

MARZO 2018

**LA ECONOMÍA DE CUBA
DESPUÉS DE RAÚL
CASTRO: HISTORIA DE
TRES MUNDOS**

RICHARD E. FEINBERG

LA ECONOMÍA DE CUBA DESPUÉS DE RAÚL CASTRO: HISTORIA DE TRES MUNDOS

RICHARD E. FEINBERG

RESUMEN EJECUTIVO

En abril de 2018 Raúl Castro dejará la presidencia de Cuba. Muchos cubanos están más interesados en el desempeño económico del país que en reiterar historias de heroísmo. Si bien durante los diez años del gobierno de Castro el desempeño macroeconómico de la isla resultó extremadamente decepcionante, esa realidad opaca el surgimiento de una economía más compleja y diversificada. La economía del sector privado florece y proporciona empleos e ingresos a 4 de cada 10 cubanos de edad laboral. En términos cualitativos la economía privada ha avanzado: las frágiles microempresas han dado lugar a más amplios emprendimientos de pequeña escala que participan en una importante acumulación de capital. Cabe agregar que el turismo extranjero, que cuenta con la cooperación activa de socios internacionales, constituye otra característica prometedora.

En el sector turístico la combinación creativa de empresas estatales, socios internacionales y emprendedores nacionales del sector privado es, según sus proporciones, singularmente cubana. Sugiere un modelo de crecimiento “a la cubana” dirigido en forma tripartita que podría aplicarse a otros ámbitos económicos y, en particular, a dos sectores prominentes pero rezagados: la energía y la agricultura. En la actualidad el gasto no discrecional en importaciones esenciales de energía y alimentos consume los ingresos cubanos en moneda dura por exportaciones, que ya de por sí son magros. No obstante, la isla cuenta con una capacidad natural para la creación de modelos energéticos y alimentarios más sustentables.

Poco a poco el gobierno ha reconocido las contribuciones esenciales que las empresas internacionales pueden ofrecerle al desarrollo cubano, incluso en el sector energético y alimentario, aunque las autoridades han sido lentas en su reconocimiento de que serán necesarias varias reformas complementarias para la creación de un clima comercial que resulte lo suficientemente atractivo. En sus primeros cien días, o en su defecto en sus primeros años, el gobierno entrante tendrá la oportunidad de redefinir el papel económico de Cuba en el mundo mediante una perspectiva más coherente, congruente y afirmativa.

El presente ensayo sobre políticas sugiere específicamente una serie de reformas económicas realistas (aunque ambiciosas) para consolidar los beneficios de la economía interna del ámbito privado y del turismo internacional, además de atraer más inversión extranjera, inyectar un nuevo dinamismo en los sectores fundamentales de la energía y la agricultura y mejorar las crecientes desigualdades de oportunidades e ingresos. En las conclusiones de nuestro trabajo se presentan algunas reflexiones sobre la economía política de la reforma y se ofrecen indicadores a seguir en materia de desempeño económico a futuro.

INTRODUCCIÓN

Cuando Raúl Castro deje la presidencia de Cuba en abril de 2018 surgirá una generación postrevolucionaria que percibe las batallas de la década de 1950 en la Sierra Maestra como una serie de mitologías que se desvanecen. En la actualidad muchos cubanos están más interesados en el desempeño económico del país a futuro y en el aumento de las oportunidades para mejorar el bienestar de sus familias y comunidades que en la reiteración de historias heroicas. ¿Contará el nuevo gobierno de La Habana, una vez asentado, con el valor y la fortaleza política, la imaginación y la competencia como para sacar a la economía adormecida de su prolongado letargo e implementar una serie de reformas sustanciales y con proyección de futuro?

El desempeño general de la economía cubana fue sumamente decepcionante durante los diez años en los que Raúl Castro ocupó la presidencia (2008-2018). La persistente escasez de productos de consumo básico, el racionamiento energético y la inflación en los precios constituyen realidades de la vida cotidiana. En muchos de los empleos del sector público el sueldo de bolsillo no llega a cubrir las necesidades básicas del hogar (incluso si se tienen en cuenta los diversos subsidios públicos al consumo). En consecuencia, el ritmo rápido de la emigración y de la fuga de cerebros está diezmando la fuerza laboral de la isla.

Este malestar macroeconómico opaca el surgimiento de una economía más compleja y diversificada. A pesar de enfrentarse a muchas restricciones oficiales, la economía del sector privado florece y proporciona empleos e ingresos a 4 de cada 10 cubanos de edad laboral.¹ En términos cualitativos la economía del sector privado ha avanzado: las frágiles microempresas han dado lugar a más amplios emprendimientos de pequeña escala que participan en una importante acumulación de capital. Este crecimiento vertiginoso de la economía privada ha atemorizado al sector estatal: a mediados de 2017 el gobierno respondió con una limitación de la emisión de licencias para nuevas empresas privadas y amenazó con aplicar nuevas y duras restricciones a las ya existentes.

El turismo internacional es el elemento más prometedor de la economía cubana. La cantidad de turistas que llegan a la isla se ha duplicado con creces durante los diez años del gobierno de Castro, aunque los viajeros estadounidenses se tornaron menos comunes en las calles de la Habana a partir de fines de 2017, cuando el auge de la época de Obama dio paso a la caída del periodo Trump.² Los gastos realizados por los turistas se extendieron a toda la economía y brindaron buenos ingresos (sueldos, bonificaciones y propinas) a los empleados de los establecimientos turísticos estatales y del sector privado (como hostales, paladares, cooperativas de construcción, guías turísticos, taxis). El relativo éxito del sector turístico presenta lecciones para el resto de la economía.

Las autoridades cubanas reconocen públicamente que el crecimiento a futuro dependerá de importantes afluencias de capital, tecnología y conocimientos especializados de mercadotecnia. Por sí solos los anémicos ahorros e índices de inversión de la isla son

1 Richard E. Feinberg, *Open for Business: Building the New Cuban Economy* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2016), tabla 6-1, pág.137.

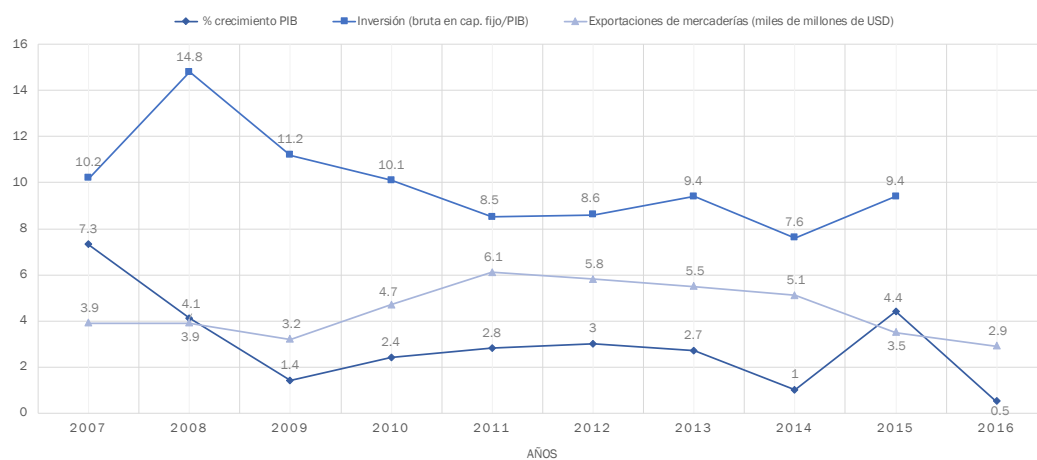
2 La obra del analista cubano Elier Ramírez Canedo presenta una reseña concisa de los vaivenes recientes en las relaciones entre Cuba y Estados Unidos; véase "Logros y frustraciones a tres años del 17D," *Juventud Rebelde*, 17 de diciembre de 2017, <http://www.juventudrebelde.cu/internacionales/2017-12-16/logros-y-frustraciones-a-tres-anos-del-17d>. En cuanto al periodo de Obama, véase la obra de Margaret E. Crahan y Soraya M. Castro Marino, eds., *Cuba-US Relations: Normalization and its Challenges* (New York: Institute of Latin American Studies, 2016). Asimismo, Ted Piccone y colaboradores, "Reactions to Trump's Policy on Cuba," *Brookings Institution*, 20 de junio de 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/06/20/brookings-experts-react-to-trumps-policy-on-cuba/>.

demasiado escasos como para reemplazar los equipamientos depreciados, y mucho menos para impulsar un crecimiento dinámico. Con la dirigencia de Raúl Castro el gobierno ha reconocido gradualmente los aportes fundamentales que pueden realizar las empresas internacionales al desarrollo cubano, aunque las autoridades hayan sido lentas en reconocer que serán necesarias varias reformas complementarias para crear un clima comercial lo suficientemente acogedor.³

En su conjunto, el surgimiento de una economía del sector privado y el reconocimiento de las posibles contribuciones de los inversores internacionales señalan un nuevo modelo de desarrollo cubano: una economía híbrida con tres componentes sólidos e interconectados. Mediante la colaboración y la competencia la economía estatal, el capital internacional y la economía del sector privado pueden combinarse para generar un crecimiento “a la cubana” dirigido en forma tripartita.

