

# Las crisis en el desarrollo económico de Cuba

---

HIRAM MARQUETTI  
NODARSE



# **Las crisis en el desarrollo económico de Cuba**

Marquetti Nodarse, Hiram

Las crisis en el desarrollo económico de Cuba / Hiram  
Marquetti Nodarse. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de  
Buenos Aires : CLACSO ; México : Centro de Estudios  
Latinoamericanos Avanzados -CALAS, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-722-871-7

1. Economía. 2. Macroeconomía. I. Título.

CDD 338.98

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Economía / Crisis Económica / Bloqueo Económico /  
Planificación Económica / Políticas Públicas / Producción /  
Apertura Económica / Trabajo / Cuba / América Latina

Corrección: Marcela Alemandi

Diseño interior: Paula D'Amico

Diseño de colección y tapa: Ezequiel Cafaro

# Las crisis en el desarrollo económico de Cuba

Hiram Marquetti Nodarse





**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Secretaria Ejecutiva

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

**Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory** - Gestión Editorial

**Nicolás Sticotti** - Fondo Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

*Las crisis en el desarrollo económico de Cuba* (Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2021).

ISBN 978-987-722-871-7

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor. La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

SPONSORED BY THE



Federal Ministry  
of Education  
and Research

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | [clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar) | [www.clacso.org](http://www.clacso.org)



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

# Índice

Prefacio: Cuba: la isla entre ayer y mañana.....	11
<i>Hans-Jürgen Burchardt</i>	
Introducción .....	15
Capítulo I. Sistematización de la evaluación de las crisis en Cuba.....	29
1.1. Aspectos conceptuales y diferentes enfoques utilizados en la valoración de las crisis .....	29
1.2.- La primera crisis de inserción internacional: principales impactos .....	39
1.3. La ampliación de las relaciones económicas y comerciales con las naciones de Europa Oriental y la Unión Soviética .....	42
1.4. La crisis de inicio de los años noventa y el programa de reformas económicas implementado .....	46
1.5.- Proceso de actualización del modelo económico .....	64
Capítulo II. Elevación de la calidad en el diseño e implementación de las políticas económicas.....	83
2.1. Regulación macroeconómica y la evolución del sistema de planificación .....	84
2.2. Política fiscal.....	102
2.3 Política monetaria .....	117
2.4. Perfeccionamiento de la política de apertura externa.....	145
2.5. La reconstrucción del equilibrio externo como prioridad de la política económica .....	183

Capítulo III. Las crisis y su impacto en la estructura económica y productiva .....	197
3.1 Sector primario .....	200
3.2 Sector Secundario.....	212
Consideraciones finales.....	227
Bibliografía referenciada .....	235
Sobre el autor.....	253

# Índice de tablas y gráficos

## **Tablas**

Tabla 1 .....	47
Tabla 2 .....	49
Tabla 3 .....	53
Tabla 4 .....	78
Tabla 5 .....	106
Tabla 6 .....	135
Tabla 7 .....	142
Tabla 8 .....	148
Tabla 9 .....	152
Tabla 10 .....	155
Tabla 11 .....	163
Tabla 12 .....	169
Tabla 13 .....	178
Tabla 14 .....	180
Tabla 15 .....	186
Tabla 16 .....	204
Tabla 17 .....	205
Tabla 18 .....	209
Tabla 19 .....	217

## **Gráficos**

Gráfico 1 .....	60
Gráfico 2 .....	63
Gráfico 3 .....	118
Gráfico 4 .....	147
Gráfico 5 .....	149
Gráfico 6 .....	157
Gráfico 7 .....	174
Gráfico 8 .....	177
Gráfico 9 .....	194
Gráfico 10 .....	198
Gráfico 11 .....	207
Gráfico 12 .....	210

Gráfico 13 ..... 215  
Gráfico 14 ..... 221

**Figuras**

Figura 1 ..... 175

**Mapas**

Mapa 1 ..... 158

**Recuadros de textos**

Recuadro de texto 1 ..... 58  
Recuadro de texto 2 ..... 67  
Recuadro de texto 3 ..... 75  
Recuadro de texto 4 ..... 89  
Recuadro de texto 5 ..... 116

# Abreviaturas

Alianza Bolivariana para los Pueblos de América.....	ALBA
Acuerdo General de Tarifas y Aranceles .....	GATT
Banco Central de Cuba .....	BCC
Banco Financiero Internacional .....	BFI
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.....	BIRF
Casas de Cambio .....	CADECA
Centro de Estudios de la Economía Cubana .....	CEEC
Centro de Estudios de la Administración Pública.....	CEAP
Centro de Investigaciones de la Economía Internacional .....	CIEI
Comisión Económica para América Latina .....	CEPAL
Consejo de Ayuda Mutua Económica .....	CAME
Estados Unidos de América .....	EEUU
Fondo Monetario Internacional .....	FMI
Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.....	INIE
Ministerio de Economía y Planificación.....	MEP
Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera .....	MINCEX
Ministerios de Finanzas y Precios .....	MFP
Ministerio de Relaciones Exteriores.....	MINREX
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.....	MITSS
Oficina Nacional de Estadística .....	ONE
Oficina Nacional de Estadística e Información.....	ONEI
Partido Comunista de Cuba .....	PCC
Perfeccionamiento Empresarial .....	PE
Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas .....	URSS
Zona Especial de Desarrollo Mariel .....	ZEDM



## Prefacio

# Cuba: la isla entre ayer y mañana

Desde el colapso de la URSS, la economía cubana ha atravesado una profunda crisis, que continúa agravándose por un brutal bloqueo comercial y económico por parte de Estados Unidos. Desde la década de 1990, la Revolución ha estado buscando un nuevo modelo económico que permita combinar la estabilidad y el crecimiento económicos con la salud, la educación universal y la justicia social. Con estos objetivos no solo sigue siendo para América Latina un modelo a seguir, sino también un portador de esperanza para muchos.

En respuesta a las consecuencias de la aguda crisis en la primera mitad de los años noventa, con el derrumbe del bloque socialista —que recibió en Cuba el nombre de “Período Especial” —, el gobierno implementó un conjunto de decisiones de política económica dirigidas a enfrentar de forma simultánea las demandas de un nuevo proceso de inserción internacional y, a su vez, corregir los efectos nocivos que había generado el haber asumido el modelo de funcionamiento económico predominante en las naciones integrantes del mercado socialista mundial. En este contexto, se decidió incentivar la apertura económica e introducir cambios en el tratamiento del rol

de la inversión extranjera. Se dieron cautelosos primeros pasos para la descentralización en la gestión comercial externa y se priorizó el desarrollo del turismo internacional. En paralelo, se posibilitaron algunos emprendimientos no estatales ligados al turismo, como el hospedaje, servicios de comida y de transporte y la producción de alimentos. Esto resultó en el surgimiento de nuevos actores económicos, como cuentapropistas y cooperativas agrícolas. Por otro lado, la legalización de la circulación de divisas extranjeras pronto llevó a la circulación de dos monedas paralelas con una gran diferencia de poder adquisitivo, desequilibró la calificación laboral, invirtió la pirámide social y profundizó viejas y nuevas expresiones de desigualdad social.

Si bien la implementación de estas reformas posibilitó detener el decrecimiento de la economía e inició un proceso de reanimación en varios renglones, las fallas estructurales que acumulaba la economía cubana no pudieron revertirse de forma integral: el excesivo centralismo, la ineficiencia económica y con una productividad laboral muy baja, un sector agrícola de muy pobre rendimiento y la necesidad de importar la mayor parte de los insumos para abastecer a la población. Con nuevas alianzas en América Latina, especialmente con Venezuela, a Cuba le fue posible estabilizar a nivel básico su economía. Sin embargo, nunca logró aumentar significativamente la eficiencia económica, crear un crecimiento sostenible o diversificar la propia estructura exportadora y reducir la dependencia extrema de las importaciones.

En este contexto, desde las reformas iniciadas a mediados de los años noventa, Cuba ha pasado por varios momentos de correcciones a diferentes componentes de su modelo económico vigente, las cuales en ocasiones implicaron ir hacia la recentralización, y en otras hacia una mayor apertura. A partir de 2011, se dio inicio a un nuevo proceso de amplias transformaciones institucionales, jurídicas y económicas a las cuales que se las ha denominado hasta hoy en día la *actualización del modelo económico*. El paulatino y gradual proceso de reformas económicas en esta última fase va orientado hacia un

mayor grado de descentralización de la toma de decisiones y la racionalización institucional, para aumentar el rendimiento comparativo de las capacidades productivas. Este proceso ha sido forzosamente acelerado a partir de finales de 2020, debido al desastroso impacto de la pandemia originado por el virus SARS-CoV-2 (contracción económica de -11% del PIB en 2020). El gobierno se vio forzado a implementar en esta coyuntura desfavorable el llamado *ordenamiento monetario*, con la eliminación del sistema económico y monetario dual. La puesta en práctica de este “ordenamiento” está siendo acompañada por importantes modificaciones en las estructuras de precios, las cuales conducen previsiblemente a una devaluación monetaria. Al mismo tiempo, se implementó una amplia liberación del mercado laboral para incentivar el sector privado.

Parece que la nueva década se está convirtiendo en otro momento crucial para la isla, en el cual el modelo económico y social de la revolución cubana está más que nunca bajo la mirilla crítica del mundo. En este nuevo contexto, emergen nuevas estratificaciones sociales, agentes políticos y se abre el debate sobre el resurgimiento de desigualdades que son propias de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Estos últimos treinta años, en que Cuba ha atravesado una prolongada crisis económica que impacta profundamente todos los ámbitos de la sociedad, han sido acompañado por un numeroso campo de estudios que ha tenido como propósito no solamente analizar todas las repercusiones de la crisis, sino también evaluar las medidas gubernamentales para lidiar con la crisis, hasta recomendar necesarios pasos para superarla. Muchos de estos estudios se han caracterizado por presentar análisis ideologizados de la realidad cubana: a favor o en contra. Por tanto, esos trabajos se destacan menos por un análisis agudo de la situación, basado en datos e índices, que por un intento de desacreditar la Revolución cubana o por endulzar o externalizar los desaciertos de sus políticas económicas. De esta forma, hasta hoy en día, todavía hay una carencia de producciones científicas que ofrezcan una visión sobria y bien fundada de las dinámicas en la isla.

El presente libro es una gran excepción. Como uno de los economistas más brillantes de Cuba, Hiram Marquetti tiene un enorme caudal de conocimiento detallado sobre la isla, pero también conoce los debates y las posiciones internacionales al respecto. Así, bien armado, el autor identifica las fuerzas, los fallos y déficits políticos en el curso de las estrategias de gestión de la economía cubana en las últimas décadas y los contextualiza en un escenario regional e internacional. Con este fundamento, presenta un examen de la economía isleña que, desde sus ángulos y por su análisis crítico, resulta novedoso y relevante para los tiempos de crisis que se está nuevamente agudizando en el contexto del Covid-19.

Quien no solo quiera comprender la actualidad de Cuba, sino también las opciones y bloqueos que determinan el futuro de la isla, no podrá eludir este libro. Y más: la publicación de Hiram Marquetti nos invita a iniciar un nuevo debate sobre Cuba —y sobre América Latina—: ¿cómo podemos conciliar la sostenibilidad económica con la participación social y la justicia social en el siglo XXI? ¿Qué hemos hecho bien y qué podemos hacer mejor? ¿Qué errores debemos evitar en el futuro y qué lecciones hay que aprender? Sirva este novedoso, actual y pertinente libro para comenzar el debate.

Hans-Jürgen Burchardt  
Director CALAS

## Introducción

La evaluación de las crisis en sus diferentes modalidades o manifestaciones forma parte de los temas de recurrente valoración en las diferentes naciones. El propósito general de estos exámenes es identificar, con el mayor rigor posible, los factores desencadenantes de estos desequilibrios e identificar aquellas tendencias negativas que han resultado persistentes, con posterioridad al desarrollo de estos desajustes. De igual modo, la realización de este tipo de ejercicios ofrece la posibilidad de identificar las insuficiencias en las que han incurrido las autoridades gubernamentales, sobre todo en el diseño e implementación de aquellas políticas económicas que se adoptaron para enfrentar en mejores condiciones estas coyunturas. Por lo tanto, un rasgo que distingue a este tipo de escrutinio es que exigen la revisión y evaluación de un amplio número de aspectos.

La inclusión de esta diversidad de aspectos determina que el desarrollo de este tipo de ejercicios se caracterice por presentar un alto grado de complejidad, en particular en lo atinente a cómo alcanzar la ponderación, con un determinado grado de certeza, de la magnitud

de los impactos de los diferentes factores involucrados en la evolución de estos trastornos.

La experiencia cubana en el enfrentamiento de las crisis se ajusta plenamente a los criterios antes indicados, ya que las crisis —en específico las de naturaleza económica— han sido consustanciales a la evolución de la economía cubana a lo largo de los últimos sesenta años. No obstante, los análisis relativos a este tema requieren en complemento profundizar determinadas especificidades que han caracterizado la evolución de estos desajustes en la isla.

Por tales razones, resulta inevitable tomar en consideración la incidencia del amplio proceso de transformaciones estructurales que enfrentó la economía de la isla caribeña a lo largo del período indicado con anterioridad. A esto se adiciona que en este lapso de tiempo fue necesario realizar diferentes procesos de readaptación externa o internacional, los cuales impactaron de forma directa en las condiciones de funcionamiento y reproducción de la economía cubana.

Otro aspecto importante que debe tomarse en consideración en estas evaluaciones se refiere a que las autoridades gubernamentales cubanas no han sido proclives a la utilización de la categoría *crisis* para definir las coyunturas de esta naturaleza por las que ha resultado inevitable transitar. De hecho, la aplicación de esta lógica ha respondido, de un modo u otro, a que los factores desencadenantes de estos episodios han sido por lo general de origen externo. A esto se adiciona que la cuasi ausencia de la utilización de las crisis ha respondido también a la preeminencia y efectividad relativa que han conservado los factores políticos de movilización social a largo de las últimas seis décadas.

Una singularidad que distingue los análisis de las crisis en Cuba es que estos exámenes se convirtieron en omnipresentes con posterioridad a la disolución del bloque socialista europeo. El desarrollo de estos sucesos contribuyó también a que se incrementaran de forma notable los estudios relativos a la realidad económica y social de la isla caribeña, tendencia que llegó a transformarla en una vertiente

analítica de seguimiento sistemático en diversas naciones a escala internacional.

El examen de la experiencia acumulada por Cuba en el manejo de las crisis se distingue también porque resulta posible obviar en su evaluación la incidencia de los factores de naturaleza cíclica, en tanto podría constituir un ejercicio engorroso el delimitar con la precisión requerida la secuencia y principales etapas por las que ha transitado el ciclo económico nacional. A esto se suma que resulta necesario, e incluso imprescindible, incluir en estas evaluaciones la tradicional relevancia que ha mantenido la planificación en el mecanismo de regulación macroeconómica de la nación, cuyo peso restringe por sí solo las posibilidades de realizar la evaluación del impacto de las crisis apoyándose de forma exclusiva en el comportamiento cíclico de la economía nacional.

En función de obtener una visión más integral y consistente en la apreciación de estos desequilibrios, resulta necesario incorporar otros elementos, que presentan la singularidad de aportar otras aristas al examen de estos trastornos. En ese sentido, sin pretender presentar una descripción detallada de los diversos factores que han contribuido al desarrollo de estos desajustes, cabe indicar los siguientes: i) las falencias que han estado presentes en el diseño e implementación de las políticas económicas; ii) los errores de idealismo en que se incurrió en determinado momento; iii) los problemas presentes en el funcionamiento de los sistemas de dirección de la economía; iv) la incidencia multifacética de la política de bloqueo a la que ha estado sometida la isla por espacio de casi sesenta años; v) las periódicas variaciones en la coyuntura económica internacional.

Las variaciones en la coyuntura internacional han tenido tradicionalmente un creciente impacto en la evolución de la economía cubana, producto de su naturaleza abierta y también por la creciente dependencia de los suministros de bienes y servicios provenientes del exterior, es decir, de las importaciones. A esto se añade la preservación de un determinado protagonismo en las ventas internacionales de los rubros provenientes de la industria azucarera, la minería,

la pesca y la agricultura, que se caracterizan por la recurrente volatilidad de los precios en el mercado internacional.

La introducción en estos análisis de la incidencia de la política de bloqueo exige un tratamiento especial, ya que esta política ha desempeñado un papel protagónico en el surgimiento y la ulterior evolución de diversos trastornos que ha tenido que afrontar la economía cubana a lo largo de estos sesenta años. Huelga recordar que la implementación del bloqueo implicó que Cuba enfrentara la primera crisis de inserción internacional, trastorno que se logró sortear con relativo éxito en aquel momento, fruto del gradual incremento que se alcanzó en los vínculos económicos con la desaparecida Unión Soviética y en cierto modo con otros antiguos países socialistas. Sin embargo, a pesar de la sostenida ampliación de las relaciones con este grupo de países y del relevante impacto del referido incremento, no resultó posible impedir la incidencia negativa del mantenimiento de la política de hostilidad por la aplicación sistemática de diversas sanciones por parte de los Estados Unidos, las cuales a la postre se transformaron en el epicentro del ulterior desarrollo de severos trastornos en las finanzas internacionales y en otros ámbitos del sector externo.

La disolución del bloque de países socialistas propició que se incrementaran las consecuencias negativas de estas políticas, aunque con la particularidad de que tendió a acentuarse de forma progresiva el accionar extraterritorial de la misma, proyección que alcanzó cotas inéditas en el ejercicio presidencial de la administración liderada por Donald Trump. El gradual incremento de las acciones de alcance extraterritorial de la política de bloqueo al amparo de la administración de Donald Trump se asumió con el propósito explícito de acrecentar los obstáculos al normal desarrollo de los vínculos internacionales de la isla caribeña y, por supuesto, de restringir la capacidad de maniobra de la gestión gubernamental para enfrentar estas restricciones. En plena correspondencia con estos objetivos, se reforzaron las medidas dirigidas a dificultar la contratación de suministros de combustibles, se amplificó el seguimiento y la consecuente

aplicación de sanciones a aquellas instituciones financieras que han mantenido relaciones con la isla. En paralelo, se produjo la gradual disminución de las opciones disponibles para el envío de remesas monetarias por parte de los residentes cubanos en los Estados Unidos. A esto se adiciona el gradual incremento de las intervenciones de las autoridades gubernamentales de esta nación, encaminadas a descreditar internacionalmente la calidad de los servicios de cooperación que brinda Cuba en el terreno de la salud. Las diversas medidas aplicadas por la administración presidencial de Donald Trump evidencian desde otra perspectiva las implicaciones multifacéticas que pueden llegar a tener estas acciones para economías con similares características estructurales a las que posee Cuba, es decir, limitados recursos materiales y financieros, la creciente dependencia de las relaciones económicas externas y el predominio de una limitada oferta exportable. De hecho, la persistencia de este accionar externo presupone afrontar de forma recurrente obstáculos que no solo impiden el normal desarrollo de las relaciones comerciales y financieras en el ámbito mundial, sino que implican también el asumir costos que tienden a deteriorar de forma ostensible la capacidad de solvencia de la nación y las posibilidades de promover políticas activas de inserción en el contexto global.<sup>1</sup>

Por razones objetivas, los impactos de los dos procesos de crisis de inserción internacional que ha enfrentado la economía cubana han sido sin lugar a duda los trastornos que han tenido la mayor incidencia negativa en su evolución: primero, por la dimensión y profundidad de las consecuencias asociadas a este tipo de desajustes; segundo, la evolución de este tipo de perturbación ha provocado que se acentúen otros desequilibrios; tercero, las secuelas de estos trastorno han abarcado prolongados períodos de tiempo; cuarto, se mantienen latentes otras dificultades potenciales que a la postre

<sup>1</sup> Un interesante análisis de este tema se puede encontrar en CIEI (2018): *Propuesta para la inserción de la economía cubana en la economía internacional*. La Habana: Editorial Universidad de la Habana.

reemergen de forma intensificada, en específico las asociadas a la necesaria desconcentración y reorientación de las relaciones comerciales externas. A los aspectos anteriores se adicionan los inevitables ajustes que han tenido que introducirse en los ámbitos productivos y tecnológicos, así como las ineludibles adecuaciones que ha sido necesario aplicar a las cadenas de suministros y de naturaleza logística.

Atendiendo a la relevancia e impactos que han tenido las crisis de inserción externa o internacional, en el presente estudio se revisa las principales consecuencias que han emanado de estos trastornos, aunque por razones objetivas se dedica el mayor espacio a las secuelas que se derivaron de la disolución del bloque socialista europeo. En complemento, se aborda de forma sintética las condiciones que presentaba el contexto económico nacional para asumir el desarrollo del proceso de actualización del modelo económico que se verifica en la actualidad. En ese sentido, el presente estudio se ha organizado de forma tal de integrar en un cuerpo analítico único los principales enfoques que fueron empleados, tanto por especialistas internacionales y nacionales, en la evaluación de los múltiples trastornos que originó la disolución del bloque socialista europeo. De igual modo, se examina en apretada síntesis alguna de las estrategias que asumió el gobierno, con la finalidad manifiesta de mitigar las diversas falencias que progresaron a raíz del avance de los desajustes antes indicados.

La lógica analítica que se asumió en la elaboración de este estudio comprende tres partes fundamentales. En la primera parte, se ofrece un grupo de consideraciones generales en torno a las crisis por las que ha transitado Cuba, aunque el mayor espacio se concentra en la evaluación de las consecuencias derivadas de las crisis de inserción internacional. Por último, se ofrece un grupo de consideraciones de cómo ha evolucionado la ejecutoria del denominado *proceso de actualización del modelo económico*.

