

¿En qué condiciones llega la economía cubana a la transición generacional?

Pavel Vidal

Profesor, Pontificia Universidad Javeriana Cali

Febrero de 2018

Cuba ha cambiado bastante en estos diez años de reformas económicas, aunque no lo suficiente. Los ingresos familiares, los servicios turísticos, la producción de alimentos, la gastronomía y el transporte dependen menos del Estado y mucho más de la iniciativa privada. El mercado inmobiliario, las transacciones de diversos bienes y servicios de consumo y el suministro de insumos para el sector privado se ha ido expandiendo, en la formalidad y en la informalidad. La inversión extranjera se perfila como un factor fundamental para el desarrollo. El país ha logrado avances importantes en la renegociación de las deudas externas.

Sin embargo, muchos otros cambios anunciados han sido vencidos por las resistencias, han quedado a medias, o se han pretendido poner en práctica replicando vicios del pasado. Un sistema empresarial estatal burocrático, ineficiente, con salarios deprimidos y maniatado por un plan central, lastra el progreso económico. Las ventajas en educación siguen sin explotarse al máximo. El entorno internacional tampoco ha ayudado mucho. Se mantiene el embargo estadounidense, la administración Trump retoma la vieja y fracasada retórica, y el país sigue dependiente de una economía venezolana que no parece tocar fondo.

Como consecuencia, el crecimiento del PIB y de la productividad ha sido decepcionante, la reforma en la agricultura ha dado pocos frutos, y nuevamente la economía se ahoga en una crisis financiera. Las reformas no crearon empleos de calidad y eliminaron medio millón de puestos de trabajo formales.

El segundo semestre de 2017 fue especialmente complicado debido a los impactos del huracán Irma y como consecuencia de las nuevas medidas restrictivas anunciadas por el gobierno estadounidense. A ello se suma la decisión del gobierno cubano de congelar (temporalmente) la emisión de licencias al sector privado.

Así y todo, la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) reporta que la economía no ha caído en recesión. Las dudas sobre estos datos son muchas y se multiplican al dilatarse o desaparecer la publicación de los reportes económicos sectoriales y de las cuentas nacionales.

Para 2018 el gobierno ha planteado un plan de crecimiento económico muy optimista (2% de aumento del PIB) que nuevamente parece no dimensionar apropiadamente la complejidad del escenario macrofinanciero. Tres eventos trascendentales se esperan para este año: la transición generacional en las estructuras del gobierno, las nuevas normas para el sector privado y el comienzo de la reforma monetaria. Los tres han levantado muchas expectativas, aunque todos cuentan con una variante para decepcionar.

CAMBIOS EN LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO

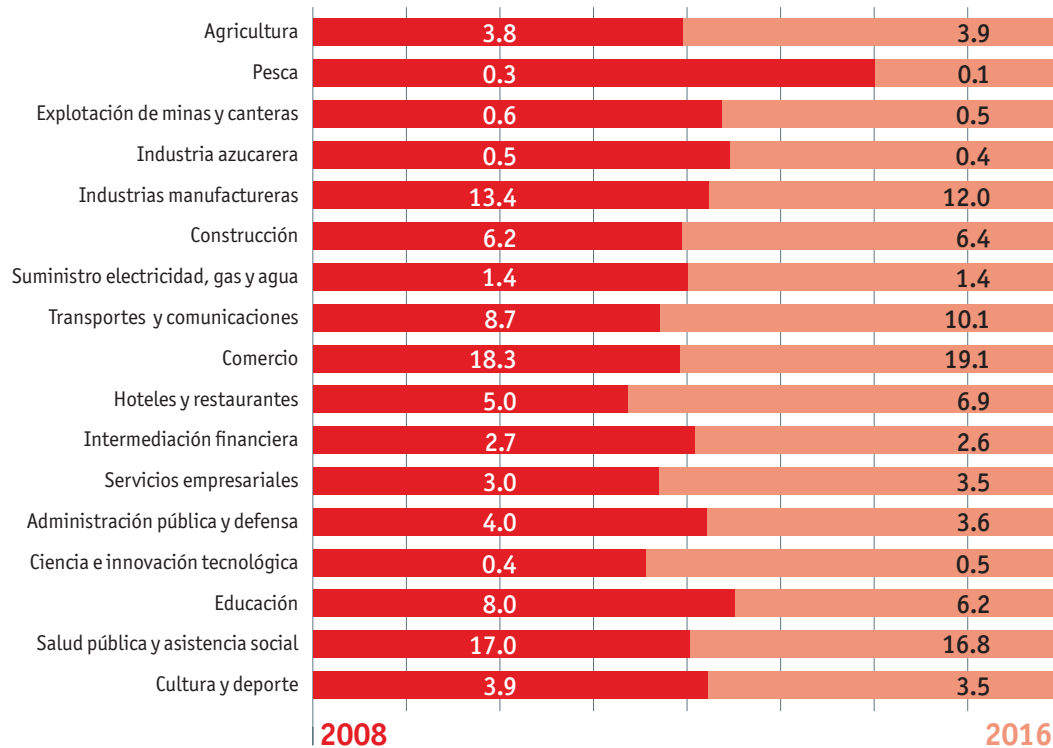
Según las cifras oficiales de la ONEI, de 2008 a 2017 el crecimiento del PIB cubano quedó en un promedio anual de 2,4%. Muy por debajo del objetivo que se había trazado el gobierno cubano de 4,4% para el período. La baja tasa de acumulación de capital físico, la emigración y el decrecimiento de la población, y la desaceleración de la productividad influyeron en este decepcionante resultado.

