

|  |   |
|--|---|
| <b>Cuba: ¿qué se requiere para que las recientes iniciativas sean efectivas?</b> ..... | 1 |
| <b>Los problemas</b> .....   | 2 |
| <b>Los desafíos</b> .....  | 5 |
| <b>Notas</b> .....   | 7 |

## **Cuba: ¿qué se requiere para que las recientes iniciativas sean efectivas?**

*Ricardo Torres*  
*Profesor, Centro de Estudios de la Economía Cubana*  
*Universidad de la Habana*

Los anuncios del gobierno cubano del pasado 16 de julio llegan en medio de la peor crisis económica en la Isla durante tres décadas. De acuerdo con datos de CEPAL, hasta mayo de 2020 en Cuba las importaciones cayeron un 41%, cifra mayor que la de sus pares de América Latina, excepto Venezuela. La organización regional anticipa una caída del PIB de alrededor de 8%, cifra conservadora. Cuba es muy dependiente del turismo, las remesas (casi todas provienen de los Estados Unidos) y de socios comerciales distantes, lo constituye una debilidad en estos momentos de disrupción del comercio internacional.

El momento político y económico requería un golpe de efecto suficientemente grande para cambiar las expectativas. Lo que se ha dado a conocer es demasiado general para un análisis detallado. Resulta especialmente llamativo el giro de 180 grados en el enfoque hacia el sector privado y cooperativo. Solo dos años atrás, se estaban implementando medidas para limitar severamente su crecimiento, una parte de las cuales se cancelaron, *in extremis*, en diciembre de 2018.

Una parte sustancial de lo anunciado se puede entender como una interpretación flexible de lo acordado durante el VII Congreso del Partido en 2016. Con nuevos elementos como la mayor penetración del dólar estadounidense, una consecuencia inevitable de la aguda crisis en la balanza de pagos. Las mayores dudas están en el enfoque para la reestructuración de la empresa estatal y cuán lejos quieren llegar las autoridades por ese camino. En cualquier caso, es un paso ineludible para una transformación verdadera. Sin embargo, a casi dos meses de dar a conocer el paquete de medidas, no hay muchos cambios concretos.

Sigue llamando poderosamente la atención la innecesaria demora en la implementación de las transformaciones impostergables en la agricultura, declarada una prioridad. Por otro lado, la urgencia del momento se ha trasladado a la reforma monetario-cambiaria, una medida de gran calado que requiere un acompañamiento de pasos estructurales de fomento productivo sobre los que no se dice casi nada.

Entonces, ¿qué pasa en la toma de decisiones? Asumiendo el riesgo de simplificar, en las líneas siguientes se anotan algunos de los problemas más serios que le restan eficacia a la política económica cubana. Este breve análisis se concentra en el mecanismo de toma de decisiones y los principios que pueden identificarse mediante el seguimiento de las decisiones a lo largo del tiempo.

## **Los problemas**

En primer lugar, las decisiones referidas a aspectos centrales del modelo han carecido de consistencia a lo largo del tiempo. En ciertos períodos, las autoridades han adoptado un enfoque más heterodoxo y ecléctico, mientras que en otros momentos se decantan por un estilo más tradicional, cercano al modelo soviético de conducción hipercentralizada de la economía.

Las tres décadas que empezaron en 1990 incluyen dos períodos de cada estilo. Son demasiados ajustes de rumbo en muy poco tiempo. Por ello, lo más común es que las medidas introducidas no tienen tiempo suficiente para madurar cuando se produce una rectificación o abandono completo. A partir de los constantes cambios de rumbo, se puede afirmar que el gobierno cubano ha carecido de un paradigma alternativo para reformar de forma sistemática y acumulativa el modelo cubano, el que se ha mantenido oscilando sobre los ejes esenciales del esquema tradicional consolidado desde los años 70.

