



# El proceso de actualización del modelo económico y social de Cuba

Ricardo Torres

## Introducción

La reforma cubana es seguida con gran atención, dentro y fuera del país. No deja de sorprender que un país del tamaño y la potencia económica de Cuba tenga tantas representaciones diplomáticas en su suelo y sus correspondientes en el exterior. En los últimos cinco años, la Isla debe haber sido uno de los países más visitados por jefes de estado o de gobierno, procedentes de los más insospechados parajes del mundo.

Sin embargo, posiblemente el más atento espectador de este proceso sea el propio pueblo cubano. La interpretación más pragmática de la realidad cubana y el reconocimiento de los límites del modelo constituyen aciertos de la gestión raulista. Sin embargo, la tarea de reformar el modelo desde su propia lógica, se ha revelado

extraordinariamente compleja para una burocracia que desconoce las reglas de juego del mundo exterior esencialmente capitalista, y se halla crecientemente desconectada de su propia realidad.

Los números no lo pueden describir todo pero son muy reveladores. Los grandes objetivos declarados de la reforma están por hacerse realidad. Este artículo analiza lo que se ha dado en llamar “actualización”, sobre la base del reconocimiento explícito de la importancia estratégica que reviste para la supervivencia del “modelo”.

El trabajo está estructurado en seis secciones. Después de la introducción se esbozan los elementos que condujeron al inicio de las transformaciones en un ya lejano 2007, siempre acotadas a lo “económico”. En el tercer epígrafe se documentan los propósitos declarados de la reforma y su agrupamiento temático. En la sección siguiente se discuten los principales resultados, de acuerdo a las propias áreas de intervención principales; por su importancia se reservó el quinto epígrafe para analizar los aspectos económicos internacionales relacionados con la transformación. Finalmente, se abordan en perspectiva las tensiones y desafíos del proceso.

## **La necesidad de un nuevo modelo para Cuba**

En 1989, el Estado cubano controlaba directamente una proporción abrumadora de las empresas y activos en la economía. El 90% de los trabajadores estaba empleado en el sector público; y esencialmente todos los factores e insumos se asignaban de acuerdo a los criterios establecidos por el gobierno a través de los diversos entes de la planificación central.

En ese esquema, el Estado captaba con facilidad las rentas que se generaban, la mayor parte de estas en el comercio exterior, y estos recursos luego se redistribuían de acuerdo a diversas prioridades, tanto productivas como sociales. El control del empleo y los ingresos permitía ejercer una influencia determinante en los niveles de consumo y la distribución de la riqueza. El pleno empleo y un bajo diferencial salarial eran componentes centrales de ese modelo, que propició niveles de equidad comparables a los de naciones avanzadas

con sólidos estados de bienestar. Las políticas sociales universales eran dominantes y casi nunca se establecían criterios de diferenciación para el acceso a servicios públicos y subsidios.

Los logros sociales de esa atapa son indiscutibles, y son aún más impresionantes teniendo en cuenta un desempeño bastante más discreto en la esfera económica. La compensación externa que suponía la Unión Soviética y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) fueron factores claves en la aparente solución de la contradicción antes mencionada. Como es bien conocido, ese modelo hizo aguas desde los inicios de la década de los noventa.

Un diagnóstico que se hizo popular en aquellos momentos ubicó al origen de la crisis en factores externos y pronosticó que la recuperación de los niveles de actividad económica devolvería al país casi automáticamente a la sociedad pre-crisis. No obstante, con la crisis cambiaron elementos mucho más esenciales que el Producto Interno Bruto. La estrategia anticrisis ha tenido efectos duraderos sobre las estructuras sociales. Cuba ha emergido como un país muy diferente al que existía en 1989.

El crecimiento de la economía no se ha correspondido con una recuperación equivalente del bienestar en todos los hogares. Aunque la economía se diversificó respecto a su estructura sectorial tradicional, resalta la escasez de actividades verdaderamente dinámicas en el panorama productivo. En ese contexto, creció una exuberante economía informal, que se ceba tanto en las limitaciones del control administrativo, como en la ineficiencia de la distribución y las escaseces recurrentes.

De otro lado, la depresión de los salarios reales, inicialmente concebida como símbolo de la repartición equitativa de los costos de la crisis y el ajuste subsiguiente, llegó para quedarse. En ese proceso, se ha venido resquebrajando el valor del empleo público, ahora sinónimo de estrechez e incapacidad para ascender en la pirámide social. Ante esta situación, las familias fueron diseñando y poniendo en práctica un conjunto de estrategias para asegurar la viabilidad del hogar. Algunas de las soluciones observadas rayan en lo obscuro, pero son en última instancia consecuencia del impacto que tuvieron que enfrentar.

En su discurso durante la conmemoración del 26 de julio de 2007 en Camagüey, el presidente Raúl Castro sugirió que las grandes extensiones de tierra cultivable cubiertas de marabú que observó durante su viaje a la provincia le proporcionaron una evidencia incontestable acerca de la urgencia de promover cambios “estructurales y de concepto” en el modelo cubano. De cierta forma, las tierras ociosas repletas de esta planta que se extiende como una plaga constituyen una poderosa metáfora real que informa muy bien sobre las debilidades estructurales existentes: en un país donde la sustitución de importaciones ha sido una consigna repetida hasta el cansancio, donde las quejas sobre el acceso y la disponibilidad de alimentos son frecuentes, y que gasta miles de millones de dólares en importaciones destinadas a cubrir las necesidades alimentarias; una proporción demasiado alta de la tierra disponible no se destina al cultivo. Ese sinsentido aplicado a la economía en su conjunto retrata a un país que descansa sobre una amplia dotación de factores productivos, incluyendo un precioso capital humano, pero no tiene los recursos institucionales para aprovecharlos eficientemente.

