

Vilma Hidalgo de los Santos
Vicerrectora, Universidad de La Habana

Introducción

Después de un amplio debate en la sociedad cubana, el Gobierno aprobó en 2012 un programa sintetizado en los Lineamientos de la Política Económica y Social para emprender una de las transformaciones económicas más ambiciosas de los últimos cincuenta años. El nuevo programa, sin renunciar a la esencia del socialismo, introduce conceptos pragmáticos a un modelo hasta entonces caracterizado por la centralización y concentración de la propiedad estatal.

A la propia complejidad de la implementación del programa se suma un desfavorable contexto internacional. El bloqueo económico impuesto por Estados Unidos (EE. UU.) durante casi seis décadas permanece gravitando contra el crecimiento económico. Las señales alentadoras derivadas de los acuerdos regionales de colaboración, el cambio promisorio hacia la normalización de relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos en diciembre de 2015 y, más recientemente, el levantamiento de la llamada Posición Común de la Unión Europea (UE) sobre Cuba, contrastan con el vuelco de la política de la nueva administración de Donald Trump hacia Cuba y el debilitamiento de aliados regionales.

Este trabajo se enfoca en el debate acerca de alternativas y prioridades para superar el actual círculo vicioso de estancamiento, y evitar comprometer objetivos estratégicos ante las emergencias impuestas por la nueva coyuntura. En una primera parte, se examinan las condiciones de partida y los avances y desafíos de la implementación del programa. En una segunda parte, se identifican los principales conflictos para conciliar crecimiento y equilibrios macroeconómicos internalizando las actuales restricciones financieras. Finalmente, se fundamenta la necesidad de lograr más consistencia en el ámbito macroeconómico, estructural e institucional.

El punto de partida: contexto económico e institucional

En la economía cubana conviven rasgos heredados de un sistema económico altamente centralizado, con medidas pragmáticas orientadas a ponderar los roles de la planificación y el mercado, modificar estructuras de propiedad, favorecer la apertura externa, y adaptar paulatinamente el marco institucional a la llamada *actualización del modelo económico*.

La prioridad del tema económico en la agenda del Gobierno y el propio enfoque del debate que, sin desestimar el impacto de factores externos, se orientó a los problemas internos del modelo económico, permitió avanzar hacia la conceptualización de una nueva estrategia de crecimiento y desarrollo sostenible. En contraposición a esta visión estratégica, la interacción de factores internos y externos, los dilemas prácticos de política económica, y las recurrentes revisiones ante la baja eficacia de algunas medidas, impusieron un ritmo diferente a un proceso de implementación que, sin dudas, llevará tiempo.

Aun así, una rápida mirada al programa exhibe señales de progreso en varias dimensiones. En el ámbito macroeconómico, fueron fundamentales las reformas a la Ley Tributaria y la Ley de Inversión Extranjera Directa, y el inicio de la reestructuración de ministerios y empresas públicas. Además, como parte de la estrategia de inserción externa, se creó la Zona Especial del Mariel con fuertes incentivos fiscales para atraer inversión extranjera directa (IED), y se renegoció exitosamente la deuda facilitando el acceso a nuevos préstamos. Se fortalecieron las instituciones tributarias, de contraloría, supervisión bancaria, y se formalizaron instrumentos de control monetario, contribuyendo a la disciplina financiera y fiscal. En el sector estatal, se desregularon precios mayoristas y se ampliaron las facultades de las empresas públicas intentando avanzar hacia una gestión descentralizada.

Desde los inicios fueron introducidas varias medidas para propiciar la apertura del sector no estatal: se autorizaron 181 categorías de actividades y las ventas de activos familiares amparados en la ampliación de derechos de propiedad, se transfirieron activos del Estado en forma de arrendamiento, se extendieron créditos, se liberalizaron precios y la contratación laboral, y se modificaron leyes para desarrollar relaciones contractuales entre el sector estatal y no estatal. En pocos años los resultados han sido significativos en términos de productividad, empleo y aprovechamiento de capacidades. El número de ocupados en dicho sector alcanzó la cifra de 1,5 millones de personas (29% de la fuerza de trabajo), de ellos 568 000 ejercen el trabajo por cuenta propia (12%); existen más de 5 500 cooperativas, de las cuales más de 350 son de nueva creación; y el alojamiento turístico en el sector no estatal se incrementó en un 60% en los últimos seis años.

No obstante estos progresos, ha sido complejo instrumentar medidas coherentes en términos de secuencia y articulación entre mecanismos económicos y marcos institucionales. Consecuentemente, los resultados aún distan de las expectativas iniciales y los consensos no han sido suficientes para garantizar la estabilidad de las «reglas del juego» del nuevo modelo de gestión.

Uno de los obstáculos es el conflicto distributivo derivado de las transformaciones, agudizado ante un valor de «igualdad» sumamente

arraigado en la sociedad cubana. La exigua recuperación de los ingresos reales de los trabajadores –dada la dimensión del sector público y el escaso crecimiento en un contexto de liberación de precios– amplió rápidamente la brecha de ingreso de los hogares. Si bien el salario medio en el sector público se incrementó en 72% en 2015 respecto a 2009, cubre apenas un nivel de consumo de subsistencia.

