FORO EUROPA~CUBA
Jean Monnet Network

Cofinanciado por el programa Erasmus+ de la Unión Europea

Working paper

Vol. 37 | MAYO 2022

MACROECONOMÍA Y CRECIMIENTO EN LA AGENDA DE TRANSFORMACIONES DEL MODELO ECONÓMICO CUBANO EN EL PERÍODO POS-PANDEMIA

Dra. Vilma Hidalgo de los Santos, *Universidad de La Habana*
Dr. Juan Triana Cordoví, *Universidad de La Habana*

UNA RADIOGRAFÍA DE LA ECONOMÍA CUBANA PREVIO A LA PANDEMIA. VILMA HIDALGO Y JUAN TRIANA

La reforma económica pre pandemia: del concepto a la implementación práctica.

Existen tres momentos decisivos en la historia reciente de Cuba desde la perspectiva de la historia económica; el triunfo de la Revolución de 1959, la adopción de un modelo económico socialista de dirección centralmente planificada en 1975[1] y; el proceso de reformas iniciado en 1990. Ese último a su vez puede ser estudiado en diferentes etapas y se ha caracterizado por avances y retrocesos en el orden institucional.

Si bien cada uno de esos momentos ha tenido en su esencia la existencia de fallas estructurales no resueltas, los shocks externos han estado siempre en la raíz de esas transformaciones. El cambio de centro cíclico de la economía nacional, desde la economía norteamericana a la economía soviética y luego la pérdida de un centro cíclico, han condicionado en buena parte el carácter y la profundidad de las transformaciones emprendidas en cada momento.

1. Con el triunfo en 1959 de la Revolución Cubana, se inicia un proceso de profundas trasformaciones políticas, económicas y sociales. Estas estuvieron centradas en la propiedad, el papel del Estado en la economía, el sistema de dirección de la economía nacional y en el desarrollo de políticas sociales en la educación, la salud, la cultura, el deporte, empleo y seguridad social, etc

El otro elemento que ha funcionado como un parámetro de signo negativo con relación tanto con el comportamiento de las variables económicas como con la adopción de transformaciones/ reformas/ sus estrategias y políticas asociadas son las acciones de todas las administraciones norteamericanas desde Eisenhower hasta la actualidad, sintetizadas primero en el bloqueo norteamericano y luego en la Ley Helms Burton, hasta las más recientes medidas adoptadas por la administración Trump y mantenidas por la actual administración.

Las reformas iniciadas a comienzos de los noventa respondieron a fallas estructurales no resueltas y al endurecimiento del contexto internacional. Una síntesis de las principales medidas adoptadas aparece a continuación:

- Apertura a la inversión extranjera.
- Ampliación del trabajo por cuenta propia en actividades seleccionadas.
- Creación de unidades básicas de producción cooperativa, mercados agropecuarios y la entrega de tierras en usufructo.
- En materia monetaria y cambiaria fue necesario adoptar diversas decisiones:
  - legalización de la tenencia y circulación de divisas dentro del país,
  - apertura a las remesas desde el exterior;
  - establecimiento de un sistema de dualidad monetaria (CUP y CUC) y cambiaria con dos tipos de cambio, uno fundamentalmente para las relaciones entre las entidades de propiedad estatal y el otro para la población y otras entidades.
- Reorganización de la administración del Estado, proceso en el que se racionalizaron unidades presupuestadas y organismos[2]. Simultáneamente fueron redimensionadas empresas. Todo ello con el objetivo principal de reajustar sus funciones y reducir plantillas excesivas.

En resumen, un programa heterodoxo que combinó recortes fiscales, anclaje salarial, ajuste importador, dolarización de la economía, tipo de cambio oficial fijo y devaluación implícita del peso cubano en el mercado interno, así como su sobrevaluación, pérdida del poder adquisitivo del salario, y la apertura al capital extranjero, permitieron la sobrevivencia del país, pero generaron distorsiones que aun lastran los esfuerzos de crecimiento (Torres & Triana, Políticas para el crecimiento económico: Cuba ante una nueva era, 2013).

La apertura propiciada por estas medidas permitió la recuperación paulatina de la dinámica de crecimiento, cierta expansión del mercado, no solo por el impulso dado al sector cuentapropista, la apertura al capital extranjero y a empresas comerciales foráneas, sino también por la flexibilidad concedidas a las empresas estatales que operaban en divisas. Su contrapartida fue la existencia de dos circuitos en la economía nacional, uno que operaba en dólares y pesos cubanos convertibles y otro que operaba solo en pesos cubanos generando nuevas distorsiones y significativos costos en términos de eficiencia del sistema en su conjunto.

No obstante ello, el marco regulatorio, aunque menos, siguió evidenciando la existencia de restricciones que limitaban el aprovechamiento de las oportunidades para crecer (Hidalgo V. , Políticas macroeconómicas en Cuba: un enfoque institucional, 2016), lo que junto a las distorsiones macroeconómicas generadas y profundizadas a raíz de la crisis del 90 al 93, la permanencia de prejuicios respecto del mercado y la inversión extranjera (tolerados pero no asimilados dentro del funcionamiento "normal" de la economía) y el peso significativo que cobró desde 1990 la imposibilidad de acceder al mercado norteamericano, consolidaron un ambiente de negocios poco propicio para el crecimiento y la inversión nacional (estatal) y extranjera.

Lo que distinguió a la política económica fue su enfoque de "administración de crisis", algo que permaneció inalterable desde inicios de los noventa hasta la aprobación de los lineamientos económicos y sociales. Distorsiones macroeconómicas, restricción de balanza de pagos, una alta propensión a importar junto a un sector productivo tecnológicamente atrasado y con altos niveles de ineficiencia, así como un fuerte deterioro del salario real son las condiciones bajo las cuales se inicia

2. Las instituciones del Estado con rango de ministerios o agencias gubernamentales, fueron reducidas de más de 50 a unas 25.

el esfuerzo transformador del 2007- 2008 (Torres & Triana, Políticas para el crecimiento económico: Cuba ante una nueva era, 2013).

Una nueva etapa en el proceso de reformas

Existen dos etapas que son perfectamente distinguibles, la primera del 2007 al 2010, donde predomina el esfuerzo por corregir los problemas heredados con medidas puntuales y la segunda, a partir de finales del 2010 (discusión de los Lineamientos) y sobre todo desde el 2011 (aprobación de los Lineamientos) donde se abre camino una concepción más abarcadora[3] y programática.

Ya antes de la aprobación de los Lineamientos Económicos y Sociales se habían tomado un grupo significativos de medidas en diferentes ámbitos, desde aspectos macroeconómicos hasta aquellos otros focalizados en temas sectoriales [4].

La aprobación por el VI Congreso del PCC de los Lineamentos Económicos y Sociales (Partido Comunista de Cuba, 2011) constituyó un hito en el esfuerzo transformador que se venía gestando en Cuba desde los inicios de 1990 pero que cobró un nuevo auge a partir de mediados del 2007.

El proceso de elaboración y discusión de los "Lineamientos" fue a la vez, un alto en el camino de las transformaciones emprendidas desde el 2007, que permitió ordenar las ideas fundamentales y resultó en un diagnóstico de lo realizado desde el 2007 hasta el 2010 y de las necesidades de transformación de la economía nacional. Fue también la hoja de ruta de las reformas a realizar y luego de su discusión por toda la población del país y su aprobación por el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba y la Asamblea Nacional, constituyeron una plataforma política que expresaba en ese momento un consenso social y político (los límites máximos permisibles) para esta etapa del proceso.

Pueden distinguirse tres líneas de acción fundamentales en su propósito de "actualizar el modelo de funcionamiento económico cubano":

- Transformaciones en la estructura de la propiedad y en la gestión de la misma que conducen a disminuir la presencia del Estado en la economía. La entrega gratuita de tierra estatal a usufructuarios privados de por diez años y la ampliación del sector del trabajo por cuenta propia en un primer momento, el fomento de cooperativas en sectores no agrícolas y el arriendo a privados de instalaciones y locales que prestan diferentes tipos de servicios, desde cafeterías hasta barberías, constituyeron parte de esos cambios. Mientras la concesión de mayores libertades de decisión a las empresas estatales completaría ese primer propósito. Sin embargo, este último aspecto resultó el más demorado en su ejecución.
- Restructuración y modernización del aparato estatal, lo cual incluyó, reestructuración de ministerios y erradicación de otros, así como la creación de instituciones y normas con la finalidad de manejar la economía a través de instrumentos de regulación indirecta y con ello poder darle a las empresas estatales, mayor independencia económica.
- Erradicación de prohibiciones que limitaban las oportunidades de la población; se aprobó una norma que creó un mercado privado de autos y un mercado privado de casas, la posibilidad de que las cooperativas pudieran vender directamente a hoteles y a la gastronomía sin depender de intermediarios estatales, además se "modernizaron" las normas migratorias.

La necesidad de conceptualizar un modelo de desarrollo económico y social aparece después como un producto lógico de las transformaciones realizadas en especial bajo el patrón de los "lineamientos" y de consensos que se fueron construyendo en ese período en la aplicación paulatina de los mismos, entre los cuales es posible identificar los siguientes:

---

3. Al cierre del primer semestre del 2009 en el VII Pleno del Comité Central del PCC (31 de julio del 2009) fue elaborada una primera propuesta de Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución que, después de una amplia consulta con popular, fue enriquecida y aprobada por el 6to. Congreso del PCC, en abril de 2011.
4. Para más detalles ver Anexo 1

1. El desarrollo es una condición de sostenibilidad del "socialismo cubano".
2 . El crecimiento es imprescindible para poder desarrollar el país.
. Lograr altas tasas de formación de capital bruto y de inversión es indispensable para crecer.
4 . Existe un espacio legítimo y coherente con los propósitos del desarrollo para formas no estatales de gestión y propiedad.
5 . La inversión extranjera directa es necesaria y juega un papel principal en los esfuerzos de crecimiento futuro.
6 . Políticas productivas deben complementar el esfuerzo de crecimiento. En especial, el cambio de l6a matriz energética y de la matriz importadora deben ser un propósito explícito de esas políticas.
7 . La modernización de la infraestructura (en especial telecomunicaciones) debe acompañar el crecimiento.
8 . Los sistemas de I+D+i deben ser modernizados y puestos en función del esfuerzo de crecimiento. (Torres & Triana, Políticas para el crecimiento económico: Cuba ante una nueva era, 2013)

La aprobación de los Lineamientos en el VI Congreso y el inicio de su implementación reveló la necesidad del desarrollo de los fundamentos conceptuales del modelo de desarrollo (Conceptualización), y ambos (Lineamientos y Conceptualización) exigieron ser concretados y proyectados en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) 2030 (aprobados en el VII Congreso del PCC). De esta forma puede entenderse la unidad y la coherencia entre los Lineamientos que adelantaron el diagnóstico y pautaron las políticas, la Conceptualización, que anticipó el modelo y lo fundamentó conceptualmente y el PNDES que se concretó, después, en grandes macro programas.

Sin embargo, es importante tener presente que entre la discusión y aprobación los Lineamientos (2011) y la aprobación de la Conceptualización y el Plan Nacional de Desarrollo (2017) mediaron prácticamente seis años, en los cuales se adoptaron nuevas medidas y políticas contenidas la mayoría de ellas en los lineamientos, que pueden resumirse como sigue[5]:

- De estímulo a las fuerzas productivas:
- De fortalecimiento de la coordinación de las políticas macroeconómicas:
- De transformación del modelo de gestión
- Relacionadas con política social
- De perfeccionamiento de los órganos del Estado y el gobierno
- Sobre el modelo de desarrollo económico y social

La Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano es de alguna manera el resultado de aquellos consensos, pero también respondió a la necesidad de proyectar el país que se deseaba alcanzar. La misma definió; la visión de país; los principios que sustentan el modelo y sus principales transformaciones; las formas de propiedad funcionales a esa visión; el contenido de la planificación; y de la política social; enfatizando en su esencia humanista, la unidad y el adecuado equilibrio entre el desarrollo económico y el social[6].

La conceptualización definió el modelo de economía y sociedad que se deseaba alcanzar. Es, en ese sentido, una referencia paradigmática, aunque también concebido de forma abierta y susceptible a adecuaciones en dependencia del curso de esas mismas transformaciones que propone.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, se hizo público a la misma vez que la Conceptualización, se alimentó de los conceptos desarrollados allí, pero su enfoque lógicamente se concentró en el ejercicio del desarrollo económico y social. Se definieron los principios rectores (veintidós en total), seis ejes estratégicos y once sectores estratégicos.

Dado el rol asignado a los ejes estratégicos "conforman el núcleo de la definición general de la propuesta de desarrollo económico y social, al ser los portadores del contenido cualitativo de las transformaciones que demanda la situación actual para alcanzar las metas propuestas (Partido Comunista de Cuba, 2016, págs. 18-19) los mismos se detallan más abajo:

---

5. Una información más amplia sobre las medidas de ese período se ofrece en el Anexo 2.
6. Para más detalles ver Anexo 3.

- gobierno eficaz y socialista e integración social;
- transformación productiva e inserción internacional;
- infraestructura;
- potencial humano, ciencia, tecnología e innovación;
- recursos naturales y medio ambiente;
- y desarrollo humano, justicia y equidad.

Paradójicamente, en el periodo que media entre la aprobación de la Conceptualización y del Plan de Desarrollo, esto es, de abril de 2017 a marzo del 2020, es posible apreciar cierta ralentización de la dinámica de la reforma si se compara con el período anterior. Ciertamente parte de las medidas que se anuncian en el PNDES, ya se venían ejecutando con anterioridad lo que en parte explica esa ralentización, junto a factores internos asociados al débil desempeño económico y las crecientes restricciones financieras, así como a otros de orden externo, en este caso, la asunción de una nueva administración norteamericana muy agresiva hacia Cuba.

Visto en su conjunto, este largo proceso de reforma (2008 -marzo 2020) intentó dar más espacio al mercado dentro de un modelo económico de planificación centralizada que no logró desprenderse de la utilización de mecanismos de control directo sobre la economía en general; ha tenido como ejes centrales la reforma de la empresa estatal, no concluida; la promoción de la Inversión Extranjera Directa, la cual no alcanzó las metas de monto de inversión por año y fue manejada con extrema discrecionalidad, a la vez que las empresas creadas estuvieron – y están - sometidas a regulaciones que limitan su agilidad en la toma de decisiones y su eficiencia; la concesión de mayores espacios a los agentes económicos no estatales, entre ellos, los llamados trabajadores por cuenta propia y las cooperativas no agropecuarias, sobre los cuales se mantuvo una alta discrecionalidad regulatoria y límites en cuanto a su crecimiento, tanto cualitativo como cuantitativo, y; la concesión de mayor protagonismo a los gobiernos territoriales, proceso de extrema complejidad que ha tenido en los grados de libertad y autonomía real de los gobiernos locales, en especial las económicas, los mayores obstáculos para su concreción. La reforma monetaria, la más transversal y posiblemente de mayor impacto de todas las reformas anunciada desde varios años atrás alrededor, fue reiteradamente pospuesta, así como la apertura a la Pequeña y Mediana Empresa.

Sin embargo, existió -y aún existe- una notable asimetría entre el esfuerzo normativo e institucional y los resultados económicos obtenidos, aspectos que serán tratados en el siguiente epígrafe.

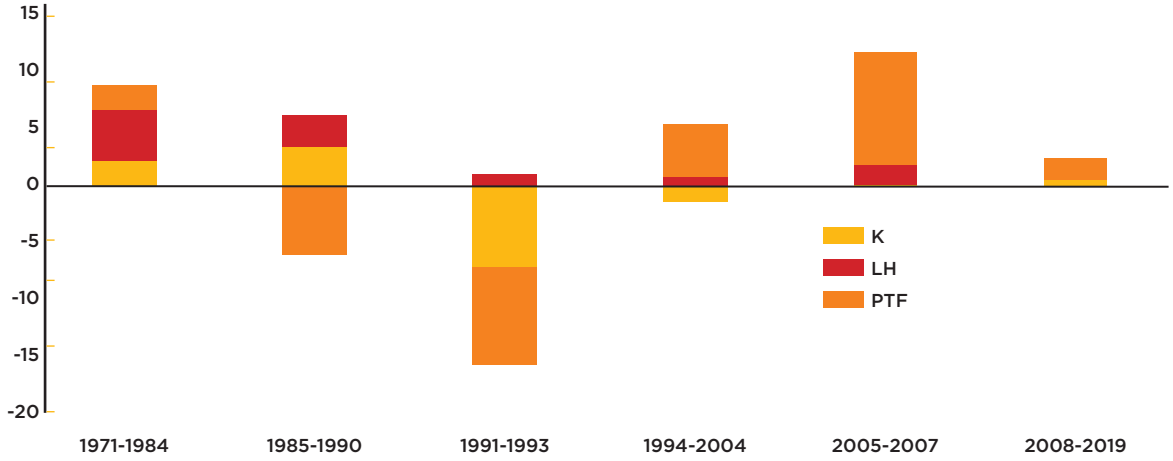
Los problemas estructurales del crecimiento económico.

La economía cubana exhibió un desempeño económico relativamente pobre en los años del milenio previo a la pandemia, fluctuando alrededor de una tasa de crecimiento estructural de largo plazo estimado en un rango entre 2 y 3 %, con algunas excepciones en los primeros años (ver gráfico 1). Como evidencian múltiples estudios, los factores externos históricamente han tenido una influencia primordial en el patrón de crecimiento de la economía cubana; en particular debido a los efectos nocivos del bloqueo económico impuesto por EEUU durante más de sesenta años. Las series de largo plazo reflejan una clara vulnerabilidad de la economía ante eventos asociados al tipo de inserción internacional en diferentes etapas históricas. Así, por ejemplo, el shock ocasionado por el derrumbe del bloque socialistas a inicios de la década de los noventa, que desconectó a la economía cubana del esquema de relaciones internacionales del CAME, ocasionó una fuerte recesión y afectó considerablemente la productividad de los factores. Luego de varios años de lenta recuperación, en la primera década del milenio el crecimiento estuvo favorecido por los nuevos acuerdos del país en los marcos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). En este contexto, se impulsaron las exportaciones de servicios profesionales, mejorando sustantivamente la posición de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Pero en el año 2006 la economía se desaceleró, debido a que la expansión de la absorción interna asociada causó una crisis de impagos (que afectó a proveedores y firmas internacionales radicadas en Cuba) y puso en riesgo la sostenibilidad de las cuentas externas.