La agricultura y la industria no respondieron como se esperaba a los cambios en las regulaciones. El discreto crecimiento del PIB se logró gracias al sector de los servicios. A pesar de la prioridad que parecía tener el sector productor de bienes en la “actualización” del modelo económico, su peso cayó de 25% en 2008 a 23% en 2016. En un 77% la economía cubana depende de los servicios, a pesar de que la producción de alimentos es muy deficiente y no se han logrado desarrollar las producciones industriales. Es una estructura que de alguna manera refleja las desproporciones del modelo heredado, y que la reforma no pudo cambiar sustancialmente.

Todos los sectores productores de bienes experimentaron una disminución de su participación dentro del PIB en el período 2008-2016, excepto la construcción y la agricultura que crecen marginalmente (ver Figura 1 con los datos actualizados según la última publicación del Anuario de la ONEI). El que mayor contracción presentó fue las manufacturas, al perder un 1,4% dentro del total del PIB (su participación pasó de 13,4% a 12%). La agricultura, que fue uno de los sectores priorizado con mayores transformaciones desde el comienzo de las reformas, solo aumentó su participación en 0,1%.

El aumento del peso de los servicios no se debe al incremento de la educación y la salud y asistencia social, los cuales de hecho se contraen un 1,8% y 0,2% dentro del total del PIB. La administración pública y la defensa también disminuye su participación en 0,4% (su participación pasó de 4% a 3,6%).

FIGURE 1. Composición del PIB por sectores



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ONEI, Anuario Estadístico

El aumento del peso de los servicios se explica principalmente por el incremento del valor de los hoteles y restaurantes (1,9%), del transporte y las comunicaciones (1,4%), y de las ventas minoristas (0,8%). Detrás de estos aumentos estarían la apertura a la telefonía celular, la eliminación de restricciones al turismo nacional, el incremento de los negocios privados relacionados con el hospedaje y la gastronomía, el crecimiento del arribo de visitantes extranjeros y las inversiones en el turismo.

En paralelo a estos cambios en la estructura productiva se ha dado una significativa redistribución de las fuentes de empleo. En el sector estatal se eliminaron un millón de puestos de trabajo; pasó de generar el 84% del empleo total en 2009 a ser responsable del 71% en 2016. Por su parte, el sector privado y cooperativo creó poco más de medio millón de nuevos puestos, y es actualmente responsable del 29% del empleo (17% en cooperativas y agricultores, y 12% en el sector de trabajadores por cuenta propia y empresas privadas). La mayoría de estos nuevos empleos se concentran en actividades de bajo valor agregado.