En la segunda parte, se revisa de forma sucinta las modificaciones que se introdujeron en el diseño e implementación de la política económica. En este apartado del estudio se ofrecen algunos criterios en

torno a la relación entre el mecanismo de regulación macroeconómica y el ejercicio de planificación. Al mismo tiempo, se aportan diversas ideas relacionadas con los nuevos derroteros que presumiblemente asumirá en perspectiva la práctica de la planificación. En este apartado, se profundiza también en las modificaciones que ha experimentado la política fiscal, monetaria y de apertura económica a lo largo de los últimos treinta años. Asimismo, se analizan las complejidades y las posibles complicaciones que podrían derivarse de la ejecución del proceso de unificación monetaria y cambiaria. Concluyo con una evaluación agregada de las dificultades que se han enfrentado en la construcción y posterior conservación del equilibrio externo.

En la tercera parte, se realiza un análisis sucinto de los cambios que se han producido en la estructura económica y productiva como resultado del desarrollo de las crisis más recientes. Además, se aporta algunas ideas en relación a las respuestas que se ha logrado alcanzar con las modificaciones aplicadas en la política económica.

En términos analíticos, el mayor énfasis se concentra en el examen de los sectores primario y el secundario, cuya evaluación demuestra de forma fehaciente que constituye un imperativo el lograr el incremento de los niveles de respuesta en el sector primario, mientras que en el caso del secundario se requiere acelerar los progresos en aquellas direcciones en las que resulte factible avanzar hacia un nuevo proceso de reindustrialización, el cual deberá propiciar no solo la mejor articulación de la industria con el sector de los servicios, sino también el rescatar la mayor incidencia de la actividad manufacturera en el desarrollo de la economía nacional.

En el análisis del sector terciario, se privilegió la evaluación de los impactos sectoriales y globales del turismo, aunque esta valoración forma parte del contenido del segundo capítulo, producto del estrecho vínculo que se estableció entre el fomento de la industria sin chimenea y la estrategia gubernamental orientada a diversificar las exportaciones en las postrimerías de los años ochenta del pasado siglo. En este apartado del documento también se hace referencia a los progresos que se han obtenido en la comercialización internacional

de los servicios, en particular en las ventas mundiales de los servicios profesionales. Asimismo, se incluye algunas valoraciones afines con la incidencia de las actividades de investigación, desarrollo e innovación (I + D + i), en particular aquellas relacionadas con el desarrollo de la industria biofarmacéutica. De igual modo, se describe el impacto de las referidas actividades en la creación de nuevos rubros exportables tanto de bienes como de servicios.

La información estadística utilizada en la elaboración de este estudio abarca preferentemente el período que dista desde 1990 hasta 2019, cuyas fuentes fundamentales son las que recogen los anuarios estadísticos publicados en ese período de tiempo por la Oficina Nacional de Estadísticas, que con posterioridad se transformó en la Oficina Nacional de Estadísticas e Información. Las referencias que se realizan en los resultados que se obtuvieron en 2020 se sustentaron en informaciones provenientes de intervenciones públicas realizadas por altos funcionarios del gobierno y otras procedentes de la prensa escrita nacional e internacional, así como de diversas publicaciones de instituciones foráneas.

La irrupción del síndrome respiratorio agudo SARS-CoV-2 y la ulterior expansión de la pandemia de la COVID-19 condujeron a que se considerara pertinente, y además oportuno, incluir en el presente documento un grupo de ideas relacionadas con las afectaciones provocadas por esta calamidad sanitaria en la actividad económica doméstica, la cual experimentó un marcado retroceso en 2020, en tanto la actividad económica se estima que sufrió una contracción global del (-11%),<sup>2</sup> descenso que estuvo precedido por la obtención de un resultado negativo también en 2019 del (-0,2%), es decir, que en el bienio 2019-2020 se produjo un marcado retroceso en la economía cubana, retraimiento que solo resulta comparable con las caídas que se produjeron a inicios de los años noventa del pasado siglo.

<sup>2</sup> Fernández Gil, Alejandro (2020c): Viceprimer Ministro, Ministro de Economía y Planificación, Intervención en el Sexto de Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional, en periódico *Granma*, 18 de diciembre, La Habana, p. 2.

La evolución de la pandemia condujo a la inevitable parálisis de la actividad turística, decisión que estuvo vinculada también con la marcada reducción de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, descensos que originaron la evolución de complicaciones adicionales en la totalidad de las ramas de la economía. En estas circunstancias, se acrecentaron las tensiones en torno a las finanzas externas —las cuales eran significativas antes de que se iniciara la pandemia—, en tanto se logró disponer solo del 55% de las divisas que se habían planificado para el 2020.<sup>3</sup> El retraimiento en las disponibilidades de divisas contribuyó a que se complicaran de forma ostensible las opciones para poder honrar las obligaciones acumuladas, situación que provocó que emergieran dificultades con varios de los principales acreedores de la deuda exterior que acumula la isla.<sup>4</sup>

Las afectaciones que se derivaron de la evolución de la pandemia de la COVID-19 a escala global y las inevitables repercusiones que ha tenido en la economía doméstica implicaron que el gobierno se viera forzado a elaborar una nueva estrategia económica y social, dirigida a sortear los principales impactos de la crisis mundial y, al mismo tiempo, crear aquellas condiciones mínimas que posibilitaran la ulterior reactivación de la actividad económica después de superar esta calamidad sanitaria.<sup>5</sup> En rigor, el propósito principal de esta proyección estratégica es el intentar revertir algunas de las principales consecuencias que se derivaron de la evolución de esta situación imprevista en el contexto de la salud mundial. La estrategia en cuestión tiene también la intención de restituirle mayor dinamismo al proceso

---

<sup>3</sup> Véase para mayores detalles. Cinco Datos Claves de la Economía Cubana en 2020: Proyecciones para el próximo año, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 30 de diciembre de 2020, La Habana.

<sup>4</sup> Véase para mayores detalles. Rodríguez García, José Luis (2020): La crisis económica en Cuba y su enfrentamiento en el 2020: una actualización (I-II), en [cubayeconomia.blogspot.com](http://cubayeconomia.blogspot.com), 11 de noviembre.

<sup>5</sup> La Estrategia Económica y Social para enfrentar la crisis mundial y para la etapa post-COVID-19 fue aprobada en reunión extraordinaria del Consejo de Ministros del 16 de julio de 2020. Véase para mayor detalle La estrategia cubana post-COVID-19: El Gobierno que venció la pandemia se dispone a enfrentar la crisis, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 17 de julio de 2020, La Habana.

de actualización del modelo económico y, en sus efectos, eliminar los retrasos que aún persisten en la ejecución de diferentes reformas que deberían presentar mayores progresos y a las que incluso ya les tocaría estar desplegadas de forma plena, tal es el caso de la unificación monetaria y cambiaria.

Otro aspecto relevante relacionado con la implementación de la referida estrategia es que ha estado acompañada por un intenso proceso de formulación de nuevas políticas económicas. En este contexto, sobresale la aprobación del Plan Nacional de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional,<sup>6</sup> la introducción de nuevos ajustes en las políticas de desarrollo territorial, la promulgación de una política específica para el desarrollo del sector industrial,<sup>7</sup> así como la introducción de otras decisiones de políticas en el ámbito fiscal y en la comercialización de la producción agropecuaria.<sup>8</sup> En complemento, en la totalidad de los ministerios sectoriales y en los diferentes territorios se han realizado adecuaciones en sus respectivas proyecciones estratégicas, de forma tal de responder a las exigencias a la nueva estrategia gubernamental. De igual forma, con similares propósitos, en las referidas estructuras se adoptaron diversas decisiones de política económica.<sup>9</sup>

El proceso de elaboración de la estrategia post COVID-19 incluyó la introducción de nuevas precisiones al Plan de Desarrollo hasta el 2030, con la finalidad de disponer de un escenario prospectivo más consistente de los probables impactos que se prevé aporten varias de las transformaciones estructurales que está previsto que se

<sup>6</sup> Cuba aprueba Plan Nacional de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional, en [www.presidencia.gob.cu](http://www.presidencia.gob.cu), 27 de julio de 2020, La Habana.

<sup>7</sup> La nueva política de desarrollo industrial que se asumió como parte de la Estrategia post-COVID se caracteriza por estar preferentemente concentrada en las labores que desarrolla el Ministerio de Industria.

<sup>8</sup> Consejo de Ministros aprueba políticas y programas vinculados con estrategia económica-social del país, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 5 de noviembre de 2020, La Habana.

<sup>9</sup> En este documento, se describen las decisiones priorizadas por el Banco Central de Cuba y por el Ministerio de Finanzas y Precios en los marcos de la Estrategia post-COVID.

produzcan en la economía durante este período de tiempo. En general, la estrategia gubernamental post COVID-19 contempla entre sus principales prioridades el reordenamiento del comercio interior, la transformación del entorno monetario de la inversión extranjera, la modificación del sistema de distribución de las divisas que rige en la economía, el aumento y la diversificación de las exportaciones, el concederle facultades al sector no estatal para realizar operaciones de comercio exterior, incrementar la participación de la industria en la satisfacción de la demanda doméstica, aumentar los incentivos fiscales a las exportaciones, fortalecer la empresa estatal, diseñar e implementar el mercado de deuda pública con la participación de diversos actores y culminar el proceso de unificación monetaria y cambiaria.<sup>10</sup>

La decisión de avanzar hacia la culminación del proceso de unificación monetaria y cambiaria debe entenderse como la ejecución de la medida de mayor complejidad y trascendencia de las que han sido aplicadas durante el desarrollo de la actualización del modelo económico. Sin embargo, la misma deberá verificarse en un entorno económico externo e interno en extremo complicado, lo que incidirá en el despliegue de las diferentes acciones que acompañarán la implementación del referido proceso. La ejecución de la unificación monetaria y cambiaria —definida por el gobierno como Tarea Ordenamiento— decidida por las máximas instancias gubernamentales, comenzaría el 1 de enero de 2021.<sup>11</sup> El desarrollo de esta compleja transformación comprende la derogación de más de 110 disposiciones legales y la realización de varias reformas de forma interconectada, como es la relativa a la supresión de la circulación del CUC, la significativa devaluación del tipo de cambio oficial, al suprimirse el

<sup>10</sup> Véase para mayor detalle: Díaz Canel Bermúdez, Miguel, Presidente de la República de Cuba (2020): Palabras pronunciadas en la Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros, en Periódico *Granma*, 16 de julio, p.1, La Habana.

<sup>11</sup> Díaz Canel Bermúdez, Miguel, Presidente de la República de Cuba (2020b): Inicia ordenamiento monetario y cambiario el 1 de enero de 2021, en Periódico *Granma*, 11 de diciembre, La Habana.

tipo de cambio de 1 CUC = 1 dólar y, en sus efectos, la universalización del régimen cambiario de 24 CUP = 1 dólar. Asimismo, de forma simultánea, se introducirá una profunda modificación en el sistema salarial y en los precios, así como se aminorarán aquellos subsidios excesivos.<sup>12</sup>

Una peculiaridad de la aplicación de la unificación monetaria y cambiaria es que se verificará en condiciones económicas muy complejas, sobre todo en lo atinente a la prevalencia de una creciente restricción de oferta y de liquidez en divisas. A esto se suma la existencia de riesgos potenciales que resultaría difícil corregir de forma oportuna, en particular el posible incremento más allá de lo previsto de los niveles de inflación, ya que el incremento de los salarios y del pago de las pensiones en un contexto de crecientes limitaciones de ofertas podría generar un movimiento al alza de los precios más allá de las previsiones gubernamentales, además de que pudiera influir en el movimiento de esta tendencia el incremento generalizado que se producirá en los costos relativos de la economía, así como el mantenimiento de la segmentación de los mercados.

La economía arrastra también un conjunto de limitaciones que podrían contribuir al surgimiento de situaciones imprevistas, las cuales están relacionadas con el insatisfactorio desempeño acumulado en el último bienio, así como con los problemas que podrían surgir en el ámbito de la economía real para adecuarse a las nuevas condiciones financieras, ya que no se puede desconocer que un determinado coeficiente del sistema empresarial se encuentra en el umbral de la quiebra, situación que tenderá a agudizarse en el contexto del referido proceso. En suma, el arreglo monetario estará asociado al desarrollo de un complicado proceso de ajuste estructural.

<sup>12</sup> La implementación del proceso de unificación monetaria supuso la promulgación de un número sustancial de nuevos documentos legales, entre los que se incluyen ocho nuevos Decretos Leyes del Consejo de Estado, tres Decretos y cuatro Acuerdos del Consejo de Ministros y 119 Resoluciones de los diferentes ministerios globales y sectoriales. Este importante número de normas jurídicas fueron publicadas en dieciséis Gacetas Oficiales de la República de Cuba, el 10 de diciembre de 2020.

Finalmente, cabe añadir que la gradual materialización de la unificación monetaria coadyuvará a la eliminación de un conjunto de distorsiones presentes en la economía, a generar mayores incentivos relativos por el trabajo y a la creación de condiciones para evaluar de forma más realista el desempeño de la economía cubana, aunque no se debe esperar automatismo en lo relativo al incremento de la productividad y a la mejoría de los niveles de eficiencia, sino que la consecución de progreso en estos ámbitos va a requerir de un período de tiempo determinado, es decir, que no es previsible que en el corto plazo se logren avances ostensibles los referidos indicadores.

En general, no es previsible que las transformaciones que comprende la estrategia económica y social que fue diseñada para enfrentar las consecuencias de la crisis económica mundial asociada a la evolución de la COVID-19 aporten de inmediato resultados tangibles, en tanto el escenario económico que presentará el año 2021 continuará siendo tenso, y es poco probable que se pueda revertir las tendencias negativas que se acumularon en el bienio 2019-2020.



# Capítulo I. Sistematización de la evaluación de las crisis en Cuba

## **1.1. Aspectos conceptuales y diferentes enfoques utilizados en la valoración de las crisis**

Las crisis económicas han sido parte inseparable de la evolución de la economía cubana a lo largo de los últimos sesenta años, aunque una singularidad de estos trastornos es que no deben examinarse solo desde la perspectiva de la evolución cíclica de la economía o de la presencia de insuficiencias en el mecanismo de regulación macroeconómica, aspectos estos que no son exclusivos de Cuba, sino que, por el contrario, pueden considerarse como insuficiencias que son comunes a otras naciones. De tal forma, el análisis de los impactos de las crisis en el desarrollo económico de Cuba demanda la inclusión de otras valoraciones que faciliten la aplicación de apreciaciones de alcance sistémico o de naturaleza multifactorial.

La evaluación de las crisis en el caso específico de la economía cubana presupone considerar, en primer término, que Cuba no se ha regido por condiciones similares a las prevalecientes en las economías de mercado, sino que se distingue por el rol protagónico que ha mantenido la planificación en el mecanismo de organización y

funcionamiento de la actividad económica,<sup>1</sup> e incluso cabe destacar que desde la perspectiva gubernamental se le confiere mayor relevancia relativa a la planificación que la que se le otorga a la regulación macroeconómica.<sup>2</sup>

Una singularidad de los diferentes trastornos que han afectado la evolución de la economía de la isla caribeña es que no son atribuibles de forma exclusiva al accionar de los factores de naturaleza cíclica, como ya se apuntó en la primera parte de este documento, sino que los orígenes y la ulterior evolución de estas perturbaciones se relacionan de forma directa con los siguientes aspectos: la presencia de insuficiencias en el diseño de las políticas económicas, las limitaciones funcionales que presentaron los sistemas de dirección de la economía implementados,<sup>3</sup> el pobre aprovechamiento del potencial científico técnico disponible,<sup>4</sup> la concentración excesiva de los esfuerzos en determinados períodos en el fomento de una sola rama de la economía,<sup>5</sup> la presencia de errores de idealismo<sup>6</sup> y la incidencia

<sup>1</sup> Cuba representa probablemente una de las pocas naciones a escala mundial que mantiene la condición de economía centralmente planificada, según la clasificación que se utiliza en el sistema de Naciones Unidas.

<sup>2</sup> La relación entre el proceso de planificación y el rol de la regulación macroeconómica es objeto de análisis en el epígrafe 2.1.

<sup>3</sup> Los sistemas de dirección de la economía aluden a las formas organizativas y al rol que desempeñaron en determinadas etapas los mecanismos empleados para dirigir la actividad económica. Véase para mayor detalle. González Gutiérrez, Alfredo (1998): Economía y sociedad: los retos del modelo económico, en Revista *Temas*, No. 11, Julio-Septiembre, La Habana.

<sup>4</sup> En relación a este aspecto se ofrecen algunas consideraciones generales en el epígrafe 2.4.

<sup>5</sup> Durante el desarrollo de la cosecha azucarera de 1970, se pretendió alcanzar un importante salto productivo y a tales fines se concentró la mayor parte de los recursos disponibles en el país en esta rama; sin embargo, a la postre de la instrumentación de esta decisión las deformaciones estructurales presentes en la economía tendieron a acrecentarse. Un exhaustivo análisis de este tema se puede encontrar en Rodríguez García, José Luis (1990): *Estrategia del Desarrollo Económico en Cuba*, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

<sup>6</sup> Los referidos errores estuvieron relacionados con la intención de desarrollar de forma paralela la construcción del socialismo y el comunismo, al tiempo que se desestimó la necesidad del empleo activo de los instrumentos monetarios y financieros. Una detallada evaluación de las consecuencias de estas insuficiencias se expone en

sistémica del bloqueo; así como el recurrente impacto de los cambios que se producen en el contexto económico exterior. Por consiguiente, el análisis del impacto de las crisis en el desarrollo económico de Cuba requiere de valoraciones de alcance sistémico.

El examen de las disímiles crisis económicas que han afectado a la economía cubana adquirió la connotación de un tema de seguimiento regular a escala internacional,<sup>7</sup> con posterioridad a la disolución del bloque socialista europeo. La preeminencia que conquistaron los análisis relativos a la realidad económica y social de Cuba, a raíz del desarrollo de los sucesos antes indicados, puede conceptuarse de significativa, tanto en el contexto nacional como a nivel mundial.

La creciente relevancia que adquirieron los análisis relativos a la realidad económica y social de Cuba representaron un punto de ruptura con las tendencias que habían mantenido este tipo de ejercicios antes del abandono del denominado socialismo real en Europa Oriental y la Unión Soviética. En el período previo al desarrollo de estos drásticos cambios en la región euroasiática, las valoraciones que se realizaban en torno al desempeño de la economía cubana se caracterizaban por estar concentradas en aportaciones de un reducido número de especialistas, por lo general residentes en los Estados Unidos.<sup>8</sup> Sin embargo, el rasgo distintivo que van a asumir estos estudios con posterioridad a los sucesos antes indicados es que se transformaron en una línea de investigación de alcance internacional, en la cual van a participar diversas instituciones académicas, gubernamentales y expertos de disímiles países.<sup>9</sup> La profusión de los

PCC (1976). *Informe Central al Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba*, La Habana: Editora Política.

<sup>7</sup> Tradicionalmente, los análisis relacionados con las experiencias económicas y sociales en Cuba se concentraban en los movimientos afines con las posiciones políticas de izquierda.

<sup>8</sup> Rodríguez García, José Luis (1986): *Crítica a nuestros críticos*. Op. Cit. p. 15. Una visión diferente de este tipo de indagatoria en los Estados Unidos la expone Mesa Lago, Carmelo (2015): ¿Cubanólogos o cubanistas?, en Revista *Temas*, No. 81-82, enero-junio, La Habana.

<sup>9</sup> Rodríguez García, José Luis (2016): Transformaciones económicas en Cuba: La Visión externa, en *Tarea* No. 152, enero-abril, Panamá.

referidos estudios de las experiencias de desarrollo acumulados en Cuba recibió un impulso adicional fruto de la sustancial ampliación del número de cursos u otras modalidades de formación posgraduada que comenzaron a ofertarse por el sistema de universidades cubanas en este período. En complemento a estas acciones, se ejecutaron diversos proyectos de investigación conjunta entre las universidades nacionales y foráneas.<sup>10</sup>

En relación a la cantidad de especialistas involucrados en las diferentes modalidades de cursos, posgrados, y también por el número de proyectos desarrollados, sobresalieron en términos de participación las universidades de los Estados Unidos, España, México, Canadá, Brasil, Alemania, Francia, Japón, Colombia, Ecuador, entre otros. Además, en el caso específico de los Estados Unidos, se destaca el incremento de la prioridad conferida a los temas relacionados con la realidad económica y social de Cuba, en particular en los eventos organizados por la Asociación de Estudios Latinoamericanos —LASA, por sus siglas en inglés—.

Huelga recordar que fruto del persistente conflicto entre los Estados Unidos y la isla caribeña desde que se produjo el triunfo de la revolución cubana, la permanencia en el tiempo de esta situación de conflictividad contribuyó a que en esta nación se mantuviera el interés en el desarrollo de estudios relacionados con Cuba, tendencia que adquirió cotas inéditas en la primera mitad de los años noventa del pasado siglo, período en que de un modo u otro se produjo un boom de las referidas investigaciones.

En rigor, al amparo de la profusión de este tipo de estudios fue creada la Asociación para el Estudios de la Economía Cubana —ASCE, por las siglas en inglés—. La creación de este foro se produjo a principio del año 1990, y la misma forma parte de *Allied Social Sciencies Association* (ASSA) y también se encuentra integrada a la

<sup>10</sup> A estos esfuerzos se pueden sumar las evaluaciones realizadas desde la perspectiva gubernamental en varios países, con la finalidad de ponderar las reales opciones que ofrecía el proceso de apertura económica que se inició en la isla en este período.