GRÁFICO 1. CRECIMIENTO DEL PIB A PRECIOS CONSTANTES (%): 1989 - 2019.

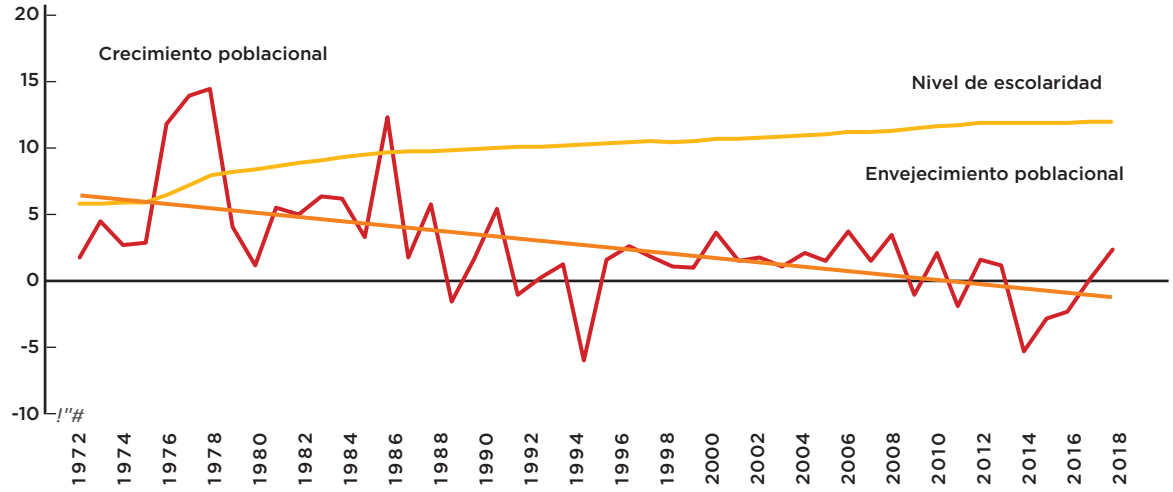
Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2021).

GRÁFICO 2. CONTRIBUCIÓN DE LOS FACTORES AL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN CUBA (%): SUBPERÍODO 1971-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a modelo de función de producción (1971-2019)

GRÁFICO 3. CUBA: TASA DE CRECIMIENTO DE EMPLEADOS (AJUSTADOS POR NIVEL DE ESCOLARIDAD)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ONEI

Un nuevo ciclo expansivo se observa entre los años 2011-2016, en parte explicado por las nuevas medidas en los marcos de la denominada "actualización del modelo económico cubano", que posteriormente se interrumpe bajo la influencia de los cambios en el mapa político latinoamericano y, especialmente, los problemas económicos en Venezuela. Posteriormente, el efímero impulso favorecido por las expectativas de normalización de las relaciones económicas durante la administración Obama fue rápidamente revertido con la administración Trump quien endureció la política del bloqueo con implicaciones directas sobre el flujo de remesas y arribo de turistas; e indirectamente sobre el clima de inversión extranjera hacia la isla. El drástico ajuste de las importaciones (en 2019 fueron un 27% inferiores respecto a 2011) y el deterioro de la exportación de servicios profesionales, causó en el año 2019 una caída del PIB por primera vez en veinte años.

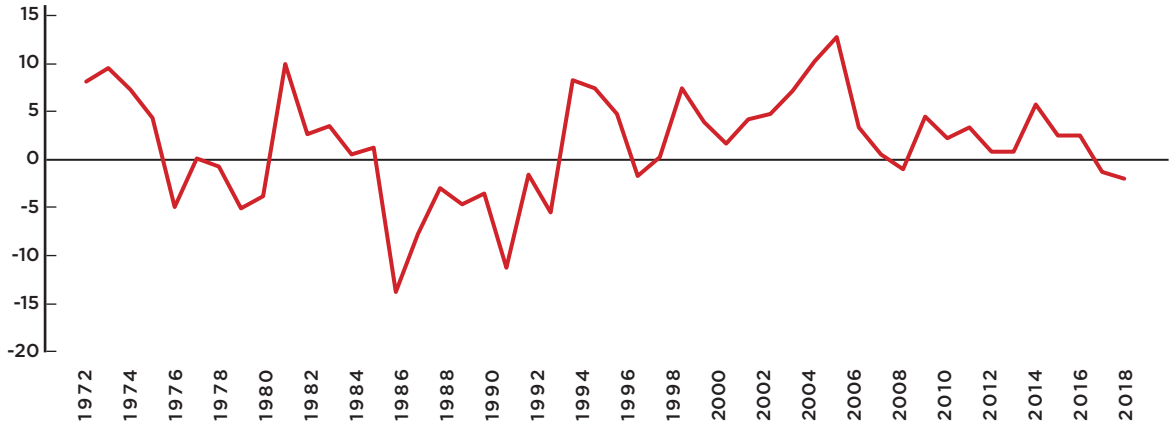
Estudios recientes para el período 1971-2019 basados en metodologías de función de producción macroeconómica (Hidalgo y Dorado, 2021) han confirmado los hallazgos de estudios anteriores en (Doimeadios, 2005), (Ubieta, 2019) sobre la importancia de factores internos externos en series de crecimiento de largo plazo de la economía cubana. El cambio en el patrón de especialización hacia una economía de servicios (turismos, servicios médicos y otros profesionales) estuvo definitivamente influido por el nuevo escenario internacional a inicios de los noventa. Si bien la inversión asociada al desarrollo del turismo fue considerable, los niveles de inversión en otras industrias se retrasaron significativamente, con algunas excepciones como la industria biofarmacéutica cuyo desarrollo en esos años fue encomiable. En general la tasa de inversión fue persistentemente baja por más de treinta años – 10,5 % como promedio en el milenio – lo que, unido al ajuste en las importaciones de bienes de capital, explican el deterioro de la contribución del capital al crecimiento a lo largo del período estudiado. Asimismo, los rezagos tecnológicos y brechas de modernización productiva acumuladas en varias ramas de la industria, colocaron a la economía en condiciones desventajosas de competitividad afectando la capacidad exportadora.

De otro lado, la contribución de la fuerza de trabajo calificada al crecimiento económico ha sido positiva y significativa, incluso durante la crisis de los noventa su impacto pudo contrarrestar la caída del PIB. Sin embargo, posteriormente mostró una tendencia marcadamente decreciente, con una evolución similar en el milenio, exceptuando el período de 2002-2008 en el que sin dudas los servicios profesionales fueron un factor dinamizador.

Esta tendencia en parte se explica por los cambios observados en la dinámica de la población cubana. En el gráfico 3, contrasta la expansión del empleo y la calificación en la década de los setenta, favorecida por la explosión demográfica en esos años y las políticas universales de educación; respecto a la notoria tendencia decreciente a partir de la década de los noventa, en un contexto de baja natalidad, envejecimiento de la población y migraciones. Adicionalmente, estudios sobre el tema (Cribeiro & Hidalgo, 2010) identificaron fuentes de ineficiencias que deterioraron la productividad del factor, vinculadas a fallas en el sistema de incentivos, ineficiencia asignativa del empleo (hacia sectores de menor productividad) e insuficiente complementariedad entre los gastos en educación y gastos en I+D+i e infraestructura .El comportamiento de la Productividad Total de los Factores (PTF) ha sido también objeto de análisis en múltiples estudios sobre crecimiento de la economía cubana. La alta volatilidad mostrada por este factor sugiere la importancia que sobre este comportamiento han tenido los shocks externos.

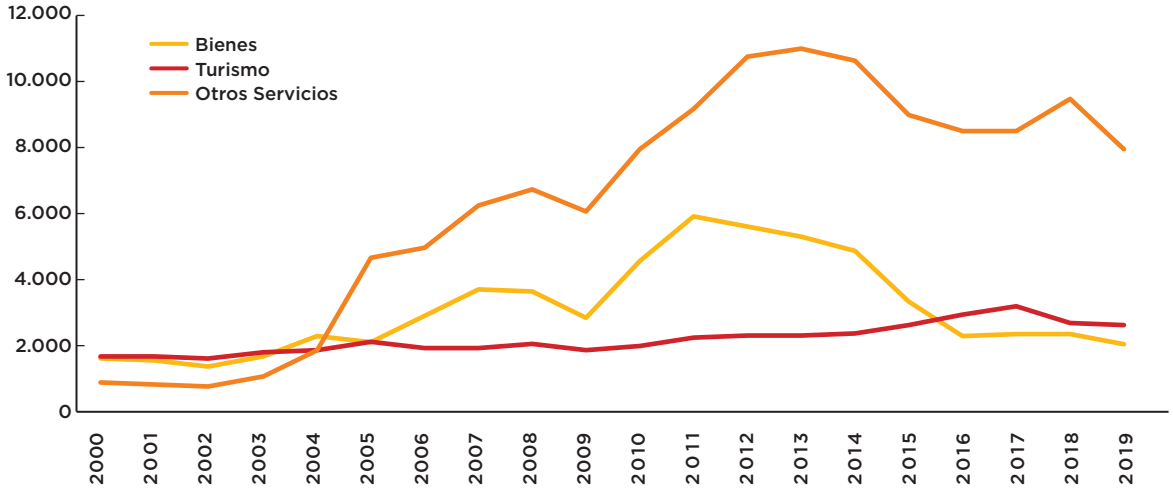
Hay evidencias confirmadas sobre las ganancias de productividad posterior al shock de los noventa, como resultado de un programa económico orientado a elevar la eficiencia y competitividad para reinsertar a la economía en el nuevo contexto internacional. El dinamismo observado en la industria del turismo, la afluencia de inversión extranjera y de flujos de remesas en estos años, incentivaron el crecimiento de otras industrias y el comercio, en un entorno monetario dual donde todas las transacciones del llamado "sector emergente" se realizaban en dólares. Sin embargo, a partir del año 2004 la evolución de la PTF parece haber estado más influida por los shocks externos positivos y negativos antes descritos; actuando esencialmente a través del canal del comercio exterior.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE PTF: 1972 – 2018.



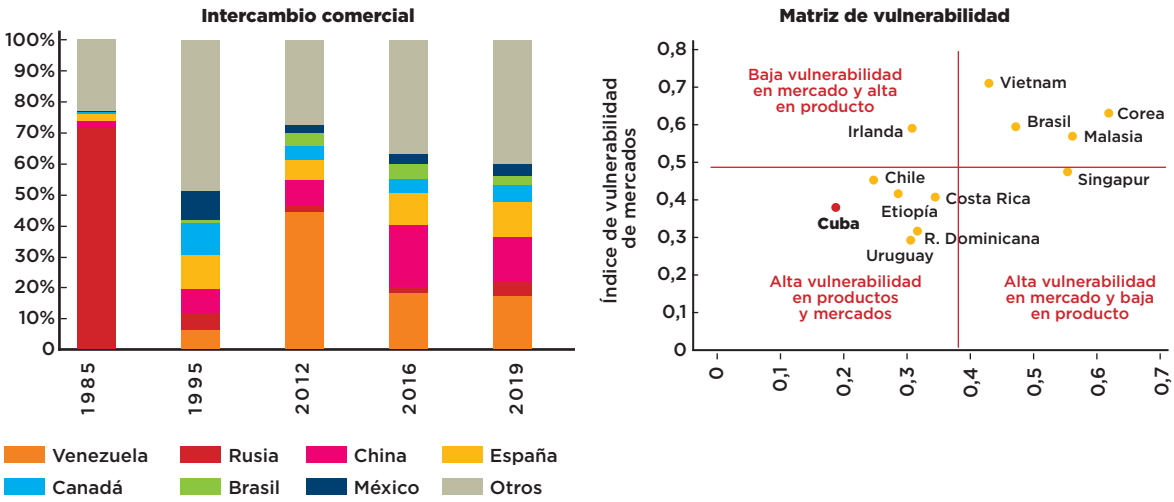
Fuente: Elaboración propia en base a función de producción estimada

GRÁFICO 5. EXPORTACIONES, PRECIOS CORRIENTES: 2000 – 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2021).

GRÁFICO 6. CUBA: ESTRUCTURA DEL INTERCAMBIO COMERCIAL POR SOCIOS Y MATRIZ DE VULNERABILIDAD



Fuente: Informe JICA (2022) "Estudio sobre las transformaciones económicas y sociales en Cuba".

Hay una gran cantidad de estudios basados en metodologías de función de producción orientados a distinguir la importancia de factores internos y externos para explicar la PTF. En (Doimeadios , 2005) se presenta un análisis de descomposición de la PTF utilizando una metodología de función de producción estimada por datos panel. El estudio confirmó una fuerte dependencia del patrón de crecimiento a las importaciones, pero al propio tiempo apunta a que la excesiva centralización y los cambios estructurales no favorecieron la eficiencia ni el crecimiento en la economía cubana. Otros estudios basados en datos microeconómicos empresariales se orientaron al análisis de la eficiencia económica a través de modelos de fronteras de producción estocásticas (Doimeadios y Sánchez, 2015). Sus resultados confirman la influencia del entorno institucional en la eficiencia empresarial y la importancia del sistema de incentivos sobre la productividad del trabajo. Mientras, en (González, 2014) se analiza una función de producción para la industria manufacturera cubana en el período 2003-2009, cuyos resultados confirmaron la influencia de los entornos institucionales en la heterogeneidad productiva de la industria como fuente de ineficiencia.

En el estudio del período 1971-2019 se descompuso la PTF para intentar capturar la influencia del sector externo sobre la economía, a través de los términos de intercambio, el financiamiento externo, y la variación de las exportaciones. Los resultados obtenidos sugirieron: (i) los shocks de exportaciones y de términos de intercambios afectaron el crecimiento, aunque el impacto de este último es mucho menor, (ii) la vulnerabilidad a estos shocks fue mayor después de los años noventa (iii) el impacto del shock de exportaciones en la economía es persistente (hasta por casi dos años).

Estos resultados confirman otros estudios de dependencia estructural al sector externo de la economía cubana, basados en "modelos restringidos por balanza de pagos". (Vidal & Fundora, 2008) y (Álvarez 2017) [7]

El comercio exterior y la vulnerabilidad a shocks externos

El principal impulso exportador de la economía cubana en los últimos años proviene de los servicios. Cuba supo aprovechar las ventajas competitivas naturales para desarrollar el turismo y las ventajas dinámicas asociadas a la calificación de su potencial humano para la exportación de servicios profesionales. En general, los ingresos por servicios representan más del 80 % de las exportaciones totales destacando, además del turismo, y los servicios profesionales, las telecomunicaciones.

El turismo tuvo crecimientos superiores al 10% anual hasta el año 2017, 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 3068,6 millones de dólares. En el primer semestre del año 2017 el turismo llegó a crecer en un 22%, cifra récord en la última década, pero en el año 2019 los ingresos ya se habían deteriorado en un 19 % bajo el efecto de la administración Trump.

En cuanto a los servicios profesionales, si bien fueron significativos en el período 2011-2015, con ingresos promedios anuales por servicios profesionales de 11.543 millones de dólares en los marcos de convenios gubernamentales (Rodríguez, 2017) en los últimos años decrecieron significativamente debido a la pérdida de mercados ante el cambio del mapa político latinoamericano. EIU (2018) estimó que en el año 2017 los resultados fueron 30,4% inferiores al año 2013, lo que representó en términos absolutos 2.920 millones menos en cuatro años.

A diferencia de los servicios, las exportaciones de bienes mostraron un deficiente desempeño con una tendencia decreciente a partir del 2011, y en el año 2019 una caída del 35% en los ingresos respecto al 2017. El estancamiento de la industria fue notorio en todo el milenio, con un bajo

7. En Seminario London School of Economics-Universidad de La Habana, 2017 se presentó por Alvarez una actualización del modelo de Vidal y Fundora.

componente de complejidad tecnológica, con excepción como se mencionó antes, de la industria biotecnológica y médico-farmacéutico[8].

En general el comercio exterior cubano se caracteriza por una concentración en pocos productos de bajo valor añadido y un número limitado de mercados, razón que explica la alta vulnerabilidad a los shocks externos, y las dificultades para mantener una senda estable de crecimiento.

Hasta el año 2020, el 51,8% del intercambio comercial y el 76,1% de las exportaciones se realizaba solo con cinco países (Venezuela, China, Canadá, España y Países Bajos). Obsérvese que en los años noventa el país logró una importante diversificación del comercio exterior, pero posteriormente se concentró en aliados estratégicos como Venezuela y China, que continúan siendo los principales socios comerciales, y capturan el 31% de las exportaciones y el 28% de las importaciones, respectivamente.

Análogamente, cinco productos aportaron el 76,6% del total de exportaciones de bienes (níquel, desechos de metales, tabaco, azúcar y bebidas) en el año 2019, ubicando a Cuba entre los países con menor diversificación.

A este patrón de vulnerabilidad se suma la inestabilidad de las exportaciones y la tendencia decreciente observada en el milenio (gráfico 7), debido a la descapitalización de la industria, el impacto de externalidades climatológicas y la persistencia de problemas de eficiencia, así como las fluctuaciones de los precios internacionales (especialmente en el caso del níquel, que registró un descenso de 43 % en los últimos ocho años).

El declive de los mercados del ALBA también afectó las exportaciones de combustibles y derivados ante los problemas de suministro del crudo de Venezuela; y las exportaciones de productos biofarmacéuticos, cuyos mercados más importantes dependieron de acuerdos entre gobiernos. Pero más allá de factores coyunturales y salvo algunas excepciones, la política industrial y de promoción de exportaciones se quedó a la zaga para alcanzar un cambio estructural, aprovechando las ventajas dinámicas a nivel regional. No hay dudas de las oportunidades que ofrecieron los acuerdos del ALBA, pero 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 (Hidalgo , 2017)

La composición de las importaciones (42,5% en alimentos y combustibles como promedio en el milenio), refleja problemas de autosuficiencia alimentaria y energética.