Una situación muy lamentable, habida cuenta del agotamiento de ese modelo en todos los países que lo ensayaron, y sobre todo, los profundos cambios que ha experimentado el contexto internacional. Si bien países como Cuba se precian de ponderar más que suficientemente los principios (cualesquiera que estos sean) en las decisiones de política interna e internacional, lo cierto es que los países pequeños deben ser suficientemente flexibles como para navegar en las agitadas aguas de la economía y orden mundiales. De otra manera, la fuerza de los vientos de terminarán por infligir cuantiosos daños a la estructura.

No obstante, sí existen algunos elementos invariantes en el enfoque de la política económica.

La economía cambió apreciablemente desde los años 90 y exhibe hoy una mayor diversificación. A pesar de que el centro de gravedad sectorial del sistema productivo entonces se desplazó hacia los servicios transables,<sup>1</sup> las decisiones más trascendentes de la política económica denotan una visión rentista del desarrollo económico.<sup>2</sup> Ello se comprueba fácilmente a partir de la naturaleza de las actividades más dinámicas. Las exportaciones de servicios médicos y de otro tipo, el turismo internacional y los bienes tradicionales se han organizado de tal forma que el Estado controla y logra captar directamente la mayor parte del excedente creado.

En el otro lado están aquellas en que es más difícil realizar la extracción y no han corrido la misma suerte. Ahí se ubicarían todas las que incluyen el sector privado y cooperativo y otros sectores orientados al consumo interno. Resulta llamativo que en las ramas donde coexisten ambos sectores, específicamente en el turismo, se han establecido restricciones a la operación del sector privado, a pesar de que este último es más competitivo en determinados segmentos de la cadena de valor. O sea, la competencia existe, pero la propia naturaleza de los servicios al visitante asegura que pueden coexistir empresas de muy diversos tamaños que se complementan y enriquecen los atributos del destino.

***Las rentas terminan generando efectos perniciosos sobre la estructura económica. El divorcio de los flujos de las condiciones de producción inhibe la innovación y el desarrollo empresarial.*** No es de extrañar la escasa diversificación de la oferta exportable cubana, y la necesidad de amparar una parte importante de los ingresos externos mediante acuerdos políticos que facilitan el acceso a los mercados, pero incurren en enormes vulnerabilidades.

El enfoque actual contiene, al menos, otras tres características que hacen particularmente difícil de materializar un cambio sustantivo en áreas que han sido identificadas como prioritarias dentro del proceso de reforma.

En primer lugar, se reproduce el carácter eminentemente *administrativo* en la toma de decisiones. El discurso público parece medir la efectividad e inmediatez de la respuesta a partir de la “cantidad de medidas” que se adoptan. La eficacia de la acción gubernamental no es una función de esos números o de la extensión y minuciosidad de los documentos resultantes. Una secuencia de cambios cosméticos, por muy larga que sea, no redundará en la modificación de la calidad del objeto. El acento debe estar en el contenido y el alcance de los cambios.

Un ejemplo reciente se halla en la empresa estatal, la que de acuerdo con la Comisión de Implementación y Desarrollo ha sido objeto de más de cien “medidas”. En 2019 se añadieron otras 28 y no puede decirse que se hayan logrado los objetivos previstos. Otro ejemplo son los precios. En la Conceptualización se establece que “a partir de estas

premisas los precios son determinados, en su mayoría, de forma descentralizada por los productores y comercializadores, atendiendo a la demanda...”. Sin embargo, no se trata de que no se pudo establecer plenamente un sistema con estas características --algo entendible--, sino de que ni siquiera se ha movido en esa dirección. Ante los desequilibrios monetarios internos, la primera reacción fue establecer topes de precios a los productos agropecuarios, lo cual, lejos de resolverlos, ha agudizado los problemas. Sobra decir que la corrección de esos desequilibrios toma necesariamente demasiado tiempo a través de mecanismos administrativos.