Los cubanos, que poseen una profunda ideología igualitarista y de solidaridad social, están legítimamente preocupados por la creciente disparidad en los ingresos. No obstante, la respuesta no se encuentra en un retorno a la pobreza compartida. En lugar de ello, un estado cubano fuerte tiene la facultad de corregir las desigualdades que tienden a generar los mercados y de crear una distribución socialmente aceptable de la riqueza y de los ingresos que sea compatible con un modelo de desarrollo sostenible inclusivo.

FIGURA 1. DESEMPEÑO MACROECONÓMICO



Fuente: ONEI, “Anuario Estadístico de Cuba”; (La Habana: ONEI, 2017), tablas 5.1, 5.16, 5.17, <http://www.one.cu/aec2016.htm>.

Hay un desafío que cabe mencionar especialmente: la importancia de reformar el sistema monetario y cambiario dual.⁴ Mientras que los empleados estatales perciben sus salarios en moneda nacional (Pesos Cubanos, CUP), el sector internacional realiza el cambio en moneda dura (Pesos Cubanos Convertibles, CUC). El tipo de cambio oficial es

3 Richard E. Feinberg, “¿Cuál será el legado de Raúl Castro?” *Brookings Institution*, 4 de diciembre de 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/12/04/cual-sera-el-legado-de-raul-castro/>.

4 En materia de reforma monetaria, véase la obra de Augusto de la Torre y Alain Ize, “Exchange Rate Unification: the Cuban Case,” en *Cuba’s Economic Change in Comparative Perspective*, eds.: Richard E. Feinberg y Ted Piccone (Washington, D.C.: *Brookings Institution*, 2014); Pavel Vidal, “Desafíos monetarios y financieros,” en *Miradas a la Economía Cubana: El Proceso de Actualización* (La Habana: Editorial Caminos, 2012), págs. 97 a 112; y Pedro Monreal González, “Un Programa de Estabilidad Económica para Cuba,” *Cuba Posible*, 14 de noviembre de 2017, <https://cubapossible.com/programa-estabilidad-economica-cuba/>.

de 24 CUP por 1 CUC. En su discurso de diciembre de 2017 ante la Asamblea Nacional Raúl Castro explicó las varias distorsiones graves que crea este sistema monetario dual y volvió a generar expectativas de una reforma monetaria.⁵

En el pasado el gobierno se apartó en reiteradas ocasiones de una reforma monetaria integral por temor a una desestabilización inflacionaria y a la quiebra de empresas ineficientes, lo que podría haber causado malestar social. No obstante, aunque la reforma monetaria será un paso fundamental hacia adelante, no resolverá por sí sola los muchos otros problemas fundamentales a los que se enfrentará el gobierno después de Castro. Raúl mismo reconoció que “la eliminación de la dualidad monetaria y cambiaría por sí misma no solucionará mágicamente todos los problemas acumulados en la economía cubana”. Una reforma monetaria tampoco esbozará un modelo para el desarrollo a futuro para dirigir las iniciativas de reforma.

ESTANCAMIENTO DE LA ECONOMÍA ESTATAL

Aun si aceptásemos las estadísticas oficiales, el desempeño económico ha sido sumamente desalentador. Durante los diez años del gobierno de Castro se registró un crecimiento promedio del PIB de un 2,4 por ciento anual, con una tendencia al estancamiento del 2 por ciento por año (Figura 1).⁶ Los funcionarios del gobierno han reconocido que esos valores representan menos de la mitad del mínimo de 5 por ciento de crecimiento anual necesario para que Cuba logre avanzar hacia un crecimiento sostenible.

Este estancamiento crónico se generalizó en toda la economía estatal.⁷ La producción del sector agrícola, que aún emplea al 13 por ciento de la fuerza laboral, registraba niveles iguales o inferiores a los de 2005 para muchas de las cosechas (Figura 2). En cuanto al sector energético, la producción nacional de petróleo fue inferior en el periodo 2016-2017 que en la década anterior. A pesar de la recuperación en algunos ámbitos, la producción industrial se estancó en niveles inferiores a los de 1989. En el sector minero, la producción de níquel (el mayor producto básico cubano de exportación)

5 “En este período se ha reforzado e intensificado el trabajo con una mayor integralidad y alcance, de modo que seamos capaces de, a la par que unificamos el sistema monetario, superar las distorsiones existentes en materia de subsidios, precios y tarifas mayoristas y minoristas y, como es lógico, las pensiones y los salarios del sector estatal de la economía”.

“Nadie puede calcular, ni el más sabio de los sabios que tengamos nosotros, el elevado costo que ha significado para el sector estatal la persistencia de la dualidad monetaria y cambiaría, la cual favorece la injusta pirámide invertida, donde a mayor responsabilidad se recibe una menor retribución y no todos los ciudadanos aptos se sienten motivados a trabajar legalmente, al tiempo que se desestimula la promoción a cargos superiores de los mejores y más capacitados trabajadores y cuadros, algunos de los cuales emigran al sector no estatal”.

“Debo reconocer que este asunto nos ha tomado demasiado tiempo y no puede dilatarse más su solución”.

El texto completo del discurso puede consultarse en: Raúl Castro Cruz: “Aquí estamos y estaremos... libres, soberanos e independientes”, *Granma*, 22 de diciembre de 2017, <http://www.granma.cu/cuba/2017-12-22/aqui-estamos-y-estaremos-libres-soberanos-e-independientes-22-12-2017-02-12-50>.

6 No obstante, algunas fuentes del ámbito privado señalan índices de crecimiento aún menores. Por ejemplo, la Unidad de Investigación Económica de la revista *The Economist* calcula un crecimiento del PIB para 2016 de -0,9 por ciento y de -0,4 por ciento para 2017 (frente al cálculo oficial de 1,6 por ciento), y pronostica un 1,3 por ciento para 2018. Véase: Unidad de Investigación Económica de la revista *The Economist*, “Cuba: Country Report,” (Londres: *The Economist*, 8 de diciembre de 2017), 9. Véase también: Pavel Vidal Alejandro, “¿Qué lugar ocupa la economía cubana en la región?” (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017), https://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion_19539.html?pub_id=IDB-PB-269.

7 La obra de Ricardo Torres Pérez presenta un buen análisis; véase “Updating the Cuban Economy: The First 10 Years,” in *Cuba: Looking Toward the Future*, eds., William LeoGrande y Arien Mack (New York: Social Research: An International Quarterly, 2017), 255-76.

también disminuyó. Las tasas de ahorro e inversión nacional, extraordinariamente bajas, constituyen otro elemento igualmente preocupante: son de aproximadamente el 10 por ciento del PIB (Figura 1), lo que representa la mitad del promedio para Latinoamérica y el Caribe, que es de 20 por ciento. Las reservas de capital cubanas siguen deteriorándose, lo que contribuye a interrupciones crónicas, escasez, demoras en las entregas y mercaderías de bajísima calidad.

El estancamiento persistente de la economía cubana tuvo lugar durante una década en la que gran parte del resto del mundo siguió avanzando a pasos agigantados. Se ha acelerado el ritmo frenético de las innovaciones tecnológicas y administrativas en las tecnologías de la información, la industria, la agricultura y los servicios financieros, y Cuba cada vez queda más rezagada.

La precipitosa caída en las exportaciones de mercaderías cubanas es un aspecto especialmente desconcertante, que refleja de por sí un estancamiento en la producción interna y en la competitividad. Las exportaciones de mercancías han colapsado: representaron menos de 3.000 millones de USD en 2016, lo que las ubica en niveles inferiores a los de 2006 (Figura 1). Esta situación se suscitó a pesar de la reiterada convocatoria del gobierno para la expansión de las exportaciones (y a la sustitución de importaciones). Durante algunos años la predisposición de Venezuela a canjear petróleo por servicios de personal médico a valores superiores a los de mercado, infló el valor de las exportaciones de servicios de Cuba y contribuyó a equilibrar su cuenta corriente. La progresiva desaparición de este colchón se traduce en una grave y debilitante retracción de la balanza de pagos cubana. Las autoridades se han visto obligadas a reducir drásticamente las importaciones: de un pico de casi 15.000 millones de USD en 2013 a 10.400 millones de USD en 2016. La contracción de las importaciones explica la creciente escasez de bienes de consumo, al tiempo que las restricciones a la importación de bienes de capital sigue depreciando las ya exhaustas reservas de capital.

Las faltas de aumento en la producción, ya sea en los mercados nacionales o internacionales, demuestra la incapacidad del gobierno de reformar la economía del Estado (el gobierno ha eliminado los canales para la exportación de las mercaderías del sector privado).⁸ A título ilustrativo, un buen indicador del estancamiento del sector estatal es que su consumo de energía eléctrica se mantuvo sin cambios desde 2000 a 2015 (el consumo eléctrico residencial, que incluye una parte de la actividad del sector privado como paladares y hostales, se duplicó).⁹

En las últimas décadas hubo varios planes, resoluciones y normativas dirigidas a mejorar la eficiencia de las empresas del Estado (EdE). Se creó un estamento organizativo totalmente nuevo, el de las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE), a fin de servir de amortiguador entre los ministerios estatales y las EdE, lo que agregó otro nivel de burocracia y demoras.