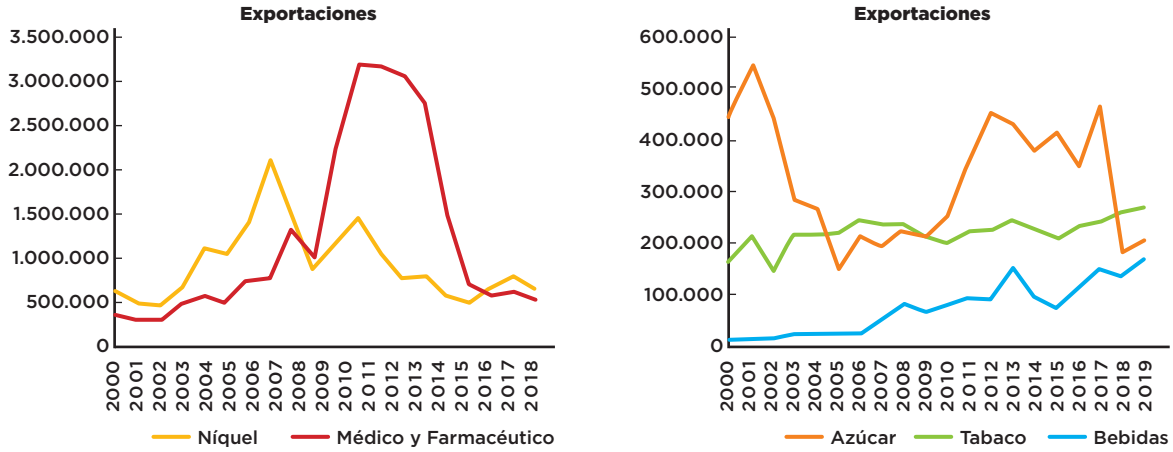
Para el año 2016, la parte del consumo aparente de alimentos que dependía de las importaciones fue: energía 38%, proteínas 55%, grasas 53%. Se estima que para el 2020, esa dependencia aumentó energía 44%, proteínas 65%, y grasas 70%[9]. La dependencia a las importaciones de alimentos es un factor de vulnerabilidad que ha sido identificado por varios estudios sociales (García y Anaya, 2019) ya que afecta el acceso a los alimentos de las familias cubanas. Según las autoras referenciadas, en el año 2017 los salarios y pensiones mínimas no alcanzaban a cubrir "los gastos de alimentación correspondientes a la variante básica y un consumo medio calórico de unas 3 200 kcal diarias" (García y Anaya, 2019).

Por otro lado, la matriz energética del país depende en más de un 95 % de combustibles fósiles, mientras las fuentes renovables sólo alcanzaban un 4,3%. Ciertamente, una parte del combustible utilizado en la generación de electricidad es de producción nacional. Pero la producción de petróleo se redujo desde 2 619 miles de toneladas en el año 2016, hasta 2 372 en el 2019, mientras que la producción nacional de gas disminuyó desde 1 185,4 millones de metros cúbicos hasta los 951,1 en el 2019, incrementando la dependencia de las importaciones.

---

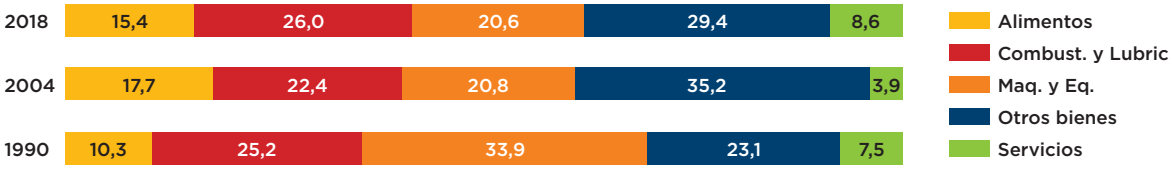
8. En general, las exportaciones de alto valor agregado aportaron como promedio un 15%
9. Esta estimación se presenta por las autoras Anicia García y Betsi Anaya en Foro Cuba, 2022. CIDOB, Barcelona.

GRÁFICO 7. EXPORTACIONES EN RUBROS SELECCIONADOS: 2000 – 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2021).

GRÁFICO 8. ESTRUCTURA DE IMPORTACIONES: 2000 – 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2021). Gráfico 8. Estructura de importaciones: 2000 – 2019.

La dependencia energética se expresa también en la reducción de la producción de productos derivados del petróleo en un 63% en el 2019 respecto al año 2015 entre los cuales la producción de diésel se redujo en un 56,6%, fuel oíl 65,7%, queroseno 96,1%, turbo combustible 66,4%, gasolina 55,4% (AEC 2020), Tabla 10.5) con impactos significativos en la disminución de la actividad industrial y en el transporte en general.

Efectivamente, el índice de volumen físico de la industria[10] disminuyó del 68,7% en el año 2016, hasta 53,8 % en el 2020 (AEI 2020, Tabla 11.1). En la industria de bienes de consumo esa disminución fue de 24,4 %, en equipos y maquinarias de 5,2% y en bienes intermedios de 8,5%.

RESTRICCIONES EXTERNAS: LA DEUDA, LAS REMESAS Y LA IED

Cuba logró en la última década revitalizar las relaciones económicas internacionales. Conjuntamente con la reforma de la Ley de Inversión Extranjera Directa y la creación de la Zona Especial 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[11] y Rusia (en un inicio, de 11 100 y 35 000 millones de dólares, respectivamente). A su vez, se cancelaron más de 3.000 millones de euros de intereses acumulados con Francia y España (Rodríguez , 2017). Dentro de esa negociación también se acordaron 10 acuerdos de inversión como parte de un canje de deuda por activos con los acree-

10. Muestra las relaciones porcentuales del volumen físico de producción contra un año dado, obtenido a través de una selección de 125 productos que se agrupa conforme a las divisiones que corresponden a la Industria Manufacturera y se valoran a precios constantes de 1995. Como año de referencia para el cálculo de los índices se toma 1989.
11. Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Suecia, Suiza y el Reino Unido son las 14 naciones que conforman el Grupo de Acreedores de Cuba.

dores. No existen cifras oficiales públicas sobre la deuda externa de Cuba y sobre sus intereses[12] después de 2018. Para ese año se informó una deuda de 18 441 millones[13].

Anteriormente se había renegociado la deuda con tres de los principales acreedores: Cuba recibió condonaciones por 6.000 millones de dólares por parte de China en 2011, 487 millones por parte de México en 2013 y 35.000 millones por parte de Rusia en 2014. El acuerdo con el Club de París en el 2015 establecía montos a pagar todos los años antes de finalizar octubre. Así, en 2016, se cancelaron 5.299 millones de dólares (equivalentes al 35% de las exportaciones). 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. Cuba pudo honrar este acuerdo hasta el año 2018.

El Gobierno otorgó prioridad política a los compromisos externos para favorecer el acceso a nuevos créditos especialmente con la UE. Sin embargo, las tensiones se fueron agudizando debido al adverso entorno externo de los últimos años por lo que mermó nuevamente la capacidad de pago a proveedores y dividendos a empresas extranjeras radicadas en Cuba. En la práctica, el país aún antes de la pandemia enfrentó una situación muy difícil para cumplir los compromisos financieros, ya que el servicio de la deuda captura una significativa proporción de las exportaciones.

Otros flujos de financiamiento externo: IED y remesas

Aunque ya existía un marco legal para promover la IED en Cuba, no hay dudas que, en la última década del milenio, se incorporó con mayor énfasis en la estrategia económica la captación de financiamiento externo a través de esta vía para favorecer la modernización productiva y el crecimiento económico.

La norma que rige hoy la política hacia la inversión extranjera es la Ley 118 y sus reglamentos, los cuales han sido "modernizados" sistemáticamente en varios momentos[14]. Todo este esfuerzo normativo ha permitido avanzar, pero aún no se cumplen las expectativas respecto a las necesidades estimadas (su monto fue fijado en 2 500 millones de dólares). Datos no oficiales estiman unos 8 000 millones de dólares[15] comprometidos entre el 2016 y el 2020 (Rodríguez, 2020) lo que representa alrededor de 1,6 mil millones por año de capital comprometido.

Si bien a lo largo de los años se observan avances en su institucionalidad y gestión menos centralizada, aún queda por mejorar la curva de aprendizaje para acercarse más a los estándares internacionales.

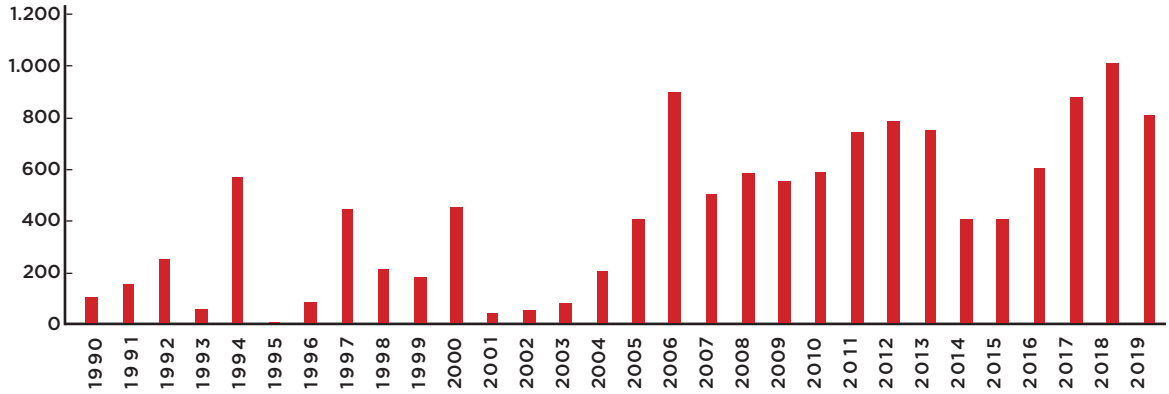
El gráfico 10 muestra la baja participación que ha tenido la IED respecto al PIB y la formación bruta de capital durante los últimos años. No obstante, no debe inferirse de forma mecánica que la IED no ha tenido un rol importante en el desempeño de la economía cubana.

Si se considera el aporte en términos de las principales exportaciones de bienes (níquel y cobalto, tabacos y habanos, rones) y que una parte importante de las empresas del turismo descansa en contratos de administración con compañías extranjeras, es posible concluir que aun cuando los flujos no resulten los previstos, la IED ha resultado decisiva en las exportaciones y, por lo tanto, en el crecimiento económico. De hecho, en algunos casos como el turismo y habanos, ha sido un vehículo para la inserción en cadenas globales de valor.

Cuba ha sido reconocida con algunas ventajas en relación a otros países de la región como plaza de inversión extranjera, entre estas: seguridad pública, calificación de la fuerza de trabajo, altos estándares de educación y salud, bajos niveles de corrupción en comparación con otros países,

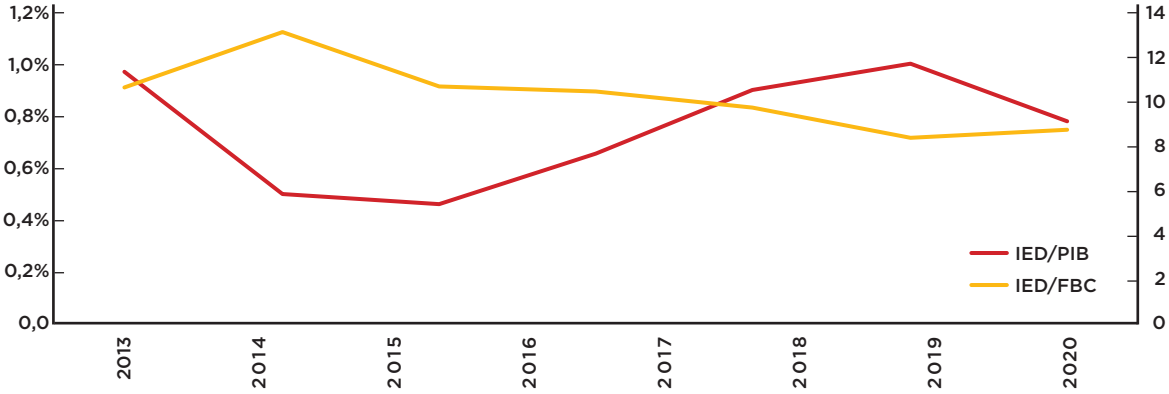
12. Para tratar los incumplimientos de reembolso de un país, los acreedores se han organizado tradicionalmente en dos grupos, en función del tipo de deuda. En el denominado Club de Londres se agrupan los acreedores comerciales (bancos y privados). Los acreedores bilaterales oficiales son los congregados y conocidos como el Club de París.
13. Los mayores acreedores fueron: Francia 4.000 millones y pendiente 470; Japón el 65 % de los 1.781 millones y pendiente 606 millones; España 1.879 millones y pendiente 590,7; e Italia 6.864 millones y pendiente 507.
14. El Decreto 325 que explicitaba los procedimientos fue sustituido por el No. 347 con el propósito de facilitar los trámites para establecer una IED en Cuba.
15. Incluye los negocios en la Zona Especial de Desarrollo Mariel.

GRÁFICO 9. COMPORTAMIENTO DE LA IED (MUSD): 1990 - 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de EIU (varios años).

GRÁFICO 10. RELACIÓN IED SOBRE EL PIB Y LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL, PRECIOS CORRIENTES: 2012 – 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de EIU (varios años) y ONEI (2021).

estabilidad política, situación geográfica. Pero definitivamente la principal barrera que pesa sobre el país es el bloqueo económico y la presión extraterritorial política, económica y financiera que ejerce sobre los potenciales socios.

El Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera (MINCEX) ha realizado un importante esfuerzo de promoción de la IED. Desde 2014 elabora y divulga una Cartera de Oportunidades de Negocios con Inversión Extranjera, que junto a la realización de la Feria Internacional de la Habana y decenas de misiones comerciales han constituidos importantes instrumentos para atraer la inversión al país.

No obstante, estos esfuerzos, influyen también negativamente factores internos como el aún alto grado de centralización de las decisiones económicas y muy poca autonomía de las empresas estatales para "hacer negocios", la debilidad del sistema financiero y los controles cambiarios, así como los bajos niveles de conectividad y altos costos de transacción para operar. Aún existe la percepción generalizada de que hay que mejorar el clima de inversión fomentando un mejor ambiente de negocios en el país.

En el caso de Cuba, los retos que enfrenta en materia de facilitación de la IED son: valoración de los activos que figuran como aporte de la parte cubana, mecanismos de contratación de la fuerza de trabajo, mayores facilidades para la importación y la exportación, eficiencia en trámites migratorios, financieros, personales, acceso a servicios a precios competitivos (las tarifas aún son superiores a la media de la región en telefonía móvil y servicios de internet, y otros), menor burocracia en la

cadena de negociación y mayor capacidad de decisión de los grupos negociadores.

Recientemente se han dado pasos positivos para responder a la necesidad de atraer nuevos flujos de capital; como la creación de la ventanilla única, la apertura de espacios para la inversión extranjera en la Estrategia de Desarrollo Territorial, la constitución de Parques Tecnológicos en las Universidades que permiten el establecimiento de negocios con empresas extranjeras, la posibilidad de que el sector no estatal pueda establecer "negocios" con las compañías extranjeras radicadas en el país, nuevos incentivos para que las empresas estatales establezcan negocios con las empresas radicadas en la ZEDM, y la incorporación en la nueva ley sobre PYMEs de la IED en el sector no estatal.

Por lo tanto, solucionar las barreras internas antes mencionadas constituye un importante reto y prioridad para las autoridades del país a fin de que estos flujos puedan potenciarse a favor del desarrollo.

Otro de los principales flujos de financiamiento externo con que ha contado la economía cubana son las remesas. En la década del noventa, estas toman protagonismo con el cambio en la política cubana hacia la emigración que fomentó las relaciones entre las familias cubanas, y la despenalización del dólar y su utilización en el comercio minorista.

Se estima que las remesas han estado dentro de las primeras cinco fuentes de ingresos externos de Cuba desde entonces y entre las tres primeras si se consideran los ingresos netos. No existen datos oficiales públicos sobre las remesas, pero tales estimaciones tanto de expertos nacionales como internacionales, la han ubicado en montos que oscilan entre los 2000 y los 3500 millones de dólares norteamericanos. Asimismo, se plantea que alrededor del 50% de las remesas llegan por canales formales (la compañía norteamericana Western Unión y muy pequeños montos por transferencia bancaria desde fuera de Estados Unidos), mientras que el otro 50% llega por canales informales. La Western Unión, compañía norteamericana autorizada por el Departamento del Tesoro para realizar esas operaciones en Cuba, declaró que transfería al país entre 900 millones y 1500 millones anualmente.

La magnitud y estabilidad de este flujo considerable respecto al resto de los ingresos externos están sujetas, sin embargo, a los vaivenes de la política interna de Estados Unidos y su influencia en la política hacia Cuba, por lo que presenta un alto grado de vulnerabilidad. No obstante, aún es débil la reacción del sistema financiero para canalizar estos flujos al sector productivo y elevar su impacto en el crecimiento y el desarrollo del país.

Los desequilibrios macroeconómicos internos.

El comportamiento de los indicadores fiscales en Cuba no ha estado al margen del contexto económico e institucional, ni de las relaciones económicas internacionales del país.

El Estado tiene un alto protagonismo en el proceso de asignación de recursos y captura una gran parte del empleo, típico en los modelos socialistas. Como promedio en los últimos años, la relación del consumo del gobierno respecto al PIB se mantuvo alrededor del 30% (cifra superior no sólo a la media de economías latinoamericanas, sino también a países desarrollados).

En el modelo de gestión centralizado es común encontrar fronteras desdibujadas entre las funciones estatales de ministerios globales y ramales, entre estos últimos y las correspondientes empresas subordinadas, o entre delegaciones ministeriales y autoridades locales; escenario sobre el cual ha puesto énfasis el programa de transformación económica en los últimos años.

Aunque existen arreglos institucionales para limitar los déficits fiscales (en particular que este no puede superar la magnitud aprobada por la Asamblea Nacional) la práctica ha demostrado que, ante determinadas coyunturas, las restricciones monetarias han cedido para financiar los desbalances fiscales exigidos. En general, predomina un ambiente de "ablandamiento financiero y fiscal" que restringe la efectividad de los instrumentos macroeconómicos y afecta la sostenibilidad fiscal.