TABLA 1. Redistribución del empleo

(miles de trabajadores)

	2009	2016	Variación
Total de ocupados	5072,4	4591,1	-481,3
Sector estatal y mixto	4249,5	3250,7	-998,8
Sector estatal	822,9	1340,4	517,5
Trabajadores por cuenta propia y empresas privadas	143,8	540,8	397,0
Cooperativas y agricultores	679,1	799,6	120,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ONEI, Anuario Estadístico

En las estadísticas de la ONEI se revela entonces que la economía en su conjunto eliminó casi medio millón de empleos formales entre 2009 y 2016. Dado que la tasa de desempleo se mantiene en valores extremadamente bajos (2% en 2016), se entiende que este medio millón no está buscando empleo. Es decir, es una población que pasó al retiro, o sigue en edad de trabajar pero no busca un empleo formal en el país. Por tanto, la emigración internacional de jóvenes y las actividades informales que se mueven alrededor del sector privado ayudan a entender a dónde fue a parar el medio millón de personas.¹

LA CRISIS FINANCIERA CUBANA Y EL AJUSTE DE LAS IMPORTACIONES

Los continuados impactos de la crisis venezolana y la caída de los ingresos por exportaciones, han imposibilitado poner al día todas las deudas pendientes, a pesar que ha sido la intención manifiesta del gobierno. Los bancos y las monedas siguen sin poder contar con el respaldo mínimo de liquidez en divisas para poder restaurar la estabilidad financiera de la economía. Ante la ausencia de suficientes ingresos externos en divisas, se mantiene un proceso selectivo y discrecional para pagar deudas e importaciones.

Los datos reportados por la ONEI para el año 2016 dan cuenta que las exportaciones de bienes cayeron un 29%. La economía ingresó mil millones de dólares menos en comparación con 2015, solo por menores exportaciones de bienes. Ello confirma la gravedad del ajuste que está ocurriendo en las cuentas del comercio externo cubano.

¹ Las cifras de emigración que reportan las estadísticas oficiales no coinciden con las cifras del mercado laboral, debido que la ONEI viene subestimando significativamente los datos de emigración al considerar como residente a todo aquel que viaje al país al menos una vez cada dos años.

Como resultado, las importaciones debieron ajustarse en 2016 un 11%, equivalentes a US\$1.470 millones. Este fue un ajuste que casi en su totalidad (96%) estuvo concentrado en la disminución de la importación de bienes intermedios (incluye el petróleo de Venezuela). La importación de bienes de consumo solo cayó en US\$81 millones, mientras que la importación de bienes de capital creció en US\$21 millones.

Estos datos dejan entrever las prelacones que está aplicando actualmente el gobierno para manejar la crisis financiera. La prioridad han sido las inversiones, algo que ocurre de la mano de la aceleración en la aprobación de los proyectos con capital extranjero. De esta forma, gran parte de las importaciones de bienes de capital se autofinancian con la llegada de capitales externos en los proyectos aprobados. La otra prioridad es afectar en lo menor posible el consumo de las familias y de los turistas.

Para 2017, los datos parciales evidencian que, aun cuando las autoridades han logrado temporalmente buscar alternativas comerciales al colapso de Venezuela, ya sea a través de la importación de petróleo desde otros mercados o movilizandoo recursos y mercancías con nuevos proyectos de inversión extranjera, el ajuste de las importaciones ha debido continuar. En el acumulado del año se puede estimar una caída de las importaciones de alrededor de un 10% (tomada sobre una muestra del intercambio comercial con los principales 10 socios comerciales).² El mayor ajuste de las importaciones se produjo desde China, con una caída de alrededor de 30%.

DOS CHOQUES AL UNÍSONO: IRMA Y TRUMP

Al complejo escenario macrofinanciero cubano se le sumaron en el segundo semestre de 2017 dos nuevos choques externos negativos: el huracán Irma y el empeoramiento de las relaciones con el gobierno de los EEUU.

Después del paso del huracán, el gobierno cubano ciertamente mostró capacidad para reorganizar en relativamente poco tiempo los servicios públicos, lo cual contrasta por ejemplo con la situación experimentada por Puerto Rico. El sector del turismo logró en tiempo record reponer los daños en los hoteles y la infraestructura. Desde el presupuesto del Estado se estableció un subsidio para financiar el 50% del costo de los materiales de la construcción y del costo de algunos bienes de primera necesidad para las familias afectadas.