Hay varios elementos que explican la inercia de la economía estatal. Como entidades económicas, las EdE se hallan protegidas en gran medida de las señales de precios

8 En materia de reforma del sector estatal, véase la obra de Ileana Díaz Fernández, "Los cambios en la empresa estatal cubana en el contexto de la actualización del modelo," *Cuban Studies* 44, (2016): 112-132.

9 Jorge Piñón, "Cuba Energy Report 2016", (Presentación en PowerPoint, Universidad de Texas en Austin, enero de 2017), diapositiva 20. Véase asimismo: Oficina Nacional de Estadísticas (ONEI), "Anuario Estadístico de Cuba 2015," (La Habana: Minería y Energía, 2016), tabla 10.19.

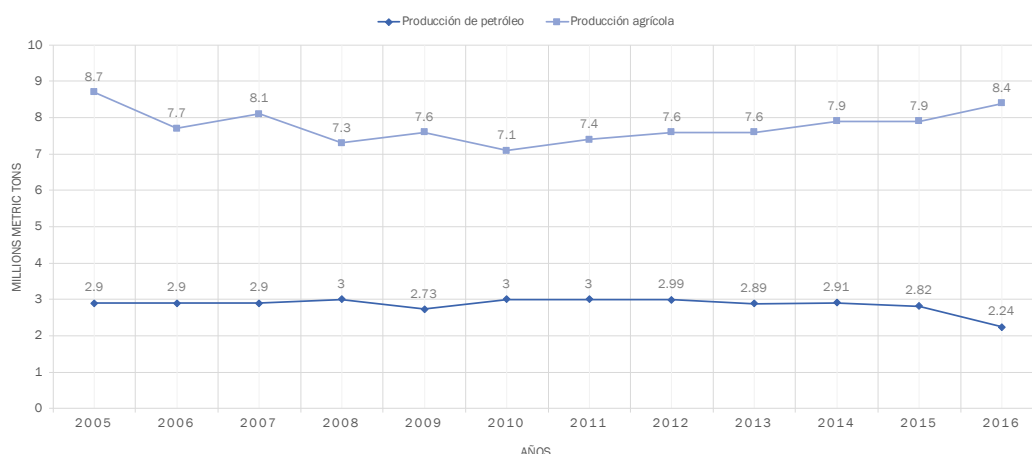
(la reforma monetaria podría ser de utilidad en este sentido) y muy pocas veces son objeto de sanciones del mercado si fracasan. En cuanto a su personal, no se incentiva adecuadamente a los gerentes para que corran riesgos o procuren innovaciones; los empleados perciben salarios por debajo de los niveles de subsistencia (¿quién puede vivir con 30 USD mensuales, aun con los diversos subsidios del estado?), lo cual genera sustracciones a gran escala y actividades de mercado negro, así como segundos puestos de trabajo en el sector privado.

La explicación más sólida de la resistencia de la economía estatal a la reforma es la más obvia: Cuba sigue siendo un estado extremadamente centralizado en el que todo el poder se concentra en la punta de la pirámide decisoria. El aparato estatal y el Partido Comunista de Cuba (PCC) se combinan en el Consejo de Estado, a la vez que se superponen en el Buró Político del PCC (y los altos mandos de las fuerzas armadas). Las decisiones importantes, así como las no tan importantes, deben contar con el sello de aprobación de estos altos niveles jerárquicos. Los cuadros ejecutivos de las EdE están acostumbrados a recibir anualmente instrucciones relativas a la gestión de sus empresas. No están habituados a tomar la iniciativa, ni tampoco se los incentiva para que lo hagan. Todas las inversiones extranjeras, incluso las supuestamente más modernizadas de la Zona Especial de Desarrollo Mariel (ZEDMariel), deben contar con la homologación del Consejo de Ministros y frecuentemente, al parecer, con la del mismo Raúl.

Esta centralización extrema ha obstaculizado numerosas iniciativas de descentralización del proceso decisorio y de asignación de recursos a los gobiernos locales (provincias y municipalidades).¹⁰ Debido a una capacitación y a una dotación de personal insuficientes los funcionarios locales se esfuerzan por hacer frente a nuevas responsabilidades, aunque lo que es más fundamental es que las instituciones locales carecen de la autoridad y de los recursos para concretar las aspiraciones de una descentralización regional. El poder y el dinero siguen en manos de los burócratas jerárquicos y de los oficiales del PCC de los órganos centrales de La Habana.

Pasaremos ahora a analizar las medidas que podría tomar Cuba para catalizar y fortalecer los tres componentes de su economía: el turismo, la inversión extranjera (especialmente en agricultura y emergía) y el sector privado.

¹⁰ En materia de descentralización política, véase la obra de Yailenis Mulet Concepción, *Hacia una descentralización con transparentes derechos de propiedad en Cuba*, (manuscrito de la obra de próxima publicación); y Luisa Iñiguez, "Desigualdades territoriales y ajustes económicos en Cuba", en *Miradas a la Economía Cubana: desde una perspectiva territorial*, eds., Omar Everleny Pérez y Ricardo Torres (La Habana: Editorial Caminos, 2014); Arturo Rúa de Cabo, *Planificación Territorial* (La Habana: Editorial Universitaria Félix Varela, 2014); Yamile Pérez Díaz, "Principales características de la descentralización en Cuba", (La Habana: Ministerio de Finanzas y Precios, 2003).

FIGURA 2. PRODUCCIÓN SECTORIAL

Fuente: ONEI, “Anuario Estadístico de Cuba”, (La Habana: ONEI, 2017), tablas 9.9, 9.10, 10.4, <http://www.one.cu/aec2016.htm>.

I. AUJE DEL TURISMO: ¿UN MODELO?

En la economía estatal hay una palmaria excepción a esta lúgubre imagen: el auge del turismo internacional. La cantidad de turistas extranjeros que llegó a la isla aumentó de 2.200.000 en 2006 a 4.700.000 (según estimaciones) en 2017 (Figura 3), con el correspondiente aumento en los ingresos turísticos (que se hallan subestimados en las estadísticas oficiales debido a que no incorporan todos los flujos al sector privado, especialmente por la subdeclaración de hostales, paladares y taxis).

El relativo éxito del sector turístico parece indicar un modelo organizacional industrial para el resto de la economía. Las empresas estatales se han mantenido su liderazgo con Gaviota (parte del grupo GAESA) y dos EdE del Ministerio de Turismo (Cubanacán y Gran Caribe).¹¹ Estas EdE, con ánimo de crecimiento, se han asociado a un total de 19 empresas internacionales de hostelería con diversas combinaciones de gestión (87 contratos) y operaciones de emprendimientos conjuntos (joint ventures) (27 hasta fines de 2017).¹² Cuba ha convocado a Bouygues, el gigante francés de la construcción, para que colabore en la edificación de muchos de los hoteles. Uno de los más espectaculares es el “Manzana de Gómez” de La Habana, un nuevo establecimiento de lujo administrado por la empresa Kempinski. Los socios internacionales de Cuba en el ámbito de la hostelería brindan su experiencia en gestión y mercadotecnia, además de capacitar al personal y financiar las inversiones de capital y las importaciones de productos. Asimismo, el Estado ha permitido que el sector privado ofrezca servicios turísticos especializados: en muchas ciudades hay operadores privados que proporcionan muchas más camas que el sector hotelero formal.¹³ Los paladares ofrecen cocina de nivel internacional. El Estado ha transformado la industria de los taxímetros: los conductores son ahora propietarios o locadores de sus vehículos y tienen derecho a las ganancias obtenidas.

11 Richard E. Feinberg y Richard S. Newfarmer, “Turismo en Cuba: en la ola hacia una prosperidad sostenible”, (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2016 https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/12/fp_20161202_turismo_cuba_feinberg_newfarmer.pdf).

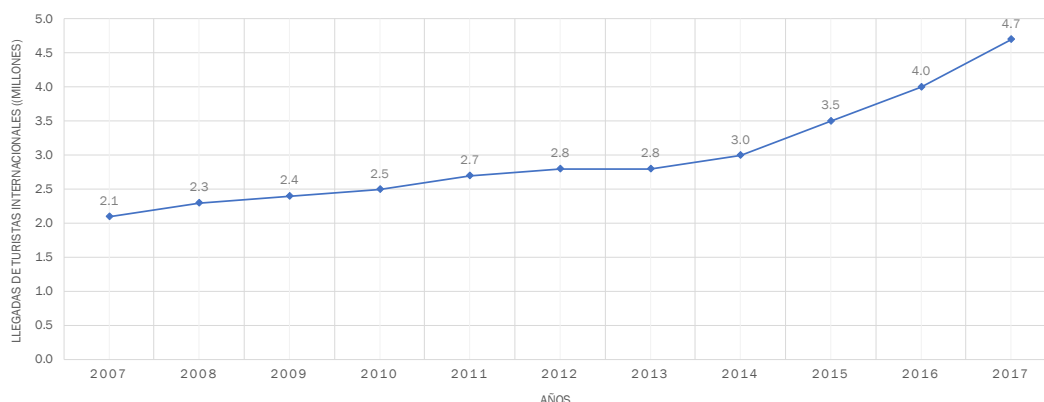
12 Yaditza del Sol González, “Un sector que crece y sostiene el desarrollo”; *Granma*, 21 de diciembre de 2017, <http://www.granma.cu/cuba/2017-12-20/un-sector-que-crece-y-sostiene-el-desarrollo-20-12-2017-23-12-30>.

