

La economía cubana en un año crucial

Carmelo Mesa-Lago
Pittsburgh University

Una de las noticias mundiales clave en 2014 fue la declaración de los presidentes de Estados Unidos (EE. UU.) y Cuba de iniciar una normalización de relaciones que podría llevar al restablecimiento del comercio y levantamiento del embargo, cuestiones ambas muy positivas para Cuba. Pero una cuestión primordial es si las “reformas estructurales” implementadas por Raúl Castro desde 2006, ratificadas por el VI Congreso del Partido en 2011 y que continuaban al fin de 2014, serán capaces de sacar a la isla de su debacle económica. Por ello, el año 2015 será crucial. Este artículo resume las seis principales reformas estructurales, analiza sus avances y problemas, y evalúa sus efectos micro y macro, a fin de concluir si están logrando sus objetivos y echar una mirada al futuro.

Actualización del modelo económico

Es pertinente constatar que no se intenta transformar sustancialmente el modelo actual, sino “actualizarlo”, con supremacía del plan central y la propiedad estatal sobre el mercado y la propiedad no estatal. Los acuerdos del VI Congreso no dieron pautas sobre el rol específico de los sectores estatales y no estatales y sus interacciones, a la par que dejaron vacíos y vaguedades sobre el modelo. Raúl advirtió en 2013 que la “actualización” tiene un largo y complejo camino por delante. Tomó casi tres años para organizar un equipo que estudiase y elaborarse una primera versión de propuesta de conceptualización. Varios economistas cubanos

tachan de error mantener un modelo cuya ineficiencia fue probada en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Europa Central-Oriental, China, Vietnam y la propia Cuba.

Reparto en usufructo de tierra estatal baldía

El gobierno retiene la propiedad de la tierra y la concede por contrato de 10 años a los usufructuarios que la cultivan y se apropian de sus frutos. El usufructo ha sido objeto de dos leyes (2008 y 2012); la segunda, más flexible, extiende el tamaño de la parcela, aprueba la edificación de viviendas y graneros, así como plantar bosques y huertos (antes prohibidos). Si no se renueva el contrato, el gobierno debe evaluar la inversión y reembolsar al usufructuario; al morir este, sus familiares que laboran en la parcela heredan el usufructo. Se concede microcrédito a los usufructuarios, se les permite abrir cuentas bancarias y vender a entidades turísticas. En 2013 terminó el *acopio* (que requería vender el 70% de la cosecha al Estado a precios inferiores al precio de mercado) en tres provincias; en 2014 se creó el primer mercado mayorista para vender insumos agrícolas.

Aun así, la ley de 2012 es muy restringida. El contrato se termina o no se renueva si el usufructuario incumple sus obligaciones (incluyendo el *acopio*) o por razones de utilidad pública o social. El usufructuario debe vincularse a una cooperativa controlada por el Estado o a una granja estatal (notoriamente ineficientes) para obtener insumos, servicios y comercializar sus productos. Un arbusto espinoso difícil de erradicar cubre 50% de la tierra y hay que extirparlo para cultivar, pero no puede usarse crédito estatal para ello. Un 77% de los usufructuarios no tiene experiencia agrícola. Hay trabas para contratar trabajadores no familiares y la inversión se

limita al 0,67% del tamaño de la parcela, justificadas para evitar la concentración de la riqueza. Los microcréditos estatales son insuficientes; las normas para solicitar usufructo, firmar el contrato y aprobar la inversión, son muy complejas y engorrosas; aún muchos productos están sometidos al *acopio*.

Unos 1,6 millones de hectáreas de tierra estatal ociosa se han repartido a 174.275 usufructuarios. (Estos y todos los datos estadísticos presentados en este artículo proceden de la Oficina Nacional de Estadística e Información de Cuba-ONEI.) Entre 2007 y 2013, la tierra agrícola cultivada estatal se redujo un 32% y la de cooperativas controladas por el Estado en un 25%, mientras que aumentó en un 32% la de las cooperativas más independientes y el sector privado —que incluiría el usufructo, aunque no se desglosa—. Se dejó de publicar la estadística de tierra “ociosa” estatal, pero se informa que hay más de un millón de hectáreas de tierras ociosas y un 63% de entidades que reparten la tierra en forma mala o deficiente.