Ahí muy bien se podría ubicar la causa esencial de la decisión estratégica que tomó el gobierno cubano hacia fines de la primera década del siglo XXI, en esos momentos aupado por la aguda crisis financiera que sufrió la nación entre 2009 y 2010. La contradicción entre pobre desempeño económico, pésima reputación entre los acreedores internacionales por un lado; y aspiraciones sociales solo reservadas a un exclusivo club de naciones avanzadas no podría ser ignorada indefinidamente. Una buena salud económica no solo se constituía en condición necesaria para dar respuesta a los reclamos de la población, sino también para salvaguardar las “conquistas” sociales y la estabilidad misma del sistema socioeconómico.

## Los ejes de un nuevo modelo

Lo que se ha dado en llamar la actualización del modelo económico cubano comienza oficialmente con la adopción de los Lineamientos en abril de 2011 (PCC, 2011). No obstante, desde 2007 se comenzaron a observar algunos cambios en la política económica del gobierno, en aquel entonces fundamentalmente concentrados en la agricultura.

Conviene señalar que la transformación del “modelo” forma parte de un proceso de mayor alcance, que desborda el ámbito estrictamente económico. Ya en la segunda década del siglo XXI, este se puede entender como un intento por adaptarlo a un mundo cuyas reglas y correlación de fuerzas no se alinean automáticamente con los objetivos primarios del proceso cubano.

Al margen de las medidas estrictamente económicas, ya antes del VI Congreso del Partido Comunista se habían ido introduciendo modificaciones de amplio impacto en la vida cotidiana. Se permitió la adquisición de teléfonos celulares y la entrada de los ciudadanos nacionales a los hoteles en 2008, el acceso limitado a internet en 2009 y la liberalización de la venta de materiales de construcción en 2010. A partir del VI Congreso, se permitió la compraventa de casas y autos en 2011, la liberalización de los viajes al extranjero en 2013 y nuevas normas aduanales para la importación de bienes del extranjero en 2014. Junto a estas medidas, la iniciativa de Obama de 2009 y 2011, que facilitó las visitas de familiares procedentes de EEUU y el envío de remesas, a la par que abrió la posibilidad de viajes de norteamericanos por motivos académicos, culturales o religiosos, junto con los paquetes de medidas de flexibilización adoptadas por los EEUU desde 2014, y la normalización de relaciones diplomáticas en julio de 2015, han contribuido a generar una propuesta de amplio alcance.

Al menos en el papel se consensuaron un grupo de cambios de fondo que debían contribuir a modificar la dinámica interna del sistema, entre ellos se pueden destacar:

1. Reconfiguración de la estructura de propiedad. Esto incluiría una mayor presencia de formas no estatales como las cooperativas y trabajadores por cuenta propia en ciertos sectores, junto a una mayor participación de capital foráneo en diversas modalidades. Asimismo, se preveía concebir un entorno regulatorio más amigable para la empresa estatal.
2. Propiciar un cambio en la estructura del consumo a favor del consumo privado, con la intención de alinear más coherentemente los incentivos hacia el trabajo. Esto debería lograrse no solo mediante los propios cambios en la estructura de

propiedad, sino modificando gradualmente las condiciones y requisitos de acceso a un grupo de prestaciones sociales. En ese contexto, se reduciría levemente el peso del Estado en la economía.

3. Integración más funcional con la economía mundial. Adicionalmente a las tradicionales aspiraciones (nunca alcanzadas) de aumentar el volumen exportador, diversificar la oferta y sustituir importaciones; se decidió acertadamente mejorar los vínculos con los mercados financieros y acreedores externos fundamentales. Esto tendría el beneficio añadido de facilitar la atracción de inversión extranjera.

Estas tres áreas se examinan específicamente en las dos secciones siguientes.

### **La puesta en marcha de la “actualización”**

El modelo económico cubano de los últimos 50 años se ha distinguido por una extrema cautela en lo relativo al involucramiento del sector privado en la actividad productiva, especialmente del capital nacional. Una de las características distintivas del proceso institucional en Cuba después de 1959, fue la rápida transformación de la estructura de propiedad heredada del período precedente.

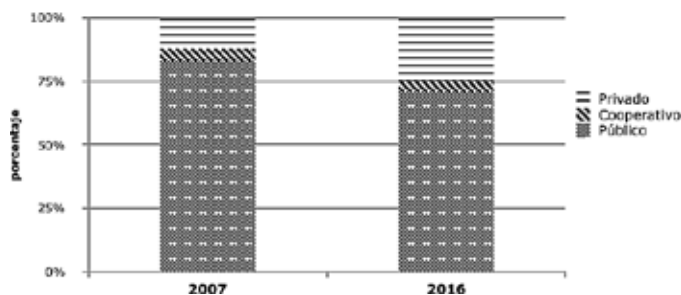
La profunda crisis económica de principios de los noventa puso en la agenda la necesidad de cambiar ciertas reglas de juego, incrementar la eficiencia y permitir nuevas formas de propiedad en la economía. Ello creó las condiciones para el primer gran reacomodo en el sistema de propiedad, que requirió un mandato explícito del Congreso del Partido Comunista y una reforma constitucional desde la Asamblea Nacional.

Como resultado de ese primer paso, se abrieron camino un número reducido, pero simbólicamente importante, de “cuentapropistas”, lo que se correspondería en otros contextos con la pequeña propiedad privada. Este dinamismo inicial languideció desde finales de la propia década del noventa en la medida en que no hubo continuación en los cambios, revirtiéndose muchos de ellos.