Un segundo obstáculo es la aún difusa frontera entre los diversos roles del Estado, y el alcance entre planificación y mercado en el modelo económico. Es común encontrar solapamientos de funciones entre los distintos ministerios y las autoridades locales. Persiste el verticalismo en la planificación y el exceso de centralización, limitando en la práctica las facultades otorgadas a las empresas. Las garantías, implícitas o explícitas, del Estado hacia el sector empresarial generan problemas de riesgo moral y conductas de irrespeto a los contratos. El ambiente de negocios es insuficiente para desarrollar y modernizar empresas nacionales y extranjeras. Aun siendo visible el crecimiento del sector no estatal, sus actividades contienen baja complejidad tecnológica y se encuentran desconectadas de cadenas mayoristas de suministros locales y mecanismos formales de comercio exterior.

Finalmente, la dualidad monetaria –bajo la cual coexiste la moneda convertible (CUC) y el peso cubano (CUP)– constituye una de las principales barreras a la eficiencia en tanto que ha distorsionado el sistema de precios y, así, las cuentas públicas y empresariales. Durante la crisis de los noventa, el diferencial cambiario capturado por el Estado permitió minimizar los costos sociales a través de un sistema de transferencias. Pero el profundo retraso de la tasa de cambio oficial penalizó las exportaciones y afectó la competitividad del sector doméstico. La tasa de cambio oficial en el sector empresarial y las cuentas públicas es de 1 dólar = 1 CUC = 1 CUP; por consiguiente los ingresos de las empresas exportadoras en moneda doméstica resultan significativamente subvalorados.

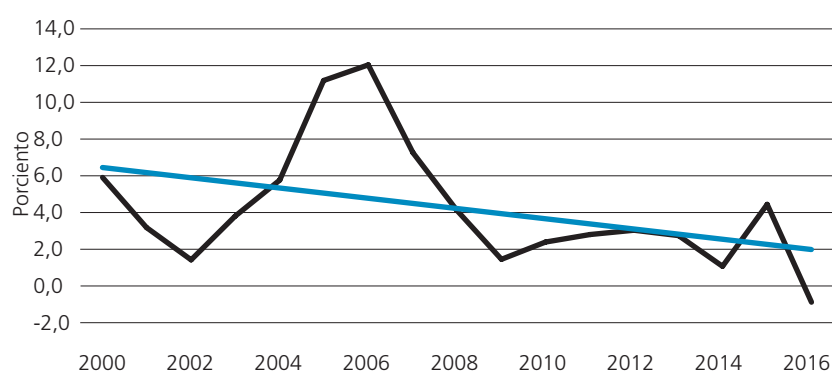
Ante la sistemática pérdida de convertibilidad de las monedas domésticas, se impusieron rígidos controles de cambios que dificultan el acceso a las divisas de las empresas exportadoras y el pago a proveedores extranjeros y empresas radicados en Cuba, generando un clima de incertidumbre con impactos negativos sobre el comercio y la inversión.

A pesar de la prioridad expresa otorgada a la unificación monetaria, los previsible impactos sociales en ausencia de apoyo financiero externo han postergado su instrumentación. En efecto, la devaluación podría elevar las presiones inflacionarias y afectar los balances empresariales. Si bien algunas empresas (esencialmente exportadoras) serían beneficiadas con la devaluación del actual tipo de cambio oficial, otras empresas con ventas en pesos (CUP) podrían ser perjudicadas considerablemente una vez se elimine el actual subsidio implícito a las importaciones (costos subvalorados a un tipo de cambio de 1 CUP = 1 dólar norteamericano). Esta situación exige un proceso de reconversión productiva en el sector de las empresas públicas, apoyado por un programa gradual para aminorar el *shock* de la devaluación, a fin de evitar las llamadas «terapias de *shock*» observadas en otras experiencias.

El desempeño macroeconómico: el dilema entre ajuste y crecimiento

Históricamente, el patrón de crecimiento económico en Cuba ha estado influido por el tipo de inserción internacional, y el milenio no fue una excepción. Durante los primeros seis años, el crecimiento estuvo favorecido por los acuerdos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), pero a partir de 2006 la economía se desaceleró y afloraron tensiones financieras insostenibles (gráfico n°1). En el período 2006-2008 la expansión del gasto presupuestal causó el déficit más alto de los diez años precedentes, incrementando la deuda externa en 5 puntos porcentuales en el año 2009 y ocasionando una crisis de pagos con proveedores y firmas radicadas en Cuba.

