscales se derrumbarían, lo que socavaría la capacidad del gobierno para compensar las pérdidas y/o generaría (mediante el aumento del déficit fiscal) presiones al alza sobre los precios. Los operadores extranjeros dispondrían de más dólares para repatriar, lo que debilitaría la balanza de pagos (BP) si esta repatriación no se viera compensada por nuevas entradas de IED, las que tardarían en materializarse.

Los beneficios y pérdidas extraordinarias que se generarían en un *big bang crudo* (Opción Uno) se podrían neutralizar por completo en un *big bang con amortiguación fiscal* (Opción Cuatro). Bajo esta última opción, cada hotelero pagaría un impuesto anual lump-sum acorde al monto promedio de las transacciones en divisas realizadas al tipo de cambio del CUC durante los años anteriores. Una vez establecido para el primer año, el impuesto lump-sum se eliminaría gradualmente de acuerdo con un calendario pre-anunciado. Dado que todos los operadores existentes, sin excepciones, tendrían que pagar el impuesto lump-sum, y que el monto de dicho impuesto sería independiente de la actividad realizada (o no realizada) por el operador en Cuba, el impuesto no sería distorsionador (esto es, no tendría un impacto sobre las decisiones de inversión y producción del operador). Para que el sistema funcione, sin embargo, el operador no debería tener la opción de incumplir sus obligaciones fiscales (por

ejemplo, vendiendo la empresa y saliendo de Cuba). La manera más sencilla de evitar que el operador incumpla con el pago del impuesto lump-sum sería recurrir a contratos sujetos a jurisdicciones internacionales, lo cual permitiría al gobierno cubano exigir legalmente que los operadores cumplan con sus compromisos ya sea que abandonen Cuba o no.

Siempre que las presiones de la competencia se mantuviesen en un nivel moderado, la unificación del tipo de cambio, al reducir los costos laborales, debería impulsar la *rentabilidad marginal*, tanto de las inversiones existentes (por ejemplo, a través de mayor ocupación de los hoteles que ya operan en Cuba) como de las nuevas (por ejemplo, construcción de nuevos hoteles). Por lo tanto, las empresas existentes deberían utilizar mejor su capacidad instalada y mejorar la calidad de los servicios prestados para garantizar y expandir su cuota de mercado, anticipando un aumento de la competencia. Así, dado el *stock* actual de IED, el empleo y la calidad de los servicios deberían aumentar, lo que a su vez debería incrementar el turismo. Como resultado, las presiones fiscales y sobre la balanza de pagos deberían amainar. Con el tiempo, las nuevas reglas del juego deberían estimular IED nueva y promover mayores inversiones locales, lo que beneficiaría aún más a la balanza de pagos y a las cuentas fiscales. Estas mejoras, a su vez, deberían facilitar la eliminación gradual y pre-anunciada de los impuestos lump-sum. En el largo plazo, la productividad del trabajo debería ir en aumento, permitiendo así que los salarios reales creciesen y el tipo de cambio real se apreciase, tal y como ha sucedido en la transición hacia economías de mercado en Europa del este.

Pese a que los operadores hoteleros existentes no sufrirían desventajas competitivas (tanto los nuevos como los viejos competirían bajo las mismas condiciones), podrían oponerse al plan aduciendo que los impuestos lump-sum podrían reducir sus *beneficios promedio* (aunque no los marginales). Conforme entrasen nuevas empresas y/o los operadores ya establecidos comenzasen a competir más agresivamente, los precios hoteleros podrían reducirse, haciendo así disminuir el margen promedio

de los hoteles existentes. Sin embargo, hay al menos tres argumentos para rebatir este razonamiento. En primer lugar, dado que los operadores hoteleros ya establecidos podrían aprovechar al máximo su capacidad instalada y su conocimiento del mercado local, deberían ser los principales beneficiarios del impulso inicial a la rentabilidad. Con la ventaja de que ya conocen bien el mercado local podrían posicionarse para aprovechar al máximo cualquier oportunidad empresarial nueva que pudiera surgir como resultado de la unificación. En segundo lugar, aunque en promedio sus márgenes de rentabilidad se comprimieran debido al incremento de la competencia, este efecto debería ser compensado en buena medida (o incluso totalmente) con aumentos en el volumen de ventas. Finalmente, incluso en el peor escenario posible, en el que la rentabilidad promedio de los hoteles ya establecidos en Cuba se redujese de manera transitoria (debido al pago de impuestos lump-sum en un entorno más competitivo), los propietarios (o gerentes) actuales de estos hoteles que son, en su mayor parte, cadenas internacionales, deberían ser capaces de absorber esta reducción sin que tenga un impacto muy significativo en sus resultados globales.

