

# CUBAN STUDIES 44

## ADVISORY BOARD

### SENIOR HONORARY MEMBERS

JORGE DOMÍNGUEZ, HARVARD UNIVERSITY  
CARMELO MESA-LAGO, FOUNDING EDITOR, UNIVERSITY OF PITTSBURGH  
LOUIS A. PÉREZ JR., UNIVERSITY OF NORTH CAROLINA  
JORGE PÉREZ LÓPEZ  
ENRICO MARIO SANTÍ, UNIVERSITY OF KENTUCKY

### MEMBERS

MANUEL BARCIA, UNIVERSITY OF LEEDS  
VELIA CECILIA BOBES, FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, MEXICO  
ARMANDO CHAGUACEDA, UNIVERSIDAD VERACRUZANA  
JORGE DUANY, FLORIDA INTERNATIONAL UNIVERSITY  
MARIA ESTORINO, UNIVERSITY OF MIAMI  
JULIO CÉSAR GUANCHE, UNIVERSIDAD DE LA HABANA  
KATRIN HANSING, CITY UNIVERSITY OF NEW YORK  
MARIAL IGLESIAS, HARVARD UNIVERSITY  
JILL LANE, NEW YORK UNIVERSITY  
ARTURO LÓPEZ LEVY, UNIVERSITY OF DENVER  
LILLIAN MANZOR, UNIVERSITY OF MIAMI  
BÁRBARO MARTÍNEZ-RUIZ, STANFORD UNIVERSITY  
CONSUELO NARANJO OROVIO, CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS  
IVÁN DE LA NUEZ, FUNDACIÓN PERIODISMO PLURAL  
ANDREA O'REILLY HERRERA, UNIVERSITY OF COLORADO AT COLORADO SPRINGS  
SILVIA PEDRAZA, UNIVERSITY OF MICHIGAN  
OMAR EVERLENY PÉREZ, UNIVERSIDAD DE LA HABANA  
MARÍA DE LOS ÁNGELES TORRES, UNIVERSITY OF ILLINOIS AT CHICAGO  
EDUARDO TORRES CUEVAS, CASA DE ALTOS ESTUDIOS FERNANDO ORTIZ  
PAVEL VIDAL ALEJANDRO, PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
ESTHER WHITFIELD, BROWN UNIVERSITY

ALEJANDRO DE LA FUENTE, *Editor*  
LILLIAN GUERRA, *Book Review Editor*  
*(United States)*  
REINALDO FUNES,  
*Book Review Editor (Cuba)*  
CARY AILEEN GARCÍA YERO,  
*Assistant Editor*

UNIVERSITY OF PITTSBURGH PRESS

## CUBAN STUDIES

ALEJANDRO DE LA FUENTE, Editor  
CARY AILEEN GARCÍA YERO, Assistant Editor

Manuscripts in English and Spanish may be submitted to Alejandro de la Fuente, Editor, Cuban Studies Program, Harvard University, 1730 Cambridge Street, Cambridge, MA 02138, USA. Maximum length is 10,000 words, pages double-spaced, including notes and illustrations. Please include an abstract of no more than 200 words and a short biographical paragraph of no more than five sentences. Cuban Studies uses *Chicago* style (16th edition). *Cuban Studies* takes no responsibility for views or information presented in signed articles. For additional editorial inquiries, contact us at the address above or by e-mail at cubanstudies@fas.harvard.edu.

Review copies of books should be sent to one of the two book review editors: Lillian Guerra, University of Florida, Department of History, 025 Keene-Flint Hall, Gainesville, FL 32611-7320, USA; Reinaldo Funes, Fundación Antonio Núñez Jiménez, 5ta B # 6611 E/ 66 y 70, Miramar, Playa, CP 11600, Cuba. For additional inquiries about book reviews, send e-mail to lillian.guerra@ufl.edu.

Orders for volumes 16-42 of *Cuban Studies* and standing orders for future volumes should be sent to the University of Pittsburgh Press, Chicago Distribution Center, 11030 South Langley, Chicago, IL, 60628-3893, USA; telephone 800-621-2736; fax 800-621-8476.

Back issues of volumes 1-15 of *Cuban Studies*, when available, may be obtained from the Center for Latin American Studies, University Center for International Studies, 230 South Bouquet Street, 4200 Wesley W. Posvar Hall, Pittsburgh, PA 15260.

Published by the University of Pittsburgh Press, Pittsburgh PA 15260  
Copyright © 2016, University of Pittsburgh Press  
All rights reserved  
Manufactured in the United States of America  
Printed on acid-free paper

Library of Congress Card Number  
ISBN 13: 978-0-8229-4447-8  
ISBN 10: 0-8229-4447-2  
US ISSN 0361-4441  
10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

## Contents

Nota del editor ix  
Alejandro de la Fuente

### ARTICLES

**La economía cubana desde su experiencia de reciente desaceleración hacia la urgencia de su aceleración**  
*La economía de Cuba ingresa al cuarto quinquenio del siglo XXI: Introducción al dossier* 3  
Jorge I. Domínguez  
*La economía cubana: Evolución y perspectivas* 19  
Omar Everleny Pérez Villanueva  
*Inversión y asignación de recursos: Una discusión del caso cubano* 43  
Ricardo Torres Pérez  
*Balance de cuatro años de reformas en el sistema tributario cubano* 66  
Saira Pons Pérez  
*Hacia una nueva visión de la planificación en Cuba* 90  
Oscar Fernández Estrada  
*Los cambios en la empresa estatal cubana en el contexto de la actualización del modelo* 112  
Ileana Díaz Fernández  
*Los desafíos de las relaciones económicas externas de Cuba* 133  
Antonio F. Romero G.