² Ver *Cuba Standard Economic Trend Report* (www.cubastandard.com)

No obstante, ello no significa que hayan sido superados ni que se van a compensar todos los costos del evento climático. Las bajas tasas de inversión y la limitada capacidad de financiamiento no permiten repone-
r todos los daños en la industria, la agricultura, la ganadería y la vivienda. A pesar de los esfuerzos para priorizar el turismo, los datos muestran que sí se detuvo significativamente el ritmo de llegada de visitantes en los últimos meses del año. Las informaciones más recientes sobre la zafra azucarera dan cuenta del costo que va a tener el evento climático sobre la producción de azúcar en 2018.³

El segundo choque negativo del semestre llegó como consecuencia de las restricciones de viajes a los ciudadanos estadounidenses y a las inversiones y relaciones comerciales con las empresas cubanas controladas por el aparato militar.

Se debe recordar que el aumento de la inversión extranjera directa y el renovado despegue del sector turístico estuvo impulsado por el restablecimiento de relaciones con EEUU desde el año 2015. Este evento redujo para las empresas extranjeras el riesgo de tener relaciones comerciales e inversiones en la isla, y potenció las expectativas de un mayor rendimiento futuro de los vínculos con Cuba dada la posibilidad de que se levantara el embargo. Al mismo tiempo, creció el flujo de turistas desde EEUU y desde el resto del mundo, lo cual convirtió al turismo en el sector de mayor dinamismo y perspectivas, a lo que se le ha encadenado la propia inversión extranjera y el sector privado.

Por tanto, los retrocesos con EEUU no son para nada favorables al objetivo de incrementar los flujos de inversión extranjera, y tampoco son una buena noticia para el desenvolvimiento del sector privado.

Por el momento, el gobierno cubano intenta mostrar que el interés por invertir en Cuba se mantiene y ha apresurado la aprobación de los proyectos de inversión extranjera que estaban en negociaciones. En 2017 se aprobaron inversiones con capital foráneo por valor de US\$2.000 millones. Estos son datos positivos, aunque llegan bastante tiempo después de haberse anunciado la apertura a la inversión extranjera directa. Faltaría valorar su sostenibilidad en los próximos años, para estar seguros que no es un evento puntual.⁴

3 Ver <https://www.reuters.com/article/us-cuba-sugar/cuba-cancels-sugar-exports-hurricane-irma-january-rains-hit-harvest-idUSKBN1FI1XA>

4 De acuerdo a la encuesta del cuarto trimestre de 2017 del *Cuba Standard Economic Trend Report* (www.cubastandard.com) los inversionistas mantiene el interés por el mercado cubano.

Por ahora el sector turístico parece ser el que se ha visto más afectado por los choques de finales de año. El arribo de visitantes del año terminó ligeramente por debajo de los 4,7 millones, lo que representa un crecimiento de alrededor de 16% en comparación con 2016. Pero estas cifras agregadas del año no dejan ver con claridad la desaceleración desde septiembre producto de las cancelaciones de viajes y del golpe publicitario desfavorable sobre la imagen del sector. Se puede estimar que si el flujo de visitantes hubiese mantenido la misma tendencia que traía hasta agosto, en el año 2017 se podría haber sobrepasado la cifra de 5 millones de visitantes. Según las estimaciones de Cuba Standard Economic Trend Report, debido a los choques de finales de año, el mercado cubano recibió 300.000 turistas menos, es decir, alrededor de un 18% menos de turistas en los últimos cuatro meses del año. Lo anterior implicó dejar de recibir ingresos por alrededor de US\$200 millones.