## EL SECTOR DE EMPRESAS ESTATALES IMPORTADORAS

Consideremos ahora el sector de empresas estatales que importan bienes “básicos” (maquinaria y equipo, materia prima y otros insumos, o bienes de consumo que se consideran necesarios para el bienestar de la población). El sistema actual genera pérdidas de eficiencia importantes. ¿Por qué? Porque estas empresas se benefician del tipo de cambio de uno a uno con el dólar para las importaciones y del tipo de cambio de 24 por dólar para pagar salarios, lo cual equivale a un impuesto sobre el trabajo que financia un subsidio a las importaciones básicas. El subsidio, a su vez, penaliza el consumo de importaciones no básicas. Pese a que esto puede contribuir a igualar el bienestar entre los cubanos, la subvención implícita debilita las finanzas del gobierno central, desincentiva la producción de bienes importables, y presiona la balanza de pagos. Por consiguiente, la unificación

del tipo de cambio debería generar con el tiempo una gran mejora en la asignación de recursos conforme las empresas aprovechen mejor la fuerza laboral y otras ventajas comparativas del país.

Sin embargo, al igual que en sector turístico, una *unificación de big bang crudo* tendría efectos traumáticos. Si las empresas estatales respondiesen a la unificación como si fuesen empresas privadas, esto es, tratando de minimizar sus pérdidas, incrementarían sus precios, lo que desencadenaría presiones inflacionarias, y reducirían el empleo, lo que empujaría a la economía hacia una contracción. Aunque la balanza de pagos podría mejorar y aunque quizás podrían mejorar también las finanzas del gobierno central, el impacto inicial de una unificación de *big bang crudo* sería el incremento del desempleo y la erosión del poder adquisitivo de los trabajadores de salarios bajos. Alternativamente (y quizás de manera más realista), si empresas estatales responden pasivamente, una *unificación de big bang crudo* afectaría la contabilidad de estas empresas y nada más. En este escenario, las empresas estatales continuarían importando y produciendo como antes. Simplemente tendrían déficits mayores que reflejarían la terminación del subsidio implícito en el sistema de tipo de cambio dual. El gobierno tendría que cubrir esos déficits algún tipo de subsidio, el cual podría perpetuarse ya que eliminaría los incentivos a que las empresas estatales reaccionen ante las nuevas señales del mercado reduciendo sus costos y mejorando su eficiencia. Esto a su vez impediría el mejoramiento progresivo de las finanzas del gobierno central.

La Opción Cuatro (*big bang con amortiguación fiscal*) evitaría los problemas anteriores al reemplazar el ineficiente subsidio a las importaciones que ahora se canaliza a través del tipo de cambio dual con un subsidio lump-sum que neutralizaría los efectos iniciales fiscales, inflacionarios y sobre la balanza de pagos de la unificación cambiaria. Al igual que en el caso del sector turístico, el subsidio lump-sum se eliminaría gradualmente de acuerdo a un cronograma preanunciado. Este proceso daría tiempo para que las empresas se ajusten y mejoraría de

inmediato la transparencia presupuestaria y del sector de empresas estatales. Las empresas que hacen más pérdidas serían conocidas de inmediato por el público en general. De esa forma, los subsidios lump-sum contribuirían a incrementar la rendición de cuentas y a generar incentivos para que las empresas estatales se reestructuren y mejoren su eficiencia ante cambios en las condiciones de mercado. Claro que el gobierno tendría que resistir las presiones a alargar el cronograma de reducción de los subsidios lump-sum. Al aplicarse a todas las transacciones de divisas, el tipo de cambio unificado debería promover la competencia y, por lo tanto, la disciplina y la elasticidad de respuesta de la oferta. De hecho, todas las empresas (tanto las estatales ya existentes como posibles nuevas empresas estatales o no estatales) seguirían desde el principio las nuevas reglas del juego.<sup>257</sup>