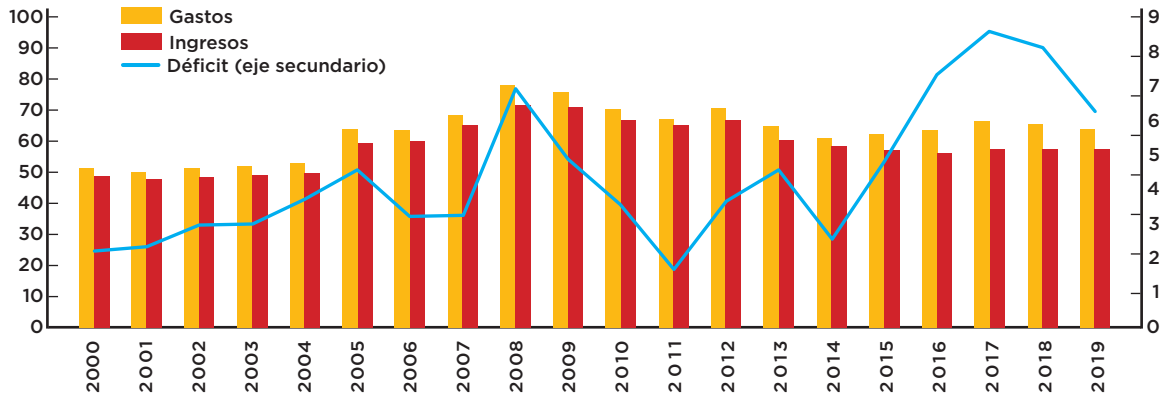
Hasta el año 2012 la principal fuente de financiamiento del déficit había sido la monetización. En 2013 se introduce formalmente un mecanismo de venta de bonos públicos al sistema bancario a través del Banco Central, estableciéndose en principio un límite para financiar déficits con emisión primaria. Sin embargo, no existe un mercado de deuda pública propiamente dicho ni un dispositivo de gestión para ello.

Si bien la institución encargada de la política fiscal es el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), en el universo fiscal también intervienen otras instituciones. El Ministerio de Economía y Planificación (MEP) define las prioridades para asignar recursos a través del Plan de la economía, proceso en el que participan todos los ministerios y organizaciones empresariales. Una vez que concluye este proceso, las decisiones aprobadas se reflejan tanto en el Presupuesto, que opera en CUP, como en otros balances centralizados, incluyendo el plan de divisas que administra el MEP.

Bajo el esquema de dualidad monetaria, vigente desde 1993 hasta diciembre del año 2021, las autoridades se enfrentaron a dificultades prácticas para definir objetivos macroeconómicos, debido a las distorsiones de los precios relativos. Los desequilibrios macroeconómicos se expresaban no sólo en la inflación sino también en escasez, pérdida de convertibilidad de las monedas domésticas, cadenas de impago, entre otras manifestaciones de episodios conocidos como "inflación reprimida".

A pesar de la complejidad del entramado institucional condicionado por la dualidad monetaria, hasta el año 2012 – exceptuando algunos años atípicos - el déficit fiscal se mantuvo en la senda del déficit estructural del 3% que exhibió la economía después del ajuste de mediados de los noventa.

GRÁFICO 11. PARTIDAS PRESUPUESTARIAS EN RELACIÓN CON EL PIB (%): 2000 - 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2021).

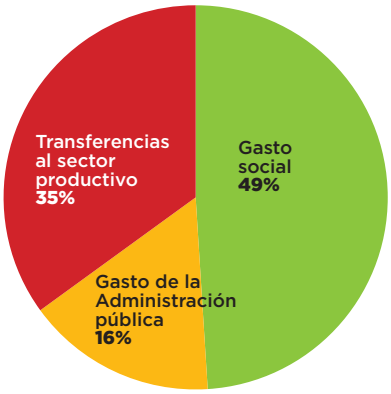
Sin embargo, la posición fiscal mostró señales de fragilidad a partir del año 2012 como se muestra en el gráfico anterior. Ya en el año 2008, la política fiscal tuvo un comportamiento claramente procíclico cuando el déficit se elevó al 7% (la cifra más alta respecto a más de 10 años precedentes) y el gasto público llegó a representar el 78% del PIB, 30 puntos porcentuales más que el año 2000. Entonces, la deuda se disparó por tres años consecutivos y cuando la economía se desaceleró bajo el impacto de un deterioro de los términos de intercambio, las tensiones financieras condujeron a un nuevo ajuste fiscal, retornando los déficits a sus valores estructurales.

Pero en el año 2015 la evolución del déficit fiscal mostró un nuevo punto de inflexión, cuando el gasto público se expandió ante condiciones favorables que influyeron positivamente sobre los ingresos. Estas fueron, mejores condiciones de financiamiento externo ante la expectativa de normalización de las relaciones con EEUU y la exitosa estrategia de renegociación de la deuda en el año 2015; el avance en el programa de actualización del modelo económico que aprobó nuevas leyes Tributaria (Cribeiro, 2011) y de Inversión Extranjera, así como la mayor apertura al sector privado que estimuló la entrada de remesas y amplió la base tributaria. El déficit a partir de entonces se colocó como promedio en trayectorias cercanas al 9% sobre el PIB.

La trayectoria del gasto público ha sido consecuente con la política social basada en principios de acceso universal y gratuito de servicios básicos para la población. Históricamente una alta proporción del gasto público se ha destinado al gasto social, independientemente de la coyuntura económica. Los esfuerzos en esta dirección han permitido posicionar a Cuba dentro de aquellos países de la región con mejores indicadores sociales y mayor IDH, a pesar de su desempeño económico.

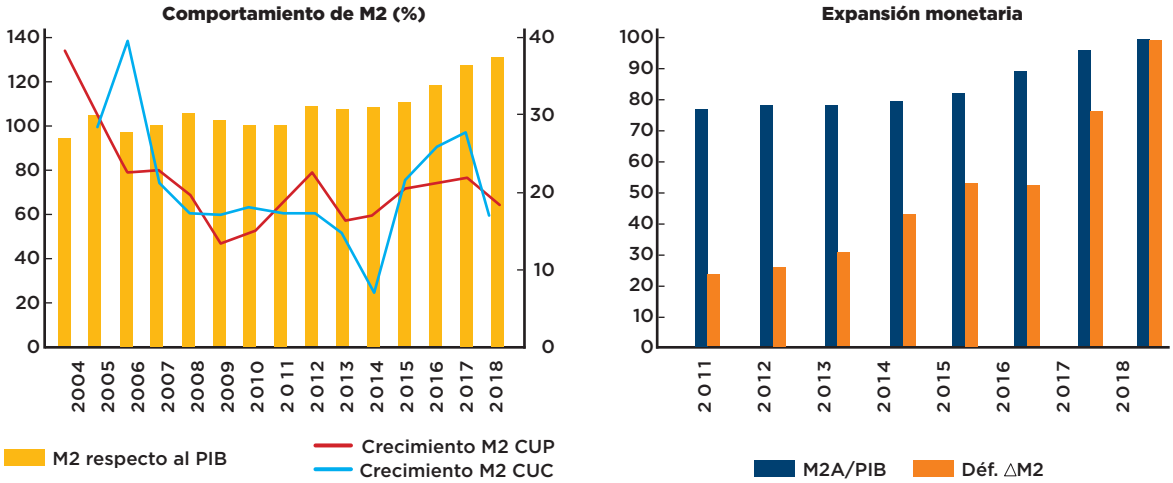
Pero a las tensiones propias que supone mantener altos niveles de gasto social en circunstancias de bajo desempeño económico, se sumó la carga de otras partidas asociadas a la actividad de administración y fundamentalmente, las transferencias del presupuesto al sector productivo, que han representado más del 30 % del Gasto Público como promedio en el milenio (ver gráfico 35).

GRÁFICO 12. GASTO CORRIENTE RESPECTO AL PIB (%): 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2021).

GRÁFICO 13. EXPANSIÓN MONETARIA Y DÉFICIT FISCAL: 2004 - 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2021) y BCC (2021).
Nota: El impacto de la pandemia elevó el déficit fiscal a 17% del PIB y la oferta monetaria (M2A) creció en un 22% respecto al año anterior

La expansión del gasto observada en los últimos años del milenio, en gran medida fue resultado de medidas paliativas del programa económico asociadas fundamentalmente al retraso del proceso de unificación monetaria. Por ejemplo, para compensar el enorme rezago cambiario de la tasa de cambio oficial, proliferaron incentivos productivos basados en tasas de cambios múltiples (transferencias al sector exportador, incremento de precios a productores, convertidores para salarios, entre otros) que elevaron drásticamente la carga de subsidios contables al Presupuesto, ocasionando serios problemas fiscales en términos de sostenibilidad.

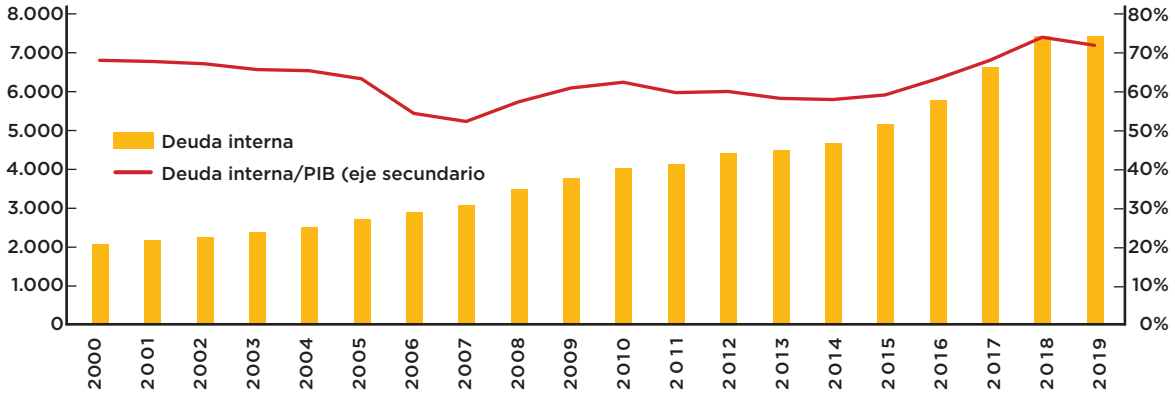
Las sucesivas monetizaciones en ambas monedas (antes de la unificación), resultado de la conducta fiscal, tuvieron impactos nefastos para la estabilidad macroeconómica, expresados en el deterioro estructural del poder adquisitivo de la moneda y su convertibilidad, repuntes inflacionarios en mercados desregulados, y escasez de oferta en los mercados de bienes y servicios (inflación reprimida) (ver gráfico 28).

Asimismo, se fue ampliando la brecha entre el déficit efectivo y el saldo requerido para mantener la relación Deuda/PIB en una trayectoria estable y sostenible. Por consiguiente, los niveles de endeudamiento tuvieron un comportamiento explosivo, estimándose que en el año 2019 ascendió al 72% del PIB. Este comportamiento se agudizó en la medida en que se fue desacelerando el crecimiento, aun cuando los costos financieros internos resultaron ser positivos en términos reales[16] (ver gráfico 29).

El análisis anterior refleja la vulnerabilidad del panorama fiscal antes de la pandemia, mostrando baja capacidad para responder a shocks externos[17]. Los problemas de sostenibilidad fiscal tuvieron impactos

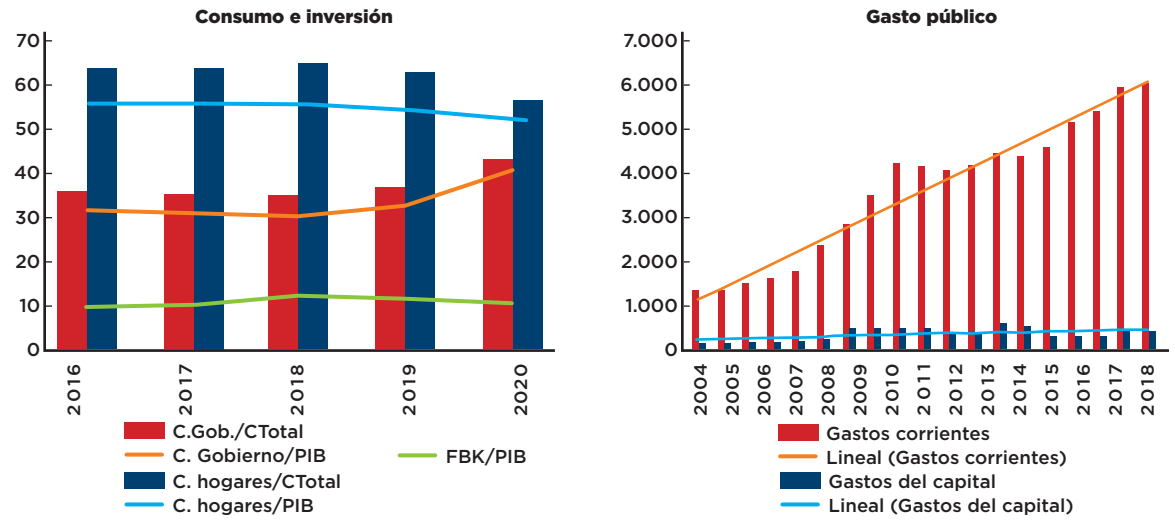
16. Cuando se institucionalizó la colocación de bonos públicos la tasa de interés se elevó de 1 % al 2,5 % en términos nominales, pero asumiendo un promedio de inflación del 3 %, el costo en términos reales resulta ser ligeramente negativo.
17. Varios estudios empíricos demuestran prociclidad de la política

GRÁFICO 14. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA INTERNA: 2000 - 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2021).

GRÁFICO 15. CONSUMO, INVERSIÓN Y GASTO PÚBLICO: 2000 - 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2021).

negativos sobre la estabilidad macroeconómica, ofrecieron señales negativas para potenciales fuentes de financiamiento internas y externas, y tuvo costos sobre el crecimiento a mediano plazo.

En el gráfico 15 se observa la creciente participación del Consumo del Gobierno respecto al PIB y de los gastos corrientes dentro del Presupuesto, en detrimento de los gastos de capital.

La expansión del gasto también desplazó consumo de los hogares. La presión sobre las importaciones y la menor disponibilidad en la oferta de bienes y servicios en el mercado interno minorista tuvo un impacto nocivo sobre el equilibrio interno. Finalmente, la tensión sobre los recursos comprometió partidas presupuestarias relevantes para el crecimiento de largo plazo, como los gastos de I+D+i (aún por debajo del 1% del PIB), lo que contrasta con la alta proporción de los gastos en educación y el nivel de calificación alcanzado por la fuerza de trabajo. Tal situación ha sido identificada como una barrera para aprovechar mejor el potencial humano a favor del desarrollo de industrias de mayor complejidad tecnológica.

PANORAMA MACROECONÓMICO BAJO IMPACTO DE PANDEMIA Y EL ORDENAMIENTO MONETARIO. *VILMA HIDALGO*

El ordenamiento monetario: del diseño a la realidad

La *dualidad monetaria* fue un esquema funcional a una situación de pérdida de poder adquisitivo de la moneda doméstica, como parte del programa económico de estabilización a inicios de los años noventa, cuando Cuba tuvo que enfrentar el reto de insertarse en un nuevo contexto internacional[18].

En rigor, cuando se habla de dualidad monetaria en la experiencia cubana, no podemos reducirla a una situación de bi-monetarismo, sino comprenderla como un esquema que incorporó múltiples medidas orientadas a administrar las políticas macroeconómicas —esencialmente monetaria y cambiaria— en los marcos de un entramado contexto institucional segmentado, bajo el principio de circulación simultánea de dos monedas en la economía doméstica.

En efecto, la dualidad segmentó los mercados y sectores en la economía, así como las propias cuentas públicas. La tasa de cambio se devalúo en el mercado minorista de la población (CADECA) (24 cup/usd) para alinear el sistema de precios y costos a las nuevas condiciones, pero el tipo de cambio oficial en las empresas y el sector público en general, se mantuvo (1 cup/usd) acompañado de un mecanismo de controles cambiarios que asignaba la divisa centralmente en la economía. El salario del sector público se mantuvo anclado a la tasa de cambio oficial por lo que rápidamente se deterioró el salario real. No obstante, paralelamente se diseñó un sistema de transferencias para garantizar parte de la canasta básica a precios regulados, así como proteger al sector tradicional y las familias del drástico ajuste cambiario.

Con el tiempo, se dieron algunos pasos para "desdolarizar la economía", introduciendo una moneda convertible pegada al dólar (CUC). Sin embargo, la economía no mostró capacidad para mantener su convertibilidad, creando nuevas fuentes de tensiones macroeconómicas. El esquema de dualidad monetaria perduró por más de 25 años, generando múltiples distorsiones en el sistema de costos y precios (anclados al enorme rezago de la tasa de cambio oficial) en los balances empresariales, financieros y las cuentas públicas.

En el marco de la "actualización del modelo económico cubano", la unificación monetaria se colocó como una prioridad del programa económico. Existían argumentos muy fuertes a favor de eliminar este esquema, entre ellos: i) corregir los precios relativos para contribuir a una mejor asignación de recursos en la economía, ii) incentivar al sector exportador (cuyos ingresos estaban penalizados por tipo de cambio oficial) y ofrecer mayores oportunidades a la industria nacional (frente a los

18. En realidad, la dolarización parcial fue un proceso espontáneo ante el shock de oferta que posteriormente el Gobierno formalizó en el esquema dual a fin de evitar una devaluación con altos costos sociales

subsidios implícitos a las importaciones debido a la sobrevaluación del tipo de cambio), iii) ajustar los salarios para compensar parte de la pérdida en términos reales, iv) mejorar la gestión macroeconómica a partir de una mayor transparencia y crear las condiciones para emprender un programa de estabilización, y v) perfeccionar los esquemas de distribución de ingresos.

Sin embargo, el programa económico necesario para corregir la dolarización desde sus fundamentos estructurales fue inconcluso y en gran medida aplazado. Además, influyeron otros factores, como las tensiones coyunturales, la falta de experiencia del personal técnico en la materia, la débil coordinación entre las políticas macroeconómicas, y la percepción de altos riesgos redistributivos con costos sociales. En consecuencia, aun cuando la unificación fue anunciada de manera sucesiva por la Comisión de Implementación de los Lineamientos, no fue hasta finales del año 2020 que se tomó la decisión, posiblemente en las peores circunstancias.