Empezando por las reformas en la estructura de propiedad de la tierra hacia 2007 en busca de un nuevo modelo agrícola, y la posterior flexibilización de condiciones para la operación del “trabajo por cuenta propia” en septiembre de 2010, se han creado las condiciones para que el tamaño del sector no estatal sea, a la altura de 2016, el mayor desde los inicios de la década de 1960. Los niveles actuales llegan al 27,5% de los ocupados (Figura 1), todavía con un ligero predominio de las actividades agrícolas. Si bien los empleados en estas últimas se redujeron en 2016.

Habría que apuntar que esta dinámica se superpone con otra que deberá ser objeto de atención en el corto plazo. Desde el 2011, la tasa de actividad económica<sup>1</sup> se ha reducido en 10,9 puntos porcentuales (pasó desde 76,1 a 65,2 en 2016). Si bien no se conocen estudios o datos más detallados sobre este fenómeno, esta tendencia sugiere un aumento notable de la actividad informal, lo que es un fenómeno bastante típico de otras economías latinoamericanas. Aunque las causas en el caso cubano serían algo diferentes, en definitiva esto apunta hacia una incapacidad estructural de generar empleos formales atractivos para la fuerza de trabajo.

**Figura 1**  
Estructura del empleo por tipo de propiedad en Cuba  
(porcentajes en años seleccionados)



Fuente: (ONEI varios años).

La cifra anterior es el resultado de una combinación de procesos simultáneos: entrega de tierras en usufructo a propietarios individuales y cooperativas agrícolas, apertura al “trabajo por cuenta

propia” con sucesivas ampliaciones de las actividades en que este segmento puede operar, y constitución de cooperativas fuera del sector agropecuario. En el caso del “cuentapropismo”, la cifra de licencias se ha cuadruplicado en siete años, aunque como cabía esperar, el ritmo de crecimiento se ha ralentizado en los últimos períodos. Dado que el objetivo declarado de la reforma cubana es el logro de la viabilidad económica del sistema, no el establecimiento de una economía de mercado funcional<sup>2</sup>, por ahora la privatización masiva de activos estatales no es un componente de la política económica.

Sin embargo, la estructura de los datos no permite apreciar adecuadamente otras dimensiones del fenómeno. Se conoce que la economía informal y el pluriempleo son fenómenos comunes en el mercado laboral cubano. Los individuos arbitran entre las diferencias de remuneración y asignan su tiempo en función de la maximización del ingreso real. Las estadísticas basadas en el conteo de empleados no informan sobre la asignación del tiempo. Esto no lograr captar la superposición que se da cuando, por ejemplo, un empleado del sector público dedica varias horas a la semana a comercializar productos importados en equipajes personales. La contabilidad de ese puesto de trabajo se asigna sobre la base del registro formal, mientras que en función de las horas trabajadas efectivamente y más importante aún, el ingreso correspondiente, este caso debería ser considerado un empleado informal. Esto es relevante en tanto estas cifras pueden subestimar notablemente el papel que tiene el sector no estatal en el ingreso de las familias, en la conformación de las preferencias de los individuos, sus decisiones en el mercado laboral y el efecto real de las políticas públicas de empleo.

Un crecimiento significativo de la productividad y la eficiencia medias en la economía no parece alcanzable en el caso cubano sin cambios radicales en el sector público, especialmente en la empresa estatal, que se mantiene como dominante en la estructura del empleo y el producto. Asimismo, en estas etapas iniciales, la inexistencia de un entorno funcional a los negocios en las finanzas (mercados de capital), tecnología (investigadores, institutos de investigación), asesoría legal y técnica; dificulta su surgimiento y crecimiento. Lo mismo puede decirse del marco legal, que requiere unas normas e instituciones que no maduran a corto plazo. El mercado requiere de reglas que



sólo un Estado moderno -aquel que adopta una posición reguladora y supervisora del funcionamiento de los mercados- puede dictar, de forma de incentivar su desarrollo sin abandonar los controles y contrapesos necesarios.

Un entorno con alta incertidumbre para el sector no estatal contribuye a la búsqueda de rentas y la exigencia de altas tasas de rendimiento a los proyectos, para garantizar el retorno del capital en el menor plazo posible, lo que se acentúa cuando no existe el apoyo de un sistema financiero profundo y maduro. Otro elemento está relacionado con las tremendas barreras que tienen estos negocios para crecer y hacerse cada vez más sofisticados, lo que se relaciona tanto con la naturaleza misma de los sectores donde operan como con la imposibilidad de acceder, por una parte, a servicios empresariales avanzados y, por otra, a penetrar ciertos mercados, incluido el externo. Diversos estudios en América Latina (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010), documentan una relación directa entre el tamaño de las empresas y la productividad media. Uno de los problemas estructurales que enfrenta el continente es que tiene demasiadas empresas pequeñas y medianas que no logran crecer, lo que implica un lastre para el crecimiento de la productividad en largo plazo, sobre todo si se tiene en cuenta que este segmento constituye una parte significativa de la ocupación total.

Si bien los datos informan que la estructura de los ocupados ha cambiado notablemente, estos no hallan correspondencia en una variación apreciable en el mecanismo de asignación de recursos en la economía. La posibilidad real de operar en el sector no estatal está estructurada esencialmente en los ámbitos legal, administrativo y regulatorio, pero no en el económico. Los flujos de factores y suministros se mantienen funcionando bajo los esquemas del modelo anterior. Esto se puede apreciar en el acceso al crédito en el sistema bancario cubano (León y Pajón, 2015), la compra de bienes de capital (medios de transporte, tractores, equipos de refrigeración, y otros), los canales para aprovisionamiento, y otros muchos. En todos los casos, el sector no estatal queda como un actor de segunda categoría. Estos déficits frecuentemente se saldan con una proliferación de la informalidad y en muchos casos también de las ilegalidades y el delito. Además de limitar severamente su desarrollo saludable,

se producen impactos en la economía y sociedad en su conjunto, teniendo en cuenta el tamaño del sector y los segmentos donde opera. En un contexto de cierta incertidumbre monetaria, algunas de estas distorsiones han contribuido a sostener un proceso de redolarización parcial soportada en circuitos informales que operan enteramente en dólares, muchos de ellos vinculados a canales de suministros e inversiones de pequeña escala financiadas desde el exterior.