Dicho esto, para que las empresas estatales modifiquen su comportamiento es crucial que la unificación cambiaria esté acompañada, tan pronto como sea posible, por reformas que modernicen el gobierno corporativo y gerencia de estas empresas, así como por reformas al régimen de subsidios a los bienes básicos. Caso contrario, las empresas estatales podrían seguir funcionando como en el pasado. Ante la amenaza de que la unificación cambiaria engendre agitación social (por la reducción de subsidios implícitos y posibles alzas de precios), las empresas podrían simplemente esperar a que el gobierno les prolongue los subsidios indefinidamente. Para evitar esta situación, se podría exigir a las empresas estatales que, como contrapartida a los subsidios lump-sum que recibirían, no subiesen significativamente los precios de los bienes más básicos (de hecho, por diseño, los subsidios lump-sum lograrían que la estabilidad de precios y la

rentabilidad fuesen congruentes). Al mismo tiempo, para que los aumentos de eficiencia se materializaran, las *decisiones de producción* de las empresas deberían encaminarse hacia la minimización de costos y la maximización de ganancias. Por tanto, durante el periodo de transición post-unificación podría haber una combinación útil entre el control gubernamental sobre las empresas estatales, por una parte, y los mecanismos del mercado, por otra. El primer factor se enfocaría en el control (temporal) de los precios y el segundo en la maximización de la rentabilidad.

Sin embargo, pese a los aumentos de la eficiencia que las empresas obtendrían con el tiempo (conforme reorganicen su producción en el contexto de las señales de precio y la fuerza de la competencia en el mercado), algunos incrementos de precios resultarían inevitables en la medida en que los subsidios lump-sum se vayan eliminando. Por lo tanto, a su debido tiempo, sería necesaria una reforma del régimen del sistema de subsidios para proteger a la población más pobre. Estas cuestiones son cruciales y se analizan en el apartado siguiente.

## REFORMAS COMPLEMENTARIAS Y SU SECUENCIA

Como ya se ha señalado, para que la estrategia de *big bang con amortiguación fiscal* funcione de manera adecuada, es necesario realizar una preparación cuidadosa que incluya la introducción (no necesariamente antes de la unificación, pero si lo antes posible) de varias reformas complementarias. El primer ámbito de reformas es el fiscal. De entrada habría que reemplazar los impuestos y subsidios implícitos (que ahora son parte del sistema de tipo de cambio dual) con impuestos y subsidios lump-

---

<sup>257</sup> La opción de escalonar la unificación mediante un *big bang con amortiguación fiscal* a lo largo de un periodo de tiempo y sector por sector pudiera también contemplarse. Así, el sector A (por ejemplo, el sector turístico) podría incorporarse de inmediato al régimen del tipo de cambio único, mientras que el sector B (por ejemplo, el sector importador de propiedad estatal o el sector exportador) podría continuar por un tiempo con el régimen anterior. Ello daría a las autoridades (o a las empresas afectadas en un determinado sector) más tiempo para prepararse. Esta sería una opción preferible a la Opción Tres (*gradualismo global*) en el sentido de que, aunque se aplicase sector por sector, la naturaleza no distorsionadora de los subsidios e impuestos lump-sum estimularía más eficazmente las decisiones de inversión y producción. En la medida en que todas las empresas de un sector determinado se incorporen al régimen unificado (en lugar de incorporar a pocas empresas del sector mientras que otras empresas del mismo sector siguen protegidas de la competencia), es de esperar que las distorsiones resultantes sean limitadas y las complicaciones del mercado manejables.

sum, calculados para cada empresa afectada por la unificación cambiaria. Sin embargo, subsecuentemente y a su debido tiempo, habría que reemplazar los impuestos y subsidios lump-sum por un sistema moderno de impuestos y subsidios convencionales.

*Por el lado de los impuestos*, el gobierno tendría que revisar y actualizar el sistema impositivo adoptando una perspectiva de largo plazo y más cercana a la de una economía de mercado. Este proceso podría incluir, en primer lugar, una revisión de los impuestos relacionados a la IED y al comercio internacional (las importaciones y las exportaciones). Asimismo, para estimular la recaudación, se podría introducir un impuesto al valor agregado y modernizar algunos impuestos internos, como el impuesto sobre la renta personal y corporativa.