*American Economic Association* (AEA). La institucionalización de la ASCE posibilitó que se regularizara la celebración de eventos interanuales para dar seguimiento a diversos temas relacionado con la realidad económica y social de Cuba. Los textos presentados en los eventos convocados por la ASCE se incluían con posterioridad en la serie “*Cuba in Transition*”.<sup>11</sup>

La evolución de *boom* de los estudios relacionados con Cuba en los Estados Unidos estuvo sujeta a la preeminencia de determinadas tendencias o enfoques, los cuales en última instancia caracterizarían los progresos de este empeño a partir de 1990. Primero, disfrutaron de determinada preferencia aquellos análisis destinados a demostrar la incapacidad de la economía cubana para soportar la magnitud de las afectaciones que se derivaron de la desaparición de los vínculos económicos con los antiguos países socialistas y, en sus efectos, intentaron sustentar en base a estos criterios la naturaleza subsidiada de la economía de la isla caribeña.<sup>12</sup> Segundo, otras líneas de investigación que adquirieron relevancia fueron aquellas indagaciones relacionadas con la ampliación de los márgenes de descentralización y, por ende, de la mayor incidencia relativa de los mecanismos de mercado en el contexto doméstico. Tercero, la evaluación de los impactos económicos y sociales de la dolarización parcial de la economía, así como de la expansión del trabajo privado o también del autoempleo.<sup>13</sup> El ulterior desarrollo de la denominada actualización del modelo económico y el

<sup>11</sup> Los diferentes volúmenes que integran la serie *Cuba in Transition* se pueden consultar en la página web de la ASCE: [www.ascecuba.org](http://www.ascecuba.org).

<sup>12</sup> En diferentes trabajos, se pretendió demostrar que la economía cubana se encontraba subsidiada por parte de los países socialistas de Europa Oriental, tema que fue rechazado con fuerza por las autoridades gubernamentales de la isla y por razones objetivas constituyó el centro de un creciente y álgido debate entre expertos norteamericanos que defendían este criterio y los especialistas nacionales que argumentaban lo contrario. Véase para mayor detalle Mesa Lago, Carmelo (1993): *The Economic Effect on Cuba of the Downfall of Socialism in the URSS and Estern Europe*, en Mesa Lago (editor): *Cuba After the Cold War*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, y Rodríguez García, José Luis (2011): *Notas sobre la economía cubana*. La Habana: Editorial Casa Ruth.

<sup>13</sup> Domínguez, Jorge et al. (ed.) (2004): *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century* Cambridge: Harvard University Press.

“deshielo” de las relaciones políticas entre los Estados Unidos y Cuba representaron un incentivo adicional al desarrollo de los análisis relacionados con la isla, lo que a la postre contribuyó a que se avanzara hacia una nueva etapa en este empeño.<sup>14</sup>

La evolución de la actualización del modelo económico es otro de los temas que ha disfrutado de un seguimiento sistemático por un amplio número de investigadores de Norteamérica,<sup>15</sup> mientras que el denominado deshielo también va centrar los esfuerzos analíticos por parte de especialistas de esta nación y estudiosos de otros países.<sup>16</sup> En este contexto, se destaca la aparición de varias contribuciones que se propusieron demostrar que los “principales problemas presentes en la economía cubana” no deben atribuirse solo a la incidencia del bloqueo, sino que debe considerarse la presencia de diversas fallas estructurales y funcionales que aún acumula la economía de la isla caribeña.<sup>17</sup>

Los esfuerzos analíticos realizados por los especialistas cubanos con posterioridad a la desintegración del bloque socialista pueden también considerarse significativos por la magnitud de las respuestas ofrecidas y la solidez de las propuestas aportadas, las cuales, en nuestra opinión, no resultan comparables a las aportaciones

<sup>14</sup> El desarrollo de la actualización del modelo económico supuso que apareciera un número importante de contribuciones referidas a la evolución y dinámica mantenida en la ejecutoria de este proceso.

<sup>15</sup> Mesa Lago, Carmelo (2012): *Cuba en la era de Raúl Castro. Reformas económicas y sociales y sus efectos*. Madrid: Editorial Colibrí. Hernández, Rafael y Domínguez, Jorge (2013): *Cuba, la Actualización del Modelo. Balance y perspectiva de la transición socialista*. La Habana-Washington DC: Ediciones Temas y David Rockefeller Center For Latin American Studies.

<sup>16</sup> En relación a este tema puede consultarse Mesa Lago, Carmelo (2015): *Normalización de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos: causas, prioridades, obstáculos, efectos y peligros*. Documento de Trabajo, Instituto El Cano, España, 8 de mayo. Mazzina, Constanza y Manuela González Cambel (2016): Entre el optimismo y la necesidad: las relaciones Cuba-Estados Unidos, en *Confines*, año 12, número 23, agosto-diciembre. Domínguez Guadarrama, Ricardo (2015): Cuba y Estados Unidos: el largo proceso del reconocimiento, en *Latinoamérica, Temas y Problemas de Nuestra América*, No.1, UNAM, México.

<sup>17</sup> Feinberg, Richard. E (2011): Extender la mano: La nueva economía de Cuba y la respuesta internacional, *Iniciativa para América Latina*, noviembre. P. 5

realizadas en el contexto de otros acontecimientos de similares características. Por las razones antes aportadas, resulta oportuno resaltar que la emergencia de los cambios acontecidos en Europa Oriental y la Unión Soviética contribuyó a la aparición de diversos estudios que no se limitaron solo a la caracterización de los numerosos impactos de esta crisis, sino que, por el contrario, incluyeron diversas propuestas dirigidas a encontrar paliativos a los múltiples factores de estrangulamiento que enfrentaba —e incluso que aún padece— la economía cubana, así como a mejorar la calidad de la fundamentación de las decisiones de política económica. El desarrollo de este tipo de ejercicio contribuyó a la actualización de los enfoques analíticos relativos a la economía y la sociedad cubanas, al tiempo que se produjo la aparición de propuestas más consistentes en el orden teórico y conceptual, además congruentes con las tendencias más relevantes a escala internacional.

A tono con la profundidad de los trastornos que se derivaron para Cuba de los sucesos de Europa Oriental y la Unión Soviética, emergieron los más variados enfoques y criterios en relación a estos desajustes: por ejemplo, un grupo de autores sugeriría, a partir de la magnitud de las afectaciones que debieron enfrentarse, que dada la situación que enfrentaba la economía de la isla, se requería desarrollar su reordenamiento integral, cuya ejecución requeriría de la aplicación de un programa de reformas económicas de carácter innovador y de alcance global.<sup>18</sup>

En otras contribuciones, el punto focal de estas valoraciones lo constituyó el examen de los movimientos de los denominados ciclos de *centralización y descentralización*.<sup>19</sup> Con similares propósitos se va

<sup>18</sup> Gutiérrez Urdaneta, Luis; Monreal González, Pedro y Carranza Valdés, Julio (1995): *Cuba: Una propuesta para el cambio*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.

<sup>19</sup> Este enfoque posee una validez relativa dado que, hasta el desarrollo de la crisis de inicio de los años noventa, constituía un ejercicio complejo e incluso difícil de materializar debido a las dificultades presentes en la delimitación precisa de los referidos ciclos. Algunas ideas relativas a este punto de vista se pueden encontrar en Triana Cordoví, Juan (2003): *Desempeño económico de Cuba en 2002*, en 8vo Seminario Anual de Economía Cubana, Centro de Estudios de Economía Cubana, La Habana.

a realizar similar indagatoria desde la perspectiva empresarial. En estos análisis, se demostró que, a pesar de los cambios operados en el entorno internacional de la nación, se mantuvo sin grandes modificaciones la persistente propensión a la centralización de los principales indicadores que rigen para la gestión empresarial.<sup>20</sup>

Probablemente, el enfoque de mayor relevancia utilizado en el examen de las crisis fue el relativo al escrutinio de las fallas y restricciones presentes en el modelo económico. En esta perspectiva, no solo se realizó la evaluación de las implicaciones que tuvo para Cuba el haber asumido de forma acrítica la experiencia económica de los países socialistas de Europa Oriental y en particular de la antigua Unión Soviética, sino que también se aportó un conjunto de ideas relacionadas con las dificultades futuras que enfrentaría la economía cubana, al intentar superar un grupo de restricciones estructurales presentes en diferentes ámbitos.<sup>21</sup>

Otras proyecciones relativas al análisis de la crisis que resultaron de interés en el desarrollo de este estudio fueron aquellas que emplearon la restricción externa al crecimiento económico como el fundamento de sus evaluaciones.<sup>22</sup> De igual manera, se puede considerar interesante la contribución que ofreció en relación a esta problemática Rogelio Torras,<sup>23</sup> autor que examinó de forma integrada las variaciones del ciclo económico nacional y los cambios que acontecieron en la coyuntura internacional en las postrimerías de los años ochenta del pasado siglo.

<sup>20</sup> Marcelo Yera, Luis (2006): Una aproximación al entorno gubernamental de la empresa estatal cubana, *Cuba: Investigación Económica*, No. 3, INIE, julio-septiembre, La Habana.

<sup>21</sup> González Gutiérrez, Alfredo (1998): Economía y sociedad: los retos del modelo económico, en *Revista Temas*, No. 11, julio-septiembre. Díaz Vázquez, Julio A. (1997): *Cuba. Reforma económica dentro del socialismo*. Documento del Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, La Habana.

<sup>22</sup> Vidal, Pavel y A. Fundora (2008): Relación comercio-crecimiento en Cuba: estimaciones con el filtro de Kalman. *Revista CEPAL 94*, abril, pp. 101-120, Santiago de Chile.

<sup>23</sup> Torras Rodríguez, Rogelio (2007): Vaivenes en la economía cubana, en *Economic Press Service*, Año 20, No. 16, 31 de agosto, La Habana.

El análisis de los enfoques que fueron aportados por diferentes especialistas locales no se produjo al margen de las contribuciones que realizaron de forma colectiva las instituciones de que formaban parte.<sup>24</sup> En ese sentido, sobresalen por su alcance y profundidad analítica las evaluaciones elaboradas por el Instituto Nacional de Investigaciones Económica (INIE)<sup>25</sup> y el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC).

Las evaluaciones realizadas por el INIE sobrepasaron el mero propósito de enmarcarse en la presentación de diversas valoraciones en torno a las principales secuelas que provocó la crisis de alcance global que se derivó de la desaparición del CAME, sino que en diversas publicaciones elaboradas por esta institución se analizaron profusamente las consecuencias más importantes de este desajuste y los múltiples factores explicativos de estos sucesos para la economía cubana. A esto se suma la realización, con posterioridad, de diversas propuestas de cómo corregir las insuficiencias internas presentes en los diferentes ámbitos y qué acciones desplegar de forma tal de aprovechar las alternativas que ofrecía el contexto económico internacional.<sup>26</sup>

El Centro de Estudios de la Economía Cubana se concentró en el diagnóstico de las principales insuficiencias que acumulaba el modelo económico que se fomentó al amparo de las relaciones con los países socialistas, y sugirió qué medidas podrían adoptar para mitigarlas.<sup>27</sup> También con ese propósito se realizó una primera propuesta, en la que se intentó evaluar los posibles impactos de las reformas aplicadas por el gobierno, al tiempo que se sugirió la aplicación de

<sup>24</sup> El tema de la crisis de fines de los años ochenta del pasado siglo se convirtió en un tema de seguimiento analítico por la inmensa mayoría de las instituciones académicas del país.

<sup>25</sup> Las evaluaciones que se realizaron no se limitaron al análisis de la crisis que provocó la desarticulación del CAME, sino que abarcaron de conjunto el examen de todas las perturbaciones que ha enfrentado la economía cubana desde que se produjo el triunfo de la revolución.

<sup>26</sup> Se puede consultar, con la finalidad de profundizar en las ideas indicadas, en INIE (1992), *Situación Actual de la Economía Cubana. Perspectivas de la colaboración con América Latina y la Comunidad Europea*. La Habana.

<sup>27</sup> CEEC (1991) *Contribución a la Elaboración del Modelo de Desarrollo Económico y Social de Cuba*, enero, La Habana.

otras medidas, de forma tal de acrecentar los resultados que podrían aportar estas transformaciones.<sup>28</sup>

En general, un criterio evaluativo que es común a los diferentes trabajos referenciados, tanto individuales como institucionales, es que coinciden en que los trastornos de mayor alcance y profundidad que ha enfrentado la economía cubana están asociados a los denominados procesos de crisis de inserción internacional,<sup>29</sup> los cuales no solo han provocado la agudización de los desequilibrios de naturaleza estructural y de tipo funcional existentes, sino que su ulterior evolución contribuyó a la aparición de otras afectaciones, cuya característica distintiva es que a la postre han resultado muy complicadas de revertir. El rasgo distintivo en el desarrollo de este tipo de crisis es que se han distinguido por transcurrir en períodos de tiempos relativamente breves,<sup>30</sup> lo que ha restringido las posibilidades de encontrar opciones efectivas para mitigar sus impactos de forma rápida. Otra particularidad de estos trastornos es la persistencia de sus consecuencias negativas por un prolongado período de tiempo, aspecto este que se encuentra estrechamente relacionado, en el caso específico de Cuba, con la conservación del patrón tradicional de inserción externa, es decir, la elevada dependencia de un reducido número de rubros de exportación —en lo fundamental provenientes de actividades agroindustriales y la minería, que por lo general aportan productos de un bajo valor agregado—, elevada concentración de las relaciones económicas y comerciales en un limitado número de socios; aunque como norma con el peso excesivo de uno de los integrantes de este selecto grupo.

<sup>28</sup> CEEC (1995): *Cuba: Una Estrategia para el Cambio*. Caracas: Editorial Universidad Central de Venezuela de diciembre.

<sup>29</sup> Se asume que las crisis de inserción internacional están relacionadas con la pérdida de las condiciones externas o internacionales que facilitan el normal desarrollo del proceso reproductivo económico nacional. De igual modo, están vinculadas con una profunda alteración en el comportamiento normal de las relaciones comerciales y financieras internacionales de la nación en cuestión. CIEI (2018): *Propuesta para inserción de la economía cubana en la economía internacional*. La Habana: Editorial Universidad de la Habana.

<sup>30</sup> Como norma, su origen y ulterior desarrollo han transcurrido en un período de tiempo de aproximadamente tres años.

## 1.2.- La primera crisis de inserción internacional: principales impactos

La primera crisis de inserción internacional que enfrentó la economía cubana respondió a la gradual evolución del conflicto con los Estados Unidos, situación que alcanzó cotas críticas a partir del 1 de enero de 1959. Al respecto, resulta oportuno recordar que, en el año 1958, Cuba concentraba en este mercado el 65% de sus exportaciones totales y el 74% de todas las importaciones, al tiempo que más del 70% de los flujos de turismo que se recibían provenían de esta nación.<sup>31</sup> A esto se adiciona que el mercado cubano, por razones geopolíticas, constituyó en ese año el segundo destino de las inversiones norteamericanas en Latinoamérica.<sup>32</sup>

Al producirse el triunfo de la Revolución cubana, el panorama predominante era la creciente dependencia de los Estados Unidos en diferentes ámbitos, situación que generó grandes tensiones en un período de tiempo relativamente breve. El 3 de diciembre de 1961 se produjo la ruptura de las relaciones diplomáticas entre ambas naciones, mientras que el 7 de febrero de 1962, el presidente J.F. Kennedy oficializó el bloqueo norteamericano a Cuba mediante la promulgación del decreto presidencial 3447.<sup>33</sup>

La interrupción de las relaciones comerciales con los EE.UU. trajo aparejado un número importante de secuelas negativas, destacándose por los impactos ulteriores las siguientes: i) se hizo necesario mantener enormes cantidades de recursos inmovilizados de forma

<sup>31</sup> Castro, Soraya y Luis R. Fernández (1992): *Comercio directo y compensaciones, el patrón de negociación en las relaciones Estados Unidos-Cuba*. Documento del Centro de Estudios sobre Estados Unidos (CESEU), Universidad de la Habana.

<sup>32</sup> La erogación de estos recursos les possibilitaba a las compañías norteamericanas el control del 42% de la producción azucarera doméstica, el 47,2% de las tierras dedicadas a este cultivo, el 90% de los servicios eléctricos y telefónicos, el 50% de los ferrocarriles y el 23% de las industrias no azucareras.

<sup>33</sup> Carriazo Moreno, George (1993): Las relaciones económicas Cuba-Estados Unidos: Una mirada al futuro, en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile.

sistemática, dado que hubo que modificar los parámetros de acumulación de inventarios con que funcionaba la economía cubana,<sup>34</sup> ii) se produjo el acrecentamiento sustancial de los costos de transporte, fletes y seguros internacionales; iii) resultó necesario asumir patrones tecnológicos y productivos obsoletos e intensivos en el orden energético; iv) se produjo el relativo alejamiento del uso de las normas empleadas de forma tradicional en las relaciones comerciales internacionales; v) fue necesario desarrollar una cultura de gestión externa que intentara mitigar los impactos de las proyecciones de guerra económica que se derivaron del accionar del bloqueo, lo que implicaba el mantener elevados niveles de centralización en la toma de decisiones gubernamentales; vi) se presentaron limitaciones permanentes en el orden comercial y financiero debido a la imposibilidad de poder utilizar el dólar como instrumento de pago internacional; vii) hubo una carencia de relaciones orgánicas con las instituciones financieras internacionales.

Las restricciones que acompañaron a la política de bloqueo en lo concerniente a la utilización del dólar como instrumento de pago internacional contribuyeron al sistemático fomento de pérdidas financieras, producto de los ajustes cambiarios que debían efectuarse al tener que recurrir de forma obligada a la utilización de otras monedas en las transacciones externas. A esto se sumó la presencia de limitaciones objetivas para poder mantener un marco de relaciones “normales” con las instituciones financieras de los propios Estados Unidos y de otras naciones. En estas condiciones, el gobierno de Cuba tomó la decisión de abandonar la membresía del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial,<sup>35</sup> mientras que sólo pre-

<sup>34</sup> La reubicación de los vínculos comerciales a distancias significativas de la isla impuso la necesidad de crear reservas de forma sistemática para enfrentar cualquier imprevisto y/o contingencia.

<sup>35</sup> La mejoría experimentada a partir de 2015 de las relaciones políticas de Cuba con los Estados Unidos implicó que se replanteara la evaluación de la pertinencia del reingreso de la isla a las instituciones financieras multilaterales, en torno a este tema se puede consultar las siguientes contribuciones de especialistas cubanos: Rodríguez García, José Luis (2017): El proceso de transformaciones económicas en Cuba y el FMI, en *Cuba Posible*, No.

servó la condición de integrante activo del Acuerdo de General de Tarifas y Aranceles (GATT).<sup>36</sup>

La política de bloqueo, que persiste hasta la actualidad y que en términos reales tiende a configurar un esquema sistémico de guerra económica, se caracteriza por sustentarse en un extenso y complejo andamiaje jurídico.<sup>37</sup> A esto se adiciona el gradual acrecentamiento de la dimensión extraterritorial de esta política, la cual se intensificó de forma sustancial durante el ejercicio presidencial de Donald Trump.<sup>38</sup>

Los impactos negativos de la referida política en la evolución de la economía cubana han sido significativos. De hecho, representa uno de los factores que tiende a acrecentar el estrangulamiento macroeconómico que afecta de forma sistemática a la economía cubana. La magnitud de los daños ocasionados por esta política se acrecentaron a lo largo de los últimos cinco años, al promediar en más de cuatro mil trescientos millones de dólares entre los años 2015 y 2018, mientras que en 2019, los costos asociados a esta política hostil sobrepasaron por primera vez los cinco mil quinientos millones, cifra que

52, octubre. Sánchez Gutiérrez, Marlen (2017): Costos y beneficios de un regreso de Cuba al FMI y al Banco Mundial. ¿Vale pena explorar?, en *Cuba Posible*, No. 52, octubre. Vidal, Pavel (2017): La reintegración económica de Cuba. ¿Debemos unirnos a las instituciones financieras internacionales?, en *Cuba Posible*, No. 52, octubre, La Habana.

<sup>36</sup> Cuba abandonó el Banco Mundial en año 1960 y el Fondo Monetario Internacional en 1964.

<sup>37</sup> El progresivo reforzamiento de esta propensión se produjo durante el decenio de los años noventa del pasado siglo. En la evolución de esta tendencia contribuyeron la aprobación de la Ley para la Democracia en Cuba de 1992, cuyo principal promotor fue el Senador demócrata Robert Torricelli, y en el año 1996 fue aprobada la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática, más conocida por el nombre de sus autores Ley Helms-Burton, cuerpo legal que representa un engendro jurídico que viola alguna de las principales normas jurídicas vigentes en los propios Estados Unidos, al tiempo que por razones objetivas es también un desafío al orden jurídico internacional.

<sup>38</sup> En el ejercicio presidencial que lideró Donald Trump, el alcance extraterritorial de la política de bloqueo adquirió cotas inéditas, ya que no solo se acentuó esta orientación de la política exterior de nación, sino que las medidas instrumentadas representaron un marcado retroceso en relación al deshielo relativo que se había alcanzado en el ciclo presidencial precedente. En términos prácticos, se ha desarrollado un programa de gobierno que persiguió desarticular el sistema relaciones económicas externas de que dispone la isla caribeña.

ilustra los niveles de agresividad que alcanzó la mencionada política al cierre de este año.<sup>39</sup>

### **1.3. La ampliación de las relaciones económicas y comerciales con las naciones de Europa Oriental y la Unión Soviética**

La gradual formalización de diferentes acuerdos con la antigua Unión Soviética y con varias naciones de Europa Oriental hasta el año 1989 no solo representó un paliativo de creciente relevancia en la misma medida que empeoraban las relaciones con los Estados Unidos, sino que la ulterior evolución de estos vínculos coadyuvó a mitigar de forma significativa los impactos del bloqueo.

La progresiva ampliación de los vínculos económicos con la URSS y con otras naciones integrantes del bloque socialista europeo permitió que cristalizara la incorporación de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), en el año 1972. La materialización de esta decisión contribuyó a la formalización de un esquema de inserción externa sustentado en soportes más sólidos. El proceso de integración de Cuba al CAME facilitó el fomento de un conjunto de programas de naturaleza sectorial —azúcar, níquel, cítricos, industria alimentaria, ligera, industria petrolera, electrónica y con posterioridad se sumó la industria biofarmacéutica—<sup>40</sup> que se caracterizaron por su proyección a largo plazo. La paulatina ejecución de estos programas no solo contribuyó a la modificación de la estructura económica y productiva, sino también al incremento de los rubros exportables; aunque el grueso de los rubros aportados continuó concentrado en actividades del sector primario, lo que implicó que se mantuviera la dependencia del patrón tradicional, sustentado en las ventajas comparativas naturales.