En el ámbito del sector público, comenzó una recomposición, todavía limitada, del gasto presupuestario, atendiendo a varios objetivos interrelacionados. Entre ellos, liberar recursos para apoyar la actividad productiva y la inversión en infraestructura, mantener el déficit público en límites manejables, y lograr una mayor racionalidad en el gasto social. Las cifras que aporta la Tabla 1 reflejan la evolución en algunos de estos capítulos. Correspondientemente, se aprecia un aumento del consumo privado.

**Tabla 1**  
**Gasto público y consumo privado en Cuba**  
**(porcentaje del PIB nominal)**

	2010	2016
<b>Gastos totales</b>	70	66
<b>Educación</b>	13	9
<b>Salud y Asistencia Social</b>	11	12
<b>Consumo privado</b>	50	56*

*Fuente: (ONEI varios años). \* corresponde a 2015.*

No obstante, a partir del cambio en el mecanismo de financiamiento del déficit público, desde el 2016 se observa un relajamiento en los criterios para mantener el equilibrio en las cuentas fiscales. El resultado es que el crecimiento del déficit fiscal en estos dos años apunta hacia un mayor activismo de la política fiscal, aparentemente con el objetivo de proteger ciertas partidas de alta sensibilidad.

Sin embargo, en un contexto de creciente desigualdad, los gastos del Estado que llegan a todos los ciudadanos por igual a través del

denominado “consumo social”, tienen un efecto mucho menor en la percepción de equidad y en la movilización del trabajo. La apuesta del gobierno ha sido que un aumento del consumo privado mediante una mejoría condicional de los salarios reales en el sector público puede ser más efectivo para recuperar el valor del trabajo y por tanto la productividad.

Las transformaciones antes descritas han tenido lugar en un contexto macroeconómico donde se han logrado preservar los equilibrios fundamentales. Tanto la inflación, como el tipo de cambio en el mercado abierto y el déficit fiscal han mostrado una trayectoria suave, sin cambios explosivos. No obstante, no se avanzó lo necesario en la transición monetaria y cambiaria, que es posiblemente el factor de mayor distorsión existente en la actualidad, con impactos claros en la evaluación de la salud y fortaleza de las cuentas públicas, y los métodos para medir la inflación real. Mientras que las cifras muestran un aumento muy moderado de los precios al consumidor, estos han mostrado un comportamiento desfavorable en ámbitos de alta sensibilidad como los alimentos, y algunos servicios al hogar. Esto supone un impacto desfavorable proporcionalmente mayor para las familias de bajos ingresos. El desafío en este ámbito es mayúsculo, porque cualquier cambio en el arreglo monetario-cambiario actual supondría una presión adicional para sostener la relativa estabilidad macroeconómica lograda hasta el momento. La ecuación se complica adicionalmente dado que el sector externo no exhibe un recorrido que contribuya a relajar las presiones sobre la oferta y demanda de divisas. Este asunto se discute en la sección siguiente.

## **Relacionamiento externo: comercio e inversión extranjera directa (IED)**

Tal y como se apuntó anteriormente, el impulso que requiere la economía cubana depende en gran medida de la capacidad de integrarse de forma efectiva a la economía internacional. En muchos sentidos, Cuba se ha venido abriendo al mundo desde la década de los noventa, aunque probablemente a un ritmo que no le ha permitido aprovechar suficientemente ciertas oportunidades.

Un repaso a las fluctuaciones del ciclo económico cubano revela que a corto plazo, la dinámica del producto se relaciona directamente con la situación externa. En general, el resultado ha sido desfavorable pues las debilidades del modelo económico impiden tomar total ventaja en la época de las “vacas gordas”, mientras que el país sufre en toda su crudeza el deterioro del contexto internacional. Esto se apreció claramente entre 2009-2010, cuando la situación financiera externa se volvió insostenible, forzando una suspensión temporal de ciertas obligaciones, a la vez que forzó la implementación de un plan de medidas de ajuste.

Precisamente, uno de los ámbitos de mayor activismo por parte del gobierno tuvo que ver con la reestructuración de la deuda externa y el relanzamiento de la inversión extranjera, incluyendo iniciativas como la de la Zona Especial del Mariel. Sin embargo, las exportaciones quedaron retrasadas en ese empeño. En la Tabla 2 se aprecia claramente que la sostenibilidad del programa de reprogramación de pagos actual no está garantizada en el mediano plazo.

**Tabla 2**  
**Apertura de la economía cubana**  
**(porcentaje del PIB nominal)**

	2010	2016
<b>Exportaciones</b>	24	16
<b>Importaciones</b>	19	13
<b>Saldo comercial</b>	5,2	2,1

*Fuente: Cálculos del autor sobre la base de (UNCTAD 2017).*

Los pobres resultados del sector exportador cubano, estrechamente vinculados con la estructura productiva y comercial cubanas, generan una presión extrema sobre las importaciones. Las exportaciones de bienes se redujeron un 30% en 2016, retro trayéndolas a niveles de 2005. Por su parte, las compras externas de bienes regresaron a niveles de 2009.