El proceso denominado "Ordenamiento Monetario" se expresó en más de 9.000 normas de diferente jerarquía, bajo la "sombrilla" del Decreto Ley 17 del Consejo de Estado "De la implementación del Proceso de Ordenamiento Monetario" (Gaceta Oficial, 2020). Aunque incluía la unificación monetaria, su alcance fue más allá de lo que podría ser una reforma monetaria tradicional. Los ejes centrales del programa fueron (Hidalgo, 2021).

(1) Unificación monetaria: sustitución de la circulación del peso convertible (CUC) por una única moneda nacional (CUP), así como el establecimiento de una única tasa de cambio de 24 CUP:USD para todas las transacciones económicas (devaluación de la tasa de cambio oficial).
(2) Reforma del sistema de precios, salarios y seguridad social: ajuste de precios mayoristas, alineándolos con los precios del mercado minoristas (previamente fijados a la tasa de cambio de 24 CUP:USD); incremento del salario mínimo, indexado a una canasta de consumo de referencia; ajuste de escala salarial en el sector público; y ajuste de pensiones y otras transferencias a la población.
(3) Reforma del esquema de distribución: rediseño de esquemas de consumo social y personal, reduciendo gratuidades y elevando precios de la canasta de consumo normado, así como de tarifas públicas; y sustitución de subsidios universales de consumo (basados en precios) por subsidios focalizados a las familias (basados en transferencias monetarias).
(4) Transformaciones institucionales: cambios en el entramado institucional de la planificación y las políticas macroeconómicas, nuevas regulaciones a favor de la descentralización empresarial y local, mayores incentivos a la productividad y competitividad, y fomento de relaciones de mercado entre instituciones, reduciendo la segmentación característica del esquema anterior.

En su diseño el programa se proponía tres objetivos inmediatos. Primero, transferir el diferencial cambiario, que con anterioridad capturaba explícita o implícitamente el Estado, al sector productivo a través de la corrección del sistema de precios en un ambiente de mayor descentralización. Segundo, controlar la inflación utilizando como anclas la fijación de precios y salarios por un período, a fin de modificar los precios relativos. De hecho, el programa dedicó una gran cantidad de resoluciones a la regulación de precios y salarios. Algunos precios se fijaron administrativamente de manera centralizada mientras otros, aunque se descentralizaron, fueron topados a través de precios máximos por un período de 6 meses. En tercer lugar, evitar terapias de shock protegiendo a grupos vulnerables y manteniendo las garantías sociales del modelo socialista.

Asimismo, a mediano plazo pretendía contribuir a consolidar las bases para alcanzar gradualmente la estabilización macroeconómica y la sostenibilidad fiscal, así como favorecer cambios estructurales, corrigiendo precios relativos y fomentando mercados regulados en un ambiente de mayor descentralización para dinamizar la actividad económica.

Sin embargo, el programa asumió una serie de supuestos distanciados de la realidad vigente en el momento en que se implementó tanto en el ámbito macroeconómico como estructural e institucional.

Era de esperar dada la magnitud del shock de oferta (drástica caída del PIB y la disponibilidad de divisas) ocasionado por la pandemia, y la trayectoria de la expansión monetaria incluso antes del ordenamiento; una reacción de la tasa de cambio y el resurgimiento de condiciones para un proceso de dolarización ya casi estructural de la economía cubana. Por consiguiente, el diferencial cambiario entre la nueva tasa oficial y la tasa del mercado informal se amplió y aceleró ante la mayor deman-

da de dólares causada por el retorno al esquema de ventas en divisas en los mercados minoristas estatales. Tal situación, profundizó los riesgos de inestabilidad macroeconómica ya apremiantes, afectando claramente la credibilidad del programa ante la opinión pública.

La convivencia de un shock de oferta, un agudo déficit fiscal y expectativas ancladas a la sobre reacción de la tasa de cambio en el mercado informal, derivaron en un galopante proceso inflacionario aún por controlar. Evitar el riesgo de inflación era ya una tarea compleja antes de la pandemia, dado el lento avance de las transformaciones estructurales y la posición fiscal, considerando además que el país no cuenta con fuentes externas estables o un prestamista de última instancia para ofrecer liquidez y palear el impacto de una reforma monetaria de tal magnitud, como ha sido el caso de otros países.

En el ámbito estructural e institucional, el ordenamiento pretendía consolidar la disciplina monetaria y fiscal, objetivo difícil de alcanzar en el corto plazo y en medio de una pandemia que demandó como se comentó con anterioridad de mayores recursos fiscales. De otro lado, la devaluación y la corrección de precios relativos, sin dudas ofrece oportunidades para las empresas eficientes, especialmente del sector transable, pero también supone un cambio estructural (intencionado con un proceso de reconversión industrial) que paulatinamente sustituya industrias obsoletas con brechas de ineficiencia insuperables. Sin embargo, estos cambios son más a mediano plazo y requieren de una política pública intencionada de reconversión industrial con el objetivo de minimizar los conflictos distributivos de no fácil solución.

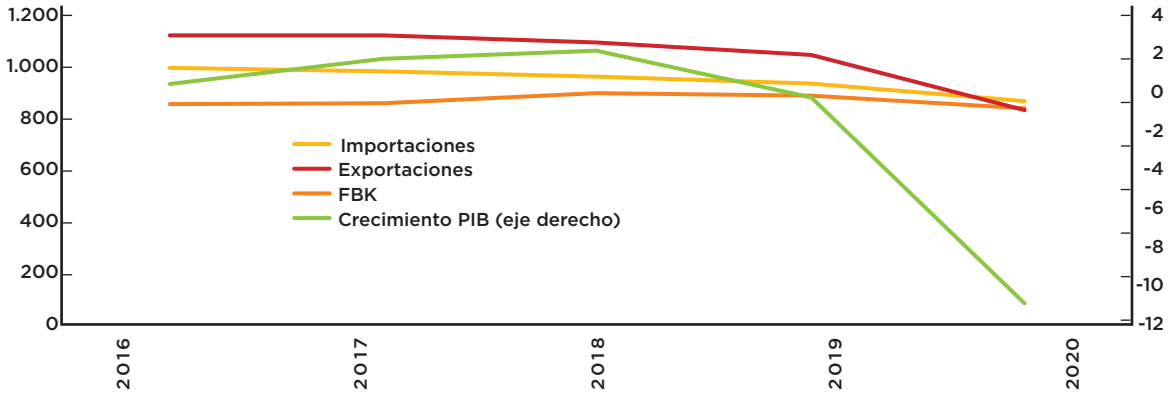
En resumen, aunque la unificación monetaria y particularmente el ajuste de la tasa de cambio era un proceso inevitable, los riesgos intrínsecos a estos procesos se magnificaron por los factores antes explicados, especialmente asociados con el inmovilismo en materia de transformación estructural e institucional a lo largo del tiempo y el shock de la pandemia. Varios estudios académicos apuntaron a la necesidad de diseñar una secuencia de ajuste cambiario gradual acompañado por un programa de estabilización macroeconómica y una transformación estructural acelerada orientada a elevar la productividad y competitividad de la economía cubana (Hidalgo y Doimeadios, 2010)

El panorama macroeconómico actual

El complejo panorama macroeconómico actual de la economía cubana supone un enorme desafío en términos de estabilización y crecimiento en los próximos años, considerando además las restricciones financieras que añade el bloqueo económico de EEUU; una condición ajena a otros países que han padecido estos problemas.

El año 2020 exhibió una manifiesta recesión con una caída de la inversión, las importaciones y exportaciones, que derivaron en un decrecimiento del 11 % en términos de PIB; cuyo impacto previsible de no cambiar las condiciones externas, podría ser persistente al menos en los próximos dos años[19].

GRÁFICO 16. INDICADORES SELECCIONADOS. PRECIOS CONSTANTES 97=100



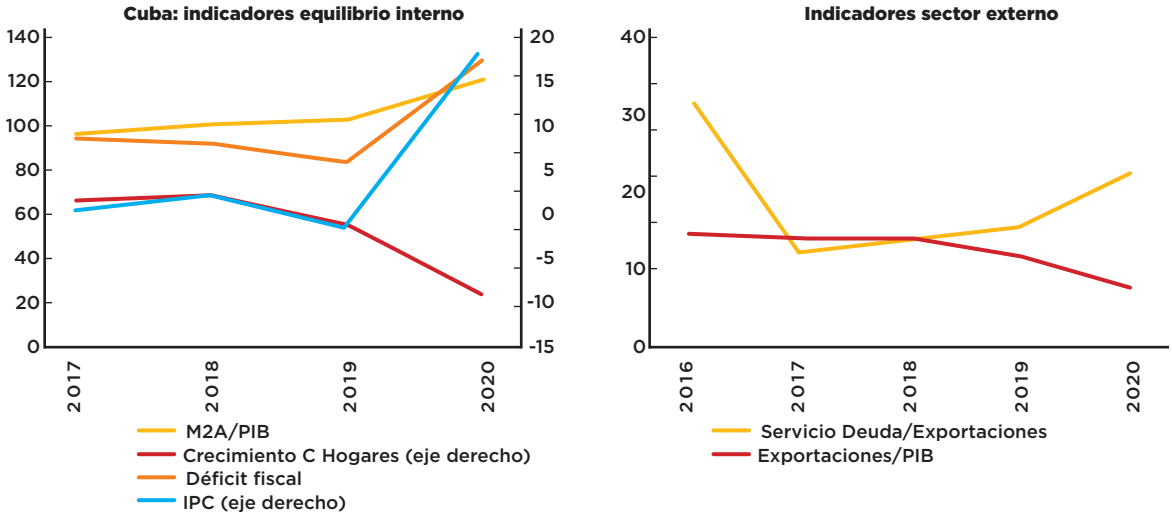
Fuente: Elaboración propia en base AEC. ONEI

19. El Gobierno ha anunciado una ligera recuperación del 2 % de la economía en el año del 2021

Asimismo, los desequilibrios internos y externos se agudizaron en el primer año de la pandemia. El déficit fiscal cuya trayectoria ya desde el 2015 se alejaba de criterios de sostenibilidad fiscal (Hidalgo: 2021), alcanzó el 17,7 % respecto al PIB, demandando una mayor expansión monetaria. En el año 2020 el agregado M2A (previo a la unificación) había crecido 2,7 en relación al 2016; representando el 121 % del PIB frente al 52,7 % en dicho año de referencia. En ello influyó el crecimiento del salario medio nominal en un 35,5% en 2020, especialmente del sector público a partir de una decisión adoptada por el Gobierno desde el año anterior; así como las subsiguientes medidas de descentralización empresarial aplicadas desde ese año.

En contraposición al comportamiento monetario y los flujos de divisas, la oferta de bienes y servicios en el mercado minoristas, en gran medida dependiente de las importaciones, mostró una tendencia decreciente desde el año 2019 y cayó abruptamente – las ventas minoristas decrecieron en un 14 % en el año 2020 - cuando se agudizó la escasez durante el período de pandemia. En estas circunstancias, en el 2020 el IPC creció 18,5% (ONEI, 2021a), mientras que el incremento de los precios agropecuarios fue de 44,7 % (CEPAL, 2021b).

GRÁFICO 17. INDICADORES DE EQUILIBRIO INTERNO Y SECTOR EXTERNO



Fuente: Elaboración propia en base AEC. ONEI

Las condiciones monetarias internas contrastan también con el comportamiento de los flujos de divisas. Como muestra el panel derecho del gráfico, entre los años 2107-2018 hay señales de fragilidad en la balanza de pagos. Como resultado, en el año 2020 el servicio de la deuda comprometió el 23 % de los ingresos por exportaciones; revirtiendo la relativa mejora observada a raíz de la renegociación que se había logrado con los acreedores.

Dado el comportamiento de los flujos de IED a escala mundial como resultado de la pandemia, y el contexto en el cual se desempeña la economía cubana, era posible esperar también afectaciones sobre los indicadores de IED en Cuba. En efecto, como se puede observar en la tabla a continuación en términos de flujos monetarios hay reducciones significativas respecto al período precedente según un reciente informe oficial publicado (ONEI:2021)[20]; aunque la cifra de nuevos negocios en modalidad de IED fue superior en el año 2020 en todas las modalidades aprobadas. Sin embargo, dada la recomposición de los flujos de comercio e inversión provocados por la COVID y su efecto recesivo a escala mundial[21], la elevada incertidumbre y la agudización de las medidas en contra de

20. Constituye la primera publicación de la ONEI con información detallada sobre IED en Cuba
21. The COVID crisis will cause a dramatic fall in FDI. Global FDI flows are forecast to decrease by up to 40% in 2020, from their 2019 value of $1.54 trillion. This would bring FDI below $1 trillion for the first time since 2005. FDI is projected to decrease by a further 5 to 10% in 2021 and to initiate a recovery in 2022. A rebound in 2022, with FDI reverting to the pre-pandemic underlying trend, is possible, but only at the upper bound of expectations (UNCTAD 2020).

Cuba del gobierno de EEUU, el escenario no resulta muy optimista respecto a mayores flujos de inversión hacia Cuba en los próximos años.

TABLA No. 1. NÚMERO DE NEGOCIOS POR MODALIDAD DE IED (U): 2019, 2020.

Indicadores	**Años**		
	2019	**2020**	**20/19 (%)**
Número de negocios con inversión extranjera	281	318	113,2
De ello: ZED Mariel	42	45	107,1
Empresas mixtas	98	103	105,1
De ello: ZED Mariel	11	13	118,2
Empresas capitales totalmente extranjero	46	50	108,7
De ello: ZED Mariel	29	30	103,4
Contratos de Asociación Internacional	137	165	120,4
De ello: ZED Mariel	2	2	100,0

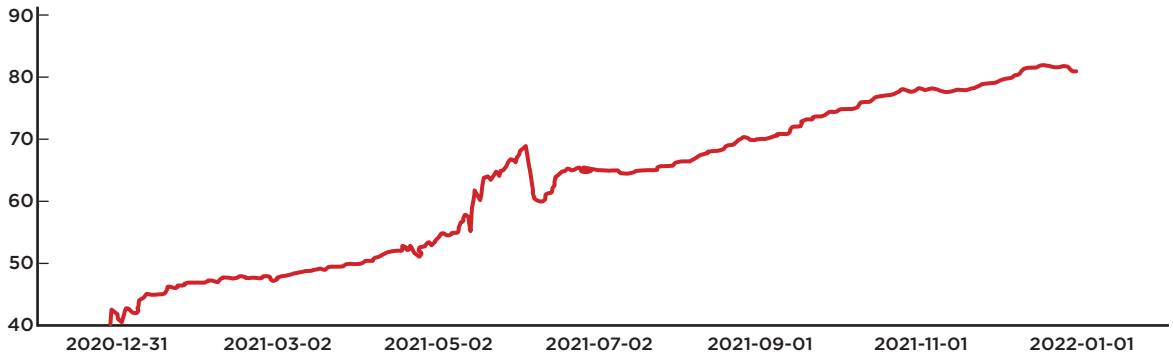
Fuente: ONEI (2021).

En el año 2021, posterior al ordenamiento monetario, la situación de las finanzas internas y externa han continuado agravándose. Lejos de lo que se esperaba, la administración Biden mantuvo intactas las duras sanciones impuestas por su predecesor, por lo que la situación de los flujos externos no mejoró. El déficit fiscal respecto al PIB se mantuvo en una proporción similar al año anterior. Como antes se explicó, al producirse la devaluación de la tasa de cambio oficial, se ajustaron los precios mayoristas y los salarios en medio de la paralización productiva y una aguda contracción de la oferta minorista.

El mercado cambiario informal reaccionó a las nuevas circunstancias caracterizadas por una contracción de los flujos de divisas y una expansión monetaria doméstica; a lo que se sumaron la escasez de oferta en los mercados de CUP, la apertura de mercados estatales en divisas, y el colapso del mercado cambiario oficial que operaba en el sector hogares (CADECA). En el siguiente gráfico, puede observarse cómo la acelerada depreciación de la tasa de cambio en el mercado paralelo fue profundizando el diferencial respecto a la nueva tasa de cambio oficial fijada en 24 cup/usd.

Previsiblemente, los precios en los mercados minoristas desregulados se alinearon a la evolución de la tasa de cambio y resurgió un dinámico mercado informal que concentra una alta proporción de las transacciones del sector hogares; al margen del control del fisco.

GRÁFICO NO. 18. EVOLUCIÓN ESTIMADA DE TASA DE CAMBIO INFORMAL EN CUBA



Fuente: tomado de (Avenida Cuba Divisas, 2021).

En el sector empresarial, si bien se han controlado las presiones inflacionarias a través del programa de ordenamiento, las condiciones básicamente monopólicas de mercado, pueden conducir a demandas de revisiones de precios en un intento por traspasar costos de ineficiencia. Vale mencio-

nar el programa de ordenamiento monetario, previó un considerable nivel de subsidios a empresas estatales irrentables. En un reciente análisis, el Ministro de Economía declaró que a pesar de avances observados en las empresas del sector exportador, más de 500 empresas estatales tuvieron pérdidas durante el año 2021y al cierre de enero del 2022 446 mantuvieron esta condición, lo que representa el 25 % del total.

No existen cifras oficiales sobre los niveles de inflación en el año 2021 posterior al programa de ordenamiento. Pero es claro que las estimaciones oficiales iniciales quedaron rezagadas frente a la realidad. Estimaciones no oficiales apuntan a un crecimiento de la inflación en el año 2021 de un 505,6 % (EIU, 2021).

En resumen, la economía cubana muestra un nuevo episodio de "inflación reprimida" expresados en situaciones de escasez, inflación en mercado desregulado, auge del mercado informal y profundización de patrón de dolarización parcial. Como antes se mencionó, dadas las situaciones de desequilibrios acumuladas en los últimos años del milenio y en medio de una pandemia, era muy difícil que el programa de ordenamiento pudiera evitar la inflación. De otro lado, queda claro también que la economía cubana no estaba preparada para una devaluación masiva y abrupta de la tasa de cambio oficial sin avanzar en otras transformaciones previas de carácter institucional y estructural. Tal y como se explicó, no en pocas ocasiones la academia sugirió un proceso gradual de ajuste cambiario que favoreciera inicialmente al sector exportador, en tanto se avanzaba en la reforma estructural y al propio tiempo se fortalecieran los dos pivotes más importantes de la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo: la disciplina financiera y fiscal (Hidalgo y Doimeadiós, 2010). Sin estos dos pivotes, será muy difícil administrar los múltiples conflictos que enfrentarán las políticas macroeconómicas en los próximos años.