*Por el lado de los subsidios*, es probable que el gobierno necesite introducir un sistema de transferencias (en efectivo o mediante cupones) bien *focalizado en los hogares de menores ingresos y centrado en los bienes más básicos*. En caso de que esto no se haga, la necesidad de evitar grandes déficits fiscales podría enfrentar al gobierno a una elección desagradable entre la eliminación rápida pero socialmente traumática de los subsidios lump-sum, por un lado, y, por otro, ajustes *ad hoc* a un régimen de subvenciones difícil de manejar, ineficiente, costoso y, en última instancia, insostenible.

En todo caso, una *situación fiscal saludable* sería necesaria para facilitar la unificación cambiaria. La generación de un superávit fiscal *pre-unificación* permitiría al gobierno acumular reservas de divisas que luego podrían utilizarse para “financiar” déficits pos-unificación en la balanza de pagos. Asimismo, una situación fiscal sólida *pos-unificación* facilitaría el manejo monetario y, por ende, el control de la inflación.

Paralelamente, la *reforma del gobierno corporativo y gerencia de las empresas estatales* también sería

esencial para garantizar que éstas reaccionen más y mejor ante las señales del mercado. Las empresas estatales deberían recibir mandatos compatibles con la minimización de costos y maximización de rentabilidad, y su desempeño y el de sus gerentes debería ser evaluado y recompensado en consecuencia. En línea con las nuevas señales de precios que surgirían después de la unificación, sería también necesario revisar las prácticas contables. Ello ayudaría a identificar las empresas estatales inviables y facilitar su cierre o reestructuración. Las cuentas por pagar y por cobrar entre empresas estatales tendrían que actualizarse y reestructurarse.

Idealmente, estas reformas deberían estar acompañadas (o seguidas en cuanto fuese posible) por *reformas orientadas a promover la economía de mercado*. En concreto, sería deseable estimular la entrada de empresas no estatales para así impulsar la oferta, tanto directa como indirectamente (esto es, a través de mayor competencia). Desde el punto de vista de la eficiencia, también sería deseable que las empresas estatales se desvinculasen lo más posible de intermediar entre las actividades de las empresas privadas y los ciudadanos. Por ejemplo, sería deseable permitir que las empresas privadas del sector turístico con participación de capital extranjero seleccionasen y contratasen directamente a sus trabajadores.<sup>258</sup>

Para mantener la inflación bajo control y permitir que el tipo de cambio juegue un mayor papel amortiguador, se requeriría un *fortalecimiento gradual de los instrumentos monetarios, así como de la capacidad de gestión e independencia del Banco Central*. Para hacer posible este fortalecimiento, es probable que hagan falta reformas destinadas a facilitar el desarrollo gradual de los mercados interbancario y de divisas, así como de una banca comercial moderna, sólida y dinámica.<sup>259</sup>

Un *sistema de tipo de cambio flexible* sería deseable desde el principio, pero solo en caso de ser factible

<sup>258</sup> En el contexto de una unificación con amortiguación fiscal, la pérdida fiscal que se produciría al permitir que las empresas del sector turístico contratasen directamente a sus empleados se compensaría totalmente con la ganancia fiscal vinculada al impuesto lump-sum aplicado a estas empresas.

<sup>259</sup> Véase Vidal y Villanueva.

y viable. En el corto plazo, ayudaría a identificar el tipo de cambio de equilibrio pos-unificación, limitando el riesgo de que surgieran desalineaciones mayores en el tipo de cambio. De hecho, es probable que se produjese una cierta apreciación del tipo de cambio conforme las empresas que previamente utilizaban el tipo de cambio de uno a uno con el dólar comenzasen a reaccionar al nuevo tipo de cambio y los nuevos precios de mercado, reduciéndose de este modo la demanda de importaciones y estimulando la creación de nuevas capacidades para exportar. En el largo plazo, es probable el tipo de cambio real se vaya apreciando conforme los incrementos de eficiencia se traduzcan en aumentos en el poder adquisitivo. Un sistema de tipo de cambio flexible tendría la ventaja de permitir que el tipo de cambio real se aprecie a través de una apreciación nominal en lugar de la inflación. Asimismo, un sistema de tipo de cambio flexible ayudaría a absorber mejor los choques externos y limitar la dolarización *de facto*.