### Culture and Society

*Reformas en Cuba: ¿Actualización del socialismo o reconfiguración social?* 165  
Velia Cecilia Bobes  
*Historical Reflections on the Post-Soviet Cuban Health-Care System, 1992-2009* 189  
Joel G. Thomas  
*La Habana de Wallace Stevens* 214  
Gustavo Pérez Firmat

JORGE I. DOMÍNGUEZ

*La economía de Cuba ingresa al  
cuarto quinquenio del siglo XXI:  
Introducción al dossier*

**RESUMEN**

Este artículo trata sobre el diagnóstico de los problemas económicos de Cuba en particular a partir de 2010, reflexiona sobre las ventajas comparativas que posee el país, describe algunos de los cambios de política económica, formula un análisis crítico de problemas que surgen de, o que persisten en, estas nuevas políticas, y caracteriza ciertas resistencias frente a ellas. Se fundamenta en los demás artículos en este dossier pero sus errores son la exclusiva responsabilidad de su autor. Presenta conclusiones propias. La combinación de una herencia económica mala y una coyuntura peor en el momento de arranque de las reformas, con los limitantes propios de las nuevas políticas, sus contradicciones internas, y las resistencias que generan, explican lo que pasó en el tercer quinquenio de este siglo, que es insuficiente para un despegue de la economía cubana, pero que apunta a un futuro mejorable, si se acelera el proceso de cambio, se eliminan las medidas contraproducentes que también han sido adoptadas en años recientes, y se vencen las resistencias que impiden un progreso rumbo a una economía próspera y sostenible, sin pausa pero con mucho más prisa.

**ABSTRACT**

This article focuses on a diagnosis of Cuba's economic problems principally since 2010, considers the country's comparative advantages, describes some of the changes in economic policy, formulates a critical analysis of the problems that stem from—or persist in—these new policies, and characterizes some resistance to these policies. It draws from the other articles in this dossier, but its mistakes are this author's sole responsibility; its conclusions are the author's own. The combination of a bad economic legacy and a worse set of circumstances when the reforms started, along with the limitations of the new policies, their internal contradictions, and the resistance they provoke explain what happened in this century's third five-year period. The results are insufficient for an economic takeoff for Cuba but point to a better future, provided that the process of change accelerates, the counterproductive policies adopted in recent years are terminated, and there is success in overcoming the resistance that prevents progress toward a prosperous and sustainable Cuban economy, without delay but with much greater speed.

Cuba abre un importante ciclo de cambios de política económica a partir de febrero de 2008, cuando comienza a ejercer Raúl Castro como presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros. Esos cambios de política económica van acompañados de modificaciones de estilo de gobernar, cambio de equipo en la cúpula del Estado, del gobierno, y del Partido Comunista de Cuba, y cambios de diversas políticas sociales. Sufre Cuba y el mundo, ya en 2008 y en particular en 2009, una grave crisis económica que impide lograr resultados positivos de los primeros cambios de política económica, pero a su vez esa crisis motiva y subraya la urgencia de cambios adicionales. Una importante respuesta fue la publicación en septiembre de 2010 de los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, modificados y en lo esencial aprobados en el VI Congreso del Partido, celebrado en abril de 2011.<sup>1</sup> La publicación en septiembre comunicó la intención de un cambio; la aprobación en abril sentó las directrices para el futuro.

Al concluir el primer quinquenio desde el lanzamiento del proyecto de “actualización”, según la caracterización oficial, los resultados son, al mismo tiempo, positivos así como decepcionantes —positivos, porque se arranca en una nueva dirección, prometedora a mediano y largo plazo, pero decepcionantes, porque los resultados del quinquenio distan mucho de resolver los urgentes problemas económicos y sociales del país—.

Los artículos en este dossier en *Cuban Studies* presentan un análisis de algunos aspectos fundamentales de los cambios de política económica, sus resultados preliminares, y los retos previsibles. Este dossier es la tercera ocasión en este siglo que se realiza una publicación colectiva de los frutos de la colaboración académica entre el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) de la Universidad de La Habana y el David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard. Las primeras publicaciones conjuntas fueron dos libros, publicados ambos en inglés y en español.<sup>2</sup> La Fundación Ford facilitó nuestros encuentros en talleres de trabajos para mejorar las versiones preliminares. Agradecemos el apoyo de los dos centros, las dos universidades, y la Fundación Ford para continuar esta cooperación académica.

Este artículo introduce los seis artículos que siguen, y presenta una interpretación propia.<sup>3</sup> Los temas de este artículo son el diagnóstico de los problemas económicos de Cuba, una reflexión sobre las ventajas comparativas que posee el país, una descripción de algunos de los cambios de política económica, un análisis crítico de problemas que surgen de, o que persisten en, estas nuevas políticas, y una caracterización de ciertas resistencias frente a ellas.

#### Un diagnóstico de algunos problemas económicos

Al comenzar el segundo quinquenio del siglo actual, la economía de Cuba mostraba un ritmo de crecimiento económico, medido por su tasa de creci-

TABLA 1.1. Tasa de crecimiento del PIB a precios constantes de 1997 (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
América Latina/Caribe	5,6	5,5	4,0	-1,6	5,8	4,3	3,1	2,6
Venezuela	9,9	8,8	5,3	-3,2	-1,5	4,2	5,6	1,2
Cuba	12,1	7,3	4,1	1,4	2,4	2,8	3,0	2,7

Fuente: Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 2013, <http://www.eclac.cl>, y artículos en este dossier.

miento del producto interno bruto (PIB) a precios constantes de 1997, que dependía en parte importante de sus estrechos vínculos económicos con Venezuela. Como señala Antonio Romero en su artículo en este dossier, Cuba y Venezuela firman un acuerdo en octubre de 2000 para coordinar sus relaciones comerciales primero y, con el tiempo, para coordinar diversos elementos de sus respectivos procesos económicos.

Los ritmos de crecimiento en Cuba y Venezuela en 2006 y 2007 se parecen más entre sí de lo que se parecen al ritmo general de crecimiento latinoamericano (tabla 1.1). Venezuela se beneficia de los altos precios internacionales del petróleo, y le transmite esa bonanza a Cuba. Durante la posterior crisis económica originada en Estados Unidos y los países del Atlántico del Norte, el comportamiento de la economía cubana es alentador. Acostumbrada a resistir los embates internacionales, Cuba en 2009 registra un leve crecimiento de su PIB mientras que en el resto del continente la tasa es negativa, inclusive en Venezuela. En 2010, Cuba excede la tasa de crecimiento de Venezuela, aunque queda rezagada en comparación a América Latina y el Caribe. Sin embargo, a partir de 2011 Cuba registra una tasa de crecimiento de su PIB que no se beneficia del repunte venezolano, a diferencia de los años anteriores a la crisis, y se acopla al mediocre crecimiento que caracteriza al continente en estos años. ¿Qué pasó?

La crisis económica mundial comienza en 2008, el primer año del primer periodo presidencial de Raúl Castro, y se agudiza en 2009. Hereda Raúl Castro una doble vulnerabilidad económica. Primero, la economía de Cuba ha sido estructuralmente débil desde mediados de los 1980s, con tasas bajas de crecimiento económico, excepto el breve auge generado por el entrelazo con Venezuela entre 2005 y 2007. Esa debilidad estructural es la antesala de la catástrofe económica del primer quinquenio de los 1990s, a raíz del derrumbe de los regímenes comunistas en Europa, debilidad que no resuelve la bonanza exógena 2005–2007 y que por tanto dificulta salirse de la crisis económica después de 2009. Las debilidades estructurales incluyen, aunque no se limitan a,

- Bancarrota de la industria azucarera, pilar económico de la nación por más de dos siglos

- Estancamiento agrícola y dependencia de importación de alimentos básicos
- Industria manufacturera con tecnología obsoleta y bajos niveles de eficiencia
- Dependencia de la exportación de recursos naturales (minería y turismo de sol y playa) pero pocas exportaciones de productos con gran valor agregado de conocimiento
- Por tanto, treinta años de bajo crecimiento del PIB

Segundo, esa crisis económica en 2008–2009 empeoró el marco económico y exigió respuestas puntuales que también dificultaron la recuperación posterior. Fue una crisis financiera en su entorno mundial, y también en Cuba. Al comenzar el 2009, el sistema bancario cubano congeló las cuentas en moneda convertible de todas las empresas que operaban en Cuba, tanto las nacionales como las extranjeras, impidió que diversas empresas del Estado y mixtas pagaran sus obligaciones internacionales, y suspendió los pagos internacionales de la República de Cuba. El Banco Central resultó ser incapaz de cumplir con su promesa de cubrir el valor de los depósitos en pesos convertibles (CUC), perdiendo así su liquidez y combinando una crisis cambiaria con una crisis bancaria.<sup>4</sup> Fue imprescindible asignar nuevos recursos para resolver poco a poco este problema más coyuntural, ya que de otra manera no se podría enfrentar el problema estructural. Llega a la presidencia Raúl Castro, pues, en un mal momento para esta mala economía.

Omar Everlén Pérez Villanueva, en su artículo en este dossier, añade otros factores estructurales de esa mala herencia económica: entre otros, prolongado proceso de descapitalización de la economía y la industria, alta centralización económica, pobre diversificación del perfil exportador, baja productividad en las empresas del estado, circulación de dos monedas en el país manteniendo así segmentados a sus mercados e impidiendo una contabilidad eficaz de las empresas y su supervisión por parte del Estado, distorsiones de precios que impiden una asignación adecuada de las inversiones, altas y persistentes prohibiciones que inciden adversamente sobre el comportamiento económico, y galopante transición demográfica en un país cuya población envejece y deja de crecer.

Ricardo Torres, en su artículo, argumenta que la asignación de inversiones en Cuba ha sido un factor clave del desaliento económico y de la lenta y difícil recuperación a partir de 2008–2009. La tasa de inversiones desde 1990, aparte de un par de años excepcionales, ha sido tan baja que si acaso llega al nivel de reposición de capital sin crear las bases para un nuevo crecimiento. En 2010, la formación bruta de capital fijo en Cuba fue la mitad de lo que se observa en el resto de América Latina. Torres demuestra no solamente el incumplimiento sistemático e ininterrumpido del plan de inversiones desde el inicio de este siglo, sino además un rendimiento muy bajo de la eficiencia de las inversiones en Cuba. Por su parte, la baja inserción de Cuba en los mercados financieros ha

impedido atraer suficiente inversión internacional para dinamizar su economía; Torres estima que la inversión extranjera directa per cápita en Cuba equivale a un diez por ciento de la de Costa Rica, un 20 por ciento de la de República Dominicana, y menos de la mitad de la de Nicaragua, para comparar a Cuba con vecinos pequeños. (Por supuesto, un factor que sigue limitando esa inserción es la política del gobierno de Estados Unidos, que retuvo la mayoría de sus sanciones económicas sobre Cuba, inclusive después del restablecimiento de relaciones diplomáticas en 2015.) La infraestructura en Cuba es particularmente inadecuada; el número de líneas telefónicas móviles es la décima parte del promedio latinoamericano.

Un obstáculo para la planificación de la economía cubana es la deficiencia estadística. Es cierto que, en comparación con décadas anteriores, la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) brinda una mayor cantidad y variedad de datos, y que los resultados generales de los censos nacionales más recientes se han hecho público. Pero el sistema de recopilación, distribución, y aplicación de la información, que requiere una mejor planificación en Cuba —como señala en su artículo Oscar Fernández Estrada— exige un gran salto para subsanar los vacíos anteriores y el “secretismo” que ha caracterizado el manejo de las estadísticas oficiales inclusive sobre asuntos carentes de importancia. El Presidente Raúl Castro ha denunciado frente a la Asamblea Nacional, el “exceso de secretismo a que nos habituamos durante más de 50 años”.<sup>5</sup>

Fernández Estrada en su artículo anota que una bien desarrollada planificación se basa en una matriz de insumo-producto (*input-output*). El creador de la metodología para este tipo de matriz, Wassily Leontief, ganador de un Premio Nobel en Economía, viajó a Cuba para promover su uso pero, casi cinco décadas después de su visita, a pesar de distintos intentos y medidas parciales, el desarrollo de esta matriz ha sido demorado.<sup>6</sup> Además, la ONEI sigue sin explicar qué metodología utiliza Cuba para calcular sus cuentas nacionales, que son incompatibles con el sistema universalmente utilizado en casi todos los demás países del mundo.