Este ciclo genera dos cuellos de botella significativos. Por una parte, la contención de las importaciones hace inviable el camino hacia una senda de alto crecimiento, y refuerza algunos de los vicios clásicos del modelo, como las escaseces recurrentes y el contrabando interno y externo. Todo ello complica sobremanera el manejo de la situación doméstica y supone la subutilización de capacidades instaladas y afectaciones notables a la eficiencia.

De otro lado, la capacidad de pago está llevándose al límite. Sin datos precisos, Cuba podría estar dedicando al servicio de la deuda entre un 30-35% de sus ingresos corrientes por exportaciones, lo que es una cifra muy elevada de acuerdo a los estándares internacionales. Si las ventas externas continúan disminuyendo, como parece ser el caso para 2016, el país se aboca hacia una nueva crisis económica. Desde la sesión de la Asamblea Nacional en julio de 2016, se han venido reconociendo las dificultades con los pagos a algunos de sus proveedores, lo que repercute negativamente en la mejoría de la credibilidad externa.

Una mirada a la estructura de las exportaciones revela que los productos más destacados muestran debilidades estructurales de diverso tipo que hacen improbable un despegue de las ventas externas a corto plazo. Dentro de los bienes, la mayoría exhibe significativas restricciones de oferta (minería, tabaco, azúcar) y bajas cotizaciones en los mercados externos. Otro grupo como los medicamentos enfrentan las fuertes barreras a la entrada en mercados solventes y la recesión en países como Venezuela y Brasil. Sin el establecimiento de alianzas internacionales con empresas grandes, será muy difícil aumentar la escala productiva actual en este sector. Los derivados del petróleo sufren doblemente el declive venezolano y el colapso del precio de los hidrocarburos. Los servicios médicos también han permanecido muy concentrados en Venezuela y en menor medida Brasil, dos naciones que atraviesan una contracción económica de varios períodos.

A principios de 2017, se podría afirmar que el único gran sector exportador que muestra un desempeño robusto es el turismo internacional<sup>3</sup>, aunque también sufre sus propios problemas. Este despegue está gobernado en gran medida por factores externos lejos del control directo de las autoridades cubanas, específicamente

el efecto de los anuncios realizados por los gobiernos cubano y estadounidense en diciembre de 2014 y el derrumbe de los destinos turísticos de Oriente Medio y norte de África debido a la inestabilidad política y el terrorismo. No obstante, la infraestructura en tierra no estaba preparada para asimilar los volúmenes observados en 2015 y 2016. Y esto se extiende al tráfico aeroportuario<sup>4</sup>, el transporte en tierra, capacidades hoteleras en ciudades con gran demanda, entre otros muchos.

A estas fuentes se podrían añadir las remesas, sobre las que se realizan varias estimaciones con grandes variaciones en los montos, pero con un denominador común: crecimiento después de sendos paquetes flexibilizadores aprobados por Obama en 2009 y 2011.

El análisis precedente sugiere que el incremento del volumen de las nomenclaturas actuales como por sí solo, no le permitirá a la nación mejorar su capacidad exportadora. Dicho de otra manera, el aumento del volumen en las exportaciones tradicionales no es suficiente para cerrar la brecha de competitividad externa que padece el país. Habrá que acudir a una estrategia mixta que integre, por una parte, un fuerte componente de ampliación de las capacidades productivas en sectores que tienen un potencial exportador demostrado, y por otra, la incorporación de productos nuevos, más dinámicos en el comercio mundial y con mayor complejidad tecnológica y arrastre productivo. Esto es especialmente importante en el futuro cercano a partir de que, de acuerdo a las previsiones actuales sobre la economía mundial, se avizora un período en el que el dinamismo del intercambio internacional será menor que en épocas anteriores. Esto se traduce en que las oportunidades para crecer en volúmenes deberán ser menores, con lo que el desempeño global estará más sujeto a identificar los nichos específicos donde se pueda producir y vender a precios competitivos aquello que el mercado demanda.

Todas estas debilidades se conectan con los fallos en la atracción de inversión extranjera. Una política exitosa en relación al capital foráneo, coherente con el nuevo marco regulatorio cubano, hubiera permitido relajar significativamente la restricción externa y diversificar las ventas externas, creando mejores condiciones para mantener los progresos logrados. De acuerdo a los propios propósitos de las leyes cubanas, tanto las metas de entrada de capital extranjero

(2-2,5 mil millones de USD anuales) como su orientación prioritaria a actividades que generan exportaciones podrían haber permitido desatar un círculo virtuoso en este ámbito. En países como Costa Rica, la IED ha financiado en varios periodos hasta un 90% del déficit en balanza de pagos.

Aun cuando Cuba adoptó una ley de inversiones extranjeras tan temprano como en 1995, el rol de la IED ha estado muy por debajo de las necesidades y de lo que han obtenido otros países en el mismo lapso (Tabla 3). Como componente esencial y promisorio en las condiciones actuales, se hace imprescindible concebir una nueva estrategia para la atracción de IED.