Gráfico 1. Cuba: tasas de crecimiento PIB (1997=100)



Fuente: *Anuario Estadístico de Cuba* (varios años)

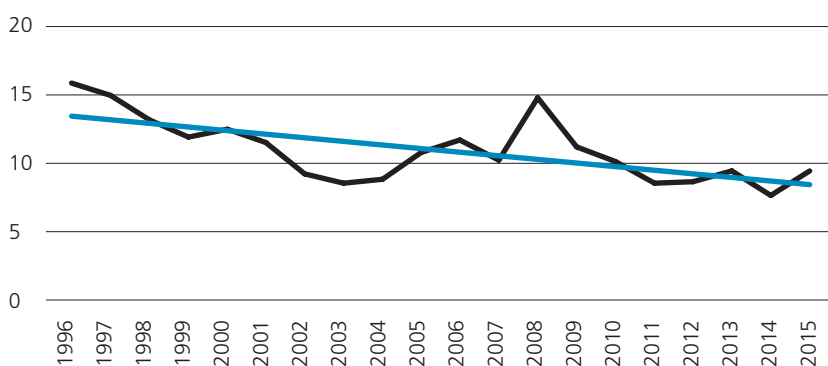
Posteriormente, se aprecian crecimientos de entre el 3% y el 4% ante las primeras transformaciones llevadas a cabo por el Gobierno de Raúl Castro. Sin embargo, a partir del año 2016 se interrumpe nuevamente la tendencia bajo la influencia de los cambios en el mapa político latinoamericano y, especialmente, los problemas económicos en Venezuela. El drástico ajuste de las importaciones –en 2016 fueron un 26% inferiores respecto a 2012– y el deterioro de la exportación de servicios causó por primera vez en veinte años un decrecimiento del producto interior bruto (PIB) en un -1%. En 2017 se proyectó un crecimiento del 2%, mientras que, según un reciente informe del Ministerio de Economía, en el primer semestre la economía creció solo un 1,1%.

En el futuro inmediato, el escenario internacional no parece muy optimista. Por ejemplo, aunque el país produce la tercera parte del consumo para satisfacer la generación eléctrica, la reducción o eventual suspensión de los suministros de petróleo de Venezuela supone un alto costo financiero. Se estima que en 2017 los suministros cayeron en un 27%, caída sólo parcialmente compensada por importaciones desde Argelia y Rusia (Rodríguez, 2017). A ello se añaden posibles afectaciones al turismo derivadas de las recientes medidas anunciadas por el presidente de Estados Unidos. Aunque hasta el momento dichas medidas no representan un cambio drástico respecto a la situación anterior, no hay duda que revierten las expectativas de una normalización de relaciones económicas a corto plazo. Si bien no se esperan impactos negativos sobre las remesas y el comercio de alimentos y medica-

mentos, las restricciones a viajes individuales y la prohibición de negociar con uno de los grupos empresariales relevantes del sector del turismo (GAVIOTA, SA), podría desacelerar el dinámico crecimiento de visitantes de los últimos años fundamentalmente hacia el incipiente sector turístico no estatal.

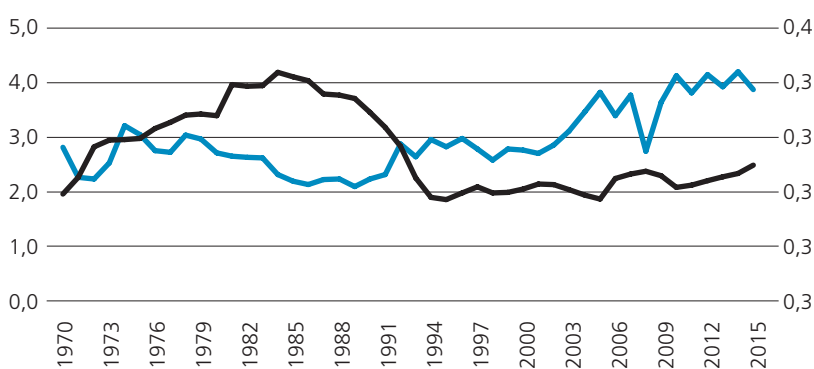
Además de los factores externos, detrás del comportamiento de bajo e inestable desempeño, subyacen, indiscutiblemente, las dificultades antes comentadas para superar barreras estructurales y brechas de ineficiencias. El ahorro doméstico ha sido insuficiente para recuperar la persistentemente baja tasa de inversión por más de veinte años –en el milenio fue de 10% como promedio (gráfico n°2)–, deteriorando la contribución del capital al crecimiento y la productividad en varias ramas de la economía. Dichas tasas incluso contrastan agudamente con las observadas en economías con crecimientos moderados.

Gráfico 2. Cuba: tasa de inversión (por ciento PIB a precios corrientes=



Fuente: Anuario Estadístico de Cuba (varios años)

Gráfico 3. Cuba: evolución de elasticidades ingresos



Fuente: cálculo en base a estimaciones de Álvarez, O., 2017.

El comportamiento del comercio exterior –caracterizado por un deterioro de la relación de la elasticidad ingreso de exportaciones e importaciones (gráfico n°3)– profundizó un patrón de crecimiento restringido por el sector externo.