El sector externo de la economía cubana, que en este dossier estudia Antonio Romero, también presenta elementos preocupantes. Señala Romero que la apertura de la economía cubana aumentó perceptiblemente entre 2007 y 2012, llegando al 46 por ciento del PIB en ese año. Un cuello de botella frente a esta apertura es la limitada exportación de bienes, que en 2013 escasamente excedía la tercera parte del valor de la importación de bienes. A cuatro años después del comienzo de la crisis económica, en 2012 no se habían recuperado las exportaciones de minería, tabaco, y pesca, tres de los cuatro principales rubros de exportación de bienes de Cuba; las exportaciones azucareras se recuperaron solamente por la subida del precio mundial.<sup>7</sup> La muy limitada diversificación del perfil exportador de bienes de Cuba se extiende al sector del turismo, en el cual la oferta de Cuba es la más simple y de menor valor agregado: sol y playa,

equivalente a una mercadería sin mucho procesar (*commodity*). El perfil de socios comerciales exhibe también limitada diversificación. Desde la crisis del 2008, se depende más sobre Venezuela, y se comercia menos con otros que han sido socios comerciales importantes como China, Canadá, y España.

Hay, además, un conjunto de problemas microeconómicos que identifica Ileana Díaz Fernández en su artículo en este dossier. En 2013, se mantenían cincuenta empresas con pérdidas por dos años consecutivos, a pesar de la modesta recuperación económica en curso. El subsidio empresarial por pérdidas aumentó por más de un 51 por ciento entre 2009 y 2013. Las empresas sufren de los factores ya señalados, es decir, la descapitalización sobre todo en la industria, la obsolescencia tecnológica, y una política salarial que incide negativamente sobre la motivación, generando muy bajos índices de productividad. Las empresas carecen de autonomía; entregan al Estado gran parte de sus utilidades, y no hay incentivos fiscales o crediticios al mejor desempeño. Y los malos gerentes son protegidos en su mal comportamiento empresarial al concedérseles un monopolio en su sector, su producto, o su servicio.

Díaz Fernández también nos informa en su artículo sobre algunos rasgos importantes de los gerentes en empresas involucradas en el comercio exterior, que necesariamente deben comportarse con cierto dinamismo (este estudio fue realizado en 2008). Ella señala que los tres rasgos más comunes entre estos gerentes son: buscan soluciones dentro del marco aceptado, son cuidadosos de las tradiciones organizacionales, y aceptan los paradigmas vigentes. Los tres rasgos menos comunes son imparcialidad al otorgar méritos, tomar decisiones rápidas, y utilización de procedimientos operativos para resolver problemas. Es un perfil marcadamente conservador que cunde en los gerentes más expuestos al mercado mundial.

La debilidad estructural de la economía cubana, la terrible coyuntura económica mundial de 2008–2009, la persistentemente mala asignación de inversiones, la falta de capacidad estadística y planificadora del Estado, las múltiples insuficiencias del sector externo, y la ineficaz política de incentivos empresariales contestan a la pregunta, ¿qué pasó?, que orienta este diagnóstico. Pasemos, pues, a lo que se puede hacer.

### Algunas ventajas comparativas de Cuba

La más antigua ventaja comparativa de Cuba durante cinco siglos fue su ubicación geográfica, como llave del Caribe para las flotas de España imperial, y posteriormente receptora de inversiones directas y financieras de gran envergadura durante la primera mitad del siglo XX. Esa misma ubicación, sin embargo, también subraya su vulnerabilidad: los piratas, la ocupación británica de La Habana en 1762, las (ocupaciones) de Estados Unidos a comienzos del siglo XX, y la Crisis de Octubre en 1962 nos recuerdan que estar ahí y sin po-

der mudarse también posee desventajas. Una apuesta hacia el futuro, con base a esa misma ubicación, es la gran inversión en la modernización y ampliación del puerto de Mariel. Si bien puede justificarse en función de la construcción de un nuevo Canal de Panamá, tiene más lógica si en algún futuro hay un cambio fundamental en las relaciones económicas entre Cuba y Estados Unidos.

Las ventajas comparativas, por tanto, no son estáticas. La ubicación geográfica fue, después dejó de ser, y la inversión en Mariel implica que el gobierno de Cuba piensa que puede volver a ser, una ventaja comparativa en la relación entre Cuba y otros países. En todo caso, hay que construir tal ventaja; no se trata de una inerte herencia. Al comenzar el cuarto quinquenio de este siglo, Cuba ya posee no menos de cuatro ventajas comparativas adicionales:

#### *Capital humano*

La notable inversión realizada por Cuba en la educación, salud, y experiencias vivenciales de su pueblo deben permitirle una aceleración del ritmo de crecimiento de su PIB. Hasta el momento, sin embargo, Cuba ha sido ejemplo de lo contrario, es decir, es uno de los muy pocos países del mundo con tanta inversión en capital humano y tan pobres resultados económicos de esa inversión. Una vez que exista una adecuada política de incentivos al esfuerzo y la calidad laboral, esa inversión en capital humano será por fin económicamente productiva.

#### *Tecnología bioenergética*

El uso de la caña de azúcar como insumo para generar energía es una vieja tecnología bien conocida en Cuba desde hace más de un siglo. El uso de la caña de azúcar para propulsar vehículos masivamente es, sin embargo, de más reciente aplicación, notablemente en Brasil. Estas nuevas aplicaciones de subproductos de la caña explican en parte por qué los precios internacionales del azúcar han sido altos, aunque siempre volátiles, en años recientes. Una recuperación de la producción de caña de azúcar cubana puede generar empleo y actividad económica sobre todo en la mitad oriental del país, cuyo desarrollo económico sigue siendo rezagado. Una recuperación de la industria de la caña de azúcar cubana miraría hacia el futuro bioenergético, libre de las trabas que condujeron a su bancarrota al comienzo de este siglo.

#### *Turismo*

El turismo aumenta notablemente en Cuba desde comienzos de los años 1990, cuando se autoriza la inversión extranjera en este sector. La oferta se ha basado principalmente, como indica Romero en su artículo en este dossier, en viajes donde está “todo incluido”. Tal oferta se ha orientado hacia los renglones inferiores del turismo internacional que no demandan servicios adicionales y resultan en poco valor agregado, y generan débiles incentivos para mejorar la

calidad de la oferta turística o para diversificarla. La oferta turística aparte de sol y playa sigue siendo subdesarrollada en Cuba. Una política turística que comprenda que lo más interesante y lucrativo para Cuba en su desarrollo turístico es Cuba puede generar resultados económicos similares a los del turismo europeo caro.