Sin embargo, un sistema de tipo de cambio flexible podría no ser viable desde el principio debido a la dificultad de establecer bien y en corto tiempo la infraestructura institucional y de mercado requerida para que coexista la independencia de la política monetaria con la flexibilidad del tipo de cambio. El esperar a que estas condiciones se cumplan prolongaría y retrasaría en exceso el proceso de unificación cambiaria. Por otra parte, un tipo de cambio fijo inmediatamente después de la unificación podría contribuir a estabilizar expectativas en medio de cambios sustanciales. En síntesis, podría ser preferible unificar el sistema cambiario antes de iniciar una transición gradual hacia un régimen de tipo de cambio flexible. El proceso de reforma monetaria pos-unificación podría por lo tanto seguir las siguientes fases:

- *Fase inicial*: tipo de cambio fijo y control por parte del Banco Central de la expansión crediticia y la liquidez del mercado interbancario.

- *Fase intermedia*: tipo de cambio flexible (pero controlado) con metas de política monetaria vinculadas a los agregados monetarios.
- *Fase final*: un sistema de política monetaria basado en metas de inflación y flexibilidad cambiaria.

Finalmente, una cuestión que debe considerarse con cuidado al tiempo que se diseñe la unificación cambiaria es el tema de una posible unificación monetaria, esto es, la elección de una moneda única. Como se ha señalado anteriormente, este es un asunto que se diferencia tanto conceptual como prácticamente del tema de la unificación del tipo de cambio. La cuestión de la unificación monetaria surge porque, en la actualidad, Cuba tiene, además de dos tipos de cambio, dos monedas (CUC y CUP) que funcionan como unidades de cuenta, medios de cambio y depósitos de valor.<sup>260</sup>

Hay tres opciones en lo que respecta a la unificación monetaria: i) adoptar formalmente el dólar como la moneda única; ii) mantener un sistema monetario dual; y iii) adoptar el peso cubano (esto es, el nuevo peso, posterior a la unificación cambiaria) como moneda única. Las ventajas e inconvenientes de estas opciones son las siguientes:

- La *dolarización formal* sería poco aconsejable, ya que incrementaría la vulnerabilidad de Cuba ante la volatilidad de los términos de intercambio u otros choques importantes. En particular, la dolarización magnificaría el efecto contractivo sobre la economía doméstica de choques externos adversos. Bajo un régimen de dolarización formal, el canal principal de ajuste del tipo de cambio real sería la inflación o la deflación. Dado que los choques que afectan a Cuba y a los Estados Unidos (el país emisor del dólar) no son necesariamente los mismos, el tipo de cambio real de equilibrio de Cuba tendría que

<sup>260</sup> De hecho, si se tienen en cuenta los dólares y euros que los cubanos guardan en efectivo, puede decirse que Cuba tiene más de dos monedas.

ajustarse en direcciones que no serían necesariamente las requeridas por la economía estadounidense. Por lo tanto, con la dolarización formal, Cuba renunciaría a la opción de usar su propia moneda como instrumento de política y mecanismo de absorción de choques.

- Un *sistema monetario dual*, en el que el nuevo peso (pos-unificación cambiaria) coexistiría con el CUC, podría tener algunas ventajas. Si esa fuese la opción a adoptar, sería preferible que los billetes de CUC desapareciesen y que el CUC pasara a ser únicamente una *unidad de cuenta electrónica* en la que se denominarían los préstamos y depósitos bancarios. El CUC seguiría siendo convertible en dólares a una tasa de uno por uno, bajo el respaldo de una caja de convertibilidad. La posibilidad de ahorrar y hacer préstamos bancarios en CUCs apoyaría la remonetización de la economía (incentivando a que los ciudadanos y empresas usen el CUC en vez del dólar desde el comienzo) mientras

que el nuevo peso iría ganando credibilidad paulatinamente. Sin embargo, en la medida en que los ciudadanos siguieran prefiriendo tener dólares en efectivo, el traslado de ahorros hacia depósitos bancarios denominados en CUCs sería reducido. Por otra parte, un sistema bi-monetario fragmentaría el crédito y reduciría la profundidad del mercado financiero, obstaculizando y retrasando el fortalecimiento de la política monetaria. Además, en la medida en que las empresas estatales continuasen siendo los principales depositantes en el sistema bancario, el riesgo de que la eliminación del CUC produjese una fuga de depósitos hacia el dólar sería pequeño.

- En conclusión, la mejor opción probablemente sea la de hacer coincidir la unificación cambiaria con la unificación monetaria, esto es, con una *pesoización total*, lo que requeriría convertir todos los CUCs en nuevos pesos al momento de la unificación del tipo de cambio.

## Biografías de los miembros del grupo de trabajo del cambio económico de Cuba en perspectiva comparada

**Omar Everleny Perez** es profesor del Centro de Estudios de la Economía Cubana en la Universidad de la Habana. Pérez Villanueva obtuvo su doctorado en la Universidad de la Habana, su maestría en CIDE/AC (México) y su licenciatura en la Universidad de la Habana. Ha enseñado en varias universidades en Cuba, los Estados Unidos, Japón, Francia, España, Brasil, Puerto Rico, México, China y otros países. Ha publicado más de 70 obras sobre la economía cubana y la economía internacional. Es coeditor de “*Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*” (con Jorge Dominguez y L. Barberia) y “*Cuban Economic and Social Development: Policy Reforms and Challenges in the 21st Century*” y es editor de *Reflexiones sobre la economía cubana; Miradas a la economía cubana, volumes I y II; y Cincuenta años de la economía cubana*.

**Richard Feinberg** es profesor de economía política internacional en la Escuela de Posgrado de Relaciones Internacionales y Estudios del Pacífico en la Universidad de California, San Diego y investigador principal (no residente) en la Brookings Institution. Feinberg sirvió como asistente especial del presidente Clinton y director principal de la Oficina del Consejo de Seguridad Nacional de Asuntos Interamericanos. Ha ocupado cargos de planificación de políticas en el Departamento de Estado y ha trabajado como economista internacional en la Oficina de Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro en los Estados Unidos. Obtuvo su doctorado en la economía internacional de Stanford University y una licenciatura de Brown University.

**Carmelo Mesa-Lago** es catedrático distinguido emérito de la Economía y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburgh y ha sido profesor visitante o investigador en Argentina, Alemania,

México, España, Uruguay, el Reino Unido, y los Estados Unidos, al igual que orador en 39 países. Es autor de 82 libros/folleto y 275 artículos/capítulos publicados en siete idiomas en 34 países, sobre la economía cubana, la seguridad social y los sistemas económicos comparativos; también fue fundador y editor durante 18 años de *Cuban Studies*. Su libro más reciente es *Cuba Under Raúl Castro: Assessing the Reforms* (con Jorge Pérez-López, Lynne Reinher, 2013). Ha trabajado en toda América Latina y el Caribe como asesor regional de la CEPAL, consultor con la mayoría de las organizaciones financieras internacionales, varias ramas de las Naciones Unidas y fundaciones nacionales y extranjeras; fue presidente de la Asociación de Estudios Latinoamericanos; es miembro de la Academia Nacional de la Seguridad Social y ha recibido numerosos premios, incluyendo el Premio Internacional de la OIT sobre el trabajo decente (compartido con Nelson Mandela).

**Richard Newfarmer** trabaja con el Centro de Crecimiento Internacional como director de país para Ruanda, Uganda y Sudán del Sur. También es investigador principal (no residente) en el Instituto de Comercio Mundial en Berna, Suiza e Investigador Distinguido en el Instituto Norte-Sur (Canadá). Consulta con las organizaciones internacionales, entre las se encuentran el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y el Centro de Comercio Internacional. Anteriormente, fue representante especial del Banco Mundial ante las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza. Recientemente, fue coautor de “Trade and Employment in a Fast Changing World” for the OECD (2012), y coeditó *Breaking into New Markets: Emerging Lessons for Export Diversification*. Antes de asumir el cargo

en Ginebra, fue asesor económico del Departamento de Comercio Internacional y en el Grupo de Perspectivas del Banco Mundial y dirigió el equipo que produjo *Global Economic Prospects 2007: Managing the Next Wave of Globalization*. Fue economista principal en la Oficina de Asia Oriental del economista superior durante la crisis de Asia (1997-2000), economista principal de China, y el jefe de la División de Industria y Energía en el Departamento de China. También fue economista principal para la Argentina en la región de América Latina (1988-1992) y también ha trabajado en Chile, Brasil y otros países latinoamericanos. Antes de ingresar al Banco, el Sr. Newfarmer fue investigador principal en el Consulado de Desarrollo del Extranjero, y era parte de la facultad de economía de la Universidad de Notre Dame. Sr. Newfarmer tiene un doctorado y dos maestrías de la Universidad de Wisconsin, y una licenciatura (con los más altos honores) de la Universidad de California en Santa Cruz.

**Guillermo Perry** es profesor en la Universidad de los Andes en Colombia, así como investigador asociado de Fedesarrollo, Colombia y investigador no residente en el Centro para el Desarrollo Global, Washington DC. Anteriormente fue economista principal para América Latina y el Caribe en el Banco Mundial desde 1996 hasta 2007. Antes de ingresar al Banco Mundial, Perry sirvió a su nativa Colombia en varias posiciones del gobierno, entre ellos el Ministro de Finanzas y Crédito Público, el Ministro de Minas y Energía, y director de la Dirección General de Impuestos Nacionales. También fue director de dos de los centros de estudios principales económicos de Colombia (Fedesarrollo y CEDE) y ha sido profesor en la Universidad de los Andes y la Universidad Nacional de Colombia. Perry también ha publicado numerosos artículos sobre macroeconomía, política fiscal, política financiera, finanzas internacionales, y asuntos de política energética. Tiene un doctorado en Economía e Investigación Operativa del Instituto de Tecnología de Massachusetts.

**Ted Piccone** es investigador principal en el Proyecto de Orden Internacional y Estrategia, y la Iniciativa

de América Latina en el Programa de Política Exterior de la Brookings Institution. Anteriormente, sirvió como vicepresidente en funciones y director (2013-14) y subdirector (2008-13) del Programa de Política Exterior. De 2001 a 2008, fue director ejecutivo y co-fundador del Proyecto Democracia de la Coalición (DCP), una organización de investigación y promoción que trabaja para promover la cooperación internacional para la democracia y los derechos humanos en todo el mundo. Sr. Piccone sirvió ocho años como asesor principal de política exterior en la administración Clinton que cubre América Latina y otros temas de planificación de políticas para la Secretaría de Estado, en el Consejo de Seguridad Nacional y en la Oficina del Secretario de Defensa. El Sr. Piccone también sirvió como abogado de la Comisión de la Verdad de las Naciones Unidas en El Salvador y como secretario de prensa para el Representante EEUU Bob Edgar. Sr. Piccone ha escrito y publicado artículos sobre relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, organizaciones internacionales y derechos humanos y política de promoción de la democracia. Recibió una licenciatura en Derecho de la Universidad de Columbia y una licenciatura en la historia (magna cum laude) de la Universidad de Pennsylvania.

**Antonio Romero** es un economista cubano, con estudios de postgrado sobre Relaciones Internacionales y Desarrollo en el Instituto Internacional de Estudios Sociales (ISS) de La Haya, Holanda y Doctorado en Ciencias Económicas por la Universidad de La Habana. Actualmente se desempeña como profesor-investigador del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana, y jefe de su Departamento de Comercio Internacional e Integración Económica. Desde noviembre del 2012 es Presidente de la Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana. A partir de 1984 ha sido profesor de diversos cursos en la Universidad de La Habana sobre “Relaciones Económicas Internacionales”, “Economía Internacional”, “Análisis de Coyuntura Económica” y “Políticas y Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe”. Ha impartido conferencias, ciclos de conferencias y cursos de postgrado

en universidades de Hungría, Argentina, México, EUA, Chile, Bélgica, Bolivia, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Francia y España. Entre enero de 1992 y abril de 2002 ocupó el cargo de director del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana. A partir de ese momento y hasta diciembre de 2011 trabajó en calidad de funcionario internacional en la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