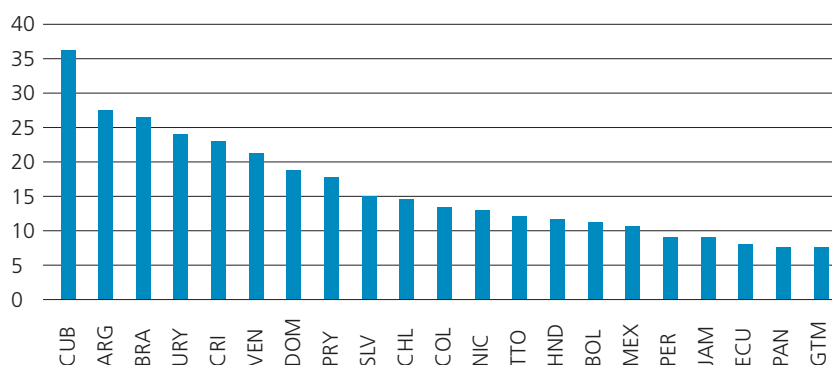
La capacidad de ajustar la absorción doméstica y atraer flujos de inversión extranjera para cerrar la brecha ahorro-inversión ha sido débil,

agravando un círculo vicioso de estancamiento y profundizando el conflicto entre crecimiento y equilibrios macroeconómicos. Como se fundamenta a continuación, continuar ajustando las importaciones y la inversión puede conducir a un estancamiento difícil de superar, y al propio tiempo son estrechos los márgenes fiscales y de sostenibilidad externa para apoyar el crecimiento.

El limitado espacio fiscal

Cuba muestra tasas de consumo del gobierno equivalentes a economías desarrolladas, debido a la dimensión del Estado y la prioridad otorgada al gasto social. La proporción del gasto social respecto al PIB aún en los peores años de la crisis de los noventa, fue la más alta de los países latinoamericanos con impactos indiscutiblemente exitosos en sus indicadores sociales (gráfico nº4). Sin embargo, parte del desbalance observado entre egresos corrientes y de capital es atribuible a la carga de gastos burocráticos y subsidios al sector productivo. Un reciente estudio comparado reconoce a Cuba entre los países de la región con elevada eficacia del gasto público y resultados en educación y salud, pero lo ubica en una posición desventajosa en cuanto a eficiencia (Doimeadiós, 2015).

Gráfico 4. Gasto público social como porcentaje del PIB, alrededor de 2013



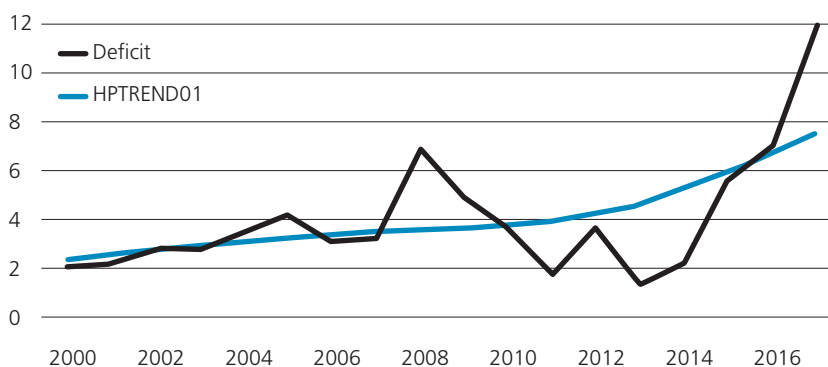
Fuente: CEPAL, 2014

Ciertamente, la nueva ley tributaria mejoró, en noviembre de 2012, la suficiencia fiscal, incorporando nuevas figuras y ampliando base recaudatoria; cuestiones que deben continuar atendiéndose en el futuro. Actualmente, aunque se ha dinamizado la recaudación directa sobre ingresos personales y utilidades, el impuesto de circulación (sobre productos comercializados por red estatal) continúa representando la mayor proporción, acentuando tensiones entre la función distributiva y recaudatoria del Estado. De otro lado, la posibilidad de ampliar la base tributaria proveniente del sector no estatal es todavía limitada. Las debilidades del marco regulatorio, la presencia de mercados incompletos, la escasa descentralización fiscal, la falta de cultura tributaria y el exceso de progresividad de la estructura tributaria han tenido efectos contraproducentes, incentivando la evasión fiscal en el sector no estatal.

En este contexto, los déficits fiscales –que se habían mantenido en rangos aceptables como promedio en el milenio– se fueron alejando de

la trayectoria de sostenibilidad (gráfico nº5). A partir de 2014, estos se ubicaron en rangos de 6 y 7%, y en 2017 se anunció un déficit del 12% que, de confirmarse, elevaría la tasa de endeudamiento en aproximadamente 10 puntos adicionales. Estas cifras contrastan agudamente con estimaciones que aconsejan déficits fiscales primarios cercanos a 1,5% para estabilizar la relación deuda-PIB (57%) bajo supuestos de tasas de crecimiento de entre 2 y 3,5%, evidenciando un panorama muy restrictivo en términos de sostenibilidad fiscal.

Gráfico 5. Cuba: evolución del déficit fiscal



Fuente: elaboración propia a partir del *Anuario Estadístico de Cuba* e informes MFP.

En síntesis, incrementar la eficacia del gasto, descargar al Estado transfiriendo empleo y actividades al sector no estatal, y reactivar la recaudación para sostener el gasto social y al propio tiempo garantizar la sostenibilidad fiscal son temas presentes en la nueva agenda y uno de los desafíos primordiales de los nuevos Lineamientos de la Política Económica y Social.

Inserción externa y restricciones de balanza de pagos

En los años noventa se produjo un drástico cambio del patrón de especialización hacia los servicios, que se afianza en el milenio con el desarrollo de actividades no sólo basadas en ventajas naturales sino también dinámicas.