<sup>39</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores (2020): *Cuba vs Bloqueo*. Informe de Sobre La Resolución 73/8 de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2019, La Habana, julio.

<sup>40</sup> La priorización de esta industria respondió al modo en que Cuba se insertó en el Programa Integral del Desarrollo Científico Técnico que adoptaron los integrantes del CAME en el año 1986.

Los progresos que se alcanzaron en la diversificación del tejido productivo y de las ventas internacionales se materializaron porque se logró disponer para estos fines de la cobertura financiera y tecnológica y de la garantía de mercados de los principales renglones de exportación. De igual forma, se contó con el acceso expedito a los mencionados mercados en condiciones favorables, con creciente facilidades logísticas<sup>41</sup> y con la utilización de diversos factores de compensación externa que permitían el funcionamiento de la economía sin grandes tensiones, e incluso que se llegara a disponer de condiciones que facilitaba el desempeño de la economía por encima de sus reales posibilidades.

La referida ampliación de la oferta exportable arrastró como deficiencias que un grupo de los nuevos rubros no cumplimentara determinados requisitos o estándares internacionales, en particular la utilización de embalajes desactualizados en términos de diseño y de difícil manipulación,<sup>42</sup> además del incumplimiento de las normas de calidad establecidas en otros mercados;<sup>43</sup> así como la débil utilización de las normas de impacto medioambiental.

A partir del año 1982, Cuba se vio forzada a enfrentar presiones financieras inéditas dado que las imposiciones del Gobierno de los Estados Unidos junto con la retirada masiva de depósitos bancarios pertenecientes a la isla en diversas instituciones bancarias foráneas demandaron el inicio de un complejo proceso de renegociación de sus obligaciones financieras a mediano plazo, con un grupo de naciones integrantes del denominado Club de París.<sup>44</sup> Por tales razones, entre 1984 y 1986, fue necesario realizar reprogramaciones sucesivas

<sup>41</sup> La URSS destinaba al comercio con Cuba aproximadamente el 15% de su flota mercante.

<sup>42</sup> Un ejemplo específico lo constituían las exportaciones de níquel que utilizaban en estas operaciones de medios de almacenaje que presentaban un peso excesivo.

<sup>43</sup> La forma en que se exportaba los cítricos a los países socialistas no contemplaba con la fuerza requerida la evaluación de la uniformidad en el tamaño de las frutas o el denominado “calibraje”, tampoco cumplía determinadas especificidades internacionales de los embalajes, temas estos que adquirieron creciente relevancia con posterioridad a 1990.

<sup>44</sup> Banco Nacional de Cuba (1986): *Cuba: Deuda y Proceso de Renegociación*, La Habana. Banco Nacional de Cuba (1982): *Informe Económico de Cuba*, La Habana, abril.

de parte del servicio de la deuda externa. El desarrollo de este ejercicio de reprogramación implicó que se mantuviera latente una crisis de endeudamiento que tuvo creciente incidencia ulterior, en tanto, lejos de encontrar soluciones efectivas a los adeudos acumulados, se presentaron dificultades en ocasiones insuperables para poder acceder a las fuentes de créditos. En estas circunstancias, se acentuó la dependencia de los financiamientos a corto plazo y de las denominadas facilidades crediticias concedidas por los proveedores.<sup>45</sup>

Las complejidades que acompañaron el proceso de renegociación de la deuda implicaron la realización de una profusa evaluación del potencial exportador nacional y, sobre todo, de su capacidad efectiva de incrementar los ingresos externos. En términos prácticos, los mayores progresos se lograron por intermedio de la reexportación de combustible, ejercicio de comercialización internacional que respondió a un acuerdo especial que se alcanzó con la antigua Unión Soviética.<sup>46</sup>

El incremento de las complicaciones financieras en el orden externo aceleró la aparición de los primeros síntomas de la crisis del modelo de funcionamiento económico que se asumió a partir de 1976.<sup>47</sup> La presencia de los primeros síntomas se hizo evidente a fines de 1984. La evolución de esta situación determinó que fueran adoptadas un grupo de decisiones gubernamentales, cuyo propósito era intentar corregir las deficiencias detectadas. No obstante, la magnitud de las tendencias negativas vinculadas a estos primeros síntomas de crisis del modelo reveló que no se trataba de trastornos coyunturales, sino que la forma

<sup>45</sup> Marquetti Nodarse, Hiram (1997): Cuba. Deuda y déficit externo principales restricciones del proceso de reanimación de la economía, en *Economía y Desarrollo*, No. 7, La Habana, diciembre.

<sup>46</sup> Rodríguez García, José Luis (1992). La Economía Cubana ante la cambiante coyuntura internacional. CIEM, *Boletín de Información sobre Economía Cubana*, Vol. I, No.1 y 2, La Habana.

<sup>47</sup> La incorporación de Cuba al CAME supuso introducir en la práctica económica el modelo de funcionamiento existente en las naciones integrantes de este esquema, aunque en el orden operacional el modelo que se desplegó en la isla fue el predominante en la antigua URSS. Díaz Vázquez, Julio (1997): *Cuba. Reforma económica dentro del socialismo*. Documento del Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, La Habana.

que asumió el traslado de la experiencia de los antiguos países socialistas europeos, en particular la acumulada por la Unión Soviética, incorporó deformaciones al proyecto social desarrollado en Cuba de difícil corrección en forma rápida.

El análisis de las referidas deformaciones se tradujo en la introducción de cambios significativos en la política económica y en las estructuras organizativas del gobierno, y se inició un profundo proceso de examen de las principales deficiencias vinculadas con la implantación del modelo de funcionamiento económico que se asumió en 1976. Estos pasos constituyeron a la postre el preámbulo del denominado “proceso de rectificación de errores y tendencias negativas”.<sup>48</sup>

La ejecución del proceso de rectificación representó en esencia el cuestionamiento explícito a la copia del modelo soviético. El desarrollo de este proceso hubo de concentrarse, en su etapa inicial, en los problemas acumulados en la actividad económica y con posterioridad se extendió al resto de las esferas de la sociedad. Estos avances en la rectificación no lograron revertir las tendencias negativas que venían gestándose en la economía desde 1976, por el contrario, en su implementación se avanzó hacia la gradual consolidación de una situación de estancamiento económico, en tanto los ritmos de crecimiento de la economía, que fueron de 5,5% de PIB en el ciclo quinquenal 1981-1985, se contrajeron al -0,2% de 1986 a 1990.<sup>49</sup>

La lógica contraria que asumieron las reformas que se desarrollaban en aquel momento en las antiguas naciones socialistas y los cambios que fueron aplicados en Cuba condujeron a que la dirección del gobierno cubano, previendo que se podrían desarrollar transformaciones de mayor hondura en el patrón en que se sustentaban los vínculos económicos y comerciales con las referidas naciones, comenzara a trabajar de forma intensiva en varios programas de alcances estratégicos, cuya finalidad era potenciar nuevas alternativas

<sup>48</sup> El proceso de rectificación se identifica con las transformaciones aplicadas en la política económica a partir del año 1984 y que se extendió hasta 1989.

<sup>49</sup> . Echevarría Vallejo, Oscar. (1998): Cuba: la antesala de la crisis, en *Cuba: Investigaciones Económicas*, INIE, Año 4, No.2, Abril-Junio, La Habana.

de inserción internacional y estimular el desarrollo de otros sectores de la economía. En ese sentido, se decidió concentrar los recursos inversionistas y materiales disponibles en tres programas de alcance nacional: alimentario, de turismo y la industria farmacéutica y la biotecnología. A la ejecución de estos programas se le confirió una prioridad máxima. El primero debía contribuir a minorar la creciente dependencia de la importación de alimentos e incluso propiciar el relanzamiento de otras exportaciones de origen agropecuario, mientras que los otros dos debían favorecer el incremento de los ingresos externos y la diversificación de los renglones exportables.

#### **1.4. La crisis de inicio de los años noventa y el programa de reformas económicas implementado**

El nuevo cuadro externo que se configuró como resultado de la evolución de la crisis y el posterior abandono del socialismo en las naciones europeas integrantes del CAME provocaron que Cuba experimentara la pérdida precipitada de sus principales socios comerciales. La celeridad con que se produjo la interrupción de estas relaciones impidió de forma objetiva disponer de posibilidades reales para encontrar socios alternativos que cubrieran el vacío que generó la interrupción de las relaciones comerciales y financieras con este grupo de países.<sup>50</sup>

Los costos que se derivaron de la modificación de los parámetros en que se sustentaban las relaciones comerciales con los antiguos países socialistas fueron superiores en magnitudes comparativas a los que sufrió la economía cubana durante la crisis de los años treinta, e incluso a los que se produjeron después del triunfo de la

<sup>50</sup> Las consecuencias negativas de la referida interrupción fueron de mayores dado que a raíz del proceso de renegociación de la deuda externa que se enfrentó a partir de 1982, el gobierno cubano decidió acrecentar la participación de los integrantes del CAME en las relaciones comerciales externas de la isla y de esa manera se intentó minorar el posible incremento de los compromisos financieros con las denominadas economías de mercado.

Revolución, al interrumpirse los vínculos económicos con los Estados Unidos. En adicción, cabe señalar que existe el criterio de algunos especialistas foráneos que han analizado de forma comparada las consecuencias de la desaparición del bloque socialista en Cuba y en el resto de las naciones que integraban el CAME. En correspondencia con esta lógica analítica, se arribó a la conclusión de que la isla representó la nación que sufrió con mayor intensidad y rigor la crisis del socialismo en el viejo continente.<sup>51</sup>

*Tabla 1 Cuba: Impactos de los Shocks Externos*

<b>Coefficientes de Reducción</b>	<b>Crisis de 1930-1933</b>	<b>Período 1958-1963</b>	<b>Período 1989-1993</b>
Intercambio Comercial Total	62	21	77
Exportaciones	50	17	75
Importaciones	74	25	79

Fuentes: Cálculos realizados por el autor en base a diferentes fuentes.

La variación del esquema de relacionamiento externo que prevalecía con los integrantes del CAME repercutió negativamente en el desempeño de la economía caribeña al provocar afectaciones sustanciales en el orden global y en el resto de los aspectos que comprendía su dinámica operacional. Al mismo tiempo, se produjeron decrecimientos acentuados del PIB, se incrementó el desequilibrio de la balanza de pagos y resultó inoperante el sistema de planificación prevaleciente en el país.

<sup>51</sup> Morris, Emily (2011): Forecasting Cuba's Economy: 25, and 20 Years, in *Cuba Futures Series*, Presented at the International Symposium, Cuba Futures: Past and Present, March 31- April 2, Bildner Center for Western Hemisphere Studies, The Graduate Center, CUNY.

La evolución de esta coyuntura evidenció también que la economía cubana había crecido a partir de 1976, a tasas que no eran compatibles con su equilibrio externo;<sup>52</sup> es decir, al desaparecer las condiciones de equilibrio general que propiciaban las relaciones con los integrantes del CAME, dejaron de ser sustentables las opciones en las cuales se basaba el desempeño de la economía cubana. En consecuencia, la pérdida del referido esquema de relacionamiento condujo a la acentuación de las limitaciones presentes en el sector externo, sobre todo en aquellos aspectos relacionados con el patrón de crecimiento —esencialmente extensivo— y dependiente de las importaciones.<sup>53</sup>

Otro aspecto que aportó la ulterior evaluación de los impactos que se derivaron de la disolución del bloque socialista europeo es que la economía cubana se encontraba atrapada en una prolongada “crisis silenciosa”, es decir, que el haber disfrutado del acceso sin restricciones a crecientes facilidades financieras<sup>54</sup> y de otro tipo durante un prolongado período de tiempo posibilitó emplear el endeudamiento exterior como fuente normal de financiación del crecimiento de la economía e incluso que encubrir fallas estructurales que se encontraban latentes.

En respuesta a los desajustes antes descritos, se decidió implementar un amplio programa de transformaciones económicas, cuya finalidad última era propiciar la aproximación, en determinados aspectos, a los mecanismos empleados por el resto de las economías a escala internacional, en particular en el ámbito de la gestión del sector externo. Por tales razones, se verificó una amplia reestructuración del referido sector, que incluyó el reajuste en el ejercicio del

<sup>52</sup> Echevarría Vallejo, Oscar U. y Liu Mok, León (2018): 50 Años de Desempeño Macroeconómico, en [cubayeconomia.blogspot.com](http://cubayeconomia.blogspot.com), 4 de diciembre.

<sup>53</sup> La reconstrucción del equilibrio externo se convirtió con posterioridad a la desaparición del CAME en el objetivo estratégico más importante a alcanzar por las autoridades gubernamentales, en torno al cual se ofrecen algunas consideraciones generales en el último epígrafe del capítulo 2.

<sup>54</sup> Según diferentes estimados un porcentaje importante del déficit presupuestario se cubría con financiamiento proveniente de los países socialistas europeos.

monopolio estatal del comercio exterior,<sup>55</sup> para lo cual fueron creadas condiciones jurídicas y organizacionales para atraer inversión extranjera directa; se incentivó el fomento de zonas francas de exportación; se ampliaron los márgenes de descentralización en el ámbito empresarial al tiempo que se decidió priorizar el ejercicio del autoempleo; en el sector agrícola se enfrentó en términos convencionales una nueva reforma agraria y se institucionalizó un modelo de dolarización cuasi oficial. En la siguiente tabla se puede obtener una visión más detallada de las reformas anteriormente indicadas.

*Tabla 2 Cuba: resumen de las principales reformas aplicadas como respuesta a la crisis de los años noventa*

<b>Naturaleza de la Medida</b>	<b>Año</b>	<b>Alcance de la reforma</b>
Desmonopolización	1992	Reforma Constitucional Descentralización del monopolio estatal e institucional del comercio exterior
Desregulación	1992	Reconocimiento de la propiedad mixta y de otras formas de propiedad
	1993	Despenalización de la tenencia de divisas Decreto-Ley relativo al ejercicio del trabajo por cuenta propia
	1994	Decreto-Ley de la creación de los mercados agropecuarios Decreto-Ley de la creación de los mercados industriales y artesanales

<sup>55</sup> El monopolio estatal del comercio exterior se estableció por ley. Esta norma legal solo autoriza a las empresas u otras entidades estatales que disponen de facultades jurídicas para realizar operaciones de exportación e importación.

	1995	Ley sobre la inversión extranjera Apertura de las Casas de Cambios (CADECA)
	1996	Decreto-Ley referido a la apertura de zonas francas Modificación de la ley arancelaria
	1997	Reanimación y reordenamiento de los mercados internos de consumo
	1993	Despenalización de la tenencia de divisas Decreto-Ley relativo al ejercicio del trabajo por cuenta propia
Descentralización	1993	Creación de las Unidades de Producción Cooperativa (UBPC) Extensión de los esquemas de autofinanciamiento empresarial en divisas en las empresas de propiedad estatal Creación de nuevas formas empresariales
	1994	Reorganización de los órganos de la administración del Estado
	1995	Cambios en el proceso de planificación empresarial y territorial
	1997	Decreto-Ley reorganización del sistema bancario

Otras medidas	1994	Aumento de precios a productos no esenciales Eliminación de gratuidades no relevantes en cuanto a la política social. Nueva Ley Tributaria Introducción de un nuevo signo monetario; el peso convertible (CUC)
---------------	------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Echevarría y Mok, (2018). *50 Años de Desempeño Macroeconómico* Op.cit. p. 56

La implementación de las referidas transformaciones facilitó que la economía cubana superara con relativa celeridad los momentos más críticos del ajuste que fue necesario aplicar con posterioridad a 1990. En términos prácticos, fue inevitable acudir aceleradamente a variantes poco empleadas en el pasado, es decir, antes de que se produjera la disolución del bloque socialista europeo, con la finalidad de evitar el colapso del sistema productivo doméstico y facilitar un nuevo proceso de reintegración a la economía internacional.

La presencia de dificultades objetivas para poder solucionar de forma rápida las fallas presentes en el sector externo, en conjunto con la existencia de un grupo de restricciones en la reconstrucción de los soportes materiales del crecimiento económico, propiciaron que las condiciones potenciales asociadas a la crisis se transformaran en un componente consustancial a la evolución del ciclo económico nacional a lo largo de los últimos treinta años. Sin embargo, lo más complejo de la presencia de este rasgo que caracteriza al ciclo económico es que no resulta posible vislumbrar modificaciones sustanciales de esta situación en los próximos años.

En 2003, se produjo el inicio de un proceso de evaluación y revisión del programa de reformas que se había desarrollado hasta ese momento, que derivó en lo fundamental en el gradual retorno a la

utilización de prácticas centralizadoras,<sup>56</sup> cuya reemergencia se justificó por el mantenimiento de insuficiencias en el manejo de los presupuestos de gastos e ingresos en divisas, en particular en el caso del primero,<sup>57</sup> el cual era posible ampliarlo sin grandes dificultades por las empresas u otras instituciones estatales, debido entre otras razones, a las carencias que aún presentaba el mecanismo de regulación macroeconómica vigente en la economía.

El retorno a las prácticas centralizadoras debe entenderse también como una acción congruente con la cultura tradicional que predominaba en la dirección de la economía, cuyos orígenes se remontan a la aplicación de la política de bloqueo por parte de los Estados Unidos y que fue reforzada con la ulterior introducción del sistema de dirección de la economía que rigió en la época de permanencia en el CAME. Por razones objetivas, el referido retorno estuvo vinculado a la aparición de diferentes consecuencias negativas en la actividad económica en general, aunque en rigor las mayores secuelas desfavorables se manifestaron en el ámbito empresarial.<sup>58</sup> El examen de dichas secuelas negativas contribuyó a que se relegara, en cierto modo, el tema de la elevación de la eficiencia en el manejo de los recursos disponibles en la economía, ya que se le confirió la mayor prioridad, por su importancia estratégica, al propósito de conseguir el mayor control de las divisas disponibles en el país y de ese modo disponer de la capacidad de atender prioridades nacionales.

---

<sup>56</sup> El retorno a las prácticas centralizadoras se justificó también por el cambio que se produjo en las relaciones comerciales externas del país, fruto de la formalización de un grupo de acuerdos de relevancia estratégica en aquel momento, con la República Popular China y la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>57</sup> González Gutiérrez, Alfredo (2003): El Sistema de planificación y circulación monetaria dual en la etapa actual, en *Economía y Desarrollo*, Año XXXIII, Vol. 134, La Habana.

<sup>58</sup> La gestión en el ámbito empresarial sufrió las secuelas del debilitamiento del papel del denominado perfeccionamiento empresarial, el cual descansaba en la ampliación de los márgenes de autonomía en la gestión de empresas y en un mayor protagonismo de estas entidades en la economía. Marquetti Nodarse, Hiram: (2004) La reestructuración del sistema empresarial en Cuba: tendencias principales, en Omar Everleny Perez Villanueva *et.al.*, *Reflexiones sobre Economía Cubana*, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

La aplicación de esta lógica era perfectamente entendible, atendiendo a que se concibió que las nuevas capacidades empresariales, que surgieron en condiciones económicas muy complicadas, se podrían recuperar en el futuro.<sup>59</sup> Empero, hasta el presente aún no se ha logrado su plena recuperación.<sup>60</sup>

*Tabla 3. Principales aspectos que incluyó el retorno a las prácticas centralizadoras*

<b>Transformaciones Aplicadas</b>	<b>Prioridades de Política</b>
Cambios introducidos en el mecanismo de empleo y gestión de la divisa	- Empleo forzoso de la moneda nacional en el ámbito empresarial BCC (2003) - Establecimiento de la cuenta única BCC (2004) - Control cambiario BCC (2004)
Cambios en los estilos y métodos de dirección de la economía	- Perfeccionamiento de la planificación - Reforzamiento de los mecanismos de control y de regulación económica - Mayor centralización en la gestión del comercio exterior - Recentralización de las facultades empresariales
Adecuaciones introducidas en la política social	- Priorización de la política social - Introducción de nuevos programas sociales - Fortalecimiento de programas tradicionales

Fuentes: Echevarría y Mok (2018): *50 Años de Desempeño Macroeconómico*. Op. Cit. p. 69

<sup>59</sup> La tendencia a la descentralización que ganó fuerza durante los años noventa permitió aplicar restricciones financieras fuertes a las empresas y, a su vez, que estas comenzaran a privilegiar en su accionar un mejor manejo de los recursos monetarios y financiero de que disponían.

<sup>60</sup> Ha constituido un tema latente a lo largo de los últimos años mejorar el desempeño de las empresas estatales; pero las diferentes medidas que se han aplicado no han coadyuvado a la consecución de este propósito.

La implementación de las medidas centralizadoras, lejos de coadyuvar a encontrar soluciones efectivas a las diferentes restricciones presentes en la economía, en términos prácticos, condujo a que se minorara la importancia y atractivo del proceso de perfeccionamiento empresarial. Además, disminuyó la importancia relativa de la propensión a incrementar y diversificar las exportaciones, al mismo tiempo que se deterioró la importancia de preservar los estándares de calidad en la oferta doméstica, en particular de aquellos productos destinados al segmento de mercado que opera en divisas.<sup>61</sup>

Bajo la incidencia de las medidas centralizadoras, comenzó a progresar también en el turismo la perniciosa tendencia a la desactualización tecnológica y a la pérdida de competitividad de la oferta turística cubana, ya que se produjo el retraimiento de las políticas de mantenimiento de las instalaciones y se hizo más complicada la adquisición de los insumos básicos que requería el normal funcionamiento de esta industria.