13 Las fuentes oficiales reportan que a fines de 2017 se registraron 24.217 habitaciones en hostales privados, frente a las 68.000 en hoteles del estado, muchos de los cuales se sitúan en complejos balnearios. Véase *Ibid*

Esta combinación creativa de empresa estatal, socios internacionales y empresarios nacionales del sector privado es, según sus proporciones, singularmente cubana. Sugiere un modelo de crecimiento “a la cubana” dirigido en forma tripartita que podría aplicarse a otros ámbitos económicos. En términos generales el Estado continúa controlando el ritmo y los esquemas de crecimiento (en el caso del turismo también controla la cantidad de vuelos comerciales y de pasajeros de buques cruceros), además de contar con la capacidad de seleccionar diversos socios internacionales. Dichos socios lo asesoran en materia de precios de productos y calidad de servicios (aunque en el turismo, al igual que sucede en el sector de los emprendimientos conjuntos, el estado sigue controlando mayormente los empleos y los sueldos). Con modestos capitales de inversión los cubanos y sus familias han demostrado su talento y espíritu empresarial para cumplir las demandas de los consumidores.

A futuro, y en el marco del mismo modelo organizacional híbrido, Cuba podrá mejorar la calidad de sus servicios turísticos mediante mayores gastos en capacitación de la mano de obra y la construcción de hoteles boutique de categoría, además de ampliar sus ofertas (por ejemplo, con turismo de aventura, ecoturismo y turismo sanitario y cultural). La eficiencia y competencia internacional del sector turístico podrían intensificarse mediante una puesta al día de los incentivos de los precios de los insumos esenciales, en particular la mano de obra, la agricultura y las importaciones. En este aspecto la unificación monetaria también podría potenciar el valor de las señales de precios y mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.¹⁴ En términos generales un sector turístico robusto puede generar superávits cada vez más importantes y contribuir al impulso de un crecimiento económico generalizado.

FIGURA 3. LLEGADAS DE TURISTAS INTERNACIONALES



Fuente: ONEI, “Anuario Estadístico de Cuba,” (La Habana: ONEI, 2017), Tabla 15.1, <http://www.one.cu/aec2016.htm>.

II. LA INVERSIÓN EXTRANJERA COMO MOTOR DE LA REFORMA DEL ESTADO

Un documento oficial de 2011 que reseñaba propuestas de reforma desdeñaba a la inversión extranjera, calificándola de “complementaria”, como si se tratara de un elemento de segundo plano. En cambio, en su alocución de 2017 en la Feria Internacional de La Habana, Rodrigo Malmierca, ministro de comercio exterior e inversión extranjera de Raúl Castro, presentó un panorama muy diferente al señalar que “hoy la inversión

14 Feinberg y Newfarmer, “Turismo en Cuba”.

extranjera deja de ser un complemento y pasa a convertirse en parte esencial del país”, además de indicar una meta de entre 2.000 y 2.500 millones de USD anuales.¹⁵ Marino Murillo Jorge, ex ministro de economía y actual Jefe de la Comisión Permanente para la Implementación y Desarrollo, coloca al aumento de la inversión extranjera entre las cuatro principales prioridades del gobierno.¹⁶ No obstante, hasta la fecha el desempeño real ha sido sumamente insuficiente. El progreso de la ZEDMariel ha resultado especialmente desalentador. Al parecer, la mayoría de las aproximadamente 30 inversiones aprobadas serían pequeñas empresas de logística u oficinas de representación.¹⁷ Los principales inversores anunciados hasta el momento (Unilever, Nestlé, Brascuba y Ambev) no son empresas nuevas en Cuba: estas multinacionales planeaban ampliar sus operaciones en la isla aun sin los incentivos adicionales de la ZEDMariel.

A efectos de aumentar la afluencia de inversiones extranjeras el gobierno ha prometido acelerar el lento y frustrante proceso burocrático de aprobaciones.¹⁸ Sin embargo, los problemas son de raigambre más profunda y tienen que ver con la ideología, el personal jerárquico y los incentivos.¹⁹ Desde el punto de vista ideológico los cubanos se sienten orgullosos de su identidad nacional, aunque muchos de ellos reconocen los beneficios de una mayor interacción con el mundo exterior. No obstante, las autoridades de la isla han quedado rezagadas. En sus primeros cien días, o en su defecto en sus primeros años, el gobierno entrante tendrá la oportunidad de redefinir el papel económico de Cuba en el mundo mediante una perspectiva más coherente, congruente y afirmativa que esté más de acuerdo con una opinión pública con un nivel cada vez mayor de información gracias al acceso a internet y a las experiencias de sus viajes al exterior.

El nuevo gobierno podría proceder a una aceptación plena de las asociaciones con empresas internacionales, seleccionadas de acuerdo con los intereses internos de la isla. Un elemento aún más importante es que el gobierno entrante puede designar caras nuevas para articular esa aceptación de forma inequívoca. En las instancias en las que Cuba carezca de la experiencia técnica para negociar asociaciones internacionales con confianza podría contratar los servicios de consultoras y de empresas de inversión de reconocido prestigio.

Los incentivos que se les plantean a las autoridades que negocian y aprueban las inversiones extranjeras deben estar alineados con los objetivos de crecimiento. Los funcionarios que aprueban buenos proyectos deben recibir recompensas, no amenazas de investigaciones de “anticorrupción”. Podrían intensificarse más urgentemente y en mayor escala los “proyectos piloto” de lenta gestación, que presentan tecnologías

15 Las autoridades dudan si esos objetivos corresponden a compromisos de inversión o a flujos reales de capital. Si se los considera aportes al ahorro y a la inversión interna o como contribuciones a la balanza de pago los flujos de capital registrados constituirían la medida más adecuada.

16 Marino Murillo Jorge, “Intervención ante la Asamblea Nacional,” (discurso, La Habana, 21 de diciembre de 2017). Sin embargo, el “Plan de la economía 2018” proyecta para 2018 una inversión extranjera que solo llegaría a unos 600 millones de dólares (cifra que muy probablemente se refiere a los flujos reales de capital).

17 The Havana Consulting Group, “Business Report”, (Miami, The Havana Consulting Group, junio de 2017), Figura 2, 27; y “Zona Especial de Desarrollo Mariel”, ZEDMariel, <http://www.zedmariel.com/>.

18 Yudy Castro Morales, “Sacudirle las demoras a la inversión extranjera,” Granma, 21 de diciembre de 2017, <http://www.granma.cu/cuba/2017-12-21/sacudirle-las-demoras-a-la-inversion-extranjera-21-12-2017-00-12-02>.

19 Las sanciones económicas integrales impuestas por Estados Unidos impiden el acceso de los inversores estadounidenses a los mercados cubanos (con algunas excepciones establecidas antes y durante el “deshielo cubano” de Obama que aún no han sido derogadas por el gobierno de Trump). Las sanciones de Estados Unidos presentan obstáculos para las empresas de terceros países, aunque muchos inversores no estadounidenses han sido exitosos en Cuba. Véase el Capítulo 5 de la obra de Richard E. Feinberg, *Open for Business*.

probadas en innumerables inversiones internacionales, especialmente en los sectores esenciales de la energía y la agricultura.

Otro grave obstáculo para la afluencia de la inversión directa extranjera (IDE) es la obsesión de “control” de las autoridades cubanas. En un sentido amplio Cuba debe pasar de una economía dirigida a un estado regulatorio más moderno, aunque esta transición llevará muchos años. En un plazo más inmediato las autoridades de la isla podrían flexibilizar el control de los correspondientes mercados laborales y de insumos. De acuerdo con los objetivos en materia de equidad, si bien las autoridades cubanas podrían fijar pautas salariales, deberían habilitar a los emprendimientos conjuntos para que contraten trabajadores en forma directa y ofrezcan paquetes remunerativos basados en el desempeño laboral (hay informaciones que indican que se están dando pasos positivos en esta dirección en la ZEDMariel). Los emprendimientos conjuntos podrían ejercer un mayor control de la organización de sus cadenas de suministros (como se le permite al sector de la hostelería), además de poder asociarse directamente con el sector privado, incluidas las cooperativas.

Con excepción del sector turístico y minero los emprendimientos conjuntos no han ingresado mayormente a los mercados de exportación debido a que los costos de producción no resultan competitivos. Los sueldos de los trabajadores cubanos ya son de por sí bajos. El problema es el impuesto del 95 por ciento que tributan las entidades estatales de empleo a los pagos que les hacen los emprendimientos conjuntos. La flagrante explotación estatal de los sueldos de los trabajadores desalienta la inversión extranjera y debe desaparecer. La competitividad en las exportaciones podría favorecerse con la mejora de una serie de servicios de infraestructura, desde el suministro y precio de la energía y el acceso a las tecnologías de información hasta las redes de transporte (incluidos los aeropuertos, los puertos marítimos, los ferrocarriles y las carreteras), todo lo cual precisa financiamiento y, por ende, participación internacional.