El turismo ha sido uno de los sectores más exitosos, exhibiendo crecimientos superiores al 10% anual en los últimos años del milenio, con una tendencia a incorporar actividades de alto valor agregado (clusters con sectores de salud, cultura, entre otros). El número de visitantes superó los 4 millones en el año 2016 con ingresos aproximados a 3 068,6 millones de dólares,¹ impactando positivamente en el desarrollo local de algunos municipios del país. En el primer semestre del año 2017, el turismo creció en un 22%, cifra récord en la última década.

Los servicios representan el 75% de las exportaciones totales destacando, además del turismo, las telecomunicaciones y los servicios profesionales calificados. En el período 2011-2015 se estimaron ingresos promedios anuales por servicios profesionales de 11 543 millones de dólares (Rodríguez, 2017) en los marcos de convenios gubernamentales, especialmente con Venezuela y Brasil.

1. Cifras de ONEI. Ver *Anuario Estadístico de Cuba*, 2016, www.onei.cu.

En contraposición a este escenario, las exportaciones de bienes mostraron un deficiente desempeño y fuertes caídas en los últimos dos años (31% y 14%, respectivamente).² El estancamiento de la industria fue notorio, con excepción de la industria biotecnológica y médico-farmacéutica.³ En general, las exportaciones de alto valor agregado aportan sólo el 15% del total. La composición de las importaciones –más del 70% alimentos y combustibles– refleja débiles avances en materia de autosuficiencia alimentaria y energética.

Asimismo, el comercio exterior está altamente concentrado en productos y mercados. En 2015, el 60% del intercambio comercial y el 70% de las exportaciones se realizaba solo con cinco países (Venezuela, China, España, Brasil, y Canadá). Venezuela y China, principales socios comerciales, capturan el 43% de las exportaciones y el 20% de las importaciones, respectivamente. Análogamente, cinco productos aportaron el 90% de las exportaciones (combustibles y derivados, productos biofarmacéuticos, níquel, azúcar, tabaco y bebidas), ubicando a Cuba entre los países de la región con menor diversificación.

En términos de cuenta corriente, si bien anteriormente los servicios profesionales contrarrestaron el débil desempeño de bienes –reportándose superávits promedios de 0,23 y 4,17% en los períodos 2002-2007 y 2009-2011, respectivamente–, en los dos últimos años se han producido contracciones significativas en estos ingresos. Fuentes internacionales estimaron caídas del 11,8% y 8,5% en 2016 y 2017, lo que representa una pérdida de 2.920 millones en cuatro años.⁴

Difícilmente sea cuestionable la reacción de la isla ante las oportunidades que ofrecían los acuerdos del ALBA, pero indiscutiblemente los «buenos tiempos» no fueron suficientemente aprovechados para consolidar bases exportables sostenibles que permitieran enfrentar una reversión eventual de *shocks* externos y la excesiva dependencia del mercado de Venezuela. Tampoco el contexto latinoamericano, caracterizado por una notable fragmentación de acuerdos de integración, ofrece muchas ventajas para diversificar el comercio exterior.⁵ No obstante, Cuba ha participado en espacios regionales y multilaterales⁶ para ampliar sus relaciones comerciales más allá del ALBA, adhiriéndose a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y fortaleciendo los acuerdos con los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Con ALADI, existe un acuerdo de alcance parcial para fortalecer las relaciones comerciales y, al propio tiempo, avanzar en materia de preferencias arancelarias y restricciones no arancelarias, medidas sanitarias, entre otros temas. Sin embargo, exceptuando Venezuela, el comercio es bajo y se caracteriza por un reducido índice de comercio intraindustrial con los países miembros. Las relaciones con el Caribe, aunque prometedoras y algo más dinámicas en los últimos años –gracias a los esquemas de PETROCARIBE y a la fundación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)– han estado condicionadas a la prioridad históricamente otorgada al comercio con las exmetrópolis y EE. UU. Un paso importante fue la firma en el año 2000 de un acuerdo de cooperación económica y comercial para ampliar las negociaciones y avanzar hacia un acuerdo de libre comercio, incluyendo más recientemente el comercio de servicios. Estos acuerdos han estimulado el comercio entre Cuba y las naciones del CARICOM, el cual se ha más que triplicado en diez años, aunque su peso continúa muy por debajo del potencial (Romero, A., 2015).

2. En 1990, las exportaciones de bienes representaban el 91%. Los dos principales productos tradicionales, azúcar y níquel, han caído significativamente. Sólo se producen 1,5 millones de toneladas de azúcar (año 2016). La producción de níquel, de una única empresa pública en alianza con la minera canadiense Sherritt International, se estima sea en 2017 de 54 500 toneladas, inferior al nivel promedio de los últimos años (Reuters, 15 de julio de 2017).
3. Esta industria nació a mediados de los noventa y en el año 2015 reportó ingresos por exportación superiores a 700 millones de dólares, así como un equivalente de más de 1 700 millones de dólares de producción para el mercado interno (sustitución de importaciones). Ver periódico *Granma*, La Habana, 6 de julio de 2016, en www.granma.cu.
4. *The Economist* / Intelligence Unit, 2017 y Rodríguez, 2017.
5. Como promedio, cada país vende el 35% del total de exportaciones a países en un acuerdo comercial en que otro país no participa. En Asia y la UE es 15 y casi 0, respectivamente.
6. Cuba es miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde 1995, y desde 1999, de ALADI.