La implementación de los documentos políticos adoptados en el VII Congreso del Partido Comunista marcha muy retrasada. Y ahora se cuenta con otro documento para orientar la política económica. La recientemente publicada [“Estrategia Económico-Social para el Impulso de la Economía y el Enfrentamiento a la Crisis Mundial provocada por la COVID-19”](#), a pesar de ser un documento que traza líneas generales, incluye menciones y objetivos cuantitativos a un nivel de jerarquía muy inferior. **Ello denota esa cualidad de establecer desde los niveles más altos de gobierno los parámetros del funcionamiento microeconómico. Lo que inevitablemente redundará en rigidez y errores.** El corolario de este rasgo es que se tienden a concebir los procesos de cambio de manera *lineal*: se legisla microscópicamente, se transforma la realidad en el sentido deseado. No ocurre así en la práctica.

Un segundo aspecto se relaciona con el carácter *parcial* del enfoque. Es común que ante situaciones excepcionales se proceda a identificar los “cuellos de botella”, “nudos” o “sectores priorizados” sobre los cuales hay que actuar para garantizar la supervivencia inmediata. Por ejemplo, ya desde 2019 pero acentuado en el discurso público en 2020, la producción de alimentos y por consiguiente la agricultura han pasado a los primeros planos. La lista de “elegidos” puede crecer en función de las posibilidades reales y la naturaleza del problema, pero confirma la tendencia perniciosa antes descrita. Cualquier proceso o sector económico en Cuba está afectado por los fallos estructurales del modelo. En ese sentido, la mirada con lupa puede proveer un escape transitorio, pero deja desatendidas las verdaderas causas.

Los desajustes de una rama productiva seguramente tienen que ver más con dificultades sistémicas que con problemas específicos. Por eso no resulta sorprendente que una y otra vez se consigan mejoras temporales, solo para ver llegar la próxima tempestad. Se identifican 16 “áreas claves”, 12 de las cuales se corresponden con los “sectores estratégicos” que se habían incluido en el Plan Nacional de Desarrollo hasta 2030. Resulta oportuno resaltar que desde el punto de vista sectorial, esos sectores se corresponden prácticamente con la totalidad del Producto Interno Bruto (PIB). En esas condiciones, es difícil deslindar lo realmente importante.

Un tercer elemento estriba en el predominio de remedios *superficiales*. Durante estos meses de confinamiento se ha podido observar una profusión de detalles sobre hechos delictivos relacionados con el acaparamiento y la venta ilícita de productos de todo tipo. Lo que llama poderosamente la atención es la ausencia de una discusión seria sobre los orígenes y causas de estas conductas. La escasez crónica y cíclica es un atributo conocido de las economías de planificación central. Es una consecuencia del modo de funcionamiento del modelo y los incentivos perversos que genera en los actores económicos. Es un fenómeno económico, no moral o jurídico. Por si fuera poco, se ha aprovechado una situación de emergencia para dar cuenta de un fenómeno que ha existido en la sociedad cubana por lo menos desde el mismo triunfo de la Revolución.

Otro caso llamativo vuelve a ser el sector agropecuario. Se conoce que la propia crisis financiera externa ha reducido las disponibilidades de insumos claves para el cultivo y la cría de animales. En esas condiciones, un incremento de la producción --o en su defecto, al menos la estabilidad de los surtidos fundamentales--, solo se alcanzaría mediante una mejora de la eficiencia general. Está bien documentado: solo se logra a través de una modificación suficientemente profunda en la estructura de incentivos que compense mediante garantías de ingresos superiores el mayor esfuerzo o la reestructuración de procesos inevitables en estos casos. En su lugar, se vuelve a hacer uso de la arenga y la movilización política como vías para alcanzar metas productivas mientras se han dilatado los cambios necesarios.