En lugar de percibir a la IDE como un peligroso competidor de la economía estatal, las EdE deberían reconocerla como un motor necesario de la modernización del Estado y de la internacionalización. Durante varias décadas la economía estatal se ha resistido a las iniciativas de reformas que procuraban la eficiencia, aun si los dirigentes de alto nivel abogaran públicamente por ellas. Hay dolorosas experiencias que confirman que el sector público no puede autoreformarse adecuadamente, sino que para impulsar las reformas son necesarias las presiones externas (como las de los socios de emprendimientos conjuntos) y los incentivos. El objetivo sería que toda gran EdE (de, digamos, más de cien empleados) se “casase” con un socio internacional (con las correspondientes excepciones en materia de seguridad nacional): aunque los términos de cada acuerdo serían distintos (asociaciones de gestión, emprendimientos conjuntos con participaciones igualitarias, socios extranjeros con participación mayoritaria controlante, etc.).

La privatización total sería una alternativa (que hasta la fecha ha sido descartada por las autoridades de la isla). No obstante, las EdE cubanas tienen una enorme necesidad de inyección de nuevos capitales, y muy pocos cubanos podrían adquirir una cantidad significativa de acciones, lo cual se traduciría en enormes ventas a extranjeros (o a cubano-estadounidenses). Esta situación generaría una rápida desnacionalización de la economía del país, abriría las puertas a una corrupción generalizada y daría paso a un coletazo político. El sistema de asociaciones promete una mayor estabilidad social y control político y, a largo plazo, una economía nacional más fuerte.

En resumen, una estrategia favorable a la inversión extranjera podría incluir las medidas mencionadas a continuación.

- Aclarar la perspectiva gubernamental favorable a la IDE, con una abreviación de los trámites burocráticos e incentivos para que los funcionarios celebren y ejecuten los acuerdos correspondientes.
- Designar nuevos funcionarios jerárquicos que adopten inequívocamente el nuevo internacionalismo cubano.
- Potenciar los emprendimientos conjuntos a fin de que tengan más control de sus mercados laborales y de sus cadenas de suministros.
- Mejorar la competitividad internacional mediante el fomento de la inversión en la infraestructura básica en toda la isla, entre otros mecanismos.
- Impulsar a todas las grandes EdE a que “se casen” con un socio internacional.

La agricultura y la energía como sectores prioritarios para una reforma orientada al crecimiento

Los gastos no discrecionales en importaciones esenciales de energía y sustancias alimenticias consumen rápidamente los ingresos cubanos en moneda dura provenientes de las exportaciones. La importación de alimentos por sí sola implica un gasto anual de cerca de USD 1.700 millones es decir, más de la mitad de las ganancias por exportación de mercaderías.²⁰ Estas evidentes amenazas a la seguridad nacional han perdurado durante muchos años sin dar paso a las correspondientes medidas correctivas. En su intento por equilibrar la oferta y la demanda las autoridades han logrado deprimir efectivamente el consumo energético y alimentario mediante combinaciones de racionamientos y precios altos, en detrimento del bienestar del consumidor. No obstante, la isla posee la capacidad natural de crear modelos nacionales más sostenibles en materia de energía y alimentos.

Agricultura²¹

El sector agrícola cubano es desastroso. Quien viaja por la isla encuentra grandes extensiones de tierras no cultivadas, arados tirados por bestias de carga que se utilizan en explotaciones agrícolas de subsistencia, así como pequeñas ciudades deprimidas que dependían de los ingenios azucareros actualmente inoperantes. Los vetustos tractores de la época soviética superan ampliamente en número a las nuevas y brillantes maquinarias chinas que se ven ocasionalmente. En el caso de muchos cultivos, como el azúcar, el café, el tabaco y los cítricos, al igual que sucede con el sector pesquero, los niveles de producción anteriores a la revolución superaban con creces a los de la actualidad. Como señalásemos, las deficiencias de la agricultura cubana ejercen una fuerte presión en la balanza de pagos del país y diezman la dieta de las familias de la isla. La escasez de alimentos genera una competencia malsana entre los consumidores cubanos y el sector turístico en expansión.

20 En 2017 Cuba importó USD 1.600 millones en alimentos y planea importar USD 1.700 millones en 2018. “Plan de la economía 2018,” (presentación ante la Asamblea Nacional de Cuba, La Habana, 21 de diciembre de 2017). Cuba importa del 60 al 80 por ciento de sus alimentos. Véase “Cuba: Country Report”, 20, de la Unidad de Investigación Económica de la revista *The Economist*.

21 El autor agradece a William Messina por su acertada asesoría en la presente sección.

Los experimentos de liberalización de precios y las autorizaciones a los agricultores para que comercialicen en forma directa una parte de sus cosechas (en cantidades superiores a las cuotas de producción del gobierno) comenzaron en 1994 durante la depresión del Período Especial con la apertura de los mercados agropecuarios. No obstante, no se materializaron los aumentos de producción previstos y en los últimos años se registró un alza en los precios de ciertos alimentos. Raúl Castro, alarmado por el descontento de los consumidores, cambió parcialmente de rumbo y volvió a imponer algunos de los controles de precios.

Si los agricultores han de dar respuesta a los precios más altos necesitarán los elementos esenciales para fortalecer la producción: más semillas y otros insumos fundamentales (tales como fertilizantes y sistemas de suministro energético), nuevas maquinarias para desmalezar, cultivar y cosechar las tierras que se hagan productivas, así como más créditos y asistencia técnica. Los agricultores dependen de los sistemas eficientes de transporte y de comercialización para recoger sus cosechas en forma oportuna y previsible. A fin de incentivar la inversión sería preciso que cuenten con una mayor seguridad en materia de tenencia de tierras, aunque el gobierno no ha abordado adecuadamente estas medidas de carácter complementario pero esencial. Los consiguientes desequilibrios en la oferta y la demanda parecen indicar los peligros de detener parcialmente las reformas de sistemas plagados de importantes distorsiones en los que la resolución de un problema puede muy fácilmente desencadenar distorsiones adicionales en otros lugares.

¿Qué puede hacerse, sin llegar a una privatización generalizada de la tierra? Si el gobierno desea evitar los escollos de las reformas parciales realizadas, sería prudente que aplique un paquete de reformas coherente reforzado por iniciativas y recursos. Varios estudios y comentaristas convergen en cuanto a las medidas correctivas que se indican a continuación.²²

- Restructurar el sistema de comercialización para que los agricultores tengan un acceso más directo a los mercados mayoristas y minoristas.
- Aclarar que una vez que los agricultores (todos ellos, no únicamente ciertos tipos de cooperativas y para determinados tipos de productos) hayan cumplido sus cuotas podrán vender su producción a cualquier comprador, ya sea que se sean parte del Estado, de emprendimientos conjuntos, de empresas privadas, o de mercados nacionales o internacionales.
- Reexaminar el sistema tributario (por ejemplo, para permitir que los agricultores puedan deducir de sus ingresos los costos legítimos de producción).
- Crear nuevos mecanismos financieros para proporcionar créditos agrícolas de corto y largo plazo con la cooperación de socios internacionales, incluidos los donantes bilaterales y multilaterales que estén interesados.
- Crear centros logísticos en ZEDMariel y en otras zonas de desarrollo para el arrendamiento, mantenimiento y adquisición de otros insumos de producción

22 En materia de agricultura cubana, véase la obra de Armando Nova González, "Reforma en la agricultura: lineamientos y resultados recientes," en *Miradas a la Economía Cubana: El Proceso de Actualización*; Eds.: Pavel Vidal Alejandro y Omar Everleny Villanueva, 53-72; y "Cinco economistas intercambian sobre los precios agrícolas en Cuba," *El Estado como tal*, 13 de octubre de 2017, <https://elestadocomotal.com/2017/10/13/cinco-economistas-intercambian-sobre-los-precios-agricolas-en-cuba/>.

esenciales. Ampliar los acuerdos con Caterpillar y John Deere para la venta y locación de tractores a los agricultores.

- Incentivar el arrendamiento de terrenos en barbecho y ampliar aún más los plazos locativos de 20 a 99 años (o a perpetuidad), además de eliminar las numerosas restricciones nimias que inhiben la inversión, la productividad y la innovación.
- Incentivar las inversiones a largo plazo, permitir que los agricultores que son propietarios de sus terrenos puedan vendérselos legalmente a otros particulares (y no solamente al Estado, como es el caso en la actualidad), como sucede tras la liberalización del mercado inmobiliario residencial. Lo que resulta más importante es que el sector agrícola (aunque no la propiedad de la tierra) estaría completamente abierto a la inversión extranjera, como ya se ha propuesto de modo forzado y con un impresionante nivel de detalle en la publicación gubernamental titulada “Cartera de oportunidades de inversión extranjera 2017-2018”.²³ En esa última edición se consignan 104 proyectos agroindustriales (lo que representa un aumento frente a los 76 de la edición 2016-2017) que requieren inversiones de aproximadamente USD 2.000 millones.²⁴ A título ilustrativo señalamos que el documento oficial solicita USD 151.600.000 en inversiones extranjeras para “revivir, desarrollar y aumentar la producción y la comercialización de cítricos frescos” con el objetivo puesto en los mercados de exportación. Estas amplias ofertas parecen indicar que el gobierno (los ministerios y las empresas estatales) reconocen plenamente la posible contribución que realizarían los socios internacionales para que la agricultura cubana salga de su prolongado estancamiento. Hasta el momento parecería que los interesados son pocos. El gobierno podría sondear a posibles inversores del sector agrícola y agroindustrial para individualizar los impedimentos a la inversión y proceder a buscarles soluciones. También podría brindar incentivos a los ministerios y a las empresas estatales para que aplicasen estas propuestas de proyectos, además de solicitar informes públicos en materia de actividades y logros realizados.

Energía²⁵

Cuando debido a la caída de la Unión Soviética se puso fin a los envíos de petróleo barato, la Asamblea Nacional de Cuba aprobó planes de energía que hacían hincapié en las fuentes renovables, incluida la biomasa de caña de azúcar (bagasa). En algunas zonas rurales se instalaron sistemas solares de pequeña escala y micro plantas hidroeléctricas. Fidel Castro acogió a la empresa canadiense Sherritt International para que desarrollara los ricos recursos de níquel que posee la isla y para que participara en las actividades de perforación costa afuera a poca profundidad junto con Cupet, la

23 Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX), “Cuba: Cartera de oportunidades de inversión extranjera 2017-2018”, (La Habana: MINCEX, 2017), https://thecubaneconomy.com/wp-content/uploads/2017/11/MINCEX-CARTERA-DE-OPORTUNIDADES-DE-INVERSION-EXTRANJERA-2017-2018-NOV-2017-www.camaracomercio.cu_.pdf.

24 Se publicitan oportunidades de inversión específicas en aves de corral (pollos, patos y perdicés), cerdo, ganado vacuno, leche (de vaca y de cabra), quesos, yogures, arroz, madera y carbón de leña, cacao, café, bananas, piña, zanahorias, semillas de sésamo y de maní, maíz y otros cereales forrajeros, soja, trigo, yuca, verduras frescas (incluidas las orgánicas), espirulina, flores tropicales y diversas empresas de acuicultura (aunque el azúcar sigue estando restringida).

25 Salvo indicación en otro sentido, los datos consignados en esta sección provienen de la obra de Michael Panfil, Daniel Whittle y Korey Silverman- Roati, “The Cuban Electrical Grid,” (Washington, DC: The Environmental Defense Fund, 2017), <https://www.edf.org/sites/default/files/cuban-electric-grid.pdf?ga=2.103804675.2068108103.1515271654-477431091.1515271654>.

empresa estatal de petróleo y gas, y en las de generación y distribución eléctrica con Unión Eléctrica (UNE).

Tiempo después Hugo Chávez llegó al poder en Venezuela y replicó la práctica soviética del trueque de petróleo barato (esta vez no se trataba de azúcar sino de personal médico cubano). En consecuencia, a pesar de que se logró alguna medida de éxito en el aumento de la producción en tierra de gas y de petróleo (mayormente crudo de baja calidad y alto contenido de azufre; en la actualidad la isla produce cerca de 50.0000 barriles por día (bpd) lo que representa aproximadamente un 30 a 40 por ciento de sus necesidades de consumo) el sistema energético de Cuba sigue dependiendo en muy gran medida de la importación de hidrocarburos. Casi la mitad de la electricidad del país se genera a base de combustible importado. Hasta el momento han resultado ilusorias las aspiraciones de que las plataformas de perforación mar adentro encuentren depósitos petrolíferos con viabilidad comercial. El déficit de energía persiste a pesar de un bajo nivel de crecimiento económico (con la consecuente poca demanda energética) y un parque automotor pequeño. El consumo eléctrico per cápita cubano es significativamente inferior al promedio de Latinoamérica y el Caribe.

Debido a la enorme cantidad de luz que recibe del sol tropical, Cuba debería ser un productor natural de energía solar. Además, gran parte de su extensa costa sería adecuada para la generación de energía eólica. La isla también cuenta con un importante potencial de biomasa, principalmente derivada de la caña de azúcar. A pesar de los años de compromiso oficial para con un futuro de energía renovable el país genera únicamente un 4 por ciento de su energía de esa fuente y solo un 1 por ciento de ella es solar y eólica (los porcentajes más grandes corresponden a la biomasa y a la hidroelectricidad).

El objetivo del gobierno es que para 2030 el 24 por ciento de la energía provenga de fuentes renovables. El valor que se ha calculado oficialmente para lograrlo oscila entre los 3.500 y 4.000 millones de dólares estadounidenses en inversiones extranjeras.²⁶ Esa meta parece bastante modesta, dado que muchos países y regiones (como el estado de California, por ejemplo) que no necesariamente poseen condiciones naturales más favorables han logrado un aumento más rápido de sus renovables. Cuba anuncia muchos proyectos renovables en su “Cartera de oportunidades de inversión extranjera 2017-2018”, al igual que lo hizo en otras convocatorias, aunque no resulta posible que el país logre su objetivo del 24 por ciento con sus actuales índices anuales de inversión.

¿Por qué es que Cuba no ha logrado atraer más inversión extranjera en energías renovables?²⁷ Además de los problemas genéricos ya señalados, creados por barreras ideológicas y burocráticas, la estructura del sector de la energía presenta retos especiales para dicha inversión. Hay solamente un comprador en la isla, la UNE, una empresa de servicios públicos de integración vertical. Como es habitual en los

26 Doreen Hemlock, “Cuba’s Energy Revolution,” *CubaTrade Journal*, (Noviembre/Diciembre de 2017), 40.

27 Quienes deseen consultar una lista de las inversiones internacionales en renovables en sus diversos estados de desarrollo pueden hacerlo en las siguientes obras: “The Cuban Electrical Grid” (tabla 3) de Panfil y colaboradores, y “Cuba’s Energy Revolution” de Doreen Hemlock. Hemlock señala que algunos de los proyectos anunciados no cuentan aún con el financiamiento internacional exigido. En materia de planes de la Unión Europea, véase “Inestabilidad petrolera impulsa salto de Cuba en energías limpias”, de Ivet González, *Inter-Press Service*, 2 de febrero de 2018, <http://www.ipscuba.net/economia/inestabilidad-petrolera-impulsa-salto-de-cuba-en-energias-limpias/>.

monopolios estatales, no publica estados contables anuales. Lo más probable es que la UNE sea deficitaria: según conclusiones del informe del *Environmental Defense Fund*, “aún con precios del petróleo y acuerdos favorables, las tarifas eléctricas de consumo subsidiadas y la baja productividad de las plantas eléctricas centralizadas y anticuadas hacen que sea bastante improbable que la UNE no tenga pérdidas netas todos los años”. Debido a su obligación de subsidiar la electricidad y a su falta de transparencia financiera la calidad crediticia de la UNE en los mercados financieros internacionales es baja.

Las autoridades podrían considerar las medidas que se indican a continuación a fin de abordar la crisis energética crónica que sufre la isla.

- Hacer que la UNE sea una empresa estatal modelo de transparencia y, en consecuencia, una buena socia en futuras alianzas público-privadas similares a las celebradas con Sherritt. Uno de los beneficios adicionales de la publicación de estados contables detallados sería que los costos y beneficios de los subsidios energéticos de la UNE resultarían más transparentes, además de facilitar un análisis racional de políticas.
- Pasar de un sistema de acuerdos bilaterales secretos, que hacen sentir incómodas a algunas empresas internacionales, a un proceso de adquisiciones para la generación de energía transparente y abierto a la competencia.
- Consolidar algunos proyectos “piloto” iniciales en el ámbito de la energía (eólica, solar, de biomasa) con tecnologías de probada eficiencia y ampliarlos rápidamente.
- Realizar estudios de factibilidad a fin de considerar la posibilidad de una ampliación significativa de la bagasa, lo que llevaría a una regeneración del sector de la caña de azúcar y haría revivir regiones enteras.²⁸ Hay empresas brasileñas con experiencia que desde hace tiempo han procurado actuar como asociadas de este ambicioso emprendimiento. Las empresas privadas proporcionarían el capital y la tecnología, al tiempo que Cuba tendría los cultivos de caña de azúcar y conservaría la titularidad de la tierra. No obstante, el primer paso es que las autoridades de la isla superen sus objeciones ideológicas a la presencia extranjera en el sector azucarero.
- Convocar a Hyundai, que ya tiene presencia en la isla, para que ayude a ampliar la red nacional de generación eléctrica distribuida que, entre otros beneficios, es resistente a los huracanes. Cuba mantiene relaciones diplomáticas con Corea del Norte, pero no con Corea del Sur. Ha llegado el momento de que La Habana reconozca formalmente a Seúl.
- Se han registrado comentarios de diplomáticos y ejecutivos de empresas de China que han visitado la isla que expresan frustración ante su lento ritmo de cambio. Los inversores chinos podrían hacer mucho más, particularmente en el sector energético y de infraestructura, si se encontrasen con un clima de negocios más acogedor. No obstante, aunque se las implemente en forma rápida y forzada, estas medidas por sí solas resultarían insuficientes para generar los recursos financieros necesarios. De modo inteligente Cuba desempeña un papel activo en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), que ha financiado

28 El autor desea expresar su gratitud a Jorge Piñón por las ideas aportadas.

un proyecto de energía solar de pequeña escala. Cuba puede estar muy cerca de lograr su habilitación para recibir recursos extrarregionales del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), aunque los grandes recursos para el desarrollo de infraestructuras y generación de energía (especialmente de fuentes renovables) se encuentran en los bancos multilaterales, particularmente en el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento.²⁹

Con el transcurso de los años las autoridades cubanas han fingido interés en las grandes instituciones financieras internacionales (IFI) con sede en Washington, D.C., aunque nunca han indicado un verdadero interés en las negociaciones. No obstante, la seguridad energética y alimentaria a nivel nacional en la isla exige que se tomen medidas. Tradicionalmente Cuba ha temido que Estados Unidos obstaculice su membresía en las IFI. En la actualidad, el creciente aislamiento diplomático estadounidense en muchos foros internacionales puede abrir nuevas oportunidades para una diplomacia cubana alerta.

III. LIBERAR LA ECONOMÍA PRIVADA

En los últimos diez años se ha producido un auge en la economía privada. El número de cuentapropistas autorizados aumentó de 150.000 en 2008 a cerca de 580.000 en 2017, y las autoridades han aprobado 439 cooperativas no agrícolas.³⁰ No obstante, estas cifras son solamente uno de los indicadores de la nueva fortaleza de la economía del sector privado. Dado que no pueden sobrevivir con los sueldos estatales, una cantidad no determinada de cubanos trabaja en el ámbito informal en ocupaciones que se encuentran en una zona gris desde el punto de vista normativo (algunos tienen empleos públicos diurnos, otros han abandonado el mercado laboral formal). En el sector agrícola hay aproximadamente 200.000 usufructuarios y otros 50.000 propietarios de tierras privadas; a esas cifras algunos agregarían a los integrantes de las cooperativas rurales, en especial las CCS (cooperativas de crédito y servicios, en las que los propietarios han aunado sus recursos). En su totalidad, hasta un 40 por ciento de la fuerza laboral tiene al menos un pie en actividades económicas privadas.³¹

El gobierno no publica datos en materia de inversiones realizadas por quienes son parte de la economía privada. Las remesas constituyen una de las fuentes principales de capital de inversión para los hogares y las empresas privadas. Si hacemos un cálculo conservador de que las remesas ascienden a los USD 2.000 millones anuales y estimamos tasas de interés del 30 por ciento, el sector privado estaría invirtiendo unos USD 600 millones por año (coincidentalmente, esa es precisamente la cifra de afluencia de inversiones extranjeras proyectada por el gobierno para 2018).³² A esos USD 600 millones podríamos agregarles una suma desconocida de inversiones

29 Richard E. Feinberg, "Cuba and the International Lending Agencies", *CubaTrade Journal*, (Noviembre/Diciembre de 2017). Entre otras ventajas, la participación en las IFI podría contribuir a la movilización de recursos financieros para moderar los efectos de una reforma monetaria.

30 Marino Murillo Jorge, "Intervención ante la Asamblea General". Véase también: ONEI, "Organización Institucional," (La Habana: ONEI), Tabla 2, <http://www.onei.cu/ryc/organizacioninstitucional/trimestral/Tablas1y2.pdf>.

31 Richard E. Feinberg, *Open for Business*, capítulo 6, 131-171.

32 Juan Triana, "Dos décadas de inversión en Cuba: ¿antesala del 'momento chino' de la reforma?" *El Estado como tal*, 9 de enero de 2018, <https://elestadocomotal.com/2018/01/09/dos-decadas-de-inversion-en-cuba-antesala-del-momento-chino-de-la-reforma/>.

provenientes de otras fuentes de ahorros de los hogares, así como de reinversiones de ganancias. La economía privada impulsa el crecimiento nacional mediante un uso productivo de las diversas fuentes de capitales de inversión.

El gobierno tampoco realiza un desglose de la producción nacional pública y privada. Richard Newfarmer y el autor han calculado que la economía privada representa aproximadamente un tercio de los ingresos por turismo, cerca de USD 1.000 anuales.³³ En cuanto a la economía en su totalidad, Emilio Morales estima que el ámbito privado genera un 18 por ciento de los ingresos brutos.³⁴ Independientemente del desglose actual de los datos económicos, no cabe duda de que el auge de la economía privada se ha traducido en una mayor participación de mercado frente a las empresas estatales. En efecto, son justamente estas fuertes tendencias las que alarmaron al gobierno, tal es así que en agosto de 2017 dejó de expedir temporalmente nuevas licencias para muchas de las profesiones autorizadas; las autoridades indicaron que debían examinar las nuevas normativas comerciales a fin de evitar abusos y prevenir la indecorosa acumulación privada de riqueza. Es probable que la preocupación de fondo sea que la expansión de la economía privada puede poner a prueba la hegemonía del sistema de planificación central e incluso el monopolio político del PCC.

El crecimiento de la economía privada está representado no solo en cifras sino también en calidad. En muchos casos los microemprendimientos se han transformado en verdaderas pequeñas empresas con planes de negocios, estrategias de comercialización, un gran número de empleados contratados y a tiempo completo, así como una creciente variedad de productos. Los hostales, por ejemplo, son ahora hoteles boutique de varias unidades, las peluquerías que antes ocupaban la fachada de una tienda se han convertido en salones al estilo de los de Miami, y las empresas familiares de construcción son cooperativas que emplean decenas de obreros calificados. Los paladares han pasado de ofrecer cenas familiares informales a servir comidas de nivel internacional en establecimientos profesionales.³⁵ Las familias que con una heladora fabricaban unos pocos sabores y brindaban un servicio irregular ahora poseen hermosas heladerías con decenas de gustos.³⁶ Es posible que la economía privada esté a un paso de la próxima etapa: la expansión diversificada, a medida que las empresas invierten en sus propias cadenas de valor, establecen nuevas sucursales y franquicias o amplían sus actividades a sectores relacionados, salvo que el gobierno las prohíba en efecto.

La economía privada ha alcanzado una masa crítica en la que quienes la integran son los que consumen sus productos. En las peluquerías y heladerías de categoría los cubanos pudientes se codean con ejecutivos de empresas expatriados, diplomáticos y turistas avezados (aun si las medidas restrictivas del gobierno de Trump han reducido la cantidad de visitantes estadounidenses). Las agencias de publicidad, los servicios de contabilidad, los organizadores de eventos privados, los decoradores de interiores y los servicios de guardería de niños atienden las necesidades de los emprendedores cubanos. (Las empresas privadas que atienden a los consumidores cubanos han demostrado ser menos vulnerables a la volatilidad del turismo internacional). En la

33 Feinberg y Newfarmer, "Turismo en Cuba".

34 Emilio Morales, "Thaw and reforms create a middle class and new balance of power in the Cuban economy," (Coral Gables, FL: Association for the Study of the Cuban Economy, junio de 2017), <https://ascecuba.org//c/wp-content/uploads/2018/01/v27-morales.pdf>.

35 Anya Von Bremzen y Megan Fawn Schlow, *Paladares*, (Nueva York: Abrams, 2017).

36 Richard E. Feinberg y Claudia Padrón Cueto, de próxima publicación, *Cuba Trade Magazine*.

actualidad la economía privada se caracteriza por un ciclo de producción robusto que se refuerza a sí mismo.

Al momento de elaboración del presente ensayo las autoridades de la isla se encontraban debatiendo una nueva serie de normativas para aumentar el control oficial de la economía privada y limitar el tamaño de las empresas de ese sector. Entre las medidas que presuntamente se están analizando se encuentran las siguientes: una escala salarial gradualmente ascendente (según la cual se producen aumentos salariales a medida que se van contratando más trabajadores); limitación de los hostales a cuatro habitaciones únicamente (salvo que medie autorización oficial específica); trámites burocráticos más complejos para el otorgamiento de nuevas licencias comerciales; informes mensuales que catalogan las violaciones, elaborados por las autoridades locales. Otra medida que aparentemente tiene por objeto reducir la subdeclaración es obligar que todos los ingresos y gastos comerciales pasen por una cuenta asentada en una institución financiera estatal.

Sin embargo, Cuba podría avanzar en una dirección distinta y más positiva si acogiese la economía privada y eliminase las restricciones artificiales. Por ejemplo, el gobierno podría reemplazar su lista actual de profesiones autorizadas por una de actividades prohibidas y declarar que todas las otras actividades legales son parte del comercio. En el ínterin, la lista de actividades autorizadas podría incluir las profesiones de oficina (arquitectos, ingenieros, abogados, contadores, consultores financieros y técnicos en informática, entre otras). Esta flexibilización de las restricciones reduciría la fuga de cerebros (por emigración o por dedicación a otros trabajos menos calificados pero más remunerativos del sector turístico) además de proporcionar servicios de calidad a las empresas privadas y estatales (incluidos los emprendimientos conjuntos).