El regreso a las prácticas centralizadoras estuvo acompañado también de la eliminación de la circulación del dólar, primero en el ámbito empresarial y con posterioridad en el contexto de las transacciones con la población. El desarrollo de la desdolarización contempló la evaluación de las primeras medidas encaminadas a iniciar el proceso de unificación monetaria y cambiaria. Sin embargo, las complejidades técnicas asociadas a la ejecución de esta decisión y las restricciones que enfrentaba la economía condujeron a que las autoridades gubernamentales concibieran que el desarrollo de este proceso tendría que verificarse en el largo plazo y de forma gradual.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> En sus orígenes, este segmento de mercado contempló la opción del lanzamiento de nuevos rubros con potencialidades exportables, preferentemente de las industrias alimentarias, de bienes de consumo no alimentarios y de la agricultura. No obstante, los resultados alcanzados no estuvieron en correspondencia con las previsiones que se realizaron. En torno a este tema se ofrecen algunas consideraciones en el epígrafe 2.3.1.

<sup>62</sup> La desdolarización representó una decisión que propició que llegaran a las bóvedas del Banco Central de Cuba un coeficiente apreciable de las divisas extranjeras que estaban en manos de la población, lo que a la postre coadyuvó al incremento de las reservas financieras de la nación. No obstante, estos resultados no se consideraron como suficientes para avanzar en el desarrollo del proceso unificación monetaria y

La desdolarización que se derivó de las decisiones antes descritas constituía un paso necesario, e incluso puede conceptuarse de imprescindible, aunque se debió haber previsto el mayor desarrollo de los servicios bancarios y financieros que facilitarían el continuar captando los recursos monetarios nominados en divisas extranjeras en manos de la población y, de este modo, disponer de opciones locales para encontrar paliativos a los persistentes problemas de liquidez y en el acceso al ahorro internacional que padece de forma crónica el país.

El desarrollo de la desdolarización contribuyó a que se adoptaran algunas decisiones contrarias a la lógica económica convencional: en este caso se destaca la sobrevaluación que se le aplicó al tipo de cambio nominal del peso cubano convertible (CUC). La aplicación de esta medida contribuyó al deterioro de los niveles de competitividad de diversas actividades económicas, aunque de forma especial en el caso del turismo. A esto se añade que se produjo el incremento de las emisiones de CUC, lo que condujo al debilitamiento del anclaje del CUC en relación al dólar y, en consecuencia, el gradual incremento de la circulación del CUC sin el respaldo efectivo en dólares.

El retorno a las prácticas centralizadoras coincidió en el tiempo con el desarrollo de la denominada etapa de la “Batalla de Ideas”,<sup>63</sup> la cual representó de un modo u otro la reevaluación del rol del liderazgo estatal y, a su vez la canalización de los exiguos recursos materiales y financieros de que se disponía en la nación a la ejecución de un conjunto de programas sociales. Este período estuvo caracterizado por la reincorporación con fuerza del tratamiento de temas que, por una razón u otra, no habían disfrutado de la prioridad tradicional que se les confería en los años previos: en este caso, el reforzamiento del liderazgo del sector estatal en la generación de empleos. Al amparo de este

cambiaría, ya que en este período persistían tensiones importantes en torno al desequilibrio exterior de la economía cubana.

<sup>63</sup> El análisis de la crisis de los años noventa ha sido subdividido en diferentes etapas según los criterios empleados por diferentes especialistas. Espina Prieto, Mayra, Rafael Hernández, José Luis Rodríguez García y Triana Cordoví, Juan (2011): El período especial veinte años después, en *Controversias*, Revista *Temas* No. 65, La Habana, enero-marzo.

criterio, se introdujo como parte de las prioridades gubernamentales el propósito de eliminar la concepción de que en el socialismo no debe existir “exceso de fuerza de trabajo”.<sup>64</sup>

La puesta en práctica de estas concepciones condujo a que el fomento de los emprendimientos privados entrara en una etapa de relativa parálisis y, en paralelo, se asumió el criterio de que el estudio se podría utilizar como opción laboral. Por supuesto, en la base de este último tema estuvo presente la necesidad de dar respuesta al creciente número de trabajadores que quedaron sin empleo como resultado del desarrollo del proceso de redimensionamiento de la industria azucarera, que comenzó a inicio de la actual centuria. En correspondencia, con esta transformación se decidió aplicar mecanismos de respuesta no en la lógica de enviar el personal sobrante para la calle, sino de intentar lograr su gradual reorientación hacia otras actividades o, en sus efectos, facilitar la mejoría de los niveles de profesionalización.<sup>65</sup>

La implementación de estas decisiones aportó como resultado positivo la reducción significativa de la tasa de desempleo abierto de la nación, lo que a la postre posibilitó que a partir del año 2010 se alcanzara en el país una situación inusual de pleno empleo, propensión que ha persistido hasta la actualidad, al mantenerse la tasa de desempleo en torno al 2%, e incluso por debajo de este límite.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> La existencia de un cierto remanente de fuerza de trabajo no es una resultante de las características del sistema político, sino que por el contrario está determinado por el accionar de factores de naturaleza objetiva y que en última instancia responden al funcionamiento de la actividad económica. En ese sentido, cabe señalar que las diferencias que se presentan en el comportamiento cíclico de las diversas ramas de la economía, el disímil impacto ramal del progreso científico técnico, así como las diferencias que caracterizan la definición de las prioridades sectoriales, son factores que generan la existencia de un cierto porcentaje de fuerza de trabajo sobrante en determinados períodos de tiempo.

<sup>65</sup> Un número importante de los técnicos y obreros calificados que quedaron disponibles como resultado del desarrollo del referido redimensionamiento no resultó posible de reubicar en actividades afines. Mientras que otro número significativo de los trabajadores que quedaron liberados fueron insertados en un amplio programa de capacitación, el cual posibilitó a la postre que culminaran satisfactoriamente los estudios correspondientes a los niveles de técnicos medios o de universitarios.

<sup>66</sup> Véase al respecto. ONEI (2020) *Anuario Estadístico de Cuba 2019*. Op. Cit, p. 11.

Por razones diversas, la consecución de las condiciones de pleno empleo no estuvo acompañada de la mejoría de los indicadores de eficiencia en la economía, sino que, por el contrario, estos indicadores tendieron a deteriorarse en la misma medida en que se generó una situación de exceso de empleo o de sobre empleo en el sector estatal, cuya corrección subsiguiente se convirtió en una de las prioridades que fue necesario enfrentar en el contexto del proceso de actualización del modelo económico, es decir, llevar a vía de efecto el redimensionamiento del empleo en el sector estatal.

El desarrollo de la “Batalla de Ideas” estuvo relacionado también con la inclusión en las estimaciones de crecimiento del PIB de la contribución de los servicios sociales, decisión que se justificó por la prioridad que se le confirió en este período a los sectores de la educación, la salud pública, la cultura y el deporte, a los cuales se destinaron volúmenes significativos de recursos. En adición, se asumió el criterio de que prevalecía la visión de subvalorar el aporte de estos sectores y que esta situación hacía incomparables los resultados de la isla en estos sectores con los del resto de las naciones de la región latinoamericana.

Además, debe considerarse el protagonismo que adquirieron en este período la contribución de las exportaciones de servicios profesionales, las cuales, a partir del año 2008, se convirtieron en la principal fuente de ingresos de la economía por concepto de las ventas internacionales. En estos progresos, desempeñó un rol decisivo la formalización del primer acuerdo de Colaboración Integral con la República Bolivariana de Venezuela, en 2002. La rúbrica de este documento condujo al involucramiento directo de un número importante de especialistas cubanos en las diferentes misiones sociales que comenzaron a desarrollarse en la nación Bolivariana.

La valoración del aporte de los servicios sociales al crecimiento del PIB implicó realizar un profundo análisis de la experiencia internacional sobre este particular.<sup>67</sup> En el orden doméstico, resultó necesario introducir modificaciones en determinados aspectos metodológicos del registro

<sup>67</sup> Un grupo de expertos nacionales realizó visitas de trabajo a varias naciones europeas y latinoamericanas, de forma tal de adquirir información de la forma en que se registraba la contribución de los servicios sociales en el sistema de cuentas nacionales.

y medición estadística vigentes en la nación, así como efectuar la compatibilización del aporte de los referidos servicios al sistema de cuentas nacionales (Véase recuadro 1). Por razones objetivas, este último aspecto constituyó el más complejo de este ejercicio, producto de la naturaleza no transable de los servicios sociales en Cuba. En general, el resultado que aportó la introducción de estas modificaciones es que propiciaron que la contribución estimada de los referidos servicios al crecimiento del PIB se ubicó en términos de promedio en torno al 3%.

*Recuadro 1 Cuba: Factores Explicativos de la Incorporación de la Contribución de los Servicios Sociales al Crecimiento de PIB*

- a. Los servicios sociales presentan una naturaleza no transable.
- b. Fue analizada la experiencia internacional y de manera especial la acumulada en el contexto europeo. En este empeño se obtuvo acceso a información directa de varios países europeos (España, Bélgica, Holanda, Suecia, Alemania, Suiza) y de la Oficina de Estadísticas de la Unión Europea.
- c. Se revisaron estudios de los países integrantes de la OCDE sobre el tema de la salud y la educación.
- d. Se hicieron estudios comparativos sobre los niveles de precios utilizados por otros países en la facturación de los servicios sociales analizados.
- e. Se estudiaron las normas del SCN vigentes y el estado de su aplicación en Cuba, así como las normas vigentes para la fijación de los precios y de las tarifas emitidas por el MFP.
- f. Se revisaron detalladamente las relaciones entre la Contabilidad Presupuestaria y Patrimonial con el Sistema Estadístico Nacional y se realizaron las correspondientes compatibilizaciones metodológicas en el sistema de cuentas nacionales.
- g. Fue reevaluado el aporte de los diferentes servicios sociales — educación, salud pública, deporte y cultura—.
- h. La contribución al crecimiento del PIB se estimó en el orden del 3%.

Fuente: Elaboración propia del autor.

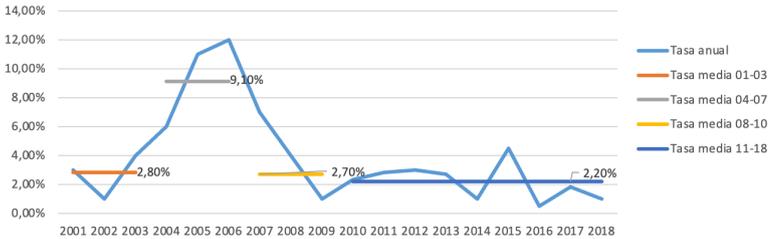
La inclusión del aporte de los servicios sociales al crecimiento del PIB, en conjunto con el accionar de otros factores favorables de la coyuntura —en específico la rúbrica de los referidos convenios con la República Popular China y la gradual profundización de las relaciones económicas y de cooperación con Venezuela—, contribuyeron a que la economía cubana alcanzara niveles de crecimiento económico significativos, incluso en los límites de los dos dígitos en años específicos como ocurrió en 2006, año en que se logró crecer en el 12,1%.

Los avances antes indicados incidieron con fuerza en los acumulados que se obtuvieron por la economía durante el período 2000-2007, etapa en la que se logró crecer a una tasa promedio anual del 9,1%. Este desempeño se modificó a partir del año 2008, no solo como consecuencia de la crisis mundial que se desarrolló a partir de ese año, sino también porque el gobierno decidió dejar de incluir el referido aporte del sector de los servicios en el crecimiento del PIB. En efecto, la dinámica global de la economía se ubicó como promedió en el 2,8% en el trienio 2008-2010.

A partir de 2011, lejos de producirse la mejoría de los ritmos de crecimiento de la economía, comenzó a avanzar de forma gradual el relativo estancamiento de la dinámica económica. En esta evolución incidieron con fuerza diversos factores: el impacto negativo de fenómenos de naturaleza climatológica,<sup>68</sup> el deterioro de la relación de términos de intercambio producto de la inestabilidad de los precios internacionales de los principales rubros de exportación, la incidencia negativa de la obsolescencia tecnológica de la planta productiva y la intensificación de las acciones relacionadas con la política de bloqueo económico hasta el año 2014, fecha en que se inició el denominado deshielo político con los Estados Unidos, entre otros. En términos globales, los promedios que acumuló la economía para el período 2001-2018 se describen en el siguiente gráfico.

<sup>68</sup> En este período, afectaron de forma recurrente a la nación diferentes huracanes que provocaron severas afectaciones a la economía. Las pérdidas acumuladas por estos eventos se estima que ascendieron a más de 20 000 millones de dólares, aquí se computan de conjunto las afectaciones estimadas que se derivaron de los huracanes Sandy, Matthew, e Irma, este último afectó a la totalidad de la isla en 2017.

*Gráfico 1 Tasas de Crecimiento Promedios del PIB 2001-2018 (a precios constantes de 1997)*



Fuentes: Cálculos realizados con base a ONE y ONEI varios años y de otras informaciones. Gil Fernández, (2018)

La inestabilidad que mantuvieron los ritmos de crecimiento de la economía con posterioridad a 2008 estuvo relacionada también con el incumplimiento de las metas planificadas en varios años, situación que a la postre determinó que los niveles alcanzados fueran inferiores a las previsiones realizadas, no solo de los límites de crecimiento que se habían pronosticado, sino que las cotas alcanzadas resultarían insuficientes en términos de dar respuesta a requerimientos reales de la economía.

En resumen, la fluctuación que caracterizó el desempeño de la economía nacional con posterioridad a 2001 restringió también las posibilidades de enfrentar de forma efectiva un conjunto de problemas e insuficiencias que se habían acumulado en diferentes sectores durante los años precedentes, aunque de manera particular en la infraestructura física y otras actividades afines, como<sup>69</sup> en lo referido al mantenimiento y modernización de los viales, en los servicios de transporte público, en la ejecución de inversiones

<sup>69</sup> La infraestructura física constituyó una de las actividades económicas que fue priorizada por el gobierno a partir de 2008, debido entre otras razones al deterioro que acumulaba, el rezago internacional que presentaba en diferentes áreas y los probables impactos en el desarrollo de otras ramas de la economía.

hidráulicas destinadas a mejorar las redes de suministros de agua y de riego en la agricultura, así como en la construcción de viviendas. En relación a este último tema se ha hecho un significativo esfuerzo en fecha reciente, en el sentido de garantizar el cumplimiento de las metas que contempla que se cumplan en la ejecución del programa nacional aprobado en 2019.<sup>70</sup>

Otra característica de la dinámica de crecimiento de la economía es que persistieron, con posterioridad a 2018, los rasgos que identificaron el desempeño de la actividad económica durante este período, ya que en 2019 se produjo el decrecimiento mínimo de la misma en un (-0,2%) y, previamente se había proyectado un crecimiento del 1,2%. De igual modo, se planificó que en 2020 se alcanzaría 1% de incremento del PIB, previsión que no fue posible obtener producto de las afectaciones que experimentó la economía de la isla por la expansión de la COVID-19.

La inevitable interrupción de los servicios turísticos por la expansión del SARS-CoV-2 originó que surgieran afectaciones de diferente magnitud y alcance en el amplio espectro de relaciones intersectoriales que se han fomentado entre este sector y otras ramas de la economía, constituyendo uno de los aspectos de mayor relevancia la minoración de los efectos de arrastres y multiplicadores que genera en su dinámica la industria sin chimenea. Por similares razones, se afectó sensiblemente la capacidad de ingresos corrientes en divisas de la economía, al constituir los servicios turísticos uno de los principales aportadores de este estratégico renglón. Por lo tanto, la necesaria inmovilización de los servicios turísticos implicó la pérdida de ingresos en divisas en niveles sustantivos, merma que explica la sensible disminución que experimentaron los recursos en esta denominación a los que tuvo acceso la economía cubana en 2020. Al respecto, resulta oportuno recordar que la etapa de alta turística en la

<sup>70</sup> En respuesta a estas insuficiencias, a partir del año 2019 comenzó la ejecución del Programa Nacional de la Vivienda, mediante el cual se pretende solucionar de forma plena el tema del hábitat en Cuba para el año 2030. Ministerio de la Construcción (2019). *Programa Nacional de la Vivienda*, La Habana.

isla se extiende desde fines del mes diciembre hasta inicios de mes de abril, período que representa el momento en que este sector aporta las mayores contribuciones financieras; por consiguiente, el descenso que se apreció en los ingresos aportados por este sector impactó sustancialmente en la cobertura de divisas de que dispusieron en el referido período temporal.

La parálisis de los servicios turísticos estuvo relacionada también con la presencia de otras afectaciones en el sector externo. En ese sentido, cabe indicar que no fue posible ejecutar un conjunto de operaciones de exportación, en las que influyeron las irregularidades presentes en los servicios de transporte internacional y las dificultades presentes en la contratación de los servicios de fletes y seguro, así como las medidas de confinamiento que fueron adoptadas en las diferentes naciones. A esto se añade que las limitaciones de orden financiero provocaron la severa caída de las importaciones,<sup>71</sup> cuyos impactos en diversas actividades de la producción de bienes y servicios resultaron significativos.

En estas circunstancias, tendió a progresar la sustancial contracción de la actividad económica, con independencia de que continuó la ejecución de inversiones de importancia nacional y fueron realizadas numerosas labores de mantenimiento técnico y constructivo en diferentes ramas y sectores, incluso durante los momentos más críticos de la pandemia de la COVID-19. Por lo tanto, a pesar de la contribución positiva de las acciones antes indicadas, la economía se estima que podría llegar a contraerse en un 11% en 2020, cifra que superaría en 1,4 veces el descenso previsto por la CEPAL para la región latinoamericana<sup>72</sup> y en un 1,3 en relación a las pre-

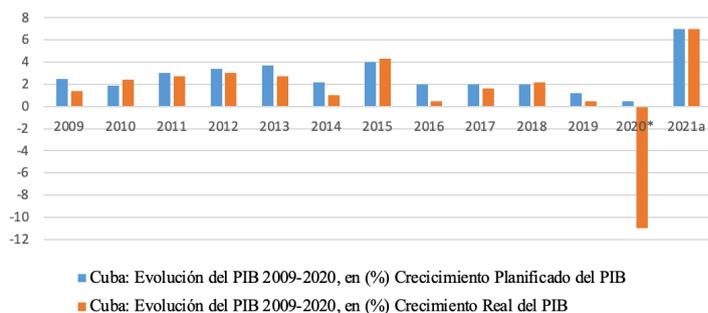
<sup>71</sup> Las importaciones acumularon durante 2019 una caída de 13,8% con relación a 2018, mientras que en 2020 se habían contraído en el 40,7% entre enero y mayo, mientras que al cierre del año se estimó que solo se había ejecutado el 60% de las importaciones previstas. CEPAL (2020b): *Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística*. Santiago de Chile, 6 de agosto, p. 11. Fernández Gil, Alejandro (2020b): Viceprimer Ministro, Ministro de Economía y Planificación, *Intervención en el Sexto de Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional*. Op. Cit.

<sup>72</sup> CEPAL (2020c): *Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2020. LC/PUB.2020/17-P, p. 60-61

visiones que había realizado del desempeño de la actividad económica en la isla, ya que había proyectado la caída del PIB en un 8,5%.<sup>73</sup>

La contracción generalizada que sufrió la economía cubana en 2020 fue el resultado del desempeño negativo de la totalidad de las ramas de la economía, aunque incidió de forma particular el deterioro que acumuló el sector social, es decir, la educación, la salud pública, el deporte y la cultura, que representan en conjunto cerca del 30% del PIB. Al evaluar el desempeño de la economía en el período 2009-2020, el promedio de crecimiento que logró fue inferior al 1% como promedio anual (Véase gráfico No.2).

*Gráfico No.2: Cuba: Evolución del PIB 2009-2020, en (%) a precios constantes de 1997*



(\*) Cifras estimadas.

a/ Proyecciones

Fuentes ONEI (2019): Anuario Estadístico de Cuba 2019. Editorial Estadística, La Habana, 2020. Fernández Gil, Alejandro (2020c): Viceprimer Ministro, Ministro de Economía y Planificación, Intervención en el Sexto de Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional. Op. Cit.

<sup>73</sup> Al cierre del mes de marzo de 2020 esta institución pronosticó un decrecimiento del 3,8%. CEPAL (2020a): *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales*. Informe Especial No.1, 3 de abril. Mientras que al concluir el mes de junio actualizó las previsiones antes indicadas. CEPAL (2020b): *América Latina y el Caribe: actualización de proyecciones de crecimiento 2020*. Santiago de Chile, 13 de julio.

La profundidad de la contracción que experimentó la actividad económica en 2020 implicará que la recuperación de la economía requerirá de un período de tiempo prolongado, es decir, aún en 2021 persistirán vestigios del retroceso que se produjo durante el año precedente, en tanto las condiciones que aún presenta el panorama económico internacional se caracterizan por ser inciertas y esta situación incidirá en las posibilidades de recuperación de las diferentes ramas de la economía.

Las consecuencias de mayor complejidad que se derivaron de la contracción que sufrió la economía en 2020 son que se reforzaron las condiciones negativas que presentan las finanzas externas, en tanto, producto de la caída de los ingresos por exportaciones de bienes y servicios, se agudizaron las tensiones vinculadas con la capacidad de pago del país, la cual ya era compleja antes de que se iniciara la pandemia de la COVID-19.<sup>74</sup>

## **1.5.- Proceso de actualización del modelo económico**

Las intermitencias que caracterizaron el despliegue del programa de reformas económicas que fue implementado con posterioridad a la crisis de inicios de los años noventa implicaron la necesidad de evaluar en profundidad las nuevas contradicciones que emergieron al amparo de estas reformas, e identificar el impacto de aquellas insuficiencias de alcance sistémico que se desarrollaron durante este período de tiempo.