Despido de empleados estatales y expansión del sector no estatal

Alrededor de 1,8 millones de trabajadores son considerados innecesarios, el 36% de la fuerza laboral. En 2008 la tasa de desempleo era del 1,6%, una de las menores mundiales, pero a costa de un empleo estatal excesivo que reduce la productividad laboral y el salario. En 2011 comenzó el despido del excedente, para ser empleado en el sector no estatal en expansión, que abarca empleo por cuenta propia y cooperativas de producción no agrícola y de servicios. Los cuentapropistas son dueños de su negocio. En las cooperativas, el Estado mantiene la propiedad del inmueble que es rentado a los cooperativistas, los cuales gestionan el

negocio, venden sus productos o servicios a precios de mercado y se apropian de las utilidades. Oficialmente, dichos incentivos mejoran los locales, amplían las horas de servicios, ofrecen más bienes o servicios y de mejor calidad, y aumentan los salarios. El sector no estatal puede vender, comprar y arrendar a entidades estatales, contratar empleados asalariados no familiares, abrir cuentas bancarias, recibir microcréditos estatales y comprar insumos en incipientes mercados mayoristas.

Las actividades por cuenta propia son no calificadas y muy ceñidas (por ejemplo, payasos, carretilleros, aguadores); hay muy pocas calificadas (por ejemplo, traductores, agentes inmobiliarios y de seguros). Los graduados universitarios no pueden ejercer su profesión por cuenta propia, aunque sí en los oficios aprobados, lo cual desperdicia la enorme inversión en capital humano. Las cooperativas deben salvar cuatro instancias para su aprobación y el Consejo de Ministros toma la decisión final; los inspectores imponen multas o cierran el negocio a los cuentapropistas. Los impuestos son excesivos; el fijado a la fuerza laboral tiene una tasa que asciende con el número de empleados contratado, así que castiga a los que crean más empleo y obstruye el despido de empleados estatales superfluos (por ello, solo hay una media de 0,2 trabajadores contratados por cada cuentapropista). Los precios al consumidor de bienes y servicios han subido. El microcrédito y los insumos son insuficientes, y los mercados mayoristas, aún incipientes. Las altas y bajas en la historia del cuentapropismo crean incertidumbre, agravada con acciones recientes: cierre de puestos en los portales de La Habana, prohibición de vender productos importados y clausura de cines en tercera dimensión. Un quinto de los cuentapropistas fracasa y devuelve su licencia. La burocracia es una fuerte barrera, en buena medida por temor a la competencia privada.

El empleo estatal descendió del 82 al 74% de la fuerza laboral entre 2006 y 2013, mientras que el empleo no estatal creció del 18 al 26,2%. Esta última cifra comprende cooperativas agrícolas y de producción no agrícola y de servicios (4,6%), así como el sector privado (21,6%, del cual un 8,6% trabaja a cuenta propia y un 12% es asalariado). A fines de 2012 había 365.000 empleados estatales despedidos (no hay cifras más recientes), un 20% de la meta oficial en 2015, porque la creación de trabajo no estatal ha sido insuficiente para absorber a los cesados. El número de cuentapropistas se triplicó en 2006-2014 pero, después de abstraer los que había antes de la reforma, el neto era un 17% de la meta de 2015 y, para alcanzarla, habría que cuadruplicar el número total este año.