**Tabla 3**  
**Inversión extranjera directa en economías seleccionadas**  
**(1990-2015)**

	IED acumulada per cápita (USD por habitante en 2015)	Flujos de IED anuales (% del PIB)	FBK (% del PIB)	IED (% de la FBKF)	Tasa de crecimiento del PIB
Chile	12 368	6,0	24	27	5,0
Costa Rica	6 470	4,7	21	23	4,5
Cuba*	500	0,6	11	6,5**	2,0
República Dominicana	2 902	3,2	24	14	5,3
Irlanda	184 755	10,0	22	49	5,3
Nueva Zelanda	14 760	2,2	22	10	2,8
Singapur	193 088	15,9	30	57	6,0
Uruguay	6 338	2,8	18	16	3,2
Viet Nam	1 100	6,0	29	23	6,9

*Fuente: Cálculos del autor sobre la base de (UNCTAD, 2017) y (Pérez, 2014). \*No existen publicaciones sistemáticas y comparables respecto a*

*la IED en Cuba. Estos datos se han construido sobre la base de reportes de prensa y publicaciones de académicos cubanos y extranjeros. Las cifras corresponden al cierre de 2014*

*\*\*Dato correspondiente al estimado para 2017, a partir de la información ofrecida a los diputados en la Sesión de la Asamblea Nacional de diciembre de 2016.*

La muestra seleccionada, que incluye países de diversos tamaños, niveles de desarrollo y estructuras económicas, refuerza la noción de que con estos números, la Isla no podrá ascender en el camino del desarrollo. Y esta situación no cambió demasiado después de los acontecimientos de diciembre de 2014. A pesar del renovado e inusitado interés por Cuba, ni las empresas norteamericanas (que tienen que sortear una espesa madeja de prohibiciones, rencores y desconfianza) ni las del resto del mundo, han podido tomar demasiada ventaja del nuevo escenario.

## **Tensiones y urgencias en un nuevo contexto internacional**

A pesar de las contradicciones discutidas anteriormente, se puede afirmar que este es el proceso más profundo de transformaciones desde el triunfo mismo de la Revolución Cubana. En el período considerado (2007-2016) el crecimiento promedio anual del PIB se situó en el 2,4%, una cifra que es inferior a lo logrado en el lapso 1994-2016, y también se ubica por debajo de lo alcanzado entre 1994 y 2006. En todo caso, estamos hablando de cifras muy modestas que no suponen un mejoramiento del desempeño agregado histórico.

Transcurridos 10 años desde que se comenzó a hablar de la necesidad de introducir “cambios estructurales y de concepto”, una evaluación a grandes rasgos de los aspectos económicos de la transformación arroja lo siguiente:

1. El desempeño económico global, medido por el crecimiento promedio anual del PIB, no mejoró apreciablemente. En 2016,



Cuba registró el primer decrecimiento del PIB real en 23 años (-0,9%).

2. Se ha preservado el equilibrio macroeconómico básico, pero sin resolver definitivamente el factor de distorsión por antonomasia que es el arreglo monetario y cambiario actual. A la par, surgen nuevos desbalances en el orden fiscal y reaparece la dolarización soportada en circuitos informales de circulación de dólares.
3. Las transformaciones en la estructura de propiedad no hallan correspondencia en un cambio similar en los flujos asociados al mecanismo doméstico de asignación de recursos. Esto supone alta ineficiencia en la asignación de factores y sesgos rentistas en algunas actividades emergentes.
4. El consumo privado creció más rápido, pero se reparte de manera más desigual. Y en todo caso, lo hace a un ritmo que no llega a cerrar las brechas anteriores, y se mantiene el retraso en las compensaciones dentro de la mayor parte del sector público.
5. Mejoró el enlace financiero internacional del país, pero sobre todo basado en pago de deudas con gran costo económico y dudosa sostenibilidad. Sin embargo, aspectos de fondo como la entrada de capital extranjero, y el acceso a fondos concesionales de bancos de desarrollo permanecen retrasados<sup>5</sup>. Esto plantea dudas sobre la sostenibilidad de este proceso.
6. La exposición a la situación económica en socios como Venezuela, pero también Brasil, se mantuvo alta, e incidió directamente en los malos resultados de 2016.

Lo anterior permite afirmar que los objetivos estratégicos de la reforma económica están pendientes. La necesidad de transformación es mayor, y tendrá que ser alcanzada en un escenario menos favorable. La economía cubana tiene que crecer para propiciar una mejoría en las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad cubana. Y esto es consistente con varios aspectos que frecuentemente aparecen en el discurso público, como el aumento del consumo privado, mejoría en la calidad de los servicios sociales, la atención a grupos vulnerables, o el avance en asuntos sensibles como vivienda,

transporte y alimentación. Pero ese salto solo se conseguirá sobre la base de un cambio estructural profundo.

El anclaje sectorial contemporáneo revela profundos desbalances. Por ejemplo, el enorme retraso en productividad y competitividad externa de la agricultura, un modelo de desarrollo turístico que empodera a los actores internacionales, la sostenida pérdida de capacidades en la manufactura, o el pobre despliegue de servicios especializados a la empresa. Cuba exhibe una economía terciarizada asociada a pocos sectores con escasa competitividad internacional, infraestructura inadecuada y bajos ingresos.

Un elemento de gran trascendencia hacia el futuro es el relacionamiento con la economía internacional. El despegue del turismo internacional, la inversión extranjera, la cercanía de la emigración cubana e Internet constituyen factores de gran incidencia en la creciente interacción con el resto del mundo. Las remesas se convirtieron en una fuente apreciable de ingresos en divisas. Hoy llegan a Cuba más personas que nunca antes en la historia. Más cubanos viajan al exterior por cualquier razón que en algún momento del pasado. Un número creciente de empresas mantiene operaciones en el país, tanto comerciales como de inversión. El acceso a Internet sigue siendo limitado, pero ha crecido apreciablemente desde 2011. Todo ello supone que el flujo de información desde y hacia Cuba ha aumentado exponencialmente desde 1989. Ese intercambio ajusta modos de pensar y actuar que no siempre transcurren de acuerdo a lo que se considera el paradigma preferido.