LA RUTA CRÍTICA DE LA REFORMA ECONÓMICa.

La nueva oleada de medidas pos pandemia. Juan Triana

Contrariamente a lo que pudiera pensarse, el periodo que corresponde a la etapa de la pandemia – desde marzo del 2020 a la fecha- ha resultado de los más prolíficos en términos de nuevas políticas y normas para impulsar la reforma.

Como se afirma en páginas precedentes el impacto combinado de la pandemia, el reforzamiento de las medidas adoptadas por la administración Trump y asumidas por la actual administración y la incertidumbre en el comportamiento de la economía mundial, que se ha expresado en las tendencias del comercio y los precios de los comodities, la reducción sustancial del turismo y de los flujos de inversión obligaron a repensar la reforma en sus componentes principales.

Un factor interno a considerar son los propios resultados de los primeros años de puesta en marcha la estrategia aprobada en el 2017. Efectivamente, un examen de lo ocurrido con los ejes y sectores estratégicos atestigua que en los años inmediatos posteriores no se logró la dinámica necesaria. A continuación se sintetiza lo ocurrido (Blanco y Triana, 2021):

Gobierno eficaz socialista e integración social; de una parte, se logró garantizar la sobrevivencia del país e incluso mejorar la posición en el ranking del índice de Desarrollo Humano; de otra, nuevas manifestaciones de pobreza y desigualdad, asociadas por ejemplo al cuidado y al acceso a alimentos se agudizaron.

Transformación productiva e inserción internacional; si se atiende a lo que se definió al respecto es posible afirmar que no ocurrieron variaciones sustanciales; el patrón de especialización industrial sigue basado en lo fundamental en productos de industrialización primaria, mientras el sector servicios no ha logrado generar ecosistemas que promuevan cambios relevantes, de esta suerte la movilidad en el empleo no se ha dirigido hacia las ramas de mayor productividad (Torres, 2019).

Infraestructura; se han realizado inversiones significativas en agua, electricidad, telecomunicaciones, transporte ferroviario, puertos, muestran dinamismo si se compara con

años anteriores (Galeano, 2019), pero no se ha logrado reducir la brecha en infraestructura . El sector de las telecomunicaciones es el que muestra avances mayores. De esta suerte, la brecha de infraestructura sigue teniendo un peso importante en las aspiraciones de desarrollo.

Potencial humano, ciencia, tecnología e innovación; aspectos relevantes que reflejan deudas al respecto son los siguientes; no se ha podido, «desarrollar el potencial humano de alta calificación y garantizar condiciones para su protección y estabilidad» (Gózales, 2019) ; si se atiende a la complejidad tecnológica de los bienes de exportación, entonces es posible afirmar que el impacto de la ciencia, la tecnología y la innovación en el desarrollo económico y social está aún lejos de las necesidades reales que el país tiene; también ha crecido la dependencia tecnológica del país, lo que permite afirmar que la incorporación de la innovación como en factor decisivo del crecimiento y la transformación productiva fue y es una asignatura pendiente.

Recursos naturales y medio ambiente; los gastos del presupuesto asociado a este eje muestran cierto estancamiento en el periodo 2016-2019 (Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), 2021, pág. cap. 2) sin embargo, es posible afirmar que, desde el punto de vista normativo, fueron años de construcción de un sistema de normas decisivo para encauzar el desarrollo de forma amigable con el medio ambiente.

Desarrollo humano, equidad y justicia; fueron cuatro los objetivos generales definidos para este eje en los documentos de la estrategia diseñada. Siendo este uno de los ejes donde se concentra una parte decisiva de la obra de la Revolución desde 1959, resulta significativo que los hechos confirmaron una distancia significativa entre propósitos y resultados. Al respecto, el crecimiento de la emigración, el aumento de las familias en riesgo y el deterioro del salario real (Zabala y Echevarría, 2019) evidenciaron la necesidad de introducir correcciones significativas que se van a materializar en los años post pandemia.

En cuanto a los sectores identificados como estratégicos, un análisis pormenorizado tomaría un espacio excesivo para los propósitos de este artículo, no obstante, se ha señalado que "resulta cuestionable el rol estratégico que la mayoría de los sectores elegidos ha desempeñado en la economía nacional si con el resultado de su desempeño se pretendía impactar de forma decisiva en los ejes estratégicos y conducir a la visión de país" (Blanco y Triana, 2021)

En resumen, tanto desde la perspectiva de los resultados macroeconómicos como del avance de la reforma económica es posible plantear que Cuba enfrentó la pandemia en condiciones de altas restricciones de recursos, sin haber podido poner práctica de forma plena su estrategia de desarrollo y con condiciones externas muy adversas. Los resultados macroeconómicos que se describen en el epígrafe anterior confirman dicha afirmación.

La pandemia de COVID-19 funcionó como un catalizador que generó ciertos consensos importantes:

1) Consenso a nivel de los tomadores de decisiones en acelerar las reformas.
2) Acciones directas para echar a andar un modelo de «triple hélice»: gobierno–ciencia e innovación–empresa estatal y sector no estatal, basado en la experiencia de la lucha contra la pandemia de COVID-19.
3) Acciones de política para fomentar la expansión del sector no estatal y promover la relación entre los diferentes actores económicos.
4) Normas y acciones para empoderar a los municipios.
5) Percepción del riesgo de la inercia.

Como respuesta a la situación provocada por la pandemia se adoptan dos documentos – el primero en julio y el segundo en octubre – dirigidos a actualizar la estrategia aprobada en el 2017 ajustándola a las nuevas condiciones generadas por la pandemia de la COVID-19.

Los principios de la referida actualización de la estrategia (ver cuadro 1) no se diferencian esencialmente de los ya contenidos en el primer documento de la Conceptualización.

CUADRO 1. PRINCIPIOS DE LA ESTRATEGIA

- Mantener la planificación centralizada.
- Defender la producción nacional y desterrar la mentalidad importadora.
- Regulación del mercado, principalmente por métodos indirectos.
- Complementariedad de los actores económicos
- Papel dinamizador de la demanda interna para la economía.
- Dotar de mayor autonomía de gestión al sector empresarial.
- Implementar aspectos claves, fundamentalmente en relación con las formas de gestión y propiedad, el redimensionamiento del sector empresarial, el sector no estatal y la adecuada relación que tiene que haber entre ambos.
- Incentivar la competitividad, garantizando la utilización eficiente de los recursos materiales y financieros, el ahorro, el incremento de la eficiencia y la motivación por el trabajo.
- Política ambiental activa en armonía con el ordenamiento social.

Fuente: "Cuba y su desafío económico y social. Síntesis de la Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19"

La estrategia actualizada descansó sobre tres ejes transversales los cuales son: la regulación del mercado, la competitividad y la innovación y la complementariedad entre los actores económicos. Los seis «motores» del proceso fueron identificados como: la empresa estatal socialista, las cooperativas agropecuarias, las cooperativas no agropecuarias, los trabajadores por cuenta propia (TCP), las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYPES) y la inversión extranjera directa (IED). Mientras, los sectores estratégicos se convirtieron en áreas claves y crecieron hasta dieciséis (MEP 2020).

Fueron definidas además acciones / medidas para cada una de las áreas claves y se propuso la creación de varias organizaciones: un Consejo Económico donde participarían los organismos de la administración central de la economía; una estructura para la dirección del Sistema Empresarial Estatal, así como de cooperativas de diverso tipo; y desarrollar entidades financieras, ya sean bancarias o de otro tipo, para una mejor administración de los recursos financieros, tanto en el nivel de Gobierno central como en los territoriales.

CUADRO 2. ÁREAS CLAVES

1. Producción de alimentos;
2. Agroindustria azucarera y sus derivados;
3. Turismo;
4. Servicios profesionales;
5. Salud;
6. Industria farmacéutica, biotecnológica y producciones biomédicas;
7. Telecomunicaciones;
8. Construcciones;
9. Energía;
10. Logística integrada de transporte, almacenamiento y comercio eficiente;
11. Logística integrada de redes e instalaciones hidráulicas y sanitarias;
12. Industria manufacturera;
13. Comercio interior;
14. Comercio exterior;
15. Sistema financiero;
16. Política de empleo y salarios, seguridad y atención social.

Fuente: "Cuba y su desafío económico y social. Síntesis de la Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19"

De los tres ejes transversales definidos, el primero de ellos, la "regulación del mercado" pareciera ser el que enfrenta mayores retos hoy, atendiendo a la persistencia de métodos administrativos, no solo en la fijación de precios sino también en la asignación de recursos y elevada discrecionalidad en la toma de decisiones, en especial a niveles micro y mesoeconómicos. Junto a este ejercicio de ade-

cuación de la estrategia a nuevas condiciones restrictivas,[22] discurrió otro normativo, mucho más intenso, que materializó algunas de las medidas propuestas, creando un marco de regulaciones que incuestionablemente amplía los espacios de actuación tanto de las relaciones de mercado, como de todos los agentes económicos.[23] Seguidamente se listan las más relevantes:

- Sustitución de la lista positiva de trabajos que pueden ser desempeñados de forma privada (TCP) por una lista negativa. Ello amplió significativamente el espacio del sector privado, aun cuando permanecieron restricciones al ejercicio de ciertas profesiones.
- Medidas para flexibilizar el funcionamiento de la empresa estatal socialista y permitirle mayor autonomía de gestión.
- Adopción del Sistema de Gobierno Basado en la Ciencia y la Innovación
- Ampliación del número de empresas estatales con facultades de exportación e importación.[24]
- Autorización a los actores no estatales a importar bienes (a través de empresas estatales) y posteriormente autorización a pagar sus importaciones desde cuentas en el exterior.
- Creación de los parques científicos-tecnológicos con amplias facultades para promover proyectos de innovación, materializar negocios con todos los actores y fomentar encadenamientos productivos especialmente enfocados hacia tecnologías de mayor complejidad.
- Promulgación de las normas que permiten crear MIPYMES y de los mecanismos para su aprobación relativamente expedita.[25]
- Aprobación de normas que permiten a los bancos nacionales conceder créditos en moneda nacional y en divisas a las formas de gestión no estatales (FGNE).
- Aprobación de una institución financiera no bancaria mixta (de capital español y cubano) para la concesión de créditos en divisas a las FGNE.
- Lanzamiento de la política para el desarrollo local y la creación de las normas correspondientes que amplían las facultades de los gobiernos locales y promueven la creación de Proyectos de Desarrollo Local en todas las actividades.
- Aprobación de 63 medidas para dinamizar el sector agropecuario
- Aprobación de 93 medidas para rescatar la industria azucarera.

La complementariedad entre los actores económicos es donde más se ha avanzado a partir de las cuarenta y tres medidas promulgadas para el sector empresarial estatal, de la creación de MIPYMES y de la flexibilización del marco normativo.

De igual manera, las medidas que «facilitan» la exportación e importación y aquellas otras que permiten a las empresas mixtas contratar servicios y productos al sector no estatal, facilitan esa relación, aun cuando es posible afirmar que la persistencia de prejuicios, el desconocimiento de las nuevas medidas por parte de los empresarios y la propia incertidumbre que han generado los aprendizajes anteriores, con una cultura proclive a la espera de orientaciones y baja asunción de riesgos, no han permitido aprovechar las potencialidades reales y, a la vez, han reducido el impacto de las posibles sinergias.

Una lectura desde los «motores» permite afirmar que la empresa socialista y las cooperativas agropecuarias parecen ser las que menos han podido aprovechar los espacios abiertos, mientras, las cooperativas no agropecuarias, los TCP, los negocios con inversión extranjera directa y las MIPYMES parecen estar en mejores condiciones.

Es posible percibir cierta distancia entre el marco normativo que las nuevas medidas han creado y la capacidad de los actores económicos para aprovechar plenamente las nuevas oportunidades. Ello está asociado a la permanencia de normas, culturas y prácticas de períodos anteriores.

---

22. Es conveniente tener presente que en el lapso de tiempo que va de octubre del 2020 a julio del 2021 se combinan dos hechos, una segunda ola de la COVID mucho más agresiva que la primera y la puesta en práctica del ordenamiento monetario en enero, que enrarecieron el contexto en el que había de ser aplicada la estrategia.
23. Ello contrasta con la "actualización" de la conceptualización que se aprueba en el VIII Congreso, donde es posible apreciar la intención de poner límites a la expansión del mercado y de los espacios a las formas de gestión no estatales, por ejemplo, el concepto de medios de producción fundamentales, deja a criterio del estado decidir cuáles son estos.
24. En la actualidad son más de sesenta, que incluye la creación de MIPYMES estatales para ofrecer este servicio a todos los actores.
25. Desde septiembre 20 a la fecha se han creado más de 2 300 MIPYMES.

La estabilización macroeconómica: un proceso necesario. Vilma Hidalgo

Considerando el tenso panorama macroeconómico descrito con anterioridad y la persistencia de los desequilibrios macroeconómicos se impone con urgencia implementar un programa de estabilización. Los desafíos son ciertamente inmensos agravados por las restricciones de financiamiento externo, pero de no enfrentarlos será difícil superar el círculo vicioso de estancamiento en el que se encuentra atrapada la economía cubana.

Hay que tomar en cuenta que las condiciones inflacionarias descritas no son resultado solamente del shock de oferta a raíz de la pandemia sino también de la profunda brecha fiscal acumulada y las consecuentes monetizaciones. Se suma a ello, por un lado, una presión de costos derivado de la devaluación de la tasa de cambio en un ambiente empresarial más desregulado, sin que aún se hayan ocurrido los cambios estructurales a favor de industrias y estructuras de mercado más eficientes. La actual demanda de trabajadores y empresas por elevar los salarios nominales y precios, en un intento por evitar el deterioro en términos reales de los ingresos, alimenta aún más el espiral inflacionario en circunstancias de escasez de oferta de bienes. De otro lado, la economía ha alcanzado altos niveles de informalidad, incentivando precios de especulación alejados de cualquier referente racional de equilibrio.

La persistencia y magnitud de inflación profundiza el patrón ya casi estructural de dolarización parcial de la economía, fenómenos que ha sido muy difícil de revertir en el caso cubano. Como se comentó, las trayectorias insostenibles de los balances fiscales y externos, han generado expectativas negativas respecto a la capacidad para cumplir compromisos financieros, elevando la percepción de riesgo y así la posibilidad de refinanciamiento de deudas; sin la cual resultará muy difícil superar el estancamiento económico.

La devaluación y unificación de la tasa de cambio concebido en el ordenamiento - sin un colchón de financiamiento externo para amortiguar su impacto - requería de un ajuste políticamente inviable. En estas circunstancias el presupuesto sigue cargando con el peso de empresas irrentables y no ha sido posible establecer un esquema de convertibilidad de la moneda. La dualidad monetaria afloró nuevamente cuando la tasa de cambio reacción alejándose de la nueva tasa de cambio oficial. Aun cuando se redujo el diferencial cambiario respecto al período previo, no se pudo corregir a plenitud la distorsión de precios relativos prevaleciente afectando el proceso de asignación de recursos, así como la competitividad del sector exportador.

La estabilización es una tarea compleja y su éxito dependerá en gran medida de la capacidad para acompañarla de un acelerado programa de transformación estructural y marcos institucionales para fortalecer disciplina fiscal y financiera. Exige diseñar secuencia, monitorear y evaluar impactos en cada etapa hasta converger a objetivos definidos en un plazo prudencial, para lo cual hay que continuar perfeccionando los mecanismos de gestión macroeconómica y coordinación entre el plan, el presupuesto y la programación monetaria[26].

Este enfoque integral es imprescindible para flexibilizar los usuales conflictos entre objetivos económicos como el impacto recesivo de un ajuste fiscal, los riesgos inflacionarios de correcciones cambiarias, los costos de corto plazo de restructurar el gasto público a favor de la inversión, entre otros. Pero especialmente se requiere conciliar objetivos de mediano plazo con emergencias de corto plazo desde una perspectiva de economía política, administrando adecuadamente los conflictos distributivos. Ello podría justificar cierto grado de gradualismo siempre que no signifique posponer medidas inevitables, sino trazar trayectorias plurianuales para converger a metas definidas en un tiempo razonable.

El programa de estabilización deberá a corregir los siguientes problemas:

1. Hiperinflación y patrón de pérdida de poder adquisitivo de la moneda.
2. Vulnerabilidad fiscal en un clima de ablandamiento financiero

26. Un intento al respecto es la actual gestión de programas donde convergen todos los decisores de política relevante para los proyectos que se impulsan.

3. Sostenibilidad externa ante insuficiente ahorro interno para financiar inversión en condiciones de restricciones de acceso a financiamiento externo

Más allá de algunas claves para diseñar un programa antinflacionario, el caso cubano justifica una combinación de políticas de demanda y oferta calibradas acorde a la evolución de la economía. La corrección del déficit es necesaria pero también un mayor protagonismo del sistema financiero para acompañar la reactivación y transformación estructural a favor de nuevas empresas innovadoras y eficiente canalización de flujos externos. Asimismo, para para reducir el actual conflicto entre crecimiento y equilibrio externo habrá que flexibilizar los controles cambiarios para el sector exportador y de sustitución de importaciones.

No hay duda que las anclas cambiarias son eficaces para fijar expectativas de precios en un programa antinflacionario, especialmente en condiciones de alto grado de apertura externa y de dolarización, como es el caso de la economía cubana. Pero siendo realista alinear y estabilizar la tasa de cambio es un objetivo difícil de alcanzar de manera inmediata. Por lo tanto, hay que acudir a otros mecanismos transitoriamente. Como antes se comentó, el ordenamiento pretendía fijar la tasa de cambio, los salarios (atados a una canasta básica) y los precios mayoristas en un rango determinado por sectores. Pero en la práctica, frente a los episodios de creciente inflación, estos se han ido acomodando en el afán de evitar el deterioro de ingresos de las empresas y familias; alimentando con mayor fuerza el círculo inflacionario. Si se quiere frenar este comportamiento el gobierno debería transitoriamente mantener la regulación de los precios mayoristas de las empresas estatales, al menos hasta que la economía muestre señales de una mayor recuperación; así como también fijar precios claves vinculados a energía, agua, gas y otros servicios públicos. Estas anclas de precios también podrán flexibilizarse en la medida en que se desarrollen los mercados internos, se reduzcan las estructuras monopólicas hoy predominantes y surjan nuevas industrias más expuestas a la competencia internacional.