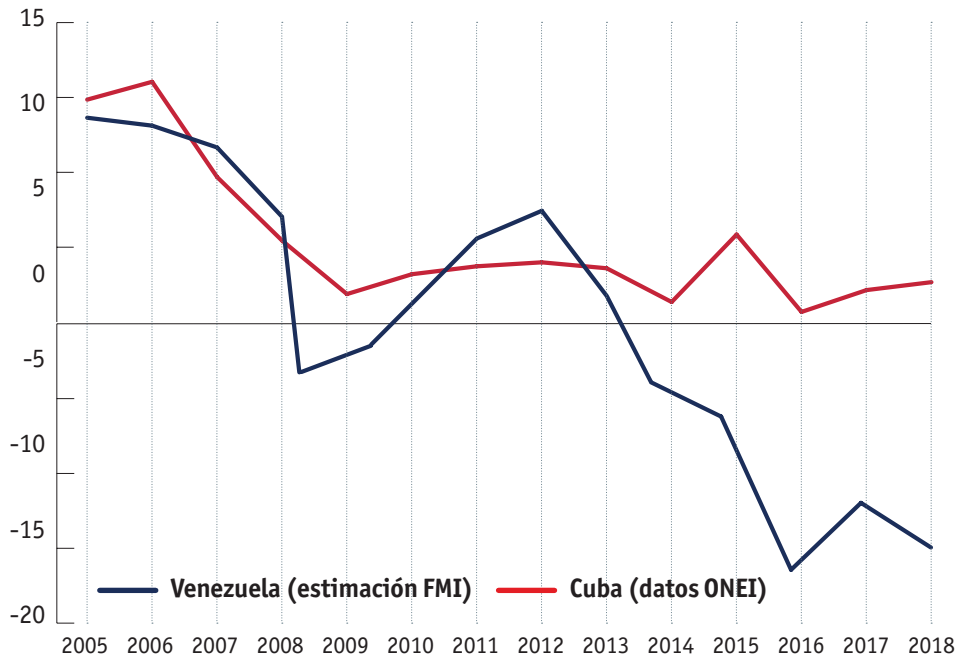
¿REALMENTE NO HAY RECESIÓN?

En las sesiones de la Asamblea Nacional de diciembre pasado el ministro de Economía sorprendió anunciando un dato de crecimiento del PIB de 1,6% en 2017. Por su parte, el capítulo de cuentas nacionales del Anuario de 2016 acaba de ser publicado con una revisión drástica de los datos preliminares que se habían ofrecido para este año. Es normal que las oficinas de estadística hagan revisiones de los datos preliminares. No obstante, en el caso de la revisión que se acaba de hacer cambia bastante el panorama que se había presentado anteriormente, pues de una recesión se pasa a informar que la economía creció un 0,5%. Hubo revisiones importantes en los datos de agricultura, construcción y turismo. La agricultura pasó de no crecer a crecer un 6%, la construcción se había dicho que había decrecido un 5% y ahora aparece con un crecimiento de 4,7%, mientras que el sector de hoteles y restaurantes pasó de crecer 5% a un 12%. Es decir, los cambios son muy notorios, y no ha aparecido ninguna información oficial explicando las razones.

Los sectores donde se producen los ajustes coincide que son aquellos donde el sector privado tiene una mayor participación. Tal vez la revisión se deba entonces a una revalorización del peso del sector privado dentro del PIB. Pero si esta es la explicación, debería hacerse el ajuste en los valores del PIB en años anteriores, para no distorsionar las cifras de crecimiento.

En general, los números de la ONEI generan otras dos dudas. Primero, no tiene sentido que el PIB del principal aliado económico se contraiga más de un 30% en los últimos cuatro años, que eso afecte

FIGURE 2. Cuba y Venezuela, variación del PIB (%)



los suministros de petróleo y las principales fuentes de ingresos por exportaciones, y que en este período la economía cubana siga creciendo (ver Figura 2). Da la impresión que las cuentas nacionales no están reflejando con exactitud la realidad de los flujos comerciales entre ambas naciones. La ONEI parece estar subestimando la caída de los flujos comerciales con Venezuela. Se está asumiendo que el incumplimiento de los pagos de los servicios médicos cubanos en Venezuela es un problema temporal de liquidez cuando en realidad es un tema estructural y permanente que debería quedar mejor reflejado en la contabilidad del PIB.

Segundo, existe una incoherencia entre la dinámica positiva del crecimiento económico y las negativas circunstancias financieras. Los problemas de impagos y la crisis financiera que presenta el país son más graves que lo que se podría esperar de los datos de producción que publica la oficina nacional de estadísticas. Si los datos de crecimiento del PIB fueran ciertos, ¿por qué las empresas cubanas no pueden pagar sus deudas? La realidad financiera no acompaña a la realidad económica que presenta la ONEI.

LA ÚNICA REFORMA MONETARIA QUE VALE LA PENA ES LA ESTRUCTURAL

Para este año, un cambio anticipado, pero sin conocerse la fecha exacta, tiene que ver con el comienzo de la reforma monetaria.⁵ Es realmente imposible lograr una mejoría significativa y sostenible en la productividad en una economía que opera con dos monedas nacionales, con tipos de cambios múltiples y una tasa de cambio oficial excesivamente sobrevaluada. El precio pagado por la economía en todo este tiempo en términos de costos de transacción, competitividad, transparencia contable e ineficiente asignación de recursos es inmenso.