Estamos hablando de una sociedad heterogénea, con creciente estratificación, y visiblemente transnacionalizada<sup>6</sup>. La transformación es de gran magnitud y varios elementos apuntan a que puede acelerarse en los próximos años. A pesar de ello, es bastante común que los enfoques para entender esta realidad no guarden la debida correspondencia. La actualización del paradigma de progreso no ha tenido lugar todavía. En el esfuerzo de desarrollo actual las capacidades endógenas a menudo quedan relegadas a un segundo plano. El capital foráneo disfruta de mayores garantías y oportunidades que el naciente sector privado doméstico. Las nuevas fuentes de empleo fuera del sector público no se corresponden con la inversión en educación realizada en cinco décadas. En el mantenimiento de

un objetivo de igualdad impracticable en nuestras circunstancias se mantiene un modelo de garantías sociales que muy bien exacerba la desigualdad, en tanto ciudadanos en condiciones muy diferentes reciben el mismo apoyo público. Internet es parte indisoluble de las sociedades contemporáneas. Retrasar su despliegue equivale en las actuales circunstancias a limitar severamente el desarrollo de las fuerzas productivas.

Cuba necesita un nuevo equilibrio bajo un modelo diferente, algunos de cuyos contornos generales han emergido de los nuevos documentos propuestos por el VII Congreso del Partido. La eliminación de las sanciones estadounidenses y las necesidades de la reproducción económica en una pequeña economía abierta empujarán a Cuba inevitablemente hacia una mayor influencia de las relaciones de mercado en la economía interna. Sin embargo, bien aprovechadas, estas pueden contribuir decisivamente a proporcionar muchas oportunidades de incremento del bienestar al pueblo cubano, pero también harían un aporte notable a la fortaleza del Estado.

Hay dos vías principales. De un lado, un Estado que entregue mayores cuotas de bienestar será uno más legítimo, justo en el momento en el cual la generación histórica será relevada en el poder, elevando la necesidad de incorporar nuevas fuentes de legitimación. En segundo lugar, una economía en crecimiento, y se podría añadir con políticas activas que promuevan activamente la distribución equitativa de los frutos de ese progreso, estará en mejores condiciones de lograr un mayor impacto en la inclusión de los sectores más vulnerables y garantizar el acceso y la calidad de los servicios sociales, que se han resentido debido a la crisis. Este deseable proceso de fortalecimiento estructural del Estado cubano lo pondría en mejores condiciones para garantizar que los intereses del país y su pueblo sean tenidos en cuenta en el acercamiento a la economía mundial.

Es muy difícil, si no imposible, establecer el alcance de estas transformaciones una vez que el mercado, la propiedad privada (incluyendo extranjera) y el binomio comercio-finanzas internacionales desempeñen un rol más importante en la economía cubana. Sin embargo, el retraso de las fuerzas productivas y sus efectos en el bienestar y los mismos servicios sociales representa una amenaza mayor a corto y mediano plazo. Una de las consecuencias

inmediatas es la pérdida del principal activo del país: su fuerza de trabajo calificada, sin cuya contribución es imposible concebir una sociedad próspera y sostenible.

Se pueden contar algunas certezas. La inmensa mayoría de los factores estructurales que explican la conformación y evolución del modelo cubano hasta el presente, se han modificado radicalmente o están en vías de serlo en muy pocos años. Entre ellos se encontrarían: dirección política basada en el carisma y la legitimidad que otorga la historia; la existencia de socios externos capaces de proveer un marco excepcional de apoyo económico y político; relativa homogeneidad de la población cubana a partir de reducidas disparidades de ingreso, composición demográfica y formación político-ideológica; y aislamiento económico relativo del resto del mundo como consecuencia del bloqueo norteamericano y el propio modelo económico.

El VII Congreso del Partido Comunista de Cuba refrendó la continuidad de los cambios anunciados cinco años antes, aunque no todas las expectativas fueron satisfechas. La tarea más ardua comienza ahora y dos elementos de gran calibre gravitan sobre el futuro cercano. Por una parte, el presidente Raúl Castro dejará la presidencia a un sucesor en febrero de 2018, terminando efectivamente con 59 años de gobierno distintivos por el peso del carisma y la historia en el ejercicio de la política. Para el nuevo líder, la tarea de continuar estas transformaciones se anticipa muy compleja. En segundo lugar, la economía ha entrado en 2016 en otro ciclo recesivo, una vez más originada esencialmente en las dificultades del mayor socio comercial de Cuba, en este caso Venezuela. Si acaso, esto confirma que no ha se hecho suficiente desde 2011.

Las perspectivas a corto plazo se han ensombrecido para Cuba. La meta de crecimiento establecida por el gobierno para 2017 en un 2% es alcanzable, pero sigue siendo optimista, cuando el PIB se ha expandido solo un 1,1% en el primer semestre. El escenario internacional se ha vuelto mucho menos favorable. El abandono de la posición común en la Unión Europea es un logro apreciable. Pero soplan otros vientos en América Latina y Estados Unidos. El descarrilamiento del acercamiento a este país, el nuevo entorno latinoamericano, y los pobres resultados a lo interno, pueden

propiciar el reforzamiento de las relaciones con potencias emergentes antagónicas al Vecino del Norte, y el primer candidato es China. Un aspecto interesante tiene que ver con el manejo a futuro de la integración a la economía mundial en la medida en que maduren procesos como la inversión extranjera y el acercamiento a organismos financieros internacionales.

La política económica del gobierno en 2017 se ha ubicado por debajo de lo requerido para reactivar la economía. De hecho, en el verano se anunció la suspensión temporal del otorgamiento de licencias en las categorías más importantes, junto a una revisión del mercado regulatorio para el sector privado y cooperativo que apunta hacia cambios más restrictivos. Este abre una discusión sobre el compromiso de implementar pragmáticamente incluso lo consensuado en la denominada “Conceptualización” (PCC-Conceptualización- 2016).

Cuba tiene que trabajar seria y audazmente en su agenda de transformación doméstica. La Isla tiene que aprovechar el capital diplomático que posee en varios aliados y regiones cercanas. Si Cuba muestra que está decidida a avanzar resueltamente en la búsqueda de un modelo de progreso, es muy probable que vaya a encontrar resortes en instituciones, gobiernos y empresas extranjeras dispuestos a tomar un riesgo calculado, cada uno por motivos diferentes. Además, esto tendría el valor adicional incalculable de sepultar definitivamente el embargo norteamericano.

## NOTAS

1. El cociente entre la población económicamente activa (PEA, ocupados más desempleados formales) y la población en edad laboral.
2. Algunas posiciones establecen una causalidad entre uno y otro. No se pretende aquí zanjar esta discusión. Solo se hace referencia a los propósitos establecidos por el gobierno cubano y que se recogen, de una forma u otra en los documentos centrales del VII Congreso del Partido.

3. Los datos al cierre del primer trimestre de 2017 informan de un aumento de los arribos muy cercano al 15% interanual. Para tener una idea de lo que esto significa en términos de volumen, si se asume que en el 2016 visitaron la Isla 4 millones de turistas (los datos definitivos oficiales no están disponibles), y que este ritmo se mantiene a lo largo del año, la cifra de visitantes estaría alrededor de 4,5 millones. Esto supone una presión adicional notable para una infraestructura que ya se resiente de este “boom inesperado”.
4. Un estudio realizado por Expedia da cuenta que el aeropuerto internacional José Martí reportó el mayor incremento de pasajeros interanuales en 2016 (53%) en todo el mundo.
5. El 27 de abril de 2017, una gran variedad de medios de prensa informaron sobre la aprobación del ingreso de Cuba al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). El visto bueno final fue anunciado en la 57 Asamblea de Gobernadores del ente regional, reunida en la Ciudad de Guatemala. El presidente ejecutivo del BCIE estableció que la incorporación de Cuba como nuevo socio extra regional cumple con la voluntad política de los estados miembros de fortalecer las relaciones económicas y la integración con el Caribe. Cuba se incorpora por primera vez a un organismo de este tipo desde que integró el banco del Consejo de Ayuda Mutua Económica, algo que debe haber tenido lugar en la década del setenta.
6. Se refiere esencialmente al hecho de que la vitalidad de varios sectores claves y fuentes de ingreso de las familias dependen en gran medida de la captación de rentas externas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). *La era de la productividad: cómo transformar la economía desde sus cimientos*. Editado por Carmen Pagés. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- León, Jessica, y David Jesús Pajón (2015). “Política crediticia en Cuba: evolución reciente y efectos sobre el sector no estatal”. En *Miradas a la Economía Cubana. Análisis del sector no estatal*, de Omar Everleny Pérez y Ricardo Torres, 103-114. La Habana: Editorial Caminos.

- ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana: Oficina Nacional de Estadísticas e Información, varios años.
- PCC (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. La Habana: VI Congreso del Partido Comunista de Cuba.
- PCC-Conceptualización (2016). "Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista". Documento del VII Congreso del PCC, La Habana.
- Pérez, Omar Everleny (2014). "La inversión extranjera directa en Cuba: necesidad de su relanzamiento". *Economía y Desarrollo* vol.152 no.2 La Habana jul.-dic. 2014.
- UNCTAD. *UNCTADStat*. 25 de agosto de 2017. <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx> (último acceso: 20 de agosto de 2014).

## RESUMEN

### El proceso de actualización del modelo económico y social de Cuba

La reforma económica cubana bajo el gobierno de Raúl Castro ha generado un gran debate dentro y fuera de Cuba. Algunas de las iniciativas de este proceso han sido pioneras para el modelo cubano después del triunfo de la Revolución. Cuando se aproxima a una década de lanzada oficialmente, los resultados son mixtos, y en 2017 se han puesto en práctica algunos cambios que introducen dudas sobre la trayectoria futura. Este trabajo trata de hacer un balance de este proceso y discute el estado de la reforma a la altura de 2017. Se concluye que si bien el país ha cambiado en aspectos de gran trascendencia, los resultados económicos no son halagüenos y el consenso necesario para transformaciones ulteriores no está garantizado.

## ABSTRACT

### The Process of "Actualización" of the Cuban Economic and Social Model

The Cuban economic reform implemented under Raúl Castro's administration has spurred great debate both within Cuba and abroad. Some

of the initiatives of this process have been pioneering for the Cuban model after the triumph of the Revolution. After almost a decade of its official launch, results are mixed and in 2017 some changes were implemented, raising concerns about its future direction. The purpose of this study is to take stock of the process and assess the status of the reform as of 2017. The article concludes that although major aspects of the country have changed, the economic results are not promising and the consensus needed for further transformations is not guaranteed.

#### SUMMARIO

### O processo de atualização do modelo econômico e social de Cuba

A reforma econômica cubana promovida pelo governo de Raúl Castro gerou um grande debate dentro e fora de Cuba. Algumas das iniciativas deste processo foram pioneiras para o modelo cubano depois do triunfo da revolução. Lançada oficialmente há quase uma década, seus resultados são bastante variados. Além disso, em 2017 foram implementadas algumas mudanças que lançam dúvidas sobre a trajetória futura. Este trabalho procura fazer um balanço deste processo e discute o estado da reforma em 2017. Conclui que, embora o país tenha mudado em aspectos de grande relevância, os resultados econômicos não são animadores e o consenso necessário para transformações posteriores não está garantido.