Restricciones financieras

En los últimos años del milenio se observó un intenso activismo basado en institucionalidad y capacidad de negociación para revitalizar las relaciones económicas internacionales. Los resultados han sido alentadores. Conjuntamente con la reforma de la Ley de Inversión Extranjera Directa y la creación de la Zona Especial del Mariel, se instrumentó una exitosa estrategia de renegociación de la deuda externa congelada en la década de los noventa. En 2015 se redujo la deuda pasiva (congelada desde fines de los años ochenta) en cerca del 85% sobre todo con los países miembros del Club de París y Rusia (en un inicio, de 11 100 y 35 000 millones de dólares, respectivamente);⁷ y se cancelaron más de 3 000 millones de euros de intereses acumulados con Francia y España (Rodríguez, 2016). El Gobierno otorgó prioridad política a los compromisos externos favoreciendo el acceso a nuevos créditos especialmente con la UE.

No obstante, la situación continúa siendo tensa para enfrentar dichos compromisos financieros. El servicio de la deuda captura una significativa proporción de las exportaciones. Así, en 2016, se cancelaron 5 299 millones de dólares (equivalentes al 35% de las exportaciones). La inestabilidad de los ingresos provenientes de Venezuela mermó nuevamente la capacidad de pago a proveedores y dividendos a empresas extranjeras radicadas en Cuba; aunque durante el primer semestre del año 2017 se erogaron 2 306 millones de dólares por concepto de servicio de la deuda renegociada, y 440 millones de dólares de pagos vencidos a empresas mixtas. Finalmente, no es despreciable el impacto de la posición de la nueva Administración de EE. UU. que, nuevamente, lesionó las expectativas en los mercados internacionales.⁸

Definitivamente, la situación de la balanza de pagos del país constituye una de las restricciones cardinales al crecimiento. Las necesidades de recursos externos para financiar la inversión exigida por crecimientos superiores al 3%, conducirían a niveles de endeudamiento prácticamente insostenibles. Recientes estudios sobre sostenibilidad externa (Hidalgo y León, 2017; Hidalgo y Cribeiro, 2015) apuntan a que los déficits en cuenta corriente no deben superar el 1,8% del PIB si se quiere estabilizar la tasa de endeudamiento.⁹

A fin de contrarrestar esta situación, la política de promoción de la IED ha estado, oportunamente, dentro las prioridades de la agenda económica. El Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera presentó por tres años consecutivos una cartera que ya asciende a 395 proyectos con un valor estimado de 9 500 millones de dólares. Hasta el momento se han firmado sólo 83 nuevos acuerdos con un valor acumulado de 1 346 millones de dólares entre 2015 y 2016; cifra que aún está muy por debajo de la requerida para sostener crecimientos superiores al 5%.¹⁰

En cambio, se observa un relativo dinamismo de las remesas –otro de los flujos fundamentales financieros externos– con la apertura del sector no estatal. Varios estudios han estimado cifras en rangos de entre 2 500 y 3 400 millones de dólares¹¹, en su mayoría canalizados hacia las inversiones y capital de trabajo de los nuevos negocios.

7. Se logra un acuerdo multilateral de renegociación de la deuda con el Club de París, con términos muy ventajosos para Cuba.

8. En el año 2015, la agencia Moody's mejoró la calificación de la isla, resultado atribuible en gran parte a la importancia del bloqueo en la percepción de riesgo; recientemente, volvió a reducir dicha calificación.

9. Estimaciones propias basadas en el modelo de sostenibilidad presentado en Hidalgo y León, 2017.

10. Ver Rodríguez, 2017

11. Ver EFE, julio 2017.

Reflexiones de política económica

Cuba ha emprendido pasos estratégicos para transformar el modelo económico en un panorama internacional complejo. La nueva coyuntura obliga a definir prioridades e introducir medidas eficaces para administrar los conflictos del crecimiento y evitar comprometer objetivos estratégicos ante las emergencias a corto plazo.

No son pocos ni fáciles los retos en materia de política económica. La clave posiblemente esté en articular secuencialmente un paquete de medidas consistentes y eficaces que ofrezcan estabilidad a las «reglas del juego» y garanticen el avance del programa. Todavía hay mucho por hacer en el contexto macroeconómico a favor de la eficiencia, esfuerzos que deben, a la par, acompañarse de cambios estructurales e institucionales de conjunto para fomentar fuentes de crecimiento y relajar tensiones sobre equilibrios y conflictos distributivos. Desde esta perspectiva se enfatizan algunos mensajes con el propósito de motivar el debate acerca de las diversas alternativas.

Conciliar ajuste fiscal y metas de crecimiento con sostenibilidad económica y social

Considerando el insuficiente ahorro doméstico y la brecha fiscal, causas de permanentes desequilibrios y escaso crecimiento, parece inevitable ajustar y recomponer el gasto público hacia fuentes de crecimiento –infraestructura, capital humano, y ciencia, tecnología e innovación. Continuar posponiendo la corrección fiscal amplificaría los actuales impactos económicos y sociales. Hay al menos tres pilares para apoyar este objetivo. Primero, impulsar un programa de reconversión y modernización de las empresas públicas para descargar subsidios y mejorar la productividad. Segundo, focalizar subsidios y racionalizar gastos burocráticos, aligerando y reconfigurando una institucionalidad más funcional al nuevo entorno económico, elevando la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Tercero, desarrollar el sector no estatal –incluyendo las pequeñas y medianas empresas (PYME) recientemente aprobadas– transfiriendo actividades que hoy innecesariamente concentra el Estado. Las PYME no solo aportan beneficios en términos de empleo sino que son también fuentes importantes de ingresos fiscales y, adecuadamente reguladas, pueden contribuir al crecimiento y la equidad. Además, de ampliarse el alcance de las actividades aprobadas, se evitaría asignar el 30% del empleo a un sector de baja complejidad tecnológica, situación especialmente nociva en el caso cubano, caracterizado por una población envejecida y altamente cualificada.

El gradualismo puede mitigar costos sociales siempre y cuando en los marcos de un programa plurianual, se converja a objetivos de mediano plazo en términos de crecimiento y estabilización para asegurar la requerida credibilidad. Las primeras etapas de menor crecimiento posiblemente exijan admitir un discreto aumento del endeudamiento por lo que deben ser intensivas en transformaciones estructurales, de manera que las ganancias de eficiencia y la recuperación de la inversión reviertan paulatinamente la situación.

En el ámbito macroeconómico es imprescindible consolidar los espacios de coordinación de políticas y, especialmente, crear un dispositivo de administración de la deuda interna y externa.

Financiar brecha de ahorro-inversión para apoyar el crecimiento económico

Inevitablemente, financiar la inversión para superar la actual trayectoria de crecimiento y cerrar brechas tecnológicas y de infraestructura requiere de financiamiento externo. La alternativa para evitar un endeudamiento excesivo es promover intensivamente la IED, lo que además, podría impactar positivamente en la modernización y la competitividad. Este debe ser un objetivo vital hacia el sector exportador propiciando la inserción en cadenas internacionales de valor.

La nueva Ley de Inversión Extranjera, aprobada en el año 2014, es un paso trascendental.¹² Sin embargo, el Gobierno ha reconocido la lentitud del proceso debido a conductas burocráticas y factores subjetivos. Será necesario, además, reducir costos de operación y de información, y flexibilizar la contratación laboral y los controles de cambio. Elevar la eficacia de la gestión pública; vigorizar el clima de negocios; introducir prácticas de ventanillas únicas; desarrollar agencias especializadas para evaluar y acompañar los proyectos; y, especialmente, crear esquemas de financiamiento que mitiguen las barreras de convertibilidad, son factores que podrían contribuir de modo significativo a este propósito.

Aprovechar al máximo los espacios multilaterales y bilaterales en el ámbito comercial y financiero también es fundamental para atraer fuentes de financiamiento a largo plazo. Un paso estratégico fue el acercamiento entre CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y Cuba en el año 2015. En general, resulta difícil prever el impacto de cualquier iniciativa en condiciones tan desiguales respecto a oportunidades de inserción en el sistema financiero internacional (mercados e instituciones) debido a la permanencia del bloque de EE. UU.¹³

Cerrar brechas de eficiencia para contribuir al crecimiento sostenible

Si bien urge recuperar las tasas de inversión, la economía cubana tiene margen, definitivamente, para crecer cerrando brechas de ineficiencia productiva, fomentando un cambio estructural –aprovechando ventajas de calificación– y mejorando la asignación de recursos, como sugieren varios estudios empíricos.¹⁴ Ciertamente es un camino complejo que involucra transformaciones institucionales y estructurales profundas, pero se impone avanzar coherentemente actuando sobre los principales obstáculos.

La unificación monetaria es imprescindible para la eficiencia productiva y asignativa, y para dinamizar al sector exportador a través de un tipo de cambio real competitivo, que sólo será efectivo si se acompaña de un esquema flexible de acceso a la divisa en el circuito empresarial exportador. Es previsible, dada la emergencia del tema y los anuncios del Gobierno en los últimos tres años respecto al diseño del programa de unificación, que esta medida se implemente a corto plazo.¹⁵

Paralelamente, una combinación de políticas transversales y específicas, podrían contribuir a cerrar brechas de productividad y competitividad empresarial. Resulta indispensable priorizar la modernización del sistema de pagos y del sistema financiero, así como asegurar amplio acceso al crédito a los proyectos de calidad para apoyar la reconversión productiva y