Uno de los aspectos que caracterizaban a la economía al iniciarse el proceso de actualización del modelo es la persistencia de fallas estructurales en el modelo de funcionamiento de la economía —algunas de las cuales tendieron a agudizarse como resultado del regreso a las prácticas centralizadoras, como ya se indicó—, lo que supuso su reevaluación y el delinear nuevas estrategias para enfrentarlas. Al respecto, cabe mencionar que entre las principales falencias que presentaba la economía y que

<sup>74</sup> Díaz Canel Bermúdez, Miguel, Presidente de la República de Cuba (2020): Palabras pronunciadas en la Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministro, en Periódico *Granma*, 16 de julio, p. 3.

aún persisten se destacan, entre otras, la acumulación de un creciente deterioro en la planta productiva, insuficientes tasas de acumulación doméstica, la persistencia de los bajos niveles de eficiencia económica y en el crecimiento de la productividad del trabajo, la carencia de un sistema de incentivos laborales coherente y sistémico,<sup>75</sup> pobre respaldo a las acciones de investigación y desarrollo e innovación a escala empresarial,<sup>76</sup> así como la permanencia de la dualidad monetaria y cambiaria, cuya eliminación se inició en fecha reciente.

En el plano externo, perduraban aún algunas de las consecuencias negativas provenientes de la crisis de inserción internacional que se produjo con posterioridad a la disolución del bloque socialista europeo.<sup>77</sup> No obstante, a pesar de la persistencia de estas limitaciones, se habían logrado progresos en la reorientación de las relaciones comerciales, en la captación de inversión internacional y se había logrado transitar de la creciente dependencia de las exportaciones de bienes que predominaba en el año 1990 a la participación decisiva de las ventas internacionales de servicios, en específico de los servicios profesionales y turísticos.

Los progresos antes indicados no tuvieron la capacidad de mitigar las consecuencias negativas que hubo de enfrentar la economía cubana como resultado de la crisis mundial de los años 2007-2008, las cuales trajeron aparejado el reforzamiento del deterioro de la situación financiera externa del país, y que el CUC experimentara la primera devaluación nominal en el plano doméstico, lo que implicó que a la postre se incorporara a la práctica económica nacional los denominados certificados de capacidad de liquidez (CL),<sup>78</sup> cuya

<sup>75</sup> El desarrollo de la unificación monetaria y cambiaria incluyó la realización de una reforma integral de salario, transformación que implicó que el salario mínimo se incrementara de los 250 pesos a 2 100, es decir que creció en 8,4 veces. La aplicación de esta transformación pretende rescatar la necesidad de trabajar en la sociedad cubana.

<sup>76</sup> Díaz Fernández, Ileana (2013): *Desafío de la innovación empresarial en Cuba*. CEEC, en Seminario Anual Sobre Economía Cubana y Gerencia Empresarial, La Habana.

<sup>77</sup> Los progresos que se produjeron en las relaciones comerciales con la República Boliviana de Venezuela y la República Popular China propiciaron el gradual retorno a la concentración del intercambio comercial en un reducido número de socios o mercados.

<sup>78</sup> La introducción del mecanismo de capacidad de liquidez o también entendidos como certificados de liquidez (CL) representó en la práctica que los márgenes de con-

peculiaridad principal es que sólo las cuentas bancarias en pesos convertibles respaldadas por CL podrían efectuar pagos al exterior. En la práctica, la introducción del mecanismo de asignación de CL representó en esencia una devaluación “administrada” del peso convertible. Más que un modo de incentivar el mercado doméstico cambiario con controles, en el orden práctico representó un nuevo esquema de asignación centralizada de los permisos para la compra de divisas.<sup>79</sup>

En estas circunstancias, se decidió avanzar en el desarrollo de un amplio y sistémico programa de transformaciones, las cuales se agrupan bajo la definición de actualización del modelo económico, cuya peculiaridad principal es que va a representar en esencia la ejecución de un conjunto de reformas de alcance global que van a abarcar de conjunto a todos los ámbitos de la economía. A lo que se adiciona el desarrollo de un intenso ejercicio de elaboración y de definición de nuevas políticas públicas.<sup>80</sup>

Una singularidad de la actualización de modelo es que el ámbito de mayor prioridad ha sido hasta el presente la economía, lo cual se explica en términos generales por la necesidad de revertir las insuficiencias antes indicadas, además de porque se requiere avanzar hacia un patrón de desarrollo económico que resulte autosustentable en su proyección a largo plazo.

El desarrollo de la actualización del modelo se ha regido de un modo u otro por intentar la materialización de los siguientes propósitos: i) crear condiciones para el progreso sostenible económico

---

vertibilidad del CUC se habían erosionado y que los CL constitúan los medios que disponían de convertibilidad efectiva en relación a otras monedas convertibles. La institución encargada de la asignación de los CL es el Ministerio de Economía y Planificación (MEP). En adición, el sistema monetario doméstico comenzó a operar con tres monedas —el peso tradicional (CUP), los pesos convertibles (CUC) y certificados de liquidez (CL)—, pero carentes de una relación orgánicas entre las tres monedas.

<sup>79</sup> Lage Codorniu, Carlos (2016): *Esquema general de política monetaria. En el nuevo escenario de la economía cubana*. Tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias Económicas, La Habana.

<sup>80</sup> Al cierre de 2019 se habían definido más de 206 nuevas políticas públicas. Véase para mayor detalle el sitio: [www.cubacrece.cu](http://www.cubacrece.cu).

y social; ii) ajustar el funcionamiento del sistema económico a las exigencias predominantes en el contexto global; iii) mejorar los mecanismo de control y participación social; iv) mantener la gradualidad en el desarrollo de las reformas; v) manejar el factor tiempo en función de evitar el deterioro de los factores de consenso social; vi) construir un nuevo modelo de ejercicio del liderazgo político.

*Recuadro 2: Rasgos Principales del Nuevo Modelo de Liderazgo Político*

- a. Desarrollo y proyección de su actividad sustentado en un esquema de actuación esencialmente proactivo.
- b. La aplicación de un enfoque novedoso en relación al papel y funciones de la administración pública.
- c. La utilización de criterios innovadores y creativos.
- d. Preeminencia de la Proyección Estratégica.
- e. Propiciador y facilitador del Trabajo en Equipos.
- f. Propiciador de la participación activa de las diferentes estructuras de gobierno.
- g. Interacción más orgánica entre las diferentes estructuras del gobierno central y los gobiernos locales.
- h. Facilitador de la interacción activa de las diferentes estructuras del gobierno central, los gobiernos locales y las universidades.
- i. Articulación de un marco de relacionamiento más orgánico entre el sector de la ciencia y la actividad gubernamental.
- j. El desarrollo de acciones dirigidas a transformar la innovación en un mecanismo consustancial a la labor gubernamental.
- k. Marcado énfasis en el empleo de la transparencia y de la ética gubernamental como mecanismos consustanciales al ejercicio de las funciones directivas.
- l. Receptivo y Facilitador del Cambio.
- m. Incentivo al Desarrollo de Capacidades Negociadoras.

Fuente: Elaborado por el autor

La construcción de una nueva proyección del ejercicio del liderazgo político es uno de los aspectos que muestra los mayores progresos en el contexto de la actualización del modelo económico, avances que se manifiestan de forma palpable en el mayor dinamismo de las labores gubernamentales y en la consolidación de condiciones orgánicas de interacción entre los niveles centrales del gobierno y las diferentes estructuras de los gobiernos locales.

En otra perspectiva, los intentos por evitar el deterioro de los factores de formación de consenso han constituido un ejercicio complejo, producto de la preservación de un entorno económico proclive a la presencia de tensiones sistemáticas, al tiempo que los propios resultados que han aportado algunas de las reformas instrumentadas han propiciado la evolución de comportamientos alejados de la construcción de la necesaria aquiescencia. En específico, sobresalen aquellas transformaciones que han contribuido a la relativa ampliación de las desigualdades sociales. En general, el mantenimiento de un panorama complejo en la economía ha favorecido también a que persista la resistencia a los cambios que supone la actualización del modelo en diferentes estructuras del aparato administrativo gubernamental. A esto se añade la evolución con relativa rapidez a escala social de manifestaciones de indisciplina, pereza o indolencia. En estas condiciones, se concibió el fortalecimiento del andamiaje institucional como una de las áreas estratégicamente priorizadas en la actualización, atendiendo a su importancia en la ejecución de las transformaciones y en la facilitación de los cambios en marcha. Sin embargo, los resultados alcanzados en este ámbito han sido modestos. Las falencias que aún conserva el andamiaje institucional se evidencian en las debilidades que aún acumula el mecanismo de regulación de la economía. Esta situación se manifiesta también con fuerza en el funcionamiento del mercado minorista, el cual se caracteriza por la creciente segmentación y la presencia de grandes diferencias en términos operacionales y en la calidad de la oferta.

Un rasgo que es común al segmento de mercado que operaba en divisas y a algunas de las estructuras que intervienen en la

comercialización de los productos agrícolas es que se sustentaban en el empleo de estructuras de precios, que no guardan una relación adecuada con los niveles en que se ubicaban los ingresos salariales medios predominantes en el país. Esta situación ha tendido a complejizarse a raíz de comenzar, el 1 de enero de 2021, la ejecución del proceso de unificación monetaria y cambiaria, proceso que incluye la realización de forma simultánea de la modificación de la estructura de los ingresos, el reordenamiento del sistema de precios, la eliminación de subsidios excesivos y la generalización del tipo de cambio de 1 dólar = 24 CUP. Dicha generalización implica inevitablemente el movimiento de todos los costos relativos de la economía y, por ende, que evolucione la tendencia a la elevación de los precios tanto mayoristas y como minoristas. La dinámica de esta tendencia, que es un proceso objetivo, podría llegar a superar las previsiones que se han realizado por las autoridades gubernamentales.

El caso específico del mercado que operaba anteriormente en divisas, además de la incidencia de los factores antes indicados, se encuentra también bajo el impacto del probable encarecimiento de las importaciones y su posterior traspaso al mecanismo de formación de los precios, situación que tiende a complejizarse aún más en este segmento del mercado nacional en que las importaciones representan más de 60% de los bienes y servicios que son comercializados. Una singularidad que presenta el tratamiento de los cambios que se están introduciendo al calor de la unificación monetaria y cambiaria es que la inmensa mayoría de los precios en este segmento de mercado se han incrementado, salvo 209 que quedaron bajo el control directo del Ministerio de Finanzas y Precios.

Otro aspecto relacionado con este tema es que la legislación que regula la formación de los precios en este segmento de mercado no es pública, a diferencia de las otras normativas que han sido divulgadas integralmente, lo que determina que persista una situación análoga a la que existió a raíz de la despenalización de la tenencia y uso de las divisas extranjeras. Probablemente, la decisión gubernamental de no divulgar la normativa jurídica en que descansa la

formación de los precios en el segmento de mercado que operaba de manera preferente en divisa se explica porque es parte constitutiva del mismo el espacio que funciona en monedas convertibles.

En general, en la revisión de la nueva estructura de los precios que presentan los diferentes rubros que se comercializan en este mercado —salvo determinados alimentos— se puede apreciar que persiste aún la aplicación de elevados recargos comerciales y que en muchos casos no tienen plena correspondencia con los costos que se deben amortizar. Por lo tanto, en el contexto del ordenamiento monetario, lejos de atenuarse esta situación ha tendido a acrecentarse y en consecuencia, al representar este espacio mercantil el que dispone de los mayores niveles de aseguramiento mercantil y al que acuden de forma regular los trabajadores por cuenta propia, lo que podría constituir en el futuro un factor estimulante al incremento de los niveles de inflación en la economía nacional.

En el caso específico del mercado de los productos agrícolas, uno de los principales problemas es la participación de diferentes estructuras organizativas en el mismo, cuyo marco regulatorio aún conserva un grupo de endebleces que se pretende superar con la aplicación de una nueva política para la comercialización de estos rubros y por la aplicación de precios administrados, que son establecidos por la autoridades de gobierno de las diferentes provincias. A lo largo de los últimos años, se produjo el gradual incremento del protagonismo de los actores no estatales en su participación en la estructura de la oferta, situación que sustenta en que los referidos actores son los que aportan el grueso de la producción agrícola nacional en la actualidad.

En julio de 2019, se aplicó un sustancial incremento de los salarios en la totalidad del sector presupuestado. En paralelo, se asumió la decisión de generalizar el esquema de precios administrados o límites a un conjunto de servicios y a la oferta de los mercados de productos agrícolas, decisión que tenía la finalidad de evitar que se anularan los beneficios derivados del referido incremento salarial. Empero, cabe indicar que la efectividad del sistema de precios topados es limitada, dado que no es sostenible por períodos de tiempo prolongados,

salvo que se produzca de forma simultánea el incremento sostenido de la oferta —sobre todo de los referidos productos agropecuarios—. Por último, esta estructura de precios permite dar respuesta a determinadas coyunturas, pero la persistencia de las fluctuaciones cuasi crónica en los suministros o abastecimiento tiende a incentivar de un modo u otro las presiones inflacionarias de carácter reprimido que están presentes en la economía.

El fortalecimiento del rol de la planificación es otro de los aspectos que ha sido priorizado en los marcos de la actualización del modelo. La materialización de este propósito se ha verificado mediante el fortalecimiento de los soportes metodológicos e intentando conferirle cierta preeminencia a la proyección prospectiva en su ejecutoria. En relación a este último aspecto, sobresale la elaboración de las Bases del Plan de Desarrollo hasta el Año 2030, el cual, a diferencia de otros ejercicios de esta naturaleza desarrollados en el pasado que se caracterizaron por conferirle preeminencia al tratamiento prioritario de los temas de carácter sectorial y ramal, se destaca por establecer un grupo de ejes estratégicos que se conciben como decisivos en cualquier proyección futura del país, como es el preservar la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del proyecto socialista, profundizar las bases democráticas del sistema, mejorar las condiciones de prosperidad de la población y garantizar un desarrollo sostenible. Esta propuesta fue refrendada por la Asamblea Nacional en el mes de junio de 2017 y fue actualizada en 2020 por el Ministerio de Economía y Planificación.

El perfeccionamiento de las medidas tendientes a profundizar los niveles de apertura de la economía cubana forma parte de las decisiones que han sido priorizadas en conjunto con las medidas que se han adoptado en pro de incentivar el ejercicio del autoempleo y de las estructuras asociadas al sector no estatal. En correspondencia con la implementación de estas decisiones, se asumió como un paso necesario la promulgación de una nueva legislación tributaria, la cual permitió en el ámbito fiscal diversificar las fuentes de ingresos al presupuesto. Adicionalmente, en la gestión financiera nacional se

introdujo el mecanismo de la deuda pública, y de esa manera fue posible abandonar el esquema tradicional de monetización automática del déficit fiscal, acción que implicaba inyectar determinadas magnitudes de dinero a la circulación.

Como parte de los esfuerzos orientados a mejorar la situación fiscal del país, se mantuvo la orientación política de minorar la concesión de subsidios a las empresas, mientras que en el caso de la población fueron ampliadas las opciones de acudir a los bancos a contratar créditos, en particular por parte de los trabajadores por cuenta propia y de aquellas personas que requieren de apoyos financieros para la adquisición de insumos destinados a enfrentar las labores de mantenimiento constructivo de las viviendas. De hecho, en relación a este último aspecto, se ha transitado de una situación del otorgamiento generalizado de subsidios a otra focalizada en el segmento de la población más vulnerable, cuya tendencia se refuerza en los marcos de la unificación monetaria y cambiaria, en que se abandona la práctica de subsidiar productos por el otorgamiento de compensaciones a personas. A tales efectos, fue creada una red de establecimientos gastronómicos que se especializan en la oferta de productos alimenticios a precios especiales, destinada al segmento poblacional considerado el más vulnerable.

Probablemente, entre las medidas aplicadas al calor de la actualización del modelo económico, sobresale el desarrollo del proceso de unificación monetaria y cambiaria, ya que el denominado día 0 se produjo el 1 de enero de 2021, fecha que marcó el inicio efectivo de la eliminación del sistema económico y monetario dual. El desarrollo de la unificación debe concebirse como una medida clave en el futuro avance de otras reformas, en particular la promulgación de un nuevo instrumento legal único para el ámbito empresarial, ya que en los últimos tres años se han aplicado 42 nuevas medidas dirigidas a incentivar el incremento de los resultados económicos en el sistema empresarial. Sin embargo, los progresos alcanzados no se encuentran en correspondencia con las normativas instrumentadas.

También la culminación del proceso de unificación monetaria y cambiaria posibilitará avanzar en la construcción de un sistema de registro y evaluación contable más realista y, por ende, eliminar un conjunto de insuficiencias que acumula en la actualidad el sistema contable nacional, el cual se caracteriza por la presencia de dificultades para alcanzar el registro de forma fidedigna de los hechos económicos.

Otra de las áreas que presentan progresos de relevancia en el contexto de la modernización de modelo económico es la referida al incremento experimentado por el empleo en el sector no estatal, cuya participación en el mercado laboral nacional ha crecido de forma sostenida a partir de 2010, y al concluir 2019 representó aproximadamente el 33% de la ocupación total del país. Estas modificaciones han coadyuvado a la introducción de variaciones de relevancia en la estructura y componentes principales del mercado laboral del país. La ampliación del segmento del mercado laboral que abarca o representa el sector no estatal debe entenderse como el resultado de la implementación de diversas medidas: entre otras, cabe indicar la ampliación de las opciones para el ejercicio del trabajo por cuenta propia, la creación de las cooperativas no agropecuarias, la concesión en usufructo gratuito de tierras estatales ociosas y el mayor incentivo a la formalización de negocios con el capital foráneo. Sin embargo, los datos que más se manejan son los relacionados con aquellas personas que se encuentran acogidas al autoempleo y los relacionados con la existencia de más de 400 cooperativas no agropecuarias. Un rasgo distintivo del incremento del empleo en el sector no estatal es la modificación del tratamiento que se le confería al mismo antes de iniciarse el proceso de actualización del modelo, cuya característica principal era el admitirlo solo como una simple necesidad coyuntural. Sin embargo, en la actualidad se asume que representa un componente estructural o inherente al mercado laboral nacional.

La expansión del sector no estatal ha sido relevante —en los servicios gastronómicos, en la actividad de alojamiento, transporte, entre otras—, lo que ha conducido a que dispongan de un cierto protagonismo a escala nacional por el incremento gradual que ha experimentado

su participación, e incluso su transformación es referente obligado por la calidad de los servicios que prestan. El crecimiento experimentado por el sector no estatal en la oferta de capacidades de alojamiento no debe analizarse sólo desde la perspectiva del número de habitaciones que comprende su oferta, sino que en la evolución de su actividad se encuentran integradas otras actividades, como servicios gastronómicos e incluso de recreación. Además, por razones diversas, en localidades específicas del país el sector no estatal posee la condición de liderazgo en la oferta de hospedaje, como son los casos de las ciudades de Viñales, Trinidad y Gibara. En tales circunstancias, se ha hecho necesario incorporar a la práctica nacional un marco de cooperación “entre el sector privado y el estatal” inexistente con anterioridad.

El mayor protagonismo del sector no estatal en determinadas áreas de la actividad económica no debe interpretarse como un proceso negativo en término de su evaluación económica y social, sino que, por el contrario, la evolución de esta tendencia es positiva dado que ofrece la posibilidad de racionalizar recursos estatales y facilita de un modo u otro que el sector estatal tienda a concentrarse en aquellas actividades de mayor complejidad técnica y de relevancia estratégica.

El acceso a la adquisición de insumos ha constituido el tema más controversial en torno al incremento que experimentó la creación de empleos en el sector no estatal. Una problemática recurrente en los análisis del funcionamiento de este segmento del mercado laboral era la relativa a la ausencia de un mercado de naturaleza mayorista que diera respuesta a las demandas del referido segmento. Por razones disímiles, este proceso se dilató excesivamente en el tiempo hasta que se produjo, a fines del mes de julio de 2020, la apertura de un espacio de estas características. Esta medida forma parte de la estrategia del gobierno para superar los impactos de la COVID-19.

En la reunión del Consejo de Ministros del mes de julio de 2018, fueron adoptados un grupo de acuerdos encaminados a perfeccionar el funcionamiento del empleo en el sector no estatal y en específico del trabajo por cuenta propia. El desarrollo de este proceso de perfeccionamiento del ejercicio del trabajo por cuenta propia condujo a que se adoptaran, en

un primer momento, un total de veinte nuevas disposiciones jurídicas, en las cuales se establecían mayores precisiones en relación al ejercicio del autoempleo. La implementación de este conjunto de disposiciones incorporaba nuevos aspectos que, en cierto modo, implicaban adicionar nuevas rigideces al funcionamiento de los emprendimientos privados.

Empero, en diferentes reuniones posteriores desarrolladas entre el gremio que agrupa a los trabajadores autónomos y las autoridades gubernamentales, se acordó adoptar nuevas medidas que posibilitaran eliminar las rigideces recién incorporadas y en su efectos flexibilizar, hasta donde resultara posible, el ejercicio de esta modalidad de empleo. En correspondencia con estos ajustes, el 6 de febrero de 2019 fue emitido un nuevo paquete de cuatro Decretos-Leyes y varias Resoluciones Ministeriales relacionadas con el trabajo por cuenta propia. En el recuadro 3 se presenta un resumen de las aludidas disposiciones.

*Recuadro 3: Resumen de las disposiciones legales dirigidas a perfeccionar el trabajo por cuenta propia*

1. Resolución No. 11 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, “Reglamento del Ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia”, de 29 de junio de 2018.
2. Resolución No. 12 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 29 de junio de 2018.
3. Resolución No. 174 del Ministerio de Transporte, de 28 de junio de 2018.
4. Resolución No. 175 del Ministerio de Transporte, “Regulaciones para el Servicio de Transporte de Pasajeros que Prestan las Personas Naturales con Licencia de Operación de Transporte en la Provincia de La Habana”, de 28 de junio de 2018.
5. Resolución No. 176 del Ministerio de Transporte, “Requisitos Básicos de las Instalaciones del Transporte”, de 28 de junio de 2018.
6. Resolución No. 31 de Planificación Física, “Procedimiento que Regula el Otorgamiento de la Autorización que se Expide a los Trabajadores por Cuenta Propia para la Colocación y el Contenido de

Carteles por las Direcciones Municipales de Planificación Física”, de 2 de julio de 2018.