Recorte en los servicios sociales

El creciente costo de los servicios sociales alcanzó su cénit en 2007-2008 con un 55% del presupuesto y un 37% del PIB, las mayores proporciones en la región. La educación y la salud son universales y gratuitas. Los trabajadores no contribuían a las pensiones y se retiraban con 55 años las mujeres y 60 los hombres, entre las edades más bajas en la región, aunque Cuba tiene la segunda esperanza de vida. Alrededor del 85% de la población es dueña de su vivienda. El precio de los productos racionados es inferior a su costo, como eran las comidas en cafeterías de trabajadores. Entre 2003 y 2005 se crearon 3.000 sedes de universidades municipales gratuitas, que aumentaron colosalmente la matrícula en las humanidades, pero redujeron las de ciencias naturales y matemáticas, ambas esenciales al desarrollo. Los graduados en una nueva escuela de trabajo social se usaron para evitar fraude en la venta de gasolina. A pesar de su alto costo, la calidad de los servicios

sociales empeoró: la pensión promedio real cayó a la mitad; debido a la aguda escasez de maestros (por el bajo salario) se entrenaron rápidamente “maestros emergentes” que empeoraron el nivel de los estudiantes preuniversitarios; la planta física, el equipo y la atención sanitaria se deterioraron. Con la segunda población más envejecida del continente, el costo de la salud y las pensiones se dispararon. Raúl reconoció la insostenibilidad financiera de los servicios sociales y ordenó reducirlos y supeditarlos a los recursos fiscales.

En 2007-2013, el costo de los servicios sociales se recortó del 55 al 51% del presupuesto y del 37 al 27% del PIB. Se han cerrado miles de sedes de universidades municipales, la facultad de trabajo social, la escuela secundaria en el campo, las cafeterías en los centros de trabajo y un 42% de los hospitales y clínicas; los médicos de familia han mermado a la mitad por su exportación, y se ha despedido al 16% del personal sanitario. Se redujo la matrícula universitaria en un 72% (83% en humanidades), aunque aumentó la de ciencias naturales y matemáticas; se endurecieron los exámenes de ingreso y se fijaron cuotas por carreras. La edad de retiro se alargó en cinco años a ambos sexos y se impusieron contribuciones a los trabajadores, pero el déficit financiero (ingresos menos egresos anuales) sufragado por el Estado subió del 40 al 48% del total de egresos en 2008-2013; el déficit actuarial (ingresos proyectados para pagar obligaciones futuras) crecerá por el envejecimiento demográfico.

Inversión extranjera

La inversión interna es la mitad del promedio regional y causa del bajo crecimiento económico, por ello requiere entre 2.000 y 2.500 millones de dólares anuales. En junio de 2014 entró en vigor una nueva

ley de inversión extranjera (IE) con ventajas sobre la previa de 1995: a) extiende la IE a todos los sectores salvo salud, educación y fuerzas armadas; b) exime el pago de varios impuestos: ingresos personales, fuerza de trabajo y sobre ciertas importaciones, así como el de utilidades por ocho años y del de ventas por un año; c) permite abrir cuentas en divisas en bancos extranjeros, así como la importación y exportación directa; d) limita el trámite de autorización o denegación de la inversión a 45 o 60 días (antes no había límite y podía tomar años); e) autoriza empresas con capital totalmente extranjero (estipulado en la ley previa, en la práctica 49%); f) permite la inversión a “personas jurídicas” cubanas residentes; y g) ofrece garantías a los inversionistas incluyendo indemnización en caso de expropiación. Una Zona Especial de Desarrollo en el Puerto de Mariel (ZEDM) se considera un imán para la inversión extranjera; a fines de 2014 se publicó una lista con 246 oportunidades de inversión en la ZEDM por valor de 8.700 millones de dólares.

Por otra parte, la ley mantiene varias trabas y desincentivos previos, como la contratación de personal por una agencia estatal, y el desembolso del salario en divisas por la empresa extranjera al gobierno, el cual paga a los trabajadores una fracción de lo cobrado en pesos y se guarda la diferencia (a fines de 2014 el gobierno decretó que negociará los salarios de 40.000 empleados con las empresas foráneas, con un mínimo igual al salario promedio nacional –20 US\$– y una adición basada en el salario promedio del Caribe). La ley prohíbe invertir a los cuentapropistas. Los inversionistas extranjeros pueden ser expropiados por motivo de utilidad pública o interés social; en varios casos se deja la solución de conflictos a los tribunales locales en vez de la corte de arbitraje internacional. Tras entrar en vigor

la ley, un canadiense, que era el mayor inversor en Cuba, fue condenado a 15 años de prisión.