#### *Destreza empresarial*

Desde comienzos de los años 1990, una franja importante de la población cubana descubre sus destrezas empresariales en la actividad criminal, y otra parte en el cuentapropismo. La falta de un mercado mayorista amplio y flexible implica que inclusive empresas del Estado recurren a mercados “grises” y “negros” para cumplir deficiencias de los mercados oficiales, en particular para obtener insumos que de otra manera no se encuentran. La ampliación de las posibilidades del cuentapropismo a partir de fines de 2010 permite suponer que se comprende mejor que los talentos empresariales de la población son y deben ser un recurso para el desarrollo del país.

Cuba debe desarrollar estas ventajas comparativas. Sin embargo, los cambios en la política económica, por lo general, han hecho poco para estimular que se utilice mejor la tecnología bioenergética y, más allá de la importante decisión del presidente Fidel Castro a fines de los 1980s de autorizar el turismo internacional masivo y la inversión extranjera en el sector turístico, no han ocurrido nuevas decisiones estratégicas que modifiquen la política turística cubana. Sin embargo, como se anotó, se invierte en capacitar el puerto de Mariel para un futuro posible, y sí hay políticas que inciden sobre la utilización del capital humano y del potencial empresarial. Identifiquemos, por tanto, algunos elementos de lo que se ha venido realizando.

#### **Algunos cambios en política económica**

Los primeros cambios de política realizados por Raúl Castro, ejerciendo como nuevo presidente, incidieron sobre la utilización del tiempo personal y profesional de la población. Se redujo el número de marchas y movilizaciones al mínimo prescrito para las efemérides patrias y revolucionarias. Se desmanteló el equipo encargado de promover la “Batalla de Ideas”, ya que era el que generaba tales trastornos movilizativos. Se permitió que los estudiantes de secundaria y preuniversitarios vivieran con sus familias, cerrando así muchas escuelas internas. En la provincia de Pinar del Río, por ejemplo, entre 2008, cuando se adopta la medida, y 2014, se cerraron cuarenta y cinco de las ochenta y siete escuelas internas que existían y se abrieron treinta y siete escuelas en zonas urbanas en todos los municipios de la provincia, por lo menos un preuniversitario en todas las cabeceras municipales, algo que anteriormente no existía. En 2014,

solamente el 4.4 por ciento de los educandos de la provincia eran becados en escuelas internas.<sup>8</sup> Y el Presidente Raúl Castro sentó el ejemplo personal que sus discursos comenzarían a la hora prevista y serían por lo general más breves, todo en aras del respeto al tiempo de los ciudadanos.

El lanzamiento de los *Lineamientos* en septiembre de 2010 fue acompañado, al mes siguiente, de medidas microeconómicas adicionales que autorizaron la creación de un mayor número de más variadas empresas no-estatales, principalmente el “empleo por cuenta propia” ya en forma de pequeñas empresas aunque no se use esa designación en las comunicaciones oficiales. En un país de población aproximadamente estable, con 11,2 millones de personas, el número de cuentapropistas, desde octubre de 2010 hasta octubre de 2014, subió de 157 mil a más de 442 mil, llegando a 471 mil en julio de 2014, según nos informa Pérez Villanueva en este dossier.<sup>9</sup> Esta medida liberó las destrezas empresariales. Pérez Villanueva, en su artículo, menciona otras medidas útiles: la autorización de cooperativas no agropecuarias en julio de 2013 y la otorgación de créditos a la población, aunque en un inicio se han utilizado principalmente en reparación y construcciones inmobiliarias.

Tanto Romero como Pérez Villanueva toman nota del gran crecimiento en la exportación de servicios profesionales intensivos en conocimiento, de los que los mejor conocidos son la exportación de servicios de salud a Venezuela. Tales exportaciones de servicios son un valioso doble fruto de la evolución de las relaciones entre Cuba y Venezuela durante las presidencias de Fidel Castro y Hugo Chávez. Si bien se enmarcan como “solidaridad”, han generado, primero, la posibilidad que Cuba sufrague sus importaciones de petróleo venezolano y cubra su déficit global en el intercambio de bienes con un superávit global en el intercambio de servicios, que produce además un saldo positivo global en la balanza comercial del país a partir de 2009, como indica Romero. Pero hay una segunda ventaja. Estas exportaciones de servicios profesionales preparan a Cuba —sus hospitales, clínicas, técnicos de la salud, enfermeras, médicos— para un futuro en que la exportación de servicios (que ya se amplía, por ejemplo, hacia Brasil) asuma un papel aún más importante como dinamizador de la economía cubana, que todavía no se ha logrado en parte por el marco estrictamente oficial de los intercambios, que impide que predomine un criterio económico.

#### **Obstáculos al crecimiento, creados o persistentes, en las nuevas políticas económicas**

El proceso de autorización de cambios en política económica ha adolecido desde un principio de trabas que impiden que el gobierno logre los frutos que se propone, frenando así el potencial dinámico de la economía. El gobierno limitó las actividades que se abrirían en el ámbito cuentapropista a categorías que, por

lo general, no utilizan los recursos del capital humano cubano y que tienden a excluir actividades que dependen de educación universitaria y experiencia profesional compleja: mecánicos sí, médicos no. Además, el gobierno decidió autorizar las actividades por nombre, reduciendo las opciones. Por ejemplo, las regulaciones permiten ejercer en el sector no estatal a maestros de música, arte, mecanografía, taquigrafía, e idiomas, así como de repasador de materias, pero siguen prohibiendo ejercer a maestros en cualquier otro tipo de docencia.<sup>10</sup> Aunque se ha ampliado el número de actividades permisibles, las categorías siguen siendo pocas y simples, y las prohibiciones se mantienen. Así, por ejemplo, el gobierno emitió nuevas regulaciones para retener la prohibición de la comercialización minorista de artículos importados, la reventa de los adquiridos en la red comercial estatal, la exhibición cinematográfica de salas de 3D, y el desempeño como modista o sastre.<sup>11</sup>

Este microcontrol del comportamiento económico desestimula a quien pretenda emprender nuevas actividades por temor a salirse del ámbito limitado de la apertura económica, genera incertidumbre en los pequeños empresarios que temen lógicamente que los frutos de sus actividades aparecerán prohibidos, y estimula el recurso a la comercialización fuera de la ley y por tanto a la criminalidad para obtener los insumos y servicios necesarios.