No obstante, se debe tener presente que el gobierno tiene dos opciones: uno, aplicar una reforma monetaria estructural con impactos reales en la economía, o dos, aplicar una reforma monetaria inocua, con pocos impactos reales y que deja intacta las distorsiones de precios, de salarios y de los balances financieros de las empresas estatales.

Para que la reforma monetaria sea real y no nominal, los sectores beneficiados deberían estar en condiciones de pagar mayores salarios y emplear las rentabilidades adicionales (al menos parcialmente) para hacer inversiones, contratar más trabajadores y expandir sus actividades. La devaluación de la tasa de cambio es la oportunidad que tiene el gobierno para romper el círculo vicioso que por tanto tiempo ha permanecido en el sector estatal entre bajos salarios y baja productividad. Pero para que ello se materialice, los exportadores no deberían entregarle al fisco toda la rentabilidad adicional que genera la devaluación, sino que deberían tener la autonomía para emplearla productivamente.

Al mismo tiempo, las empresas que resulten con pérdidas de carácter permanente deberían tender a cerrar o fusionarse. Un alto porcentaje del sector estatal vive en una burbuja financiera alimentada por los subsidios implícitos que reciben cada vez que pagan los insumos importados usando una tasa sobrevaluada. Son muchas las empresas estatales que ostentan una rentabilidad contable artificial. Los balances financieros de las empresas estatales no reflejan los hechos económicos ni su verdadera eficiencia y productividad. Esta burbuja debe romperse, el sector estatal debe reestructurarse.

⁵ Ver <https://www.reuters.com/article/us-cuba-usa/cuba-tells-u-s-delegation-monetary-unification-on-cards-this-year-idUSKCN1G52FU>

Hay que recordar que la reforma monetaria lo que estaría haciendo es concretando un ajuste cambiario en el sector empresarial estatal que se ha pospuesto por casi treinta años. Este es un reajuste que debió darse en los años noventa, pero que no ocurrió debido a que la política económica buscó otros caminos como la dolarización, las tasas de cambios múltiples, la emisión del CUC y los controles de cambio. Mientras que la población y el sector privado se ajustaron en los años noventa a una tasa de 24CUP:1USD, las empresas estatales siguieron operando hasta hoy en día con la tasa de los años ochenta de 1CUP:1USD.

Como la tasa 1CUP:1USD nada tiene que ver con la realidad económica que vive el país desde hace mucho tiempo, hemos estado acumulando distorsiones en los sistemas de precios, tomando decisiones ineficientes guiadas por unas métricas financieras absurdas, y alimentando la sobrevivencia de empresas que no aportan nada a la economía. La cantidad de recursos financieros y humanos que se han desperdiciado en soportar empresas estatales que no tienen valor económico es enorme. De haberse dado un uso más eficiente a estos recursos hoy en día los trabajadores cubanos no tendrían que estar ganando salarios de 20 dólares mensuales. Es hora de que la tasa de cambio muestre efectivamente cuáles son las empresas estatales en las cuales vale la pena invertir capital y esfuerzo humano.

Para suavizar y manejar una reforma monetaria real, esta debería ir acompañada de una apertura mayor a la entrada de inversión extranjera y una liberalización más amplia del sector privado. Ambos factores podrían servir para amortiguar el shock financiero que implica la devaluación de la tasa de cambio oficial. Hay que tomar en cuenta que Cuba no cuenta con suficientes reservas internacionales ni con un préstamo internacional para apoyar la reforma monetaria. Por tanto, es clave una apertura para permitir que la entrada de capitales sostenga el valor de la moneda. Mientras que, una mayor liberalización del sector privado permitiría absorber el desempleo que se debería producir en las empresas que quiebren con la devaluación.

Por tanto, como parte de una reforma monetaria estructural, deberían ocurrir nuevos movimientos del empleo al interior del sector estatal y hacia el sector privado. Con más razón se esperaría que las nuevas normas para el sector privado, si bien pongan orden fiscal, no terminen ahogando al sector privado. Ojalá y se aprovechara el momento para finalmente abrir el sector privado a actividades de mayor valor agregado.