Los resultados de la ley no pueden ser evaluados porque solo lleva unos meses en vigor, pero hasta comienzos de 2015 no se había producido ninguna inversión extranjera.

Unificación de la doble moneda

Circulan dos monedas en Cuba: el peso nacional (CUP) y el peso convertible (CUC), ninguna se transa en el mercado internacional y el CUC está sobrevaluado (algo mayor que el dólar). La tasa oficial de cambio para la población es 25 CUP por 1 CUC, pero en las empresas estatales es a la par. La dualidad monetaria creó serias distorsiones: los trabajadores reciben su salario en CUP pero parte de sus gastos es en CUC; no se puede determinar la eficiencia de las empresas, la rentabilidad de las exportaciones y la factibilidad de las inversiones.

La unificación es necesaria, generará beneficios a largo plazo, es muy compleja y se aplicará primero al sector empresarial estatal y después a la población; en el primero, el CUC se devaluó gradualmente en 2013-2014: un cambio de 10 CUP por 1 CUC en ciertas transacciones, contabilidad de empresas y cooperativas, y salarios en la ZEDM. Una resolución de 2014 aprobó un cronograma para la unificación en el sector empresarial: el CUC se devaluará y desaparecerá mientras que el CUP se apreciará hasta igualarlo y será la única moneda futura; además, se anunció el “día cero” y un índice de reforma de precios mayoristas para calcular un precio minorista y revaluar lo contabilizado en CUP, los inventarios e inversiones; también se garantizaron los ahorros bancarios de la población

La resolución es muy compleja y difícil de entender incluso para expertos. Al inicio de 2015 no se había revelado el cronograma, el “día cero”, el índice de precios mayoristas y la fecha para eliminar el CUC en el sector empresarial. Se predice que el proceso comenzará este año en dicho sector (a la población tomará más tiempo) con una tasa de 10 CUP por 1 CUC. Anticipándose a esto, la gente cambia CUC por CUP, y a veces las agencias de cambio se han quedado sin CUP y cerrado temporalmente.

Evaluación de efectos macroeconómicos y sociales

Una barrera para evaluar los efectos de las reformas es la falta de estadísticas; solo cifras esporádicas se dan en discursos de los dirigentes. El crecimiento del PIB promedió un 2% anual entre 2009 y 2014; en 2014 fue del 1,1%, el quinto inferior entre 35 países de América Latina y el Caribe. El usufructo comenzó en 2009 y la producción agropecuaria ha caído o se ha estancado; según el índice de producción, el nivel en 2013 era inferior a 2005. El sector privado y cooperativo independiente (que debe incluir el usufructo, el único que se amplió) expandió su tierra cultivada en 2011-2013; la producción agrícola en dicho sector creció en los dos primeros años a la par que decreció en el estatal y cooperativo dependiente, pero lo opuesto ocurrió en 2013. Por ello, es imposible determinar si el usufructo ha tenido efecto en la producción.

Entre 2006-2013, el balance comercial de bienes arrojó déficit, con un cénit de 10.600 millones de dólares en 2008; después de un breve declive reanudó su crecimiento y alcanzó los 9.400 millones de dólares en 2013, el segundo mayor en la historia. Las importaciones de alimentos

cubren el 70% del consumo interno y aumentaron de 1.500 a 2.000 millones de dólares. Al contrario, Cuba obtiene un excedente en el balance de servicios, en gran medida generado por las exportaciones de servicios profesionales a Venezuela; el excedente compensa o excede el déficit en el balance de bienes, pero resulta en una fuerte dependencia económica con Venezuela, estimada en 13.000 millones de dólares, equivalente al 21% del PIB cubano. Debido a la severa crisis económica venezolana esa relación vital podría reducirse o eliminarse. La posible normalización de relaciones económicas con los EE. UU. sería una alternativa para Cuba.