La nueva política fiscal ejemplifica los frenos al cambio y al dinamismo económico que surgen de las mismas nuevas políticas económicas. Al autorizarse un sector no estatal, se requiere lógicamente diseñar una nueva política fiscal. El artículo de Saira Pons Pérez en este dossier presenta nueva información y análisis al respecto. Como indica Pons, todos los impuestos que establece la Ley Tributaria N° 113 no han sido aplicados desde el primer momento, ni han sido aplicados a toda la población susceptible a ser gravada, en aras de la flexibilidad. Los resultados de este enfoque son nocivos:

- El contribuyente fiscal no sabe cuáles tributos se le aplicarán, ni conoce el momento en que se le puedan aplicar algunos tributos o tasas que no se aplicaban.
- La decisión de aplicar qué, cuándo, y cómo queda en manos de un funcionario que puede caer fácilmente en la arbitrariedad y el favoritismo, y quizás en la corrupción.
- La planeación de una actividad empresarial se torna imposible por ser incalculable cuál sería la carga fiscal a largo plazo.

Además, el impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo va incrementando la base imponible en la medida en que se contrata un mayor número de empleados, como explica Pons. Los que empleen a cinco trabajadores quedan exentos; aquellos que emplean entre seis y diez personas pagan el 15 por ciento sobre 1,5 veces el salario medio de la provincia; entre once y quince

empleados deben considerar una base igual a dos veces el salario medio de la provincia, y a partir del trabajador número dieciséis se considera tres veces el salario medio de la provincia. El propósito es restringir la acumulación de propiedad en manos privadas.<sup>12</sup> El resultado es directo e impactante, es decir, la penalización de la creación de empleo y el simultáneo freno al dinamismo económico en una circunstancia en que el gobierno afirma su deseo de disminuir el número de empleados del Estado y de acelerar el desempeño económico. La política fiscal socava y contradice la política de estímulo al empleo y de crecimiento económico.

En abril de 2014, Cuba promulga su Ley N° 118 sobre la inversión extranjera. Como indica Romero en su artículo en este dossier, la nueva ley responde a la reducción en este siglo del número de las empresas mixtas establecidas entre el Estado cubano y empresas extranjeras. Por tanto, esta ley autoriza por primera vez el establecimiento de empresas de capital totalmente extranjero, según previa y precisa autorización por parte del Estado; orienta la inversión extranjera hacia sectores de exportación inclusive la agricultura; se hace más ágil el procedimiento para la evaluación y aprobación de negocios; se reduce la tasa fiscal aplicable; y se fortalecen las garantías concedidas a la inversión extranjera contra la posibilidad de expropiación. Romero argumenta, con razón, que las modificaciones en cuanto a garantías y beneficios fiscales buscan en particular compensar algunos de los obstáculos que frenaban la llegada de más inversión extranjera a Cuba; son nuevas medidas útiles.

Una gran sorpresa para mí, lector asiduo de *Granma*, órgano oficial del Partido Comunista de Cuba, fue cómo este periódico manejó su publicación del texto de esta ley de inversión extranjera. En el *Granma digital*, el periódico publicó comentarios electrónicos de quienes formulaban críticas clave a la nueva ley; es decir, *Granma* fue simultáneamente portavoz del gobierno en la promulgación de la nueva ley y portavoz de las críticas a la ley. Un hilo conductor de estas críticas, que sintetizo al seguir, es que la nueva ley fue excesivamente tímida en su modificación de las regulaciones que dificultan la inversión extranjera y frenan el crecimiento económico:

- Los empleados de las empresas mixtas (capital extranjero y del Estado cubano) solamente pueden ser contratados mediante una "entidad empleadora" del gobierno, que le propone a las empresas los nombres de quienes éstas pueden contratar. Es decir, las empresas no pueden contratar su personal directamente (artículo 30.1)
- Los pagos a los trabajadores cubanos en empresas mixtas se efectúan en pesos cubanos (artículo 30.4) a pesar de que las operaciones de la empresa se realicen en pesos convertibles, con una tasa de cambio de un ratio 24:1 desfavorable al peso cubano.
- El nuevo sector privado cubano no puede, por sí sólo, establecer una empresa mixta con capital extranjero.



- La injerencia del gobierno en los detalles operativos de la empresa es contraproducente. Una alternativa conceptual pudo haber sido una ley que fije la tasa de impuestos y el nivel del salario mínimo, permitiéndole a la empresa mixta desarrollar un mejor enfoque a los incentivos para su personal.
- La ley retiene una alta cuota de “subjetivismo en los innecesarios procesos de ‘aprobación’, privilegios, secretividad, [y] burocracia”.<sup>13</sup>

Por otra parte, como señalan Oscar Fernández Estrada e Ileana Díaz Fernández en sus respectivos artículos en este dossier, el contexto actual de las empresas del Estado tampoco es bueno. La planificación central, según Fernández Estrada, por su lado formal tiene un marcado acento directivo y dogmático, sin tener en cuenta que las condiciones cambian, y por tanto cambian también las oportunidades y los desafíos de las empresas. Por su lado más informal, la planificación central deriva más bien en una negociación. Las empresas subestiman su capacidad de producción y sobredimensionan sus necesidades de recursos, mientras que los órganos centrales asignan recursos por debajo de lo solicitado y exigen metas de cumplimiento superiores a lo que propuso la empresa.

Díaz Fernández añade que la nueva legislación empresarial sigue exigiendo que las empresas entreguen el 50 por ciento de sus utilidades, igual para todas las empresas, sin tomar en cuenta las necesidades prudentes de inversión por parte de cada empresa. Además, las Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial, que a partir de 2014 agrupan a las empresas y serán atendidas por los ministerios, arriesgan que se reduzca aún más los ya muy exigüos niveles de autonomía de las empresas; en su constitución, no toman en cuenta las características particulares de las empresas y verticalizan el proceso de toma de decisiones.

En resumen, el pobre crecimiento económico que resulta después de adoptadas las nuevas políticas económicas se explica, además de los factores ya señalados en las secciones anteriores, por las trabas que introduce o retiene la nueva legislación, cuyo impacto acumulado obstruye el crecimiento económico de las actividades de nuevos emprendedores, genera incertidumbre con relación a la política fiscal, penaliza la creación de empleo no estatal, evita resolver los principales estorbos a un mayor flujo de inversión extranjera, y ahoga a los gerentes de empresas estatales utilizando nuevas excusas. Así no se crece.

### Resistencia frente a las nuevas políticas económicas

Si bien los cambios de política económica se caracterizan por su alcance limitado, la resistencia a su aplicación ha sido notable en estos años recientes. Uno de los primeros cambios que buscó dinamizar un sector de la economía cubana

fue la decisión en julio de 2008 de entregar tierras ociosas en usufructo para mejorar la producción agrícola y su eficiencia. No fue una medida radical; la propiedad de estas tierras seguía en manos del Estado. El usufructo se entrega solamente por diez años, aunque se puede reanudar el plazo, y no se distingue entre tipos de cultivo, lo cual implica un desestímulo a aquellos cultivos cuyo retorno económico requiera más tiempo para que madure la inversión. Al concluir el periodo del usufructo, el usufructuario entregará todos los resultados de sus inversiones, dependiendo que el Estado pague por ellas, con el riesgo que se le compense poco, y por tanto que invierta lo mínimo necesario. El usufructuario no será compensado por la construcción de su vivienda, lo cual le impide que se asiente en su campo; sin embargo, la actividad agrícola exige una presencia permanente que estas reglas dificultan. En el momento de autorización de entregas de tierra en usufructo, el Ministerio de la Agricultura registró 1.758.962 hectáreas de tierras ociosas, si bien el *Anuario estadístico* al cierre de 2007 solamente registraba 1.232,8 miles de hectáreas.<sup>14</sup>

A pesar de todas estas limitaciones, hubo resistencia burocrática a la aplicación de esta modesta medida. Como señaló con evidente frustración Raúl Castro en su primera función oficial como primer secretario del Comité Central, en la clausura del Sexto Congreso de Partido Comunista de Cuba, “aún persisten miles y miles de hectáreas de superficie cultivable esperando por brazos dispuestos” a explotarlos, en un marco de las cada vez más costosas importaciones agrícolas.<sup>15</sup> Al cierre de 2013, cinco años después de su aprobación inicial, según nos informa el artículo de Pérez Villanueva en este dossier a partir de las cifras del *Anuario estadístico*, al cierre de 2013 seguían ociosas 1.046,1 miles de hectáreas (al cierre de 2012, la cifra de ociosas fue 975,5 miles de hectáreas).<sup>16</sup> El avance durante ese quinquenio deja mucho por hacer y, entre 2012 y 2013, la situación empeoró.

Otro ejemplo de resistencia a las políticas de cambio fue el intento de lograr que el “proceso de disponibilidad laboral” logre “la reducción de las actuales plantillas infladas y la consiguiente reorientación de unos 500.000 trabajadores del sector estatal en los próximos meses”.<sup>17</sup> En pocas palabras, un despido, con reubicación laboral. Esa cifra se precisa, según exposición frente a la Asamblea Nacional por parte ministro de Economía y Planificación, Marino Murillo, así: “una disminución de los empleados en entidades estatales (unos 497 mil)”, con un incremento en el sector no estatal.<sup>18</sup> Dos meses después, sin embargo, frente a la resistencia y dificultades prácticas, el presidente Raúl Castro se vio obligado a anunciar, frente a una reunión del Consejo de Ministros, que “el proceso de disponibilidad laboral que se efectúa para reducir las plantillas infladas en el sector estatal [ . . . ] no puede enmarcarse en plazos inflexibles”.<sup>19</sup> Canceló así la urgencia del cambio. Sin embargo, a pesar de la resistencia, el resultado fue positivo y cercano al objetivo inicial: el número de empleados del Estado se redujo en casi 423.000 del 2010 al 2011.<sup>20</sup>

Otros ejemplos combinan resistencia con simple indisciplina y falta de incentivos en el sector agrícola:

- Frente a la Asamblea Nacional en diciembre de 2010, en respuesta a una pregunta, el Ministro de Agricultura admite que, de catorce empresas de acopio, doce arrojaban pérdidas.<sup>21</sup>
- Frente a la Comisión Agroalimentaria de la Asamblea Nacional en julio de 2012, se informa que “de las casi 12 mil cooperativas que firmaron contratos con el Estado, más de cuatro mil incumplen con la entrega” requerida.<sup>22</sup>
- Las cadenas de impago —empresas que no cumplen con sus obligaciones de pago— en el sector agrícola en 2013, tomando en cuenta tanto cuentas por cobrar como cuentas por pagar, equivalían a la cuarta parte del producto interno bruto agrícola.<sup>23</sup>

Con razón le explicaba el presidente Raúl Castro a la Asamblea Nacional que “el mayor obstáculo que enfrentamos [ . . . ] es la barrera psicológica formada por la inercia, el inmovilismo [ . . . ] Seremos [ . . . ] perseverantes ante las resistencias al cambio, sean estas conscientes o inconscientes. Advierto que toda resistencia burocrática al estricto cumplimiento de los acuerdos del [VI] Congreso [del Partido Comunista] [ . . . ] será inútil [ . . . ] Sin cambiar la mentalidad no seremos capaces de acometer los cambios necesarios [ . . . ] Limpiémonos de tonterías de todo tipo, no olviden que ya concluyó la primera década del siglo XXI, y es hora”.<sup>24</sup>

### ¿Qué pasó?: Conclusión

Los artículos en este dossier presentan un diagnóstico bien documentado de las dificultades y los retos de la economía cubana, los sensatos cambios de rumbo de política económica adoptados durante la presidencia de Raúl Castro, y los nuevos problemas que surgen y que son endógenos de la forma específica en que se adoptan estas nuevas políticas. Se enmarca este análisis en un contexto que exige pensar una vez más en las ventajas comparativas de Cuba para su desarrollo económico, así como considerar la resistencia que encuentran inclusive las más modestas instancias de cambio. Hay retos importantes que persisten y que merecen un futuro análisis más detallado, tales como las desigualdades sociales y económicas entre las provincias occidentales y orientales, o la relación entre Cuba y su diáspora, que ha venido financiando informalmente las actividades microempresariales en Cuba en ausencia de una banca nacional que lo haga.

La combinación de una herencia económica mala y una coyuntura peor en el momento de arranque de las reformas, con los limitantes propios de las nuevas políticas, sus contradicciones internas, y las resistencias que generan, explican lo que pasó en el tercer quinquenio de este siglo, que es insuficiente para

un despegue de la economía cubana, pero que apunta a un futuro mejorable, si se acelera el proceso de cambio, se eliminan las medidas contraproducentes que también han sido adoptadas en años recientes, y se vencen las resistencias que impiden un progreso rumbo a una economía próspera y sostenible, sin pausa pero con mucho más prisa.

### NOTAS

1. La versión aprobada fue publicada: VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, *Información sobre el resultado del debate de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* (La Habana: mayo de 2011).

2. Jorge I. Domínguez, Omar Everleny Pérez Villanueva, Mayra Espina Prieto y Lorena Barbería, eds., *Cuban Economic and Social Development: Policy Reforms and Challenges in the 21st Century* (Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies and Harvard University Press, 2012); Jorge I. Domínguez, Omar Everleny Pérez Villanueva, Mayra Espina Prieto y Lorena Barbería, eds., *Desarrollo económico y social en Cuba: Reformas emprendidas y desafíos en el siglo XXI* (México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2013); Jorge I. Domínguez, Omar Everleny Pérez Villanueva y Lorena Barbería, eds., *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century* (Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies and Harvard University Press, 2004); Jorge I. Domínguez, Omar Everleny Pérez Villanueva y Lorena Barbería, eds., *La economía cubana a principios del siglo XXI* (México, DF: El Colegio de México, 2007).

3. Soy el único responsable por las opiniones expresadas en este artículo. Todos los errores son exclusivamente míos. Todas las buenas ideas surgen de los artículos que me acompañan en este dossier. Agradezco, además, las sugerencias de Alejandro de la Fuente, Jorge Pérez-López, y Rainer Schulz.

4. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2009* (Santiago de Chile: CEPAL, 2009).

5. Raúl Castro en *Granma*, 19 de diciembre de 2010, <http://www.granma.cubaweb.cu/2010/12/19/nacional/artic10.html> (acceso 19 de diciembre de 2010).

6. Conocí a Leontief, conversamos sobre sus experiencias en Cuba, y su buena disposición, pero no hubo una contraparte en Cuba capaz de promover ese proyecto.

7. Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), *Anuario estadístico de Cuba 2011*, tabla 8.7, <http://www.onei.cu> (acceso 20 de junio de 2014).

8. *Granma*, 30 de abril de 2014, <http://www.granma.cu/cuba/2014-04-30/> (acceso 2 de mayo de 2014).

9. *Granma*, 2 de noviembre de 2013, <http://www.granma.cubaweb.cu/2013/11/02/nacional/> (acceso 5 de noviembre de 2013).

10. Ministerio de Justicia, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* 108, no. 12 (8 de octubre de 2010), 119–127.

11. *Granma*, 2 de noviembre de 2013, <http://www.granma.cubaweb.cu/2013/11/02/nacional/> (acceso 5 de noviembre de 2013).

12. Esa fue la justificación pública de Lina Pedraza, ministro de finanzas y precios, frente a la Asamblea Nacional durante la discusión sobre la aprobación de la ley. *Granma*, 16 de diciembre de 2011.

13. “Texto de la Ley No. 118 de la Inversión Extranjera”, *Granma*, 21 de abril de 2014, <http://www.granma.cu/cuba/2014-04-16/asamblea-nacional-del-poder-popular> (acceso 21 de abril de 2014).

14. Armando Nova González, *El modelo agrícola y los lineamientos de la política económica y social en Cuba* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2013), 57-60; Organización Nacional de Estadística e Información, *Anuario estadístico de Cuba 2011*, tablas 9.2 y 9.3 (La Habana, 2012), <http://www.one.cu> (acceso 29 de agosto de 2014).

15. Raúl Castro en *Granma*, 20 de abril de 2011, <http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/6to-congreso-pcc/artic-23.html> (acceso 20 de abril de 2011).

16. Oficina Nacional de Estadísticas e Información, *Anuario estadístico de Cuba 2013* (La Habana, 2014), tabla 9.2; *Anuario estadístico de Cuba 2012* (La Habana, 2013), tabla 9.2, <http://www.one.cu> (acceso 29 de agosto de 2014).

17. "Proteger al trabajador disponible pero sin recargar económicamente al Estado", *Granma*, 27 de octubre de 2010", <http://www.granma.cubaweb.cu/2010/10/27/nacional/artic02.html>.

18. Marino Murillo en *Granma*, 19 de diciembre de 2010, <http://www.granma.cubaweb.cu/2010/12/19/nacional/artic12.html> (acceso 19 de diciembre de 2010).

19. "Sesionó reunión ampliada del Consejo de Ministros", *Granma*, 1 de marzo de 2011, <http://www.granma.cubaweb.cu/2011/03/01nacional/artic06.html> (acceso 1 de marzo de 2011).

20. Calculado utilizando las cifras en *Anuario estadístico de Cuba 2011*, tabla 7.2, <http://www.one.cu> (acceso 23 de junio de 2014).

21. *Granma*, 18 de diciembre de 2010, <http://www.granma.cubaweb.cu/2010/12/18/nacional/artic06.html>.

22. "Espíritu crítico prevalece en debates de la Asamblea Nacional", *Granma*, 22 de julio de 2012, <http://www.granma.cubaweb.cu/2012/07/22/nacional/artic16.html> (acceso 22 de julio de 2012).

23. Calculado utilizando las cifras en Organización Nacional de Estadística e Información, *Anuario estadístico de Cuba 2011*, tabla 5.5, <http://www.one.cu> (acceso 23 de junio de 2014).

24. Raúl Castro frente a la Asamblea Nacional en *Granma*, 2 de agosto de 2011, <http://www.granma.cubaweb.cu/2011/08/02/nacional/artic03.html> (acceso 2 de agosto de 2011).