7. Resolución No. 182 del Ministerio de Economía y Planificación, de 29 de junio de 2018.
8. Resolución No. 194 del Ministerio de Finanzas y Precios, de 30 de junio de 2018.
9. Resolución No. 195 del Ministerio de Finanzas y Precios, de 30 de junio de 2018.
10. Resolución No. 196 del Ministerio de Finanzas y Precios, de 30 de junio de 2018.
11. Resolución No. 197 del Ministerio de Finanzas y Precios, de 30 de junio de 2018.
12. Resolución No. 198 del Ministerio de Finanzas y Precios, de 30 de junio de 2018

Fuente: Gaceta Oficial de la República de Cuba (2019): Ordinaria, No. 85. Decreto-Ley 383 de 6 de noviembre, Modificativo del Decreto-Ley No. 356 Sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia.

El crecimiento del empleo en el sector no estatal ha contribuido a la diversificación de las estructuras empresariales —micro y pequeñas—, aunque el rasgo distintivo de esta evolución empresarial es que carece de un marco regulatorio adecuado y de articulaciones efectivas con determinadas actividades con el sector estatal.<sup>81</sup> En relación a este tema, se asumió en la estrategia diseñada por el gobierno para la etapa post COVID-19: i) eliminar un conjunto de restricciones que aún padecía el ejercicio del trabajo por cuenta propia; ii) incentivar el mayor relacionamiento con el sector estatal; iii) incluir la organización de micro y pequeñas

<sup>81</sup> En el cronograma de ejecución de los Lineamientos de la Política Económica que fueron aprobados al culminar el VI Congreso del Partido, se preveía que para esta fecha estuviera implementado un cuerpo legal único para la actividad empresarial, es decir, una ley de empresa. Véase PCC, (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Op.Cit. Sin embargo, la posible materialización de este cuerpo legal se deberá concretar en 2022. Intervención del Ministro de Justicia en el programa televisivo “Somos Cuba”, canal Cubavisión, 12 de febrero de 2020, La Habana.

empresas como una resultante consustancial al fomento de los emprendimientos privados; iv) facilitar la ejecución de operaciones de exportación e importación.<sup>82</sup>

El análisis de la dinámica del empleo en el sector estatal estaría incompleto si no se incluye el sector agropecuario, cuyo tratamiento presenta determinadas características específicas: entre otras, el mantenimiento de la forma privada de la tenencia de la tierra<sup>83</sup> y, consiguientemente, el autoempleo como modalidad de trabajo, aunque la preservación de la propiedad privada no implicó el reconocimiento a estos como trabajadores privados, sino que fueron clasificados como pequeños agricultores.

Lo más relevante al evaluar la participación del sector cooperativo-privado en la agricultura es el incremento experimentado por el referido sector en la producción agrícola global, cuya contribución era ya decisiva en varios renglones —viandas, hortalizas, frijoles, frutas, entre otros— desde hace varios años. Hoy su aporte es sustantivo en la inmensa mayoría de las producciones agropecuarias a escala nacional, tanto las destinadas al consumo doméstico e incluso las destinadas a la exportación, entre las que se destacan el tabaco, el café, la miel de abeja, el cacao, entre otros. En perspectiva, el sector privado-cooperativo deberá preservar el liderazgo alcanzado en la producción agropecuaria nacional, al tiempo que el sector estatal continuará enfrentando un profundo reacomodo estructural.<sup>84</sup>

Finalmente, una conclusión que se puede extraer de los avances del empleo en el sector no estatal (véase la tabla 4), es que lejos de minorarse su importancia e impacto económico en los próximos años, continuará acrecentándose dado que se ha previsto que la interacción de este segmento del mercado laboral se haga más orgánica con el resto de la economía.

<sup>82</sup> .Díaz Canel Bermúdez, Miguel, Presidente de la República de Cuba (2020): Palabras pronunciadas en la Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministro, en Periódico *Granma*, 16 de julio, La Habana, p. 5.

<sup>83</sup> En las diferentes reformas agrarias que se han realizado en el país, se ha respetado siempre la existencia de la propiedad privada sobre la tierra en determinados límites reconocidos por la ley.

<sup>84</sup> En el epígrafe 3.1 se profundiza en las transformaciones que experimentó el sector agrícola en los últimos treinta años.

*Tabla 4: Actores Económicos Estatales y Privados en Cuba. Su peso proporcional en el total de empresas o negocios y estimado en el empleo productivo (año 2017)*

<b>Actores Económicos</b>	<b>Empresas o Negocios (Miles)</b>	<b>Estructura (%)</b>	<b>Trabajadores (Miles)</b>	<b>Estructura (%)</b>
Empresas estatales	2,0	0,3	1500,0	46,5
Cooperativas	5,3	0,6	183,6	5,7
Agropecuarias	4,9	0,6	165,0 (1)	5,1
Otros sectores	439 *	0,0	18,6	0,6
Campesinos aislados	32,6	4,2	97,8 (2)	3,0
Usufructuarios de tierras	274,6	36,0	823,8 (2)	25,5
Trabajadores por cuenta propia	445,5 (6)	58,5	583,2	18,1
Empresas mixtas	120 *	0,0	31,5 (3)	0,1
Empresas 100% extranjeras	34 *	0,0	6,8 (4)	0,0
Sucursales comerciales extranjeras	750 *	0,1	1,5 (5)	0,0
Subtotal privado	758,9	99,7	1728,2	53,5
Total	760,9	100,0	3228,2	100,0

Fuentes: Marcelo Yera, Luis (2019): Tipos socioeconómicos de propiedad y universo empresarial en la construcción socialista cubana, Tesis en opción a título de Doctor en Ciencias Económica, La Habana, p. 57.

Estimación de Luis Marcelo a partir de información de la ONEI y de la Cámara de Comercio de la República de Cuba.

\* En unidades.

(1) No incluyen los trabajadores contratados (2) Se estiman tres trabajadores por agronegocios (3) Se estiman 263 trabajadores por empresa (4) Se estiman 200 trabajadores por empresa (5) Se estiman dos trabajadores por sucursal (6) Se dedujeron los trabajadores contratados para precisar la cantidad de negocios.

En el contexto de las reformas que han acompañado la actualización del modelo, sobresalen también las aplicadas en el sector externo, ámbito que ha sido priorizado en los marcos de este proceso. El alcance de las alternativas aplicadas ha sido de orden sistémico debido, entre otras razones, a su marcada incidencia en el resto de los sectores de la economía. Los referidos cambios han incluido modificaciones de alcance institucional, organizativo, funcional y en la formulación de estrategias políticas.

En lo concerniente a este último aspecto, se destacan los avances obtenidos en la renegociación de la deuda que se acumulaba desde fines de los años ochenta del pasado siglo con los acreedores del denominado “Club de París”, así como los progresos de trascendencia histórica que se lograron en las relaciones políticas con los Estados Unidos, en el año previo a la culminación del período presidencial de Barack Obama.

En general, al realizar un balance agregado de las reformas instrumentadas al amparo de la actualización del modelo, se puede afirmar que la referida evaluación aporta un balance favorable en términos globales; empero, la gradualidad en que se ha sustentado su implementación ha imposibilitado avanzar con mayor celeridad en determinados ámbitos que lo requieren con cierta urgencia.<sup>85</sup>

<sup>85</sup> La estrategia elaborada por el gobierno para reactivar la economía en el período post-COVID-19 se estima que involucra la aplicación final de 209 de los Lineamientos que fueron actualizados en el VII Congreso de PCC, lo que es indicativo de que es muy probable que se reeditaré un escenario semejante al que se produjo antes de la celebración del VI Congreso. Díaz Canel Bermúdez, Miguel, Presidente de la República

La mejoría de las relaciones con los Estados Unidos significó que, por primera vez, Cuba tendría la posibilidad de desarrollar un proceso de reformas de las complejidades que comprende la actualización del modelo económico, en un contexto externo menos agresivo y por ende más favorable para la ejecución de las transformaciones del alcance y la magnitud que se prevé ejecutar en el contexto de la actualización.<sup>86</sup> No obstante, este escenario perduró muy poco tiempo dado que, a raíz del cambio presidencial en Norteamérica, se originó un retroceso a las condiciones más álgidas por las que han transitado las relaciones entre ambos países, en tanto la agresividad y las medidas aplicadas por la administración subsiguiente se propusieron provocar la parálisis de la economía y la intensificación de los trastornos de las relaciones externas. Este incremento se encuentra en correspondencia con la transformación de las acciones punitivas y la violación sistemática de las normas del derecho internacional, accionar que es un componente consustancial de la actuación de dicho gobierno, el cual concibe que las leyes que se aprueben por su ejecutivo constituyen “normas jurídicas que deben ser respetadas” de forma irrestricta por otras naciones. A tono con estos criterios, se han aprobado a lo largo de los últimos cuatro años más de 240 medidas que afectan todos los ámbitos de la realidad económica y social de Cuba, pero con la singularidad de que han estado acompañadas de la acentuación del alcance extraterritorial de las acciones sancionatorias instrumentadas, sobresaliendo en este contexto la aplicabilidad integral de la Ley Helms Burton. En fecha más reciente, se ha presentado a la consideración del senado la propuesta de una nueva ley, que pretende sancionar aquellas naciones que mantienen relaciones de cooperación en el sector de la salud con la isla o que son receptoras de las exportaciones de esta modalidad de servicios.

---

de Cuba (2020): Palabras pronunciadas en la Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministro. Op. Cit, p. 4.

<sup>86</sup> Marquetti Nodarse, Hiram (2015): El Deshielo de las Relaciones Cuba –Estados Unidos: Implicaciones económicas, en *cuadernos de la Fundación “Friedrich Ebert”* de Alemania, Julio.

En rigor, las cotas alcanzadas por la política de bloqueo que aplican los Estados Unidos, han obligado al gobierno a renovar e intensificar el énfasis en la introducción de acciones innovadoras y, en paralelo, amplificar el fomento acelerado de la creación de condiciones en la economía que posibiliten en perspectiva anular, en donde resulte posible, los efectos negativos de la referida política.



## Capítulo II. Elevación de la calidad en el diseño e implementación de las políticas económicas

La elaboración de las políticas económicas constituye un tipo de ejercicio de marcada relevancia estratégica en los diferentes países, que se sustenta por el desarrollo de evaluaciones y la aplicación de criterios que se caracterizan por su elevado rigor científico, aspectos estos que son congruentes con las complejidades que dimanar de las propias exigencias y retos que impone avanzar en la consecución del desarrollo. La elevación del rigor en la fundamentación de las decisiones de políticas económicas adquiere mayor relevancia en el contexto de la evaluación de los impactos que se derivan de las crisis, en tanto la evolución de estos desajustes como norma está relacionada con la presencia de insuficiencias de diferente alcance en la formulación de este tipo de políticas. Por lo tanto, la elevación sistemática del rigor en la fundamentación de las propuestas de políticas económicas no solo debe entenderse como una exigencia que impone el poder minorar las posibles consecuencias asociadas a las crisis, sino que es también un requisito que posibilita enfrentar en mejores condiciones las complejidades que impone la actual revolución científica y tecnológica a las diferentes naciones.

## 2.1. Regulación macroeconómica y la evolución del sistema de planificación

La disolución del sistema de relaciones que predominaba con los antiguos países socialistas no solo provocó afectaciones sustanciales en los mecanismos de funcionamiento de la economía cubana, como ya se indicó, sino que en vínculo con estas afectaciones se produjo la evolución de la crisis del patrón de desarrollo económico que se asumió con posterioridad a la incorporación al CAME.

En estas circunstancias, se impuso la necesidad de reevaluar en qué medida se había producido la utilización de diferentes instrumentos y de determinados mecanismos, mientras perduró la permanencia en el CAME. Una conclusión que aportó esta evaluación es que los diversos instrumentos habían sido pobremente aprovechados. Tal es el caso de la aplicación del andamiaje conceptual y el instrumental de la macroeconomía, apartado de las ciencias económicas que ofrece la posibilidad de crear un conjunto de condiciones para enfrentar las complejidades que están presente en la evolución de la economía global, para dar seguimiento a la evolución de los ciclos económicos, así como aportar criterios a la fundamentación de las disímiles decisiones de política económica. Por tales razones, las contribuciones de esta ciencia tienden a desempeñar un rol esencial en la elaboración del grueso de las decisiones que adoptan los gobiernos.

Huelga recordar que la utilización de los postulados de la macroeconomía antes de que se produjeran los drásticos cambios que acontecieron en Europa Oriental y la Unión Soviética se limitaba, en el caso específico de Cuba, a la elaboración de modelos macroeconómicos que cumplieran la función de constituir el sustento global de la confección de los planes de la economía.<sup>1</sup> La gradual generalización del empleo de

<sup>1</sup> Los mencionados modelos macroeconómicos se conceptuaban como los modelos globales para la elaboración de los planes de la economía. Echevarría, *et. al.* (2007): *Insumo-Producto. Un estudio sobre su construcción en Cuba*, Instituto Nacional de Investigaciones Económica, La Habana.

los fundamentos conceptuales de la macroeconomía estuvo acompañada de la eliminación del sistema de registro estadístico de producto material, que era el utilizado por los integrantes del CAME, a tales efectos se produjo la progresiva introducción del sistema de cuentas nacionales, que constituía el más difundido a escala internacional y cuya generalización tuvo lugar al culminar la Segunda Guerra Mundial.<sup>2</sup>

La ulterior utilización del instrumental de la macroeconomía como un componente esencial de la gestión gubernamental en Cuba constituyó uno de los aspectos más trascendentales de la incorporación a la práctica económica nacional de los soportes conceptuales de esta ciencia. No obstante, a pesar de los pasos dados en esta dirección, aún es insuficiente el aprovechamiento pleno de sus postulados.

Otro paso importante fue la introducción de las contribuciones de la macroeconomía en los programas de formación curricular y académica de los especialistas de las ciencias económicas. Al respecto, resulta oportuno subrayar que la realización de esta decisión facilitó encontrarle paliativos a insuficiencias formacionales que habían acumulado diferentes generaciones de economistas. De igual modo, se logró elevar el rigor científico en los análisis relativos de la economía cubana, sobre todo en la elaboración de estudios de naturaleza histórica y en su proyección prospectiva. En efecto, la incorporación de este apartado de las ciencias económicas a la formación de los economistas cubanos facilitó también que se hayan realizado en el orden de las investigaciones académicas diversas contribuciones caracterizadas por su elevado rigor científico, incluida la elaboración de una propuesta de modelo de equilibrio general para la economía cubana.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> En la segunda mitad de los años ochenta del pasado siglo el Comité Estatal de Estadística, en la actualidad Oficina Nacional de Estadísticas e Información, inició diversos estudios dirigidos hacer compatible el sistema de producto material vigente en Cuba con el de cuentas nacionales. El desarrollo de estas indagaciones posibilitó que los primeros resultados se comenzaran a divulgar a inicio de los años noventa.

<sup>3</sup> Ver para mayor detalle Hernández Montero, Alina y Véronique Robichaud (2016). Simulación de efectos de shocks y medidas de políticas mediante un modelo de equilibrio general computable, en *Revista Cuba: Investigación Económica*, Año 22, No. 1, enero - junio.

Otro aspecto afín con la gradual generalización de la utilización del andamiaje conceptual de la macroeconomía lo constituyó la necesidad de introducir modificaciones sustanciales en el marco organizacional del Ministerio de Economía y Planificación, así como en las condiciones de interacción de esta institución con el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), el Banco Central de Cuba (BCC) y el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

En plena correspondencia con la mayor utilización de los aportes de la macroeconomía, se verificaron importantes transformaciones en la práctica de la planificación,<sup>4</sup> ya que se impuso transitar de enfoques esencialmente materiales a otro en el que fuera decisivo el empleo de los instrumentos monetarios y financieros. En ese sentido, se convirtió en una práctica la evaluación de los márgenes de incertidumbre en que debería producirse la ejecución del plan, así como la estimación de los niveles de riesgo a afrontar en el orden monetario y financiero. Asimismo, se comenzó a conferirle mayor preeminencia a los aspectos financieros en la elaboración del plan,<sup>5</sup> en tanto se modificó el involucramiento tradicional de los diferentes sectores, ya que se convirtió en una práctica que algunos de los referidos sectores asumieran el respaldo financiero directo de la ejecución de determinadas proyecciones productivas contempladas en el plan.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> La pérdida de los vínculos económicos con los antiguos países socialistas provocó que se erosionaran las condiciones en que se sustentaba el sistema de planificación vigente en los marcos del CAME. De hecho, aunque se mantuvo de forma inalterable por el gobierno cubano la elaboración de los planes en su secuencia anual, no fue hasta el año 1995 en que se logró recuperar las posibilidades de su implementación, aunque en calidad de lineamientos de políticas generales y no con carácter de ley como había ocurrido antes de comenzar la crisis de inicios de los años noventa.

<sup>5</sup> La preservación del ejercicio de la elaboración de los planes con posterioridad a la desaparición del denominado campo socialista implicó moverse de los enfoques estrictamente materiales que habían prevalecido históricamente a la utilización de criterios de naturaleza monetario-financieros. Rodríguez García, José Luis. (2001): La experiencia exitosa de la planificación en Cuba, ILPES, en *Seminarios y Conferencias*, No.6, Santiago de Chile, febrero.

<sup>6</sup> La aplicación de estos nuevos criterios en el respaldo de proyecciones específicas del plan estuvo relacionada con el otorgamiento de financiamientos directos prove-

El desarrollo del proceso anterior incluyó como un paso necesario (e incluso se puede conceputar de imprescindible) el manejo desde una perspectiva diferente de las proyecciones macroeconómicas de las prioridades de política económica. De igual modo, se comenzó a trabajar en cómo lograr la integración más efectiva entre el diseño del plan y las prioridades macroeconómicas definidas.

Por supuesto, la materialización de este propósito no estuvo exenta de complejidades y de determinadas dificultades: primero, porque no siempre resultó posible articular las proyecciones macroeconómicas con las previstas en el plan; segundo, se privilegió en ocasiones el criterio de que el diseño del plan presentara mayores complejidades y amplitud que las concebidas estrictamente por la macroeconomía;<sup>7</sup> tercero, por razones diversas, el manejo macroeconómico arrastraba fragilidades en lo relativo a la compatibilización de determinados equilibrios globales —tal es el caso del déficit del presupuesto y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pago—; cuarto, por razones muy específicas del mecanismo de regulación económica vigente en Cuba, el Ministerio de Economía y Planificación posee un alto grado de centralidad, lo que posibilita que asuma funciones que en otras naciones son realizadas por el banco central o por los ministerios de finanzas;<sup>8</sup>

nientes del turismo, el sistema de tiendas que operaban en divisas, de la inversión extranjera, de las empresas de comercio exterior, entre otras.

<sup>7</sup> Resulta oportuno recordar que la macroeconomía y la planificación forman parte en conjunto de las ciencias económicas aplicadas; por consiguiente, ambas disciplinas poseen objeto de estudio propio y tienden a complementarse en áreas específicas. No obstante, aún persisten dificultades en la experiencia cubana de cómo lograr que la referida complementación sea más amplia y efectiva. González Gutiérrez, Alfredo. (2000): Aplicación de los criterios de la macro y la microeconomía en la economía cubana, en *Cuba: Investigaciones Económicas*, No. 4, octubre-diciembre.

<sup>8</sup> La centralidad que posee el plan en el mecanismo de funcionamiento de la economía cubana determina que el MEP influya en las capacidades efectivas de liquidez que llegan a disponer las diversas instituciones de la nación. Esta situación responde en cierto modo a que el MEP es el encargado de elaborar el balance global de gastos e ingresos en divisas del país e interviene de forma activa en las conciliaciones que dimanan de la Cuenta Financiamiento Central, cuenta que representa uno de los principales instrumentos financieros de la dirección del gobierno.

quinto, el mantenimiento de un sistema económico y monetario dual hasta hace muy poco tiempo le incorporaba también diversas complejidades a la consecución de la mayor integralidad entre las proyecciones macroeconómicas y las que comprende la ejecución del plan.

Los aspectos antes indicados han obligado replantearse la necesidad de reflexionar en torno a un añejo problema, que es el relativo a cómo lograr una relación más orgánica entre el plan y el mercado o, desde otra perspectiva, cómo obtener la mejor articulación entre el cumplimiento de los principales objetivos del plan y el aprovechamiento de las bondades del mercado.

Ciertamente, hasta la culminación del decenio de los años noventa, los instrumentos monetarios y mercantiles lograron articularse de forma más orgánica, con la dinámica de la elaboración y ejecución del plan. Sin embargo, a partir del año 2003, en que se alcanzó determinadas garantías de ingresos externos y un marco de relaciones comerciales más estables, se propició el retorno al empleo de prácticas centralizadoras, como ya indicamos.<sup>9</sup> El desarrollo de esta regresión a las mencionadas prácticas implicó el reasumir criterios de funcionamiento de la economía que solo resultaban viables en el esquema vigente en la época de existencia del CAME.

---

<sup>9</sup> El retorno a las prácticas centralizadoras estuvo relacionado también con la implementación del proceso de desdolarización. A esto se añade que se pudo disfrutar de garantía en los suministros de combustibles, de mercados seguros para comercialización internacional de los servicios profesionales —médicos y educativos— y para otros bienes, así como se contó con la relativa estabilidad de la capacidad de ingresos externos.