Varias reformas tienen secuelas sociales adversas: los recortes en los servicios de salud, la extracción de alimentos del racionamiento y su venta a precios 3-4 veces mayores, el aumento de las tarifas de servicios públicos y de mercancías en las tiendas estatales en divisas, el cierre de cafeterías subsidiadas a trabajadores, el aumento del desempleo del 1,6 al 3,4% de la fuerza laboral en 2008-2013, la caída del salario real en un 72% y de la pensión real en un 50% entre 1989-2013. Confrontando una población vulnerable en expansión, Raúl prometió que las personas necesitadas no quedarían desprotegidas, pero en 2006-2013 los beneficiarios de asistencia social disminuyeron del 5,3 al 1,5% de la población total y el gasto presupuestario pasó del 2,2 al 0,4%. El VI Congreso ordenó terminar la asistencia a los beneficiarios con familiares que puedan ayudarlos, una medida a espaldas del nivel generalizado de necesidad en Cuba.

Conclusiones

Las reformas estructurales son positivas, orientadas hacia el mercado y las más importantes bajo la Revolución, pero

las fuertes regulaciones, obstáculos e impuestos (usualmente justificados para evitar la concentración de la riqueza) crean desincentivos e impiden el progreso necesario para lograr resultados tangibles. La implementación ha sido lenta. Raúl ha prometido retirarse en 2018, a los 86 años; él considera que las reformas son complejas, deben probarse primero a pequeña escala y no deben ser apresuradas para evitar costosos errores; su lema es: “Sin pausa pero sin prisa”. Esa actitud es racional pero el tiempo y la edad conspiran contra ella.

La “actualización del modelo” basada en el predominio del plan central y la propiedad estatal sobre el mercado y la propiedad no estatal no ha tenido éxito en los países socialistas Cuba inclusive; además tomó casi tres años para organizar un equipo que estudiase dicho modelo y elaborarse una propuesta conceptual. La reforma agrícola clave es el usufructo, que ha requerido una segunda ley más laxa, pero aún con restricciones importantes; si se liberalizara, como en China y Vietnam, podría incrementar la producción agrícola y reducir las costosas importaciones de alimentos. El trabajo no estatal ha crecido pero no lo suficiente como para absorber el empleo estatal innecesario. El coste de los servicios sociales se ha reducido y el racionamiento está siendo desmantelado gradualmente; estas reformas justificables por lógica económica causan efectos sociales adversos, que han ampliado la población vulnerable, pero la asistencia social ha sido recortada de forma severa. La nueva ley de inversión extranjera es más flexible que la anterior pero aún mantiene varias de sus restricciones; hasta ahora no ha habido inversión foránea. La unificación monetaria es necesaria y será beneficiosa aunque la reforma no revela sus elementos claves y se ignora cuándo ocurrirá.

Las reformas muestran avances a nivel micro, aunque muchos de sus resultados

están por debajo de las metas. Aunque se necesitan estadísticas, la evidencia existente sugiere que las reformas no han mejorado los indicadores macroeconómicos: el crecimiento del PIB es anémico y entre los inferiores en la región; la producción agrícola disminuyó o se estancó en los cuatro años siguientes al comienzo del usufructo; las importaciones de alimentos han crecido debido al desempeño negativo en la agricultura. El déficit en el balance de bienes, que ha sido compensado por el excedente en el balance de servicios gracias a Venezuela, está en riesgo por la severa crisis económica venezolana.

El restablecimiento de relaciones económicas con EE. UU. ayudaría a Cuba, pero es improbable que aquellos provean subsidios como la URSS y Venezuela. Los 56 años de socialismo cubano han probado la urgencia de transformar substancialmente el modelo para generar un crecimiento económico adecuado y equidad social sostenible. Las reformas sino-vietnamitas, más rápidas y exitosas, manteniendo el Partido en el poder, podrían ser el camino a seguir, pero los dirigentes cubanos sostienen que no son viables en Cuba debido a diferencias significativas con los dos países asiáticos. El año 2015 será crucial para atisbar el futuro económico cubano: si se aceleran y profundizan las reformas logrando efectos, si se materializa la inversión externa especialmente en la ZDEM, si Obama logra avanzar en la normalización de las relaciones y si los niveles de vida del pueblo cubano dejan de caer e inician una recuperación que legitimaría las reformas.