Pero el gobierno podría nuevamente decepcionarnos, como lo hizo con las transformaciones en la agricultura, los experimentos con las cooperativas y la supuesta reforma de la empresa estatal.

El gobierno podría intentar eliminar por completo los efectos de la devaluación mediante subsidios, impuestos y regulaciones discrecionales. Las empresas irrentables se sostendrían con recursos estatales, mientras que los exportadores y otras empresas beneficiadas tendrían que entregar al presupuesto todas las nuevas ganancias. Los salarios quedarían intactos. Los precios cambiarían, pero solo con el fin de anular los impactos reales de la devaluación y dejarlo todo igual.

Tiene sentido que la política económica intente suavizar los efectos y permitir un período de transición para que el sector empresarial estatal se acomode a la nueva tasa de cambio. El error estaría en intentar anular todas las consecuencias de la devaluación. La economía podría terminar en el mismo punto de partida, con una sola moneda sí, pero con las mismas distorsiones en los salarios y sin lograr sincerar la realidad económica y financiera de la empresa estatal. Si esta es la opción que se ha decidido, solo están pensando en transmutar las distorsiones monetarias en distorsiones fiscales.

CONCLUSIONES: OTROS DOS CAMBIOS QUE PUEDEN DECEPCIONAR

La transición generacional del gobierno tendrá lugar el 19 de abril del presente año. Más allá de señalarse a Miguel Díaz Canel como posible futuro presidente, no hay ninguna pista de quién será el vicepresidente, quiénes ocuparán la dirección de los principales ministerios como Economía o Relaciones Exteriores, ni conocemos en qué lugar quedarán los políticos de la generación histórica.

El nuevo gobierno querrá insertarse dentro del continuismo para ganar seguridad ante las diferentes esferas de poder. Se supone que el nuevo gobierno no tiene una agenda económica propia. Se espera que la guía siga siendo los documentos aprobados por los congresos del Partido Comunista que definen los límites de la reforma, la estrategia de desarrollo, y el modelo económico y social.

Cualquiera sea la composición del nuevo gobierno, en lo inmediato, va a tener que convencer de que tiene la autoridad y la disposición para, primero, completar los objetivos trazados en los Lineamientos, y luego, para profundizar el proceso de reformas económicas, sobreponiéndose a las fuerzas internas que se resisten a los cambios. Tendrá entonces que valorar los costos y beneficios políticos de cada una de las veloci-

dades y profundidades de cambio, pero con capital político inicial bajo dado el menor reconocimiento popular y la menor legitimidad histórica. Y ello tendrá que hacerse en un escenario de conflicto con el gobierno de los EEUU. La tarea no es para nada fácil; esperamos a ver cómo la enfrentan.

Otro cambio esperado para este comienzo de año es la publicación de nuevas normas para el funcionamiento del sector privado, y que se descongele la emisión de licencias. Un mayor nivel de control sobre el pago de impuestos y un mayor grado de bancarización parece que son dos de los objetivos primordiales de las normas.

Es muy importante que el sector privado aporte al fisco en proporción a sus ganancias, algo que no es posible garantizar si sus operaciones no se registran en los bancos. Un sistema impositivo progresivo y efectivo es dividendo neto para todos. Se beneficia el presupuesto fiscal, se evitan brechas exorbitantes en la distribución del ingreso y puede determinar la imagen del sector privado ante la sociedad. Es mucho más fácil vencer las resistencias políticas e ideológicas al sector privado cuando sus ingresos sirven para financiar gastos de educación y salud, y los aportes individuales guardan relación con los niveles de ingresos.

Falta por conocer si las normas se enfocarán solo en el control fiscal y bancario o también atienden algunas de las muchas quejas que han expresado los privados en cuanto a las altas tasas impositivas, las dificultades para obtener insumos, y las limitaciones para vincularse a operaciones de comercio exterior, entre otras. Ya han circulado un borrador de las normas que no contienen soluciones a estas quejas, sino que se enfocan más en el control y la penalización.⁶ Si las normas finales no se diferencian mucho de este borrado, sería esta la primera de las decepciones que tengamos en el año.

⁶ Ver <https://www.reuters.com/article/us-cuba-economy-exclusive/exclusive-cuban-draft-rules-propose-curtailling-fledgling-private-sector-idUSKCN1G700I>