12. En ese año se reformó el marco legal para propiciar la IED: Ley n.º 118, Decreto Ley n.º 325/2014, Resoluciones n.º 128 y 129 del Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX), Resoluciones n.º 46 y 47 del Banco Central de Cuba (BCC), Resolución n.º 16 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además del Decreto Ley n.º 313 del Consejo de Estado, asociado a la creación de la Zona Especial del Mariel.
13. Al margen de las diferencias de enfoques respecto a las condiciones de financiamiento, el bloqueo impone barreras prácticas para una potencial incorporación de Cuba a los organismos financieros internacionales.
14. Estudios revelan significativos crecimientos sustentados en incrementos de la productividad total de los factores (PTF). Ver Doimeadiós y Sánchez, 2015.
15. En el año 2014 el Gobierno comenzó a dar pasos hacia un programa de unificación tomando medidas tales como: instrumentación de pagos en CUP en transacciones minoristas anteriormente denominadas exclusivamente en CUC; ajustes implícitos de tasas de cambio en precios de productores y salarios en empresas mixtas y Zona Especial, capacitación a directivos empresariales, entre otras. Ver *Gaceta Oficial* n.º 12, de marzo de 2014. ISSN 1682-7511.

promover las PYME. En el mismo orden de importancia, hay que continuar otorgando grados de autonomía a las empresas eliminando el exceso de centralización.

Emprender estos pasos exige perfeccionar los marcos legales y regulatorios, crear mecanismos eficientes de solución de conflictos, y desarrollar sistemas de información transparentes. La calidad de los diseños regulatorios es esencial para fomentar mercados funcionales al desarrollo evitando la especulación y el exceso de concentración de ingresos. En el ámbito de las empresas públicas urge una ley con nuevas reglas del juego para operar y relacionarse con el Estado. El modelo de organización de la industria del turismo es un adecuado punto de referencia y podría ser trasladable a otras industrias. En este sector, son más nítidas las fronteras entre propietario, gestor (contratos de administración) y regulador (Ministerio de Turismo-MINTUR); además, está expuesto a la competencia doméstica e internacional donde participan formas estatales y no estatales, empresas mixtas y extranjeras, y existen asociaciones con empresas líderes en mercados internacionales.

Las políticas específicas deberán orientarse prioritariamente a intensificar incentivos a la exportación e inversión de calidad, particularmente en sectores con potencialidades (contenido tecnológico, empleo de calidad, encadenamientos, diversificación e inserción internacional), sometiéndose a evaluaciones de impacto periódicas. Una segunda prioridad es preservar el capital humano del país, objetivo difícil de alcanzar si no se rediseña el actual sistema de incentivos, y se promueve la innovación y el emprendimiento en todas las formas de propiedad. En el contexto de una mejor inserción internacional, ello permitiría, con seguridad, aprovechar mejor las ventajas dinámicas de la economía cubana.

En síntesis, el énfasis debe colocarse en la secuencia e integralidad del programa, para impulsar las requeridas transformaciones que permitan garantizar un crecimiento coherente con la visión de construir una sociedad más próspera y sostenible para los cubanos.

Referencias bibliográficas

Álvarez, O. "Crecimiento restringido por balanza de pagos". Seminario Universidad de La Habana - London School of Economics, La Habana, 2017.

Cribeiro, Y. "Sistema tributario y marco institucional" en Bergara, M. e Hidalgo, V. *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional*. Montevideo, Departamento de Economía. Universidad de la República (Uruguay). 2016. ISBN 978-9974-01324-7.

Doimeadiós, Y. y Sánchez, A. "Productividad y eficiencia en la economía cubana: una aproximación empírica". *Revista Economía y Desarrollo*, 2015. ISSN 0252-8584.

Doimeadiós, Y. "Análisis comparado de eficiencia y eficacia en el sector público en Cuba. *Revista Economía y Desarrollo*, 2015. ISSN 0252-8584.

"Cuba Country Report". *The Economist* / Intelligence Unit, 2017. <https://store.eiu.com/product/country-report/cuba>

Fundora, A. y Vidal, P. "Relación comercio-crecimiento en Cuba: estimación con el filtro de Kalman". *Revista de la CEPAL*, n.º 94/2008.

Hidalgo, V. y Cribeiro, Y. "Estrategia de crecimiento y equilibrio macroeconómico en Cuba. *Revista Economía y Desarrollo*. 2015. ISSN 0252-8584.

Hidalgo, V., Doimeadiós, Y. y Licandro, J. A. *Políticas macroeconómicas en economías parcialmente dolarizadas. La experiencia internacional y de Cuba*. Montevideo: 2011, Departamento de Economía. Universidad de la República (Uruguay) www.cienciassociales.edu.uy.

Hidalgo, V. y León, J. "Crecimiento, equilibrio y sostenibilidad" Seminario Anual CEEC, Universidad de La Habana, 2017.

ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana, varios años.

Quiñones, N. y Torres, R. "Crecimiento y déficit comercial sostenible en Cuba: el papel de las exportaciones de bienes". *Economía y Desarrollo*, 2015. ISSN 0252-8584.

Rodríguez, J. L. "La economía cubana: actualizando el 2016 y una primera mirada al 2017 (I y II)". www.cubadebate.cu. Fecha de consulta, agosto de 2017.

Romero, A. "Cuba y la comunidad del Caribe", Cátedra de Estudios sobre el Caribe. Universidad de La Habana, 2015 (Manuscrito).

Romero, A. "Hacia una mayor vinculación de Cuba a la ALADI". Cátedra de Estudios sobre el Caribe. Universidad de La Habana, 2015 (Manuscrito).