## Los desafíos

El gobierno cubano enfrenta cinco desafíos inmediatos para gestionar la crisis y asegurar un impacto positivo duradero de la nueva estrategia económica y social:

1. **Convencer a la opinión pública nacional y extranjera de que esta vez el cambio es real, suficiente y permanente.** Estos tres atributos no aparecen en las erráticas decisiones de los últimos cuatro años, en los que casi vuela en pedazos la “actualización”. Lamentablemente, la inconsistencia se ha instalado como un atributo de la política económica. La gradualidad no puede equipararse al estancamiento.
2. **Crear y consolidar nuevos mecanismos más ágiles y efectivos para la toma de decisiones.** Deben garantizar que las mejores ideas para la transformación lleguen a los niveles más altos del gobierno sean rápidamente examinadas y adoptadas de forma oportuna. Asimismo, debe asegurarse que una vez los cambios hayan sido decididos, estos no sean desvirtuados por la burocracia. Esto último se ha convertido en la norma durante la “actualización”. El calado y las

consecuencias de algunas medidas indican que debe esperarse resistencia al cambio desde dentro del propio gobierno que, por cierto, no es un ente homogéneo.

3. **Evitar las trampas ocultas de algunas medidas ya ensayadas antes, y que recuerdan a los cubanos los peores momentos del Periodo Especial.** La última vez que se adoptó un esquema de dolarización, el propio gobierno modificó las reglas de juego a mitad de camino y rechazó la necesaria reestructuración del sistema empresarial y el sector público. Cuba sobrevivió, pero no emergió un modelo económico sostenible. La captura de rentas evitó el colapso, pero no consiguió sostener un desarrollo perdurable. Ello sin mencionar los efectos perniciosos sobre la estructura productiva, derivados de mantener un esquema de ese tipo durante más de dos décadas.
4. **Alcanzar una masa crítica de cambios que se refuercen a sí mismos, para doblar la resistencia ideológica más rancia, a la vez que producir un efecto suficientemente grande como para reflotar la economía.** En los años 90, Cuba se benefició de una economía mundial en crecimiento, pero ahora ocurre todo lo contrario. El esfuerzo interno tiene que ser muy superior, en cantidad y calidad de las políticas. Esto no desconoce que algunos de los factores decisivos para la recuperación económica son exógenos al modelo económico, como la pandemia de la COVID-19 y su duración o el comportamiento de la próxima administración norteamericana.
5. **La justicia social, uno de los núcleos del discurso oficial, ha estado casi totalmente ausente en el nuevo paquete.** Cuando aparece, lo hace con instrumentos que no se corresponden con la nueva estructura social de la Isla. [Es un buen momento para que se abra el debate sobre una política social moderna en un país con desigualdad multidimensional.

Las autoridades de la Isla deberán hacer frente a notables desafíos en este 2020 y en los años subsiguientes. Si el llamado a la transformación es real, deberíamos ser capaces de abandonar el juego estratégico del que nunca hemos salido bien parados en el apartado de los vínculos con los Estados Unidos. Cuba requiere un cambio profundo de su aparato productivo, independientemente del escenario de las relaciones con el vecino del Norte.

Una administración menos belicosa ofrece oportunidades innegables, pero la cuestión central consiste en qué medida la Isla crea condiciones para tomar partido del mejor escenario si tiene lugar o sobrevive y progresa en el peor contexto. Para ello, el gobierno

central tiene que poner orden en casa. La evidencia de la última década demuestra que en demasiadas ocasiones los mayores obstáculos están dentro, no fuera.

## **Notas**

<sup>1</sup> Específicamente todas las actividades vinculadas con el turismo internacional, junto a servicios médicos, educativos, transporte y telecomunicaciones.

<sup>2</sup> Existe una copiosa literatura sobre el rentismo económico y sus efectos en la estructura productiva. El concepto en sí mismo se ha extendido. En las condiciones concretas de Cuba, se podría pensar en las remesas o los ingresos del presupuesto que resultan del mero hecho de que el Estado es dueño de las empresas estatales.