No obstante, con el propósito de lograr la estabilidad cambiaria, hay que avanzar hacia un nuevo esquema cambiario. Dadas las condiciones de partida, sería recomendable diferenciar dos etapas. En una primera etapa, mantener el segmento del sector hogares limitado a transacciones corrientes bancarias, del segmento empresarial. En la medida en que se logre la convergencia entre ambas tasas de cambio y se reduzca el grado de dolarización de la economía[27], podría transitarse hacia un único régimen cambiario.

En el mercado cambiario de los hogares, la tasa debe expresar las condiciones reales de oferta y demanda de divisas[28], reduciendo al propio tiempo el riesgo bajo el cual opera el mercado informal. Es de suponer que, con el avance del programa de estabilización, la recuperación económica y el consiguiente mejor abastecimiento de los mercados de consumo en moneda doméstica, la tasa de cambio pueda alinearse a la baja respecto a su valor actual en el mercado informal. En el circuito empresarial, habrá que introducir un régimen de convertibilidad, pero limitado a un grupo de empresas sanas vinculadas al comercio exterior. Los controles cambiarios deberán limitarse a definir reglas transparentes para establecer quiénes acceden y para qué tipo y magnitud de operaciones acceden. Aunque en principio opere el mecanismo opere con la tasa de cambio oficial, podrán introducirse operaciones al margen para ajustar paulatinamente la tasa atendiendo a las condiciones de la economía. Como resultado de la transformación estructural y la mayor disciplina financiera y fiscal, podrán ampliarse los espacios de concurrencia hacia el resto del universo empresarial.

Una vez la economía esté en condiciones de transitar a la segunda etapa, posiblemente el régimen monetario resultante se sustente en una reducida banda cambiaria y mecanismos más laxos y eficientes de controles cambiarios, para permitir cierta actuación de la política monetaria en los marcos de una proporción estable de oferta monetaria respecto a las reservas internacionales.

En materia fiscal es clave colocar los déficits en trayectoria sostenibles, coherente con una meta definida respecto a la relación deuda/PIB. Esta puede ser más o menos conservadora en los primeros años, pero lo más importante sería establecer compromisos plurianuales a fin de ofrecer una cla-

27. Este podría medirse a partir de dos indicadores: ponderación del consumo en CUP respecto al consumo total, y proporción de depósitos en divisas respecto al total.
28. En los años noventa se logró estabilizar en una banda implícita la tasa de cambio en el circuito hogares

ra señal de sostenibilidad en un tiempo no mayor a cinco años. Cálculos preliminares aconsejan que el déficit fiscal debe converger gradualmente a través de metas plurianuales hacia valores alrededor del 3 % para estabilizar la deuda por debajo del 50 %[29]. No se trata de una tarea fácil considerando la actual posición fiscal y la dimensión del sector público y dependerá mucho del avance de las transformaciones estructurales. La modernización productiva debe dinamizar los ingresos fiscales ampliando base tributaria y eliminando la informalidad; debe también aliviar la actual carga sobre el presupuesto de subsidios empresariales y de exceso de gastos burocráticos. Si bien son enormes los desafíos en términos de gestión fiscal, no menores son aquellos requeridos para cambiar las reglas del juego a fin de consolidar la disciplina financiera y fiscal. Los actuales vacíos institucionales impiden cambiar la relación de las empresas con el Estado caracterizada por un exceso de garantías implícitas y explícitas y una arraigada conducta de irrespeto a los contratos.

La calidad del ajuste dependerá también de la capacidad para reorganizar la administración pública, y hacerla más funcional al nuevo entorno de descentralización territorial y empresarial y el adecuado balance entre planificación y mercado al que se aspira. Desde el punto de vista de la eficiencia y eficacia del gasto público, no procede mantener la estructura actual con recortes presupuestarios, sino repensar las fronteras entre ministerios globales y sectoriales, y entre estos últimos y las correspondientes empresas subordinadas; o entre delegaciones territoriales ministeriales y autoridades locales; con el propósito de reducir el actual el actual solapamiento de funciones y objetivos múltiples difíciles de gestionar. Si el ajuste se concentra en gastos administrativos y subsidios empresariales, los márgenes de maniobra serán mayores para no afectar el gasto social ni comprometer partidas con impacto en el crecimiento a mediano plazo, como la inversión tecnológica, infraestructura y en actividades de innovación y desarrollo.

Resulta imprescindible, implementar una política de deuda pública gestionada por un dispositivo especializado y competente, para garantizar su sostenibilidad y el estricto cumplimiento de los compromisos a corto y largo plazos. Hay que internalizar de manera realista los costos financieros (tasas de interés) y los costos económicos (tensiones de liquidez, riesgos de refinanciamiento, volatilidad del servicio de la deuda); y mantener vigilancia sobre indicadores de vulnerabilidad: ratio deuda pública e ingresos tributarios, proporción de deuda externa/interna respecto a exportaciones/PIB, servicio de la deuda/exportaciones, promedio de vencimiento de la deuda/refinanciamiento, entre otros.

Una correcta gestión de la deuda pública permitirá flexibilizar paulatinamente las restricciones monetarias y acomodarlas mejor al objetivo inflación; para lo cual la política monetaria tendrá que desarrollar sus instrumentos. En las condiciones actuales, caracterizadas por sendas explosivas de deuda y tasas de interés reales negativas, es muy difícil aspirar a colocar bonos más allá de la práctica actual con el sistema bancario. Mientras que la dominación y posición fiscal actual, restringe la actuación de la política monetaria en particular impidiendo ajustar la tasa de interés.

Finalmente será necesario mejorar la inserción en los mercados financieros internacionales para garantizar fuentes externas estables que ofrezcan liquidez para suavizar el componente cíclico y permitan financiar inversiones a favor del crecimiento. No hay dudas que, en el caso cubano, esta restricción es un obstáculo ya que el ahorro interno es insuficiente para cerrar las brechas tecnológicas y de infraestructura en sectores claves como la agricultura y la industria. Como es conocido, los saltos de productividad fruto de reformas estructurales no suelen ocurrir de la noche a la mañana, y la inversión de calidad es clave para acompañarlos.

Como ha sido reiterado el gobierno es un hecho que la economía cubana requiere cerrar la brecha ahorro- inversión con flujos de capitales de IED para sostener el crecimiento económico. Las sucesivas leyes de IED han ampliado los incentivos tributarios pero la proporción de estos flujos respecto al PIB sigue estando por debajo de las expectativas. Hoy se requieren otros tipos de incentivos más enfocados a la estabilidad económica, clima de negocios, garantías de pago al socio externo y otros instrumentos que permitan reducir el riesgo país y acceder a mayor financiamiento externo.

---

29. En (Hidalgo V. , Sostenibilidad fiscal en Cuba: una perspectiva institucional , 2021) se construyen varios escenarios a partir de estimaciones de crecimiento y costo del financiamiento para definir el déficit primario que permite estabilizar deuda

Teniendo en cuenta los problemas enfrentados por el país en materia de deuda externa, sería aconsejable jerarquizar una política de gestión de deuda externa, creando un comité interinstitucional que perfeccione los mecanismos actuales de asignación, ejecución y monitoreo del financiamiento externo; en particular evaluando el impacto de las inversiones que se financian. Habría que evitar el deterioro de indicadores como la deuda externa/interna respecto a exportaciones/PIB, servicio de la deuda/exportaciones, promedio de vencimiento de la deuda/refinanciamiento, entre otros asociados a señales de vulnerabilidad. Conjuntamente con estos esfuerzos habrá que explorar la posibilidad de inserción en organismos financieros internacionales, aprovechando mejor los espacios regionales[30].

Resumiendo, el programa de estabilización macroeconómica resulta impostergable para preservar la estabilidad económica necesaria para el crecimiento en los próximos años. Definitivamente, es una de las tareas más complejas pues tendrá que enfrentar las tensiones derivadas de los conflictos redistributivos que supone. En consecuencia, no puede ser una pieza aislada sino parte de un complejo entramado de transformaciones secuenciales, coherentes e integrales; donde posiblemente las reglas del juego en las que se desenvuelve sea el factor más relevante. Ignorar esta perspectiva institucional, "puede conducir a una interpretación ilusoria de las opciones de política que pueden ser efectivamente viables y convenientes" (Bergara, 2015)

La transformación productiva en los próximos años. Juan Triana

La transformación productiva (y la inserción internacional) es uno de los seis ejes estratégicos originales en los que descansa el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030. Fue definida como un proceso que debe "desplazar el esfuerzo fundamental de la actividad económica hacia nuevas actividades con mayor conocimiento y tecnología; realizar las transformaciones y ajustes necesarios al interior de cada sector, en especial de aquellos considerados como estratégicos, y modificar el modelo de especialización y participación en la economía internacional" (Partido Comunista de Cuba, 2017, pág. 20)

Cualquier esfuerzo por proyectar / imaginar / adelantar ideas acerca de la transformación productiva futura debería considerar el contexto en el cual debe producirse dicha transformación, junto a la experiencia internacional al respecto, y lógicamente evaluar lo alcanzado hasta este momento.

En cuanto al contexto, tanto nacional como internacional, tal cual se ha demostrado en epígrafes anteriores, estarán caracterizados por fuertes restricciones en términos de recursos y acceso a flujos internacionales de financiamiento, y la vez por la pervivencia de distorsiones cambiarias y monetarias, fuertes restricciones en términos de recursos autóctonos y la creciente participación de nuevos actores económicos.

Aun cuando los propósitos que encierra la definición asumida de transformación productiva corresponden más al mediano plazo que al corto plazo, es posible afirmar que cuatro años después de haber sido aprobada, no es posible identificar como una tendencia predominante el desplazamiento de la economía hacia nuevas actividades con un peso decisivo del conocimiento y la tecnología[31] predominando todavía en la estructura económica industrias y productos de baja composición en términos de conocimiento y tecnología; de igual forma, no puede verificarse como una tendencia predominante el desplazamiento dentro de cada sector hacia patrones tecnológicos más complejos; a la vez, el modelo de participación en la economía internacional se modificó, al menos en parte, debido a la creciente participación de los servicios, proceso iniciado con el desarrollo de la industria turística y consolidado luego con los servicios médicos.[32] La industria farmacéutica biotecnológica es el otro sector que introdujo cambios en el patrón de inserción internacional, en este caso en la exportación de bienes.

---

30. Cuba es miembro de Banco Centroamericano de Desarrollo y aunque no es miembro de CAF hubo una política de acercamiento en el período 2016-18
31. Es cierto que Cuba puede exhibir un poderoso sector biotecnológico, sin embargo, también lo es que su desarrollo comenzó en los años ochenta del siglo pasado y las principales inversiones fueron realizadas en la década del noventa.
32. Es importante notar que mientras el turismo lo hizo en condiciones de desventaja en competencia dentro del mercado internacional, la participación de los servicios médicos en las exportaciones se realizó en condiciones especiales bajo acuerdos gubernamentales.

Los cinco objetivos generales definidos para la transformación productiva y la inserción internacional, fueron: lograr un alto y sostenido crecimiento de la economía, que asegure el desarrollo; fomentar una estructura productiva diversificada, eficiente, eficaz y sostenible; impulsar la participación dinámica, eficiente y diversificada en los mercados internacionales; lograr una mayor integración entre los actores económicos del país, que dé respuesta oportuna a las demandas del mercado interno, tanto del sector productivo como de la población; generar empleos suficientes y productivos.

Tal como se ha demostrado en epígrafes anteriores, un balance de los resultados macroeconómicos, de la participación sectorial en el PIB, de la estructura de las exportaciones y la participación en el comercio internacional, de los aportes de la IED y del surgimiento de nuevos productos de alto valor agregado confirmaría la existencia de importantes deudas en el camino de la transformación productiva deseada que conduzca a una inserción internacional de mayor calidad.

Lo que resulta paradójico en este caso es que, si compara el programa diseñado, implícitamente contenido en los objetivos generales y específicos, se constata que el mismo contenía los aspectos claves que, al menos en teoría se han propuesto como vía para alcanzar dicha transformación. De esta suerte, pensar en la transformación productiva y su rol en el desarrollo de Cuba en los años futuros supone más que un nuevo diseño, lograr que lo diseñado se materialice en políticas económicas coherentes con esos propósitos.

A continuación, y de forma muy agregada, se avanzan algunas ideas respecto a posibles aspectos a mejorar en el futuro.

La calidad y la consistencia de las políticas públicas parece ser en un factor decisivo; la inestabilidad macroeconómica y su impacto negativo en el crecimiento económico; la calidad de las instituciones, en especial en lo relativo a la inestabilidad de las reglas de juego y a la excesiva burocracia que ha caracterizado el diseño institucional; la apertura efectiva al comercio internacional, en particular cambiar el foco de la priorización de la sustitución de importaciones hacia la sustitución de exportaciones y políticas efectivas de apoyo a la innovación parecen ser necesarias y explícitamente incluidas dentro de una nueva matriz para lograr la transformación productiva que conduzca al desarrollo económico en plazos aceptables social y políticamente.

Temas relevantes en el futuro de una agenda de transformación productiva deben ser la coordinación, la cooperación y la competencia entre todos los actores de la economía y lógicamente el diseño y puesta en práctica de políticas públicas que las promuevan. Junto a ello, la dimensión local de la transformación productiva debe ser prioritaria atendiendo a la decisión de empoderar a los municipios como parte del nuevo sistema de gestión de gobierno basado en la ciencia y la innovación.

La asignación correcta de los recursos autóctonos de inversión es también decisiva. Lo que se comprueba hoy cuando se examinan los datos es una falta de coherencia significativa entre el objetivo de la transformación productiva y la asignación de los recursos de inversión tal cual muestra la tabla 2.

De igual forma, captar flujos mayores de inversión extranjera es decisivo. Al respecto, modernizar la ley de inversiones extranjeras, ponerla a tono con los estándares internacionales y lograr que la norma se convierta también en un incentivo para las nuevas formas de gestión no estatales, debe estar en la agenda futura de la transformación productiva. La experiencia demuestra además que es necesario que esa inversión extranjera directa sea de "calidad" en un doble sentido, que contribuya a mejorar la calidad de la inserción internacional actual y a la vez que genere derrames hacia el resto de los sectores de la economía nacional[33] y produzca un efecto arrastre sobre los mismos hacia niveles tecnológicos de mayor complejidad.

33. En la Ley 118 este propósito está explícito. En el caso de Cuba, los mayores problemas al respecto no se encuentran en la Ley 118, si no en el resto del marco institucional, el cual era hasta hace apenas dos años excesivamente restrictivo, algo que ha ido para menos en la actual etapa de las reformas.

TABLA 2. PRESUPUESTO DEL ESTADO. VALORES ABSOLUTOS ACUMULADOS 2016-2020 Y ESTRUCTURA POR SECTORES

	2016-2020	Estructura
Total	**42.420,20**	**100,00%**
Agricultura	2.422,90	5,71%
Pesca	93,30	0,22%
Minas y canteras	1.413,00	3,33%
Industria azucarera	1.035,20	2,44%
Industra manufactuirera	4.166,40	9,82%
Electricidad, gas, agua	4.540,70	10,70%
Construcción	3.481,20	8,21%
Transporte, comunicaciones, almacenes	3.437,90	8,10%
Comercio	1.563,60	3,69%
Intermediación financiera	9,10	0,02%
Hoteles y restaurantes	816,80	1,93%
Actividad inmobiliaria	15.541,60	36,64%
Administración pública	1.673,60	3,95%
Ciencia e innovación	366,30	0,86%
Educación	354,50	0,84%
Salud publica y asistencia social	721,00	1,70%
Cultira y deporte	404,20	0,95%
Otras actividades	379,30	0,89%

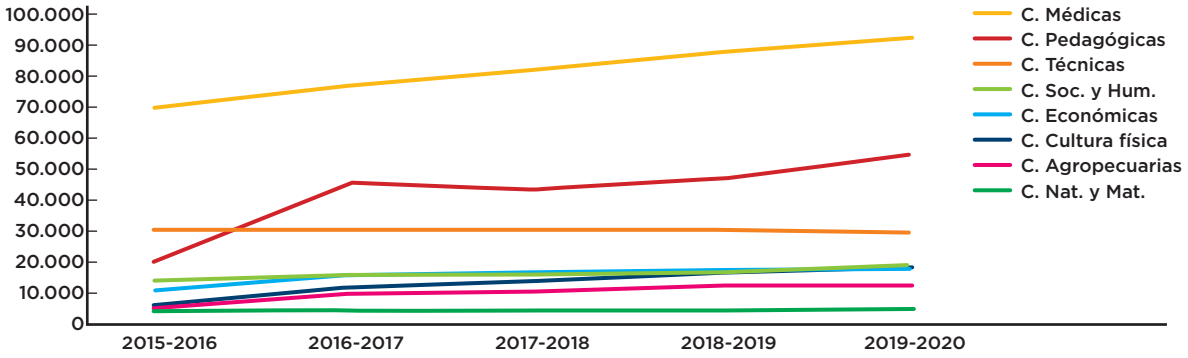
Fuente (Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), 2021)

La innovación se reconoce también como decisiva si se persigue que la transformación productiva resulte en ganancias de productividad de largo plazo e impacte positivamente en el crecimiento y en el desarrollo. La institucionalidad que se ha ido creando en este último año en Cuba puede ser un factor muy positivo, en especial el Consejo Nacional de Innovación.

Debe tenerse presente también que la existencia de los nuevos actores como las MIPYMES, las cooperativas y los Proyectos de Desarrollo Local, son también fuente importante de innovación. En este sentido, existe cierta asimetría entre el esfuerzo de construcción institucional y los fondos dedicados al sector de la ciencia y la innovación, tal cual se puede observar en el presupuesto del Estado (menos del 1% del gasto total, ver tabla 2), si bien es cierto que las empresas estatales también dedican recursos a este propósito.