También se informa que el gobierno está examinando el régimen impositivo que se aplica a la economía privada. Los principios rectores deberían ser la ampliación de la base tributaria mediante la reducción de la evasión y de las alícuotas, al tiempo que se crean incentivos para la inversión y la creación de empleos. El actual impuesto laboral, sujeto a una escala gradualmente ascendente (según la cual el tributo aumenta a medida que se contratan más trabajadores), resulta obviamente contraproducente.

Entre las medidas de liberalización que podrían aplicarse se encuentra la capacidad de importar y exportar, así como el acceso a los mercados mayoristas. La legalización formal de los emprendimientos privados les proporcionaría una plataforma jurídica más sólida y, entre otros beneficios, facilitaría el acceso al financiamiento bancario y de capital.

LA CUATRATURA DEL CÍRCULO: SOLUCIONES SENSATAS PARA LA IGUALDAD SOCIAL

La igualdad social es un principio fundacional del estado cubano.³⁷ Muchos cubanos, incluso los que en general son escépticos frente a otras ideas socialistas, se muestran alarmados por la creciente disparidad en los ingresos. El gobierno no publica estadísticas actualizadas en materia de distribución de la riqueza, aunque

37 Las siguientes obras constituyen una buena recopilación de ensayos recientes de especialistas cubanos en ciencias sociales: Jorge I. Domínguez y colaboradores, Eds., *Social Policies and Decentralization in Cuba* (Cambridge: Harvard University David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2017); Mayra Paula Espina y Dayma Echevarría, *Cuba: Los Correlatos Socioculturales del Cambio Económico* (La Habana: Ruth Casa Editorial, 2015).

los niveles de pobreza han aumentado debido al desempleo y al subempleo, a las reducciones oficiales de subsidios sociales y estipendios de bienestar social, así como a incremento de precios.

La disminución de la calidad de los servicios de salud y educación pública, que muchos cubanos perciben como las joyas de la revolución, resulta especialmente desconcertante. La estructura física de hospitales y escuelas se encuentra sumamente deteriorada por falta de reparaciones y hay una terrible escasez en el suministro de herramientas básicas (instrumentos y fármacos médicos, elementos de tecnología de la información). Los profesionales de la medicina abandonan la isla por causa de la mala remuneración y los docentes procuran oportunidades fuera de las aulas. En los consultorios médicos, así como en las escuelas y universidades públicas, los profesionales jóvenes con buena educación pero sin experiencia se esfuerzan por cumplir sus obligaciones. Aunque aún no resulta aparente en las estadísticas oficiales, hay datos oficiosos que parecen indicar que la calidad de los servicios sociales se halla comprometida.

Independientemente de lo políticamente tentadoras que sean como medidas populistas, las restricciones a la economía privada no pueden ser la respuesta a estos problemas sociales. Por el contrario, una economía privada floreciente brinda una respuesta parcial al desasosiego social ya que ofrece empleos, servicios de calidad y el pago de impuestos que puede contribuir a mejores sistemas públicos de salud y educación. El otro motivo del creciente aumento en la diferencia en los ingresos es la tributación progresiva. El fuerte Estado cubano puede desarrollar las capacidades para diseñar y aplicar un sistema impositivo más moderno que sirva de fuente para la financiación pública.

CONCLUSIÓN: LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA

Raúl Castro superó importantes tabúes al legitimar los conceptos clave de integración económica mundial, inversión extranjera e iniciativa privada.³⁸ No obstante, no todos sus colegas lo siguen automáticamente. En seis décadas el partido de la vanguardia se ha transformado en el de la retaguardia, y ha quedado muy atrás de las opiniones y aspiraciones populares. La tarea histórica de la generación de sucesores consistirá en cerrar la brecha de la gobernabilidad y darle al pueblo cubano la gobernanza económica de calidad que tanto se merece.

La reforma económica no es cosa sencilla. Exige el compromiso de la dirigencia política, un equipo de tecnócratas inteligentes y empoderados, así como burócratas bien preparados que puedan y quieran ejecutar las órdenes. También es preciso contar con el apoyo público de una ciudadanía entusiasta y bien informada. Las recientes iniciativas de reforma fueron deficitarias en cada uno de estos aspectos.

El gobierno de la isla está acostumbrado a valerse del PCC y de sus organizaciones de masas (de trabajadores, mujeres y juventud) como bases de su poder. Esta estrategia no tiene en cuenta las nuevas fuerzas que están surgiendo en la sociedad cubana que podrían ampliar las bases de apoyo para las políticas de reforma. Es posible que la creciente economía privada entre en competencia con algunas EdE, pero si se la promueve de forma adecuada podría transformarse en un pilar importante de

38 Richard E. Feinberg, "¿Cuál será el legado de Raúl Castro?" *Brookings Institution*, 4 de diciembre de 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/12/04/cual-sera-el-legado-de-raul-castro/>.

un movimiento favorable a la reforma (como lo ha reconocido el Partido Comunista chino). Es probable que los tecnócratas cultos de dentro y fuera del gobierno adopten la campaña de reforma. Al trabajar con organismos internacionales el gobierno podría iniciar un programa a gran escala de capacitación avanzada en universidades e institutos del exterior sobre cuestiones de reforma. De igual modo, el gobierno ha tendido a tolerar a sus elites culturales y solamente las ha atacado cuando fue objeto de una impugnación directa. Desde un punto de vista más positivo, las autoridades podrían reconocer que muchos de sus compatriotas cosmopolitas aceptarían políticas de pluralismo y apertura económica.

Cuando el nuevo gobierno asuma el poder en 2018 (aunque Raúl Castro seguirá a la cabeza del PCC) los observadores podrán buscar los indicadores que se mencionan a continuación.

- ¿El nuevo gobierno articula una estrategia clara para la reforma económica que resulta simultáneamente ambiciosa y realista, fija políticas y aborda algunas de las cuestiones clave que se detallan en el presente ensayo, tales como la economía híbrida tripartita (estado, empresas privadas e inversión extranjera), además de declarar que el aumento en la producción agrícola y energética son cuestiones urgentes de seguridad nacional?
- ¿El nuevo gobierno designa y empodera a un equipo dinámico de asesores principales y ministros reformistas?
- ¿El gobierno intenta acercarse a la ciudadanía a fin de constituir grupos de representados fuera del núcleo del PCC para hacer partícipes a los integrantes de la economía privada, a la clase media de buen nivel educativo y a las organizaciones independientes de la sociedad civil (aunque muchas ya son miembros del PCC)?
- ¿Las autoridades perciben la expansión de la economía privada como una amenaza al estado o la aceptan como una aliada para el crecimiento?
- ¿ETECSA, el monopolio estatal de telecomunicaciones, acelera el acceso público integral a internet, que resulta fundamental para la democratización de los flujos de información y para la modernización económica? Si logran ponerse en práctica en el corto plazo resultan prometedores los planes comunicados de un cable submarino de fibra óptica desde México a Cuba.
- ¿Reconoce el gobierno la creciente diferencia de ingresos y oportunidades, y en consecuencia acompaña los cambios disruptivos con medidas apoyadas por recursos suficientes dirigidas a prestar asistencia a las poblaciones en situación de riesgo?
- ¿El poder ejecutivo procura la reforma política, ya prometida pero dejada de lado, dirigida a comenzar a descentralizar una parte del poder político a la legislatura nacional y a entidades provinciales y municipales? Dicha descentralización fortalecería un programa de reforma económica.

Puede suceder que el nuevo gobierno cubano prefiera avanzar en forma gradual: quizás se concentre inicialmente en la reforma monetaria y en una lista exhaustiva de los aspectos más sencillos mientras consolida su propia posición política. No obstante, podría comenzar a enunciar su estrategia para el mediano plazo a fin de infundir confianza a la ciudadanía de que le espera un futuro más promisorio.

DATOS DEL AUTOR

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

ACKNOWLEDGEMENTS

El autor desea expresar su agradecimiento a los siguientes amigos y colegas por sus valiosos comentarios a los borradores del presente ensayo: Jorge Domínguez, Collin Laverty, William LeoGrande, William Messina, Richard Newfarmer, Ted Piccone, Jorge Piñón y Manuel Alejandro Valdés. En las notas de pie de página se reconocen correspondientemente las publicaciones de varios académicos cubanos sin cuyas investigaciones y generosidad esta obra no habría sido posible. Ricardo Cerda-Manzo proporcionó la más apta ayuda en la investigación.

Brookings reconoce que el valor que proporciona se basa en su absoluto compromiso con la calidad, la independencia y los efectos. Las actividades respaldadas por sus donantes son un reflejo de dicho compromiso. Las conclusiones y recomendaciones de las investigaciones de Brookings corresponden únicamente a sus autores y no reflejan las opiniones de la institución, de sus administradores ni de sus otros académicos.

BROOKINGS

The Brookings Institution
1775 Massachusetts Ave., NW
Washington, D.C. 20036
brookings.edu