**Alberto Trejos** se ingresó a INCAE en Costa Rica como profesor de tiempo completo en 1997. Antes, fue profesor en la Universidad Northwestern, desde 1994 a 1999. Ha tenido relaciones académicas con la Universidad de Michigan, la Universidad de Miami, y la Institut de Anàlisi Econòmica de Barcelona. Desde 2002 a 2004 ocupó el cargo de Ministro de Comercio Exterior de Costa Rica. Trejos ha servido como consultor en centros de estudios principales y empresas en los Estados Unidos, América Latina, Europa y África, y ha sido miembro de varias corporaciones costarricenses y socio de CEFSA (Consejeros Económicos y Financieros), la agencia más grande de análisis macroeconómico en Costa Rica. Es ampliamente publicado y sus piezas incluyen “Trade in Intermediate Goods and Total Factor Productivity” con Pedro Ferreira, *Revisión de Economic Dynamics* 14-3, July 2011, y “Political and Institutional Obstacles to Reform” con Jorge Cornick en *Growing Pains in Latin America*, L. Rojas-Suarez (ed.), Center for Global Development, 2009. Trejos tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Pennsylvania.

**Juan Triana Cordoví** es profesor titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana la Universidad de la Habana. Sus publicaciones incluyen *Miradas a la economía cubana III* (La Habana: Editorial Camino, 2012); *50 años de Economía Cubana* (Editorial Ciencias Sociales, 2011); y “La Universidad, la economía y el desarrollo,” (Editorial Siglo XXI, marzo 2010). Imparte docencia de pre y postgrado en la Facultad de Economía, Universidad de la Habana sobre Economía cubana y sobre Pensamiento Económico Universal. Ha impartido conferencias

sobre economía cubana y problemas del desarrollo en más de una decena de universidades fuera de Cuba. Imparte más de 30 conferencias anuales sobre la Economía Cubana, tanto a instituciones académicas, gubernamentales, no gubernamentales y extranjeras. Sus estudios realizados incluyen Doctor en Ciencias Económicas Universidad de la Habana, Master en Estudios Cubanos y Latinoamericanos, Universidad de la Habana, Diplomado en Políticas de Planificación y Desarrollo Agrícola, FAO-PROCAPLAN, ONU, Buenos Aires y Licenciatura en Economía, Universidad de la Habana.

**Ricardo Torres Pérez** tiene un doctorado en ciencias económicas por la Universidad de La Habana, donde ejerce como profesor auxiliar en el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC). Sus estudios realizados incluyen un Diploma en Econometría por la Universidad de la República-Universidad de la Habana y Máster en Economía por la Universidad de la Habana. Ha publicado artículos en *Harvard International Review* y *Latin American Perspectives*. Entre sus más recientes publicaciones se hallan “Structural problems and changes in Cuba’s economic model” en *No more free lunch: reflections in Cuba’s reform process and challenges for transformation* (Nueva York: Springer), y “Las transformaciones del modelo económico: Cuba frente a la nueva realidad contemporánea” en *Cuba: la ruta necesaria del cambio económico* (La Habana: Ciencias Sociales). Ha participado en eventos y seminarios en varios países entre los que se encuentran Estados Unidos, República Dominicana, España, Noruega, Japón y Sudáfrica.

**Pavel Vidal Alejandro** es doctor en Ciencias Económicas desde 2008. Actualmente es profesor de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, Colombia. Previamente trabajó como investigador del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) de la Universidad de La Habana (2006-2012) y como especialista en el Banco Central de Cuba en la Dirección de Política Monetaria (1999-2006). Ha pasado por estancias de adiestramiento en varios bancos centrales en Latinoamérica. En 2010 y 2011 realizó estancias de investigación en la Universidad de Har-

vard, en la Universidad Complutense de Madrid y en el Institute of Developing Economies (Japan External Trade Organization) y publicó artículos en el *Journal of Latin American Studies*, el *International Journal of Cuban Studies*, en el Real Instituto Elcano y en *Socialism and Democracy*. Tiene publicada dos ediciones del libro *Elementos de Econometría. Aplicaciones para Cuba*. Ha contribuido con capítulos para los libros: *Cuba en Tiempos de Cambio*; *Miradas a la Economía Cubana I y II*; *Reflexiones de la Economía Cubana*; y en *Cuban Economic and Social Development: Policy Reforms and Challenges in the 21st Century*.



Foreign Policy at Brookings  
1775 Massachusetts Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20036  
[Brookings.edu/foreignpolicy](http://Brookings.edu/foreignpolicy)