Otro de los aspectos decisivos en la agenda futura de la transformación productiva es la educación. Aun cuando Cuba goza de ciertas ventajas adquiridas, no lo es menos que durante estos últimos treinta años se han producido cambios que han afectado la calidad de la educación en todos los niveles: primario, secundario, técnico y superior (Tejuca y Echevarría, 2017) Se trata no solo de un tema cuantitativo sino fundamentalmente cualitativo. En el caso de la educación superior, las carreras técnicas no experimentan incrementos de matrícula desde el curso 2016, tal cual refleja el gráfico 19.

GRÁFICO 19. MATRÍCULA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR CUBANA POR ESPECIALIDADES



Fuente: (Tejuca, Impacto de la COVID 19 en la educación superior: desafíos, 2021)

El otro aspecto a considerar es el de la creciente emigración de personal calificado, la cual se ha incrementado en los últimos dos años y que tiene un efecto negativo innegable en la capacidad del sistema productivo, en tanto la asimilación tecnológica y el incremento de la productividad depende de las destrezas y conocimientos adquiridos por los trabajadores y una buena parte de ellos es, en lo fundamental, conocimiento tácito adquirido tras años en el ejercicio de la profesión. En ese sentido, en una agenda futura para la transformación productiva, las políticas migratorias deberían tener un espacio propio.

En resumen, una futura agenda de transformación productiva para el desarrollo requerirá de un examen crítico profundo de lo ocurrido con este eje estratégico, de una mejora sustancial en el diseño de políticas públicas, de mejorar la calidad de la institucionalidad y de la coordinación de políticas, principalmente porque luego de las medidas que se han tomado en los últimos dos años, las circunstancias en las cuales el país se desarrolló han cambiado de forma sustancial.

Deberá también ir acompañado de un ejercicio que permita determinar los costos del plan de desarrollo, de las posibles fuentes de recursos para lograrlo y de la determinación de los mecanismos de asignación que garanticen una alta eficiencia en el uso de dichos recursos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alfonso, A., Schuknecht, L., y Tanzi, V. (2010). Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets. *Applied Economics*. Obtenido de https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00607165/document

ANPP. (2008). Ley 105/08. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*. La Habana, Cuba.

ANPP. (2019). *Constitución de la República de Cuba.* La Habana.

Avenida Cuba Divisas. (25 de Septiembre de 2021). *Estimación de tasa de cambio de divisas*. Obtenido de Avenida Cuba Divisas: https://www.facebook.com/avenidacubadivisas/

Banco Mundial. (2021). *World Development Indicators.* Banco Mundial.

BCC. (23 de Septiembre de 2021). *Política Monetaria*. Obtenido de Banco Central de Cuba: https://www.bc.gob.cu/politica-monetaria

Blanco, H., y Triana, J. (2021). "Reflexiones sobre la nueva estrategia económica cubana". *Miradas a la Economía Cababa. Elementos claves para la sostenibilidad".CEEC*.

CEPAL. (2021a). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Naciones Unides.

CEPAL. (2021b). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe - Cuba.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CIEM, y PNUD. (2021). *Asenso a la raíz: La perspectiva local del desarrollo humano en Cuba. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano.* La Habana.

CNN. (22 de Julio de 2021). *Cuánto suman, de dónde provienen y cuál es la importancia de las remesas para la economía de Cuba.* Obtenido de CNN Latinoamérica: https://cnnespanol.cnn.com/2021/07/22/importancia-remesas-economia-cuba-orix/

Colectivo de autores. (2020). *Colección Tensión y complicidad entre desigualdades y políticas sociales. Análisis del contexto cubano 2008-2018.* La Habana: Publicaciones Acuario.

Colina, H. (2020). *Sistema de Pensiones de la Seguridad Social en Cuba: Un debate presente para el futuro.* La Habana: Friedrich Ebert Stiftung.

Cribeiro, Y. (2011). Sistema tributario y marco institucional en Cuba. En V. Bergara, & V. Hidalgo, *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional* (págs. 153-178). Montevideo: DECON, Universidad de la República, Uruguay.

Cribeiro, Y., & Hidalgo, V. (2010). Fuerza de trabajo calificada: determinantes de su contribución al crecimiento en Cuba. *Investigación Económica. INIE.*

Cruz, K. (2021). *Desafíos del sistema financiero cubano en la actualización del modelo económico: un análisis institucional.* La Habana: Univesidad de La Habana, Tesis de Maestría.

Cuba. (2021). *Informe Nacional Voluntario.* La Habana: Federico Engels.

Cubadebate. (20 de Diciembre de 2020). *Claves sobre la implementación del ordenamiento monetario*. Obtenido de Cubadebate: http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/12/11/claves-sobre-la-implementacion-del-ordenamiento-monetario-video/

Cubadebate. (9 de Febrero de 2021a). *¿Cuáles son las nuevas disposiciones para el trabajo por cuenta propia en Cuba?* Obtenido de Cubadebate: http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/02/09/cuales-son-las-nuevas-disposiciones-para-el-trabajo-por-cuenta-propia-en-cuba-video/

Cubadebate. (2021 de Octubre de 2021b). *¿Cómo impacta la Tarea Ordenamiento en el sistema empresarial cubano?* Obtenido de Cubadebate: http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/10/18/como-impacta-la-tarea-ordenamiento-en-el-sistema-empresarial-cubano/

Doimeadios, Y. (2005). *Crecimiento Económico en Cuba: un análisis de la productividad de los factores.* La Habana: Facultad de Economía. Universidad de La Habana.

Doimeadiós, Y., y Rodríguez, E. (2015). Un análisis comparado de eficiencia y eficacia en el sector público en Cuba. *Economía y Desarrollo, 155*(2), 44-59.

Doimeadios, Y., y Sánchez, A. (2015). Productividad y eficiencia en la economía cubana: una aproximación empírica. January 2015. *Economía y Desarrollo 153*, 90-107.

Echevarría, D., Tejuca, M., y Pañellas, D. (2019). *Brechas de Equidad, Consejo Popular Príncipe. Informe de resultados.* La Habana: Universidad de La Habana.

EIU. (20 de Octubre de 2020). *Cuba Country Report October 20th 2020.* Obtenido de Economist Intelligence Unit: http://country.eiu.com/Default.aspx?country=Cuba

EIU. (12 de Octubre de 2021). *Cuba Country Report September 14th 2021.* Obtenido de Economist Intelligence Unit: http://country.eiu.com/Default.aspx?country=Cuba

EIU. (2021). *Economist Inteligent Unit*. Obtenido de Economist Inteligent Unit: eiu.com

Fariñas, L. (29 de abril de 2014). Mayores retos para el sistema de salud pública. *Periódico Granma*.

Gaceta Oficial. (24 de Noviembre de 2020). *Decreto Ley 17 de 2020 de Consejo de Estado.* Obtenido de Gaceta Oficial de la República de Cuba: https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-ex68.pdf

Gaceta Oficial República de Cuba. (4 de febrero de 2021). Obtenido de Gaceta Oficial.

Gaceta Oficial República de Cuba. (19 de agosto de 2021).

Galeano, L. (2019). Servicios de infraestructura básica: retos y transformaciones necesarias. *Miradas a la Economía Cubana: un plan de desarrollo hasta el 2030. CEEC*.

Galeano, L., Esquenazi, A., Fae, A., y Figueira dos Anjos, E. (2019). Sistema de salud en América Latina: La experiencia de Chile, Brasil y Cuba. En B. Rojas Couto, M. L. Teixeria García, O. Pérez Soto, & R. Maria Marqués, *Análise dos sistemas de protecao social na América Latina: Brasil, Chile y Cuba* (pág. 117). Sao Paolo: PUCRS.

García, A., y Anaya, B. (2019). Accesibilidad a los alimentos en Cuba: situaciòn actual y desafios. *Miradas de la economía cubana. Un plan de desarrollo hasta el 2030*, 175.

González, R. (2014). *Heterogeneidad productiva en Cuba. El caso de la industria manufacturera 2003-2009. Tesis de Maestría.* . La Habana: Facultad de Economía. Universidad de La Habana.

Gózales, R. (2019). El capital humano en los marcos del Plan 2030: una mirada a los objetivos del programa. CEEC.

Granma. (13 de Julio de 2021). *Ministro de Economía y Planificación: El Estado cubano gasta cada centavo en el bienestar del pueblo.* Obtenido de Granma: https://www.granma.cu/cuba/2021-07-16/el-estado-cubano-gasta-cada-centavo-en-el-bienestar-del-pueblo-13-07-2021-00-07-34

HCG. (27 de Septiembre de 2019). *Remesas, ¿una ruta de inversión para los cubanos?* Obtenido de The Havana Consulting Group & Tech: http://www.thehavanaconsultinggroup.com/es-es/Articles/Article/69

Hidalgo , V., y Doimeadiós, Y. (s.f.). *Debate sobre regimenes cambiarios en economías parcialmente dolarizadas*. Obtenido de https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0,5&cluster=11436018998026649386

Hidalgo, V. (2021). Sostenibilidad fiscal en Cuba: una perspectiva institucional. *Economía y Desarrollo*.

Hidalgo, V. (2016). Políticas macroeconómicas en Cuba: un enfoque institucional. En M. Bergara, & V. Hidalgo, *Transformaciones Económicas en Cuba : un enfoque institucional.* DECON. Universidad de la República, Uruguay.

Hidalgo, V. (2016). *Transformación Productiva.* Montevideo: Publisher: Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la Repúblical. SBN: 978-9974-01324-7.

Hidalgo, V. (2017). Cuba en la agenda económica del milenio: crecimiento, equilibrio e inserción internacional. En A. G. Auso, *Nueva etapa entre Cuba y la Unión Europea. Escenarios de futuro* (págs. 23-35). Barcelona: CIDOB.

Hidalgo, V., y Doimeadiós, Y. (2010). Una agenda de secuencia para un programa de unificación monetaria en Cuba. *Economía y Desarrollo*(1-2).

Hidalgo, V., y Dorado, F. (2021). *"Macroeconomía y Políticas Macroeconómicas en Cuba".* Universidad de La Habana-JICA. Universidad de La Habana.

Hidalgo, V., y Pérez, C. (2010). Estabilidad y política monetaria en la economía cubana. *Revista del BCC*, 10 - 21.

Hidalgo, V; Doimeadios. (2011). *Dualidad monetaria de la Economía Cubana. Políticas Macroeconómicas en economías parcialmente dolarizadas.* Uruguay: DECON.

Lage, C. (2016). *Esquema general de política monetaria en el nuevo escenario de la economía cubana.* La Habana: Tesis de Doctorado.

Lage, C. (2016). *Esquema General de Política Monetaria en el Nuevo Escenario de la Economía Cubana.* La Habana: Tesis de Doctorado. Facultad de Economía. Universidad de La Habana.

Maqueira, A., y Triana, J. (2015). El Sector no Estatal desde la Perspectiva Institucional.

Marill, J. E. (2021). *Construcción de un modelo macroecónomico de consistencia stock-flujo para la economía cubana.* La Habana: Universidad de La Habana, Tesis de Licenciatura.

Mayra, T. (2021). Impacto de la COVID 19 en la educación superior: desafíos. *Ponencia*.

Ministerio de Economía y Planificación , Cuba. (octubre, 2020). *Actuaización de la implementación de la Estrategia Económico- social.* Habana.

Ministerio de Economía y Planificación, Cuba. (julio, 2020). *Cuba y su desafío económico y social.* Habana.

MINJUS. (2014). *Código del Trabajo de la República de Cuba.* La Habana: Gaceta Oficial No. 29, Extraordinaria.

MINSAP. (2021). *Anuario Estadístico de Salud 2020.* La Habana: Ministerio de Salud Pública.

Odriozola, S. (2021). Gasto social y equidad en el contexto de la actualización del modelo económico y social cubano. *Economía y Desarrollo, 165*(2).

Odriozola, S., y Imbert, J. (2020). Trabajo, género y cuidado: una visión desde la realidad contemporánea de Cuba. *Economía y Desarrollo, 163*(1).

Odriozola, S., y Imbert, J. (2021). *Desafíos para el cuidado de adultos mayores en Cuba. Una visión desde la economía del cuidado.* Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert.

OECD/The World Bank. (2020). *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020.* París: OECD Publishing. Obtenido de https://doi.org/10.1787/740f9640-es

Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). (2021). *Anuario Estadístico de Cuba 2020.* Habana.

ONEI. (21 de Octubre de 2020). *Producto Interno Bruto Trimestral 2010 - 2019.* Obtenido de Oficina Nacional de Estadísticas e Información: http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/pib_trimestral_serie_2010_a_2019.pdf

ONEI. (12 de Octubre de 2021a). *Anuario Estadístico de Cuba 2020.* Obtenido de Oficina Nacional de Estadísticas e Información: http://www.onei.gob.cu/node/16275

ONEI. (15 de Octubre de 2021b). *Producto Interno Bruto por Trimestre 2020.* Obtenido de Oficina Nacional de Estadísticas e Información: http://www.onei.gob.cu/node/15057

ONEI. (20 de Octubre de 2021c). *Turismo. Arribo de viajeros. Visitantes internacionales Agosto 2021.* Obtenido de Oficina Nacional de Estadísticas e Información: http://www.onei.gob.cu/node/14661

Oxford University. (2021). *Our World in Data*. Obtenido de https://ourworldindata.org/

Oxford, University of. (23 de September de 2021). *COVID-19 Data Explorer*. Obtenido de Our World in Data: https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer

Partido Comunista de Cuba. (2011). Lineamientos de la Política Económica y Social. Habana, Cuba.

Partido Comunista de Cuba. (2011). Lineamientos de la Política Económica y Social. Habana, Cuba.

Partido Comunista de Cuba. (2016). Conceptualización del modelo económico y social cubano y plan de desarrollo. Habana. Habana.

Partido Comunista de Cuba. (2017). Conceptualización del modelo económico y social cubano y plan de desarrollo. Habana, Cuba.

Pérez, C. (2011). *Esquema de política monetaria para el segmento de la población de la economía cubana.* La Habana: Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de La Habana.

Pérez, C., y Lage, C. (2012). Por qué un mercado interbancario en Cuba. *Revista del BCC*(1).

Perroti, D., y Sánchez, R. (2011). La Brecha de Infraestructura en América Latina y el Caribe. CEPAL.

PNUD. (2020). *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene.* Nueva York: PNUD.

R.Torres. (2019). Torres R. "La transformación productiva e inserción internacional: discusión de propuestas contenidas en el Plan 2030". En CEEC, *Miradas a la Economía Cubana: un plan de desarrollo hasta el 2030. .* La Habana.: Casas Editorial Ruth, La Habana.

Rodríguez, J. (2017). Obtenido de www.cubadebate.cu

Rodríguez, J. (2017). *La economía cubana: actualizando el 2016 y una primera mirada al 2017*. Obtenido de www.cubadebate.cu: www.cubadebate.cu

Rodríguez, J. (2017). *La economía cubana: actualizando el 2016 y una primera mirada al 2017*. Obtenido de www.cubadebate.cu: www.cubadebate.cu

Rodríguez, J. (2020). Obtenido de www.cubadebate.cu

Romero, A. (2015). *Cuba y la comunidad del Caribe.* La Habana: Cátedra del Caribe.

Tejuca, M. (9 de diciembre de 2021). Impacto de la COVID 19 en la educación superior: desafíos. *Ponencia*. Habana, Cuba.

Tejuca, M., y Echevarría, D. (2017). *¿Formación del ser o del hacer? La educación para el trabajo en Cuba (2000-2015). Coherencia entre políticas educativas y de empleo. CEEC.* Habana: Ruth Casa Editora.

Torres, R. (2019). *La transformación productiva e inserción internacional: discusión de propuestas contenidas en el Plan 2030.* La Habana: Ruth Casa Editorial.

Torres, R., y Triana, J. (Mayo de 2013). Políticas para el crecimiento económico: Cuba ante una nueva era.

Ubieta, B. (2019). *Producto Potencial y sus determinantes en la economía cubana.* La Habana: Facultad de Economía. Universidad de La Habana.

UNCTAD. (s.f.). *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2016. .* Obtenido de UNCTAD: https://unctad.org/es/system/files/official-document/wir2016_Overview_es.pdf

Vidal, P. (2012). Desafíos Monetarios y Financieros. En P. Vidal, & O. Pérez, *Miradas a la Economía Cubana. El Proceso de Actualización* (págs. 99-111). La Habana: Editorial Caminos.

Vidal, P. (Noviembre de 2017). *¿Qué lugar ocupa la economía cubana en la región?: Una medición a la tasa PPA de las brechas de ingreso y productividad.* Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo: https://publications.iadb.org/es/publicacion/14056/que-lugar-ocupa-la-economia-cubana-en-la-region-una-medicion-la-tasa-ppa-de-las

Vidal, P., y Fundora, A. (2008). Relación comercio-crecimiento en Cuba: Estimación con el filtro de Kalma. *Revista de la CEPAL 2008. DOI:10.18356*.

Zabala, M., y Echevarría, D. (2019). Las políticas sociales para la Cuba de 2030: elementos clave para su diseño e implementación. En C. d. Cubana, *Miradas a la Economía Cubana: Un plan de desarrollo hasta 2030.* La Habana: Ruth Casa Editorial.

La serie de documentos de trabajo del Foro Europa-Cuba sirve para difundir los resultados de la investigación del trabajo en progreso antes de la publicación para fomentar el intercambio de ideas y el debate académico. La inclusión de un artículo en la serie Documentos de trabajo no constituye publicación. Se aplica la licencia CC-BY-NC-SA.

El "Foro Europa-Cuba" es una iniciativa nacida en 2017 compuesta por un consorcio de once instituciones líderes que comparten una consolidada experiencia en investigación sobre asuntos cubanos y las relaciones entre Europa y Cuba, con coordinación del CIDOB, Barcelona. La creación de la Red Jean Monnet Foro Europa-Cuba, co-financiada por el programa Erasmus+ de la Unión Europea, permitirá analizar los procesos de reforma económica, política, social e institucional en curso en la isla, tan necesarios para su mejor inserción global, regional e interregional. http://www.foroeuropacuba.org/

LAS ENTIDADES PARTICIPANTES EN EL FORO EUROPA CUBA JEAN MONNET NETWORK SON: