

José Antonio Alonso

*Catedrático de Economía Aplicada
en la Universidad Complutense de Madrid*

Desde comienzos de los años noventa, tras el colapso del bloque socialista, Cuba se encuentra transitando por una difícil senda de reformas orientadas a redefinir el modelo económico del país y a recomponer su sistema de relaciones con el exterior. Pese a ser muchos los cambios que se adoptaron a lo largo de este extendido período de casi tres décadas, todavía no se ha logrado situar la economía en una senda de progreso satisfactorio, corregir las tendencias recurrentes a los desequilibrios macroeconómicos, ni aportar una imagen precisa del escenario al que se quiere acceder. Pareciera que las reformas más sustanciales están todavía por hacer, mientras que muchas de las realizadas han tenido un efecto limitado por el carácter fragmentario o incompleto de su diseño.

Ha de admitirse que la tarea no es fácil por muchas razones; entre ellas, las cambiantes condiciones del entorno, la peculiar ubicación del país en el tablero geoestratégico internacional y las rigideces derivadas del modelo económico y político heredado. Esas dificultades explican, en parte, que el proceso haya estado trufado de avances y retrocesos, ensayos experimentales finalmente abandonados y frecuentes cambios de rumbo no siempre debidamente explicados. Pero, más allá de estas dificultades, la falta de claridad (o de consistencia) en la secuencia de las reformas y la calculada imprecisión con la que se presenta el escenario final al que los cambios se encaminan han actuado como un condicionante de todo el proceso. Una imprecisión que, sin embargo, adopta matices según el período que se considere.

En una primera etapa, a lo largo de los últimos años del mandato de Fidel Castro, en unas condiciones de extrema vulnerabilidad para la población cubana, las reformas se entendieron como un mal inevitable y transitorio. El propio Fidel Castro se encargó de subrayar que se revertirían en cuanto la economía se recuperase. No hace falta decir que la improvisación y los estériles cambios de rumbo fueron frecuentes en esta etapa. Si es difícil llevar a buen puerto un proceso de reformas de amplio calado cuando los responsables públicos están identificados con el cambio, más difícil resulta que sea exitoso cuando lo tratan de evitar. Aun así, la necesidad de recomponer el maltrecho sector exterior obligó

en aquel momento a asumir dos reformas estratégicas que se han mantenido hasta el presente: la apuesta por el desarrollo del sector turístico y la apertura (parcial) a la inversión extranjera. Conscientes, en todo caso, de lo insuficiente de esas medidas y que Cuba quedaba emplazada a encontrar nuevos socios internacionales y a definir un nuevo modelo económico. La visita que hace Fidel Castro en 1995 a China y Vietnam, entre otros países, respondía, en el fondo, a ese proceso de búsqueda de referentes.

La salida del particular laberinto la proporcionó el inesperado acceso de Chaves a la presidencia de la Venezuela, uno de los países con mayor dotación de petróleo del mundo. Las fraternales relaciones trabadas entre ambos gobiernos permitieron redefinir el modelo de funcionamiento de la economía cubana, que descansó de nuevo en unas relaciones internacionales tan preferentes como insostenibles en el medio plazo. Dos nuevas variables entraron en la ecuación: por una parte, el acceso a un recurso estratégico —el petróleo— en un marco claramente ventajoso; y por otra, la rentabilización internacional del capital profesional acumulado por Cuba, especialmente en los ámbitos de la medicina, la enseñanza o las telecomunicaciones. El apoyo de Venezuela motivó que la política exterior cubana virase más profundamente hacia la región latinoamericana, al tiempo que permitió que la senda de reformas se ralentizase, posponiendo (o relegando) procesos de cambio que, aunque inexcusables, podían generar incertidumbres o costes que no había intención de asumir.

La primera etapa de Raúl Castro al frente del Gobierno fue acompañada de una intensificación del esfuerzo reformador, lo que hizo concebir esperanzas de que finalmente la economía cubana se encontraba en una fase decisiva, y acaso irreversible, de cambios. Las reformas, además, se hicieron en un contexto de notables dificultades —con la economía al borde de la quiebra financiera— y acompañadas de una revisión descarnada de los errores cometidos en el pasado. Todo ello añadió credibilidad al esfuerzo. El ímpetu reformista, sin embargo, se fue atenuando a medida que la economía se estabilizaba y la senda de decisiones penetraba en espacios más delicados y estratégicos, donde las incertidumbres (y los miedos) eran mayores. Y, ciertamente, la segunda etapa de Gobierno de Raúl Castro adoptó un enfoque continuista, con una relación de reformas acometidas mucho más limitada.

Se estuvo en condiciones de definir, por primera vez, una narrativa articulada acerca del proceso de reforma. Así, en el VI Congreso del Partido Comunista, celebrado en 2016, se aprobaron los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución en el período 2016-2021*. Se trata de un documento político, más que técnico, que señala las aspiraciones hacia las que debían orientarse los esfuerzos de la reforma. A este primer documento le sucedieron otros con similar tono y orientación como: *La conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista* o las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030*. La limitada sujeción de estos documentos a criterios de consistencia teórica y viabilidad práctica hace que, si bien útiles para el debate interno, no aportaron mucho en materia de clarificación efectiva del destino y de la ruta precisa de las reformas.

Por último, el ascenso a la presidencia de Díaz-Canel no ha supuesto un cambio en este tono más bien plano y parsimonioso que ha venido caracterizando las reformas en los últimos años. Las señales son, sin embargo, contradictorias por cuanto, junto a avances reconocibles, se perciben también retrocesos difíciles de entender, al restaurarse medidas que se suponían ya superadas por el tiempo y que difícilmente surtirán efecto en el presente. Las ansiedades que provoca un entorno internacional cada vez más adverso, con una economía internacional ralentizada, un socio estratégico en declive y un vecino poderoso en actitud crecientemente hostil, parecen fortalecer más las reacciones de cierre de la economía sobre sí misma que las propias de un renovado empuje reformador.

En todo caso, entre los activos de esta nueva etapa está, sin duda, la normalidad con la que se produjo el relevo en el liderazgo político, que implica además un relevo generacional considerable, y el éxito cosechado en el proceso de consulta y aprobación de un nuevo marco constitucional, en el que se da reconocimiento jurídico a muchas de las medidas adoptadas previamente en el proceso de reforma. Por su parte, en el pasivo está la incapacidad, por el momento, de afrontar aquellas reformas que se requieren para promover una senda de incremento continuado de la productividad y el dudoso efecto que sobre la estabilidad macroeconómica podrían tener algunas de las medidas económicas adoptadas en los últimos meses.

Para promover el primero de los objetivos mencionados parece obligado dilatar el espacio de autonomía de los actores económicos (tanto nacionales como internacionales) y disolver la trama de incentivos perversos (entre ellos, la dualidad monetaria) que afectan a los procesos de asignación económica. Avanzar en esa senda requiere audacia, no solo para vencer las resistencias internas a la reforma, muy visibles en la rocosa burocracia del partido en el poder, sino también para conseguir los apoyos internacionales (y financieros) necesarios para dar viabilidad al proceso de ajuste.

En efecto, son muchos los analistas que juzgan que, una vez realizado el ajuste, la economía cubana tiene altas posibilidades de recuperación en un período relativamente corto de tiempo: el problema es cómo afrontar los costes del ajuste hasta que ese crecimiento se produzca en una economía que es notablemente frágil, con escaso margen financiero e importantes segmentos de la población en niveles adquisitivos bajos. En este ámbito, el acceso a financiación internacional se revela como un requisito imprescindible para hacer gobernable el proceso, pero no parece que las autoridades cubanas estén explorando esta posibilidad, ni preparándose para una negociación internacional que no se presume fácil.

En suma, cuando se hace balance de estas tres últimas décadas de crisis de la economía cubana, se observa que, más allá del tono del período, es común a todos ellos el deseo de postergar las reformas estructurales básicas y, a cambio, asumir una agotadora senda de reformas parciales y fragmentarias, cuyo éxito –vistas las cifras de crecimiento y de mejora de las condiciones de vida de la población– ha sido limitado. Se confía en que la atracción de inversión extranjera libere a los responsables políticos de la necesidad de tomar decisiones estructurales que se perciben

como costosas (también para los apoyos políticos de quienes tienen que tomarlas). Esa aportación providencial desde el exterior no se ha producido (y es dudoso que se produzca en el futuro) pero, a cambio, se han incrementado en el tiempo los costes que se derivan de la reiterada renuncia a esas decisiones.

En este contexto, la Unión Europea decidió dar su apoyo a una Red Jean Monnet para poner en común a investigadores de Europa y de Cuba con el fin de que trabajen sobre la situación en la que se encuentra Cuba y las posibilidades que se brindan para unas más activas y provechosas relaciones entre la Unión Europea y ese país. De forma adicional, la red persigue asentar relaciones de colaboración y entendimiento entre las comunidades académicas de uno y otro lado, para favorecer una visión más compartida de los problemas y alentar el intercambio de metodologías y enfoques analíticos. Fruto de ese esfuerzo es este primer libro que se presenta bajo el título de *Cooperación entre la UE y Cuba para las reformas económicas y productivas (I): Desafíos de la reforma económica en Cuba*. Se trata del primer volumen de un libro en dos partes que pretende acoger aportaciones diversas y complementarias sobre los desafíos de la situación económica cubana, sobre la experiencia cosechada en la reforma hasta el momento y algunas ideas tentativas para posibles acciones en el futuro.

Este primer volumen se compone de seis capítulos adicionales a esta «Introducción». El primer capítulo, de José Antonio Alonso y Pavel Vidal, se detiene a analizar los costes que comporta una secuencia de reformas fragmentadas como las que han dominado la trayectoria más reciente de la economía cubana. Esa forma de abordar el proceso, a través de un parcheo sucesivo, no solo impide, en opinión de los autores, desplegar las capacidades dinámicas de la reforma, sino que también alimenta la agudización recurrente de los desequilibrios macroeconómicos, obligando a episodios sucesivos de estabilización. Se da, por tanto, una suerte de trampa en la que parece estar bloqueada la economía cubana, en la medida en que las reformas, por el modo en que son realizadas, dan origen a episodios de inestabilidad; mientras que las terapias estabilizadoras recurrentes obligan a una ralentización de las reformas. La solución propuesta por los autores para salir de este círculo vicioso es afrontar un proceso de reformas integrado y coherente, con una cierta celeridad en la aplicación de aquellas sustanciales, entre ellas la modificación del régimen cambiario.

Los capítulos 2, 3 y 4 están dedicados al análisis de tres sectores estratégicos de la economía cubana. El primero, realizado por Elisa Botella, está dedicado al análisis del sector agrario. Pese a las reformas acometidas en el campo cubano, es poco lo que se ha avanzado en términos de productividad del sector y de progresión en los niveles de autoabastecimiento del país. No obstante, el panorama del campo cubano es hoy muy distinto al existente hace una década y media: los cambios no solo aluden a los regímenes de propiedad, sino también a la concepción acerca de los que las formas de producción agraria pueden representar como modelos sociales. Es este último enfoque el que adopta la autora, tratando de situar la cuestión agraria en Cuba en un marco temporal de largo plazo que vincule las reformas agrarias del desarrollismo con la nueva cuestión agraria en la era global. El capítulo explora el largo proceso de reforma agraria (1959-actualidad) de Cuba, tratando de

entender si se trata de un caso paradigmático y alternativo en el contexto regional, lo que le obliga a considerar las interacciones entre el Estado y el movimiento campesino cubano para mantener las demandas por la tierra en la agenda política desde el comienzo de la Revolución.

El capítulo 3, elaborado por Mario Raúl de la Peña, David Martín-Barroso, Jacobo Núñez, Juan A. Núñez-Serrano, Jaime Turrión y Javier Velázquez, realiza un análisis comparado de la situación competitiva del sector turístico cubano en relación con su entorno caribeño. Definen un marco metodológico para analizar la competitividad basado en el comportamiento de los flujos turísticos internacionales y en la construcción de un contrafactual derivado de esa información. Los resultados apuntan a que Cuba tiene una situación competitiva relativamente buena, sobre todo si se compara con el grupo de países que siguen su mismo modelo turístico. Además, el trabajo pone de manifiesto que cambios importantes en el *mix* turístico cubano hacia el promedio internacional y, por tanto, haciéndolo depender en menor medida del tradicional «sol y playa», lo que puede suponer un mayor potencial para el futuro desarrollo del sector turístico en la Isla.

Por último, el capítulo 4, elaborado por Emilio Cerdá, Diego Rodríguez y Miguel Sebastián, se orienta a estudiar de forma comparada los patrones de suministro de energía primaria en Cuba y España entre los años 1990 y 2016, utilizando datos de la International Energy Agency. Además, para Cuba se señalan los aspectos más importantes de cada una de sus fuentes de energía, mientras que en el caso de España se destacan los cambios fundamentales en el sector energético español, en el marco de la Unión Europea, desde el año 1990. A continuación, se calculan para los dos países los valores que toman ocho indicadores energéticos muy centrales en la literatura internacional y se compara la evolución de los mismos en los dos países en el período considerado. Se pretende con ello ofrecer una información fáctica de relevancia para el diagnóstico del sector en ambos países y para inspirar los cambios que la política debiera adoptar en el ámbito energético. El capítulo termina con la presentación de los objetivos y planes para 2030 en materia de energía para cada uno de los dos países, y unas conclusiones valorativas.

El tercer bloque está conformado por dos capítulos orientados a algunos desafíos de futuro. El capítulo 5, elaborado por Luis M. Barboza Arias, Roberto F. Erazo Castro, Sandra Madiedo Ruiz, Cipriano Quirós Romero y Keynor Ruiz Mejías, se orienta a analizar la vigencia y posibilidades de la *economía colaborativa* en Cuba. Dada la novedad y pluralidad de actividades que se acogen bajo esta categoría, los autores dedican una parte de sus esfuerzos a precisar las características definitorias de ese agregado y a analizar los determinantes del uso de las plataformas colaborativas por parte de las personas. Dada la imposibilidad de disponer información estadística para Cuba, el análisis de los factores que determinan su uso se realiza a partir de datos procedentes de España, bajo el supuesto de que, pese a las diferencias entre ambos países, el análisis permite identificar factores explicativos de relevancia también para Cuba. El capítulo se adentra en el estudio de las respuestas regulatorias que se han ofrecido a este tipo de actividades en dos países latinoamericanos –Ecuador y Costa Rica– y se considera, de forma acotada, el sector de transporte de viajeros en Cuba, donde a pesar de su desarrollo incipiente han aparecido un conjunto de plataformas locales que compiten entre sí. Por último, a

la luz de las experiencias y análisis expuestos, se presenta una reflexión acerca de cómo afrontar el diseño de respuestas regulatorias sobre estos campos, por si resultan inspiradoras para futuras decisiones por parte de las autoridades cubanas.

Finalmente, el último de los capítulos, de Jordi Bacaria y Eloi Serrano, se dedica a analizar las posibilidades del Acuerdo de diálogo político y cooperación (ADPC), firmado en 2016 entre Cuba y la Unión Europea (UE), a la luz del proceso de reformas acometido por la economía cubana en el período más reciente. Como señalan los autores, la propuesta de cooperación con Cuba por parte de la UE pretende «acompañar el proceso de actualización de la economía y de la sociedad en Cuba», por lo que es importante entender el modo en que la cooperación internacional puede estimular y respaldar un proceso que debe tener una naturaleza fundamentalmente endógena. El marco de cooperación otorga especial relevancia a los aspectos multilaterales del comercio y su proyección internacional, con especial incidencia en la modernización de la economía cubana; lo que depende no solo de las reformas que se emprendan en Cuba, sino también de la capacidad que se tenga para insertar su economía en las nuevas corrientes del comercio mundial, basadas en las cadenas de valor y en el peso de de las inversiones extranjeras directas.

Las cuestiones tratadas en este volumen no agotan la relación de los temas de interés que plantea la reforma económica en Cuba y su marco de relaciones con la UE y que requieren ser sometidos a análisis y escrutinio académico. Un segundo volumen ayudará a completar el panorama. No obstante, los seis capítulos que ahora se presentan arrojan ya suficientes elementos de interés como para aceptar que el esfuerzo académico compartido puede ayudar a entender mejor la compleja situación en la que se encuentra la economía cubana y para iluminar algunas de las dimensiones en las que habrán de desplegarse las decisiones reformadoras en el futuro.