*Recuadro 4: Bases de la Planificación Intergubernamental en la Época de Existencia del CAME*

- a. Los acuerdos de intercambios interanuales entre los países que formaban parte del CAME se conciliaban durante la rúbricas de los acuerdos de formalización de los planes quinquenales.
- b. La compatibilización anual por parte de las instituciones ministeriales involucradas incluía la especificación de los volúmenes de suministro acordados y de las condiciones monetarias y financieras en que descansarían los intercambios.
- c. Incluía el ajuste de los precios internacionales de los rubros intercambiables y de los posibles requerimientos de compensación financiera.
- d. La concesión de facilidades financieras estables.
- e. Garantía de los suministros materiales, tecnológicos y de otros recursos.
- f. Garantía de los servicios logísticos y de otros servicios de apoyo.
- g. Pobre incidencia de las variaciones de la coyuntura internacional.
- h. Bajos niveles de incertidumbre.

Fuente: Elaborado por el autor

La reintroducción de algunos de los principios vigentes en la época del CAME provocó la pérdida de la relativa flexibilidad que se había alcanzado el proceso de planificación, condiciones que tendieron a desaparecer y en sus efectos se acrecentaron los niveles de rigidez, tema que por su naturaleza demanda ser modificado si se pretende que la economía cubana pueda aprovechar de forma más consistente determinadas posibilidades que aporta el mercado internacional.

### **2.1.1. Perfeccionamiento y elevación de la calidad del proceso de planificación**

La lógica en que se sustenta el desarrollo del proceso de perfeccionamiento de la actividad de la planificación se esboza en los Lineamientos de la Política Económica y Social, aprobados en el VI Congreso del PCC.<sup>10</sup> En este documento, se destaca la intención de alcanzar un nivel cualitativamente superior en el ejercicio de la planificación, cuya finalidad es reforzar en términos prácticos el rol rector en el sistema de dirección de la economía. Además, se pretende avanzar hacia su real convención en el principal instrumento para la toma de decisiones en todas las instancias gubernamentales.

La experiencia acumulada por Cuba en el período ulterior al desarrollo de la crisis de inicios de los años noventa posibilitó corroborar que el haber preservado el ejercicio de la elaboración de los planes y de la actividad de planificación en general contribuyó a que se preservara la capacidad de desarrollo del país, así como permitió sortear de forma exitosa el gran reto que supuso el nuevo proceso de reintegración de la economía cubana en el contexto económico internacional.

Los cambios introducidos en la práctica de planificación adquirieron la singularidad de representar una ruptura significativa en cómo se venía desarrollando el referido proceso, el cual tendió a subordinarse de un modo u otro a la búsqueda de respuestas consistentes a la restricción externa,<sup>11</sup> por consiguiente, a la evolución del déficit de la balanza de cuenta corrientes.

<sup>10</sup> PCC (2011): *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Op. Cit. p. 3

<sup>11</sup> La restricción externa alude a las posibilidades de expansión a largo plazo de una economía cuyo desempeño se encuentra restringido por el equilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Según este criterio, el sector externo es la clave para aumentar la tasa de expansión a largo plazo; por consiguiente, la tasa de crecimiento del país deberá ajustarse a las variaciones de su saldo exterior.

La incorporación del tema de la restricción externa a las decisiones de planificación ofreció la posibilidad de mejorar en ciertos aspectos el proceso de elaboración del plan, sobre todo al intentar obtener una aproximación más integral de los diferentes factores generadores de la vulnerabilidad externa. Empero, esta situación condujo también a una creciente subordinación a factores de corto plazo, con independencia de que se realizara de forma regular por el Ministerio de Economía la elaboración de escenarios en una proyección a mediano y largo plazo.

La identificación como propósito estratégico a corto plazo de la minoración del déficit de la balanza de pago<sup>12</sup> implicó también la adopción de un conjunto de decisiones de política económica y la implementación de diversas medidas de corte organizativo e institucional que garantizaran la materialización de este propósito. En ese sentido, cabe destacar que se rescataron determinados criterios que se habían asumido durante los años previos a la aprobación de los Lineamientos de la Política Económica y Social.

En este contexto, se destaca la decisión de que la elaboración del plan debe ajustarse a las posibilidades financieras reales del país, es decir, establecer como principio que el cumplimiento de los objetivos previstos en el plan no debe suponer el incurrir en egresos adicionales a los planificados o que generen nuevas deudas, ya que tradicionalmente el ejercicio de construcción del plan contemplaba la presencia de cierto déficit que se cubría con créditos internacionales o empleando otras opciones de financiamiento internacional, lo que a la postre contribuía al reforzamiento del impacto negativo de la restricción externa y, por ende al incremento del déficit exterior.

A partir de 2010, se añadieron otras medidas, orientadas a reforzar la disciplina en la ejecución del plan. En ese sentido, se destaca la revisión y control de los contratos formalizados entre las diferentes entidades e instituciones. Paralelamente, se decidió que todas las entidades deben prever con antelación los posibles donativos u otros

<sup>12</sup> PCC (2011): *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Op. cit. p. 4

financiamientos internacionales a los que pudieran acceder. De este modo, se pretendió alcanzar una integración más orgánica entre los flujos de financiamientos obtenidos por intermedio de los acuerdos de colaboración intergubernamentales y los provenientes de la cooperación descentralizada.<sup>13</sup>

En orden práctico, se han logrado determinados avances en la reducción del déficit en el balance de cuentas corrientes, el cual comenzó a acumular resultados favorables a partir de 2006 y se había logrado mantener hasta 2019.<sup>14</sup> Asimismo, se ha conseguido construir un nivel mínimo de equilibrio externo, aunque la solidez de este resultado se puede conceptuar como insuficiente, tema que será abordado con mayor grado de detalle al cierre de este capítulo.<sup>15</sup>

La consecución de un determinado nivel de equilibrio externo, en conjunto con desarrollo del proceso de actualización del modelo económico, acentuó la necesidad de replantearse el fortalecimiento del proceso de planificación en una proyección sistémica, aunque los progresos alcanzados en este empeño son modestos, ya que aún persisten insuficiencias en las elaboraciones de los planes a escala sectorial y, sobre todo, en el contexto territorial, ámbito en que predomina el debilitamiento significativo de esta actividad.<sup>16</sup> Por supuesto que

---

<sup>13</sup> La reincorporación de estos criterios en la elaboración del plan estuvo asociada con el propósito de disponer de un mayor control de los flujos de recursos financieros a los que accede el país.

<sup>14</sup> Véase ONEI (2006) y (2019): *Anuarios Estadísticos de Cuba*. La Habana: Editorial Estadística.

<sup>15</sup> Marino Murillo Jorge (2015): Jefe de la Comisión de Implementación de los Lineamientos de la Política Económica. Indicó en el primer período de sesiones de la Asamblea Nacional de 2015 que las transformaciones introducidas en la concepción y en el desarrollo del proceso de planificación han posibilitado establecer un nivel mínimo de equilibrio en la economía cubana, resultado que en su opinión puede evaluarse de trascendente si consideramos que durante un largo período de tiempo el “equilibrio exterior” se alcanzaba mediante la persistencia de otros desequilibrios, es decir, de los déficits combinados en la cuenta corriente de la balanza de pago y el fiscal. Planificación es Equilibrio, en periódico *Granma*, 15 de julio, La Habana.

<sup>16</sup> Las nuevas funciones que deberán asumir los municipios han acrecentado la importancia de este tema, en tanto se ha previsto que en fecha próxima deberán comenzar a trabajar con mayor énfasis en los temas relacionados con la prospectiva.

la reversión de estas insuficiencias demanda avanzar en la construcción de una nueva concepción de la planificación diferente a la vigente en la actualidad.

La elaboración de esta nueva concepción de la planificación presupone la revisión a fondo de un conjunto de las restricciones que aún están presentes en el ejercicio de esta actividad. De igual forma, se requiere examinar en profundidad los nuevos derroteros que ha seguido a escala internacional el desarrollo de esta ciencia. A continuación, se presentan algunas de las principales limitaciones que presenta el desarrollo del referido ejercicio.

i). En el futuro, un primer aspecto que deberá modificarse es el enfoque asignativo de la planificación, el cual responde a las posibilidades de la asignación de recursos que respaldan aquellas prioridades que deberá satisfacer el cumplimiento del plan.

La lógica de la planificación de naturaleza asignativa está relacionada de un modo u otro con la existencia del sistema económico y monetario dual, en el cual se garantiza vía presupuesto aquellos recursos que satisfacen los requerimientos en moneda nacional tradicional —CUP—, mientras que teóricamente los aseguramientos en divisa deben ser respaldados por un porcentaje dado por el Ministerio de Economía y Planificación o por otras opciones de financiamiento.

El Ministerio de Economía y Planificación es la institución ministerial responsable de la elaboración de los principales balances de la economía nacional —balance energético, de recursos laborales, alimentos, recursos naturales y de ingresos y gastos en divisas, entre otros—. La confección de este último representa en la actualidad el principal balance que se elabora en la economía, en el cual se compatibilizan las reales posibilidades financieras de que dispone la nación y, en sus efectos, se determina la cuantía aproximada que se puede destinar a respaldar las principales prioridades definidas por la dirección del gobierno.

La aplicación de la concepción asignativa de la planificación responde también a la consolidación del pobre papel que tiene en la

economía cubana la utilización de otras fuentes de financiamiento; por ejemplo, las que debería ofrecer el sistema bancario nacional, el cual mantuvo un rol de cierta relevancia hasta el comienzo de la actual centuria,<sup>17</sup> aunque en el orden práctico debió haber mantenido esta línea de actuación que se modificó de forma sustancial a partir del año 2003, fecha en que se inició el proceso de desdolarización de la economía,<sup>18</sup> transformación que estuvo relacionada de un modo u otro con el incremento relativo del potencial de recursos temporalmente libres nominados en divisas.

El pobre papel del sistema bancario en lo concerniente a la financiación del sistema empresarial u otras instituciones constituye la evidencia concreta de las razones que explican por qué desempeñan un papel protagónico los mecanismos directos de asignación de los recursos, en contraposición al insuficiente rol de los mecanismos financieros, crediticios, cambiarios y fiscales,<sup>19</sup> los cuales se prevé que adquieran el mayor protagonismo en los próximos años.

Las opciones de financiamiento a las que pueden acceder las empresas son muy limitadas.<sup>20</sup> Por ejemplo, las posibilidades de poder acceder a los créditos internacionales requieren de la aprobación de las instituciones ministeriales a las que se subordinan y en ocasiones, según los montos de créditos que se demandan, se requiere del visto bueno de otras instituciones de mayor rango.

Aquellas producciones que satisfacen la demanda del turismo poseen cierta flexibilidad, ya que para estos fines interviene la

<sup>17</sup> En los informes publicados por el Banco Central hasta el año 2003 se destacaba los flujos de financiamiento que se le concedía al sistema empresarial por sectores, con posterioridad esta información dejó de divulgarse. Véase para mayor detalle Banco Central de Cuba (2002): *Informe Económico de 2001*, La Habana, mayo

<sup>18</sup> Ver para mayor detalle. Banco Central de Cuba (2003): *Resolución No.65, Sobre la introducción del peso convertible en las transacciones entre las empresas cubanas*.

<sup>19</sup> Murillo Jorge, Marino (2014): Jefe de la Comisión de Implementación de los Lineamientos de la Política Económica. Intervención en el Seminario por el Quincuagésimo Aniversario del Primer Plan de la Economía en Cuba, en *Economía y Desarrollo*, Vol.1, No. 151, La Habana.

<sup>20</sup> Estos criterios no son aplicables aquellas empresas que poseen acuerdos con inversionistas extranjeros.

Financiera de Turismo —FINTUR—. Esta institución desempeñó un rol de relativa importancia en el financiamiento de determinadas actividades durante el decenio de los años noventa, aunque con posterioridad se produjo el gradual retraimiento de su actividad, la cual se volvió a reactivar a partir de 2019.<sup>21</sup>

En sentido general, los recursos que se pueden manejar con cierta independencia o autonomía por las empresas son aquellos recursos financieros que provienen de los esquemas vigentes de autofinanciamiento en divisas.<sup>22</sup>

Las limitaciones objetivas que presenta este esquema de planificación implicaron que la dirección del gobierno evaluara la necesidad de modificar las relaciones en divisas vigentes en la economía nacional. En ese sentido, en la estrategia aprobada para la etapa post COVID-19, se decidió abandonar gradualmente las condiciones que privilegian la asignación central de las divisas y transitar hacia otras en que tenga preeminencia la gestión de los recursos financieros que se requieren a escala empresarial.<sup>23</sup>

Las limitaciones que enfrentan las empresas en el acceso a las diferentes fuentes de financiación ofrece la posibilidad de explicar desde otra perspectiva por qué ha persistido la proyección asignativa en el ejercicio de la planificación, lo cual puede entenderse como congruente con las limitaciones de recursos que ha tenido que enfrentar la economía cubana, aunque también ha estado presente de un modo u otro una visión reduccionista de la planificación, al privilegiar el criterio de que esta actividad descansa en la relación entre medios y fines.

<sup>21</sup> Forma parte del grupo de instituciones financieras no bancarias de que dispone el país.

<sup>22</sup> En 2019, se había previsto que en 2020 se le conferiría mayor espacio a esta fuente de acceso de recursos a las empresas.

<sup>23</sup> Gil Fernández, Alejandro (2020b): Viceprimer ministro y Ministro de Economía y Planificación. Cómo marcha la implementación de la Estrategia Económica y Social para la etapa pos COVID. Comparecencia en el Programa Mesa Redonda de 3 de diciembre, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 4 de diciembre, La Habana.

Por supuesto, la priorización de esta visión reduccionista de este ejercicio tiende a restarle relevancia al aspecto al que se le confiere mayor prioridad en la actualidad, que es el relativo al creciente rol que se les concede a los ejercicios de prospectiva estratégica.

El acrecentamiento de la prospectiva como parte del ejercicio de la planificación debe entenderse como una necesidad inherente a su desarrollo, tendencia que responde también a las exigencias que provienen de la evolución de la actual revolución tecnológica. A esto se añade las complejidades que caracterizan el entorno económico internacional, las cuales exigen la búsqueda de mayores márgenes de maniobras en las diferentes instituciones empresariales e incluso en las de naturaleza gubernamental, aspecto este que virtualmente no existe bajo el enfoque de la planificación que aún predomina en la isla.

Por supuesto, este no constituye un tema sencillo de construir sino que, por el contrario, representa una problemática compleja de solucionar en el contexto de la isla, debido entre otras razones al pobre impacto que aún tienen en las elaboraciones de los planes las variaciones de la coyuntura del mercado internacional.

Huelga recordar que la construcción de las prioridades a las que se debe dar respuesta por el plan se desarrolla en condiciones en las que persiste la marcada insuficiencia de recursos disponibles, pero con la singularidad de que predominan crecientes demandas por satisfacer —algunas diferidas en el tiempo—, en conjunto con la existencia de temas que deben atenderse de forma prioritaria, a pesar de las limitaciones de recursos para respaldar la ejecutoria del plan.

Por razones objetivas, el predominio de las condiciones descritas en el párrafo anterior contribuye a que tienda a privilegiarse una proyección verticalista y en exceso centralizada del desarrollo de la planificación, o más exactamente de la distribución de los exiguos recursos disponibles, lo que provoca que se distorsionen en cierto modo las funciones del plan e incluso del Ministerio de Economía y Planificación, el cual debe asumir el rol institucional de viabilizar la colocación de los limitados recursos de que dispone el país. El predominio de esta

situación tiende a incentivar el protagonismo relativo de los métodos administrativos en la conducción de la economía.<sup>24</sup>

ii) La orientación asignativa de la planificación se sustenta también en el cumplimiento de un número de indicadores directivos, lo que condiciona que el análisis de los planes a nivel empresarial resulte más formal que realista y, por ende, que tienda a anularse el propósito de que el colectivo de trabajadores aporte ideas que contribuyan a revelar las reservas de eficiencia disponibles en este ámbito.

En estas circunstancias, el rol de la planificación como instrumento para la dirección estratégica de la economía se distorsiona, en tanto el plan, según la lógica descrita, se convierte en una suerte de camisa de fuerza para las diferentes entidades, cuando en realidad debería representar un manejo racional de la incertidumbre en la que se fundamenta la ejecución de una determinada predicción.<sup>25</sup>

Los cambios a introducir en el ámbito de la planificación requieren de la articulación más orgánica entre el plan de la economía nacional, los planes sectoriales<sup>26</sup> y de las empresas, especialmente en lo concerniente a que los planes sectoriales y de las empresas deberían disponer de ciertos márgenes de autonomía en función de aprovechar con mayor efectividad las reservas de que disponen.<sup>27</sup> Por lo tanto, resulta necesario e incluso imprescindible reducir, en una perspectiva futura, las rigideces que por razones diversas aún conserva la elaboración del plan de la economía, como ya se indicó en los párrafos anteriores.

iii) El gradual incremento del sector no estatal y de la tendencia a una mayor descentralización en el sector estatal exigió replantearse

<sup>24</sup> Algunos de estos aspectos fueron abordados por Gil Fernández, Alejandro (2020): Viceprimer ministro y Ministro de Economía y Planificación, en Comparecencia en el Programa Mesa Redonda el 9 de enero, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 10 de enero, La Habana.

<sup>25</sup> Rodríguez García, José Luis (2016): La Planificación en el Socialismo: su importancia y actualidad para nuestra economía (III), en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 23 de junio de 2016, La Habana.

<sup>26</sup> Se refiere a los planes a nivel de los ministerios.

<sup>27</sup> La creación de las Organizaciones de Superiores de Dirección Empresarial (OSDE) apunta en esa dirección, en tanto estructuras de dirección asumen la responsabilidad de la aprobación de los planes de las empresas que la integran.

desde una perspectiva diferente la relación plan-mercado, ya que de manera objetiva la incidencia de los mecanismos vinculados con este último se ha acrecentado y ello exige de la aplicación de fórmulas más flexibles en el diseño del plan, lo que deberá coadyuvar a la paulatina disminución de la utilización de los instrumentos de naturaleza administrativa.<sup>28</sup>

iv) Los cambios que se ha previsto introducir en el proceso de planificación han revitalizado la problemática de la flexibilización,<sup>29</sup> cuya implementación resulta compleja, dado que lograr que el plan pueda adecuarse de forma efectiva a las variaciones de mercado presupone que el mercado posea mayor incidencia en su cumplimiento. En paralelo, se requiere de la revisión del número de indicadores directivos que se les fijan a las empresas.<sup>30</sup>

v) La transformación del plan en el principal instrumento para la toma de las decisiones demanda a escala de los territorios la reconstrucción de los presupuestos conceptuales en los que se sustenta este proceso. De igual modo, resultará imprescindible la reconstrucción del sistema imperante de medición estadística que se utiliza a escala territorial, el cual no se ajusta a las condiciones de los mismos, e incluso en determinados aspectos tiende a complejizarlo en exceso.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Gil Fernández, Alejandro (2019): Viceprimer Ministro, Ministro de Economía y Planificación, *Principales aspectos del Plan de la Economía en 2020*: Informe Presentado a la Asamblea Nacional, Ministerio de Economía y Planificación, La Habana.

<sup>29</sup> En las indicaciones metodológicas para la elaboración del plan 2021 se reducen significativamente los indicadores que deberán cumplimentarse de forma directiva por las empresas. Véase para mayor detalle Ministerio de Economía y Planificación (2020): *Principales transformaciones en la metodología de elaboración del plan 2021*. La Habana.

<sup>30</sup> En las directrices que fueron diseñadas para la elaboración del plan para el 2020, se concibió la reducción sustancial del número de indicadores directivos y se previó también el incremento el empleo de los instrumentos económicos y financieros. En ese sentido, se pretende comenzar a minorar los criterios materiales que han estado distinguiendo a la planificación a lo largo de los últimos años, Gil Fernández, Alejandro (2019): *Principales aspectos del Plan de la Economía en 2020*: Informe Presentado a la Asamblea Nacional de Poder Popular. Op. Cit.

<sup>31</sup> Los municipios enfrentan el problema de carecer de claridad en cuanto a su perfil de especialización productiva y tampoco disponen de un conocimiento preciso de su contribución a la creación del producto interno bruto nacional.

vi) Las crecientes complejidades y el alto grado de incertidumbre que caracterizan la evolución futura del contexto económico internacional<sup>32</sup> han impuesto la necesidad de priorizar los aspectos de naturaleza prospectiva,<sup>33</sup> como ya se indicó. De hecho, la elaboración del Plan de Desarrollo hasta el año 2030 responde a este imperativo, al tiempo que evidencia la intención gubernamental de concederle mayor espacio a la utilización de la perspectiva estratégica en función de elevar la calidad del proceso de planificación. En correspondencia con este propósito, en 2019 se creó en el MEP la Dirección de Planificación Estratégica y Desarrollo.

vii) El referido plan, como se mostró en el primer capítulo de esta investigación, presenta nueve ejes estratégicos que afectan en conjunto a todo el sistema económico. Al mismo tiempo, se pretende garantizar el cumplimiento de 122 objetivos, un número probablemente excesivo de propósitos que resultará difícil de cumplimentar.

Las autoridades del MEP hicieron público, al cierre de 2019, que la ejecución del plan hasta 2030 se ajustó a tres sub-períodos: 2019 a 2022, 2022 a 2026 y 2026 a 2030.<sup>34</sup> La elaboración de los mencionados sub-períodos respondió a los niveles de incertidumbre exterior que se prevé que enfrentará la economía cubana en los próximos años.<sup>35</sup> Además, se tomó en consideración el probable impacto que aportaría un

<sup>32</sup> Un interesante análisis de la relación entre movimiento del contexto económico global y la capacidad de respuesta de la gestión pública se encuentra en Bitar, Sergio (2014): Las tendencias mundiales y futuro de América Latina, en *Serie de Gestión Pública*, No. 78, ILPES-CEPAL.

<sup>33</sup> Barreiro Pousa, Luís e Ileana Díaz Fernández (2014): Estrategia, prospectiva y planificación en la administración pública, en *Problemas de la gestión en la administración pública*, Escuela Superior de Cuadros del Estado y el Gobierno, La Habana, enero.

<sup>34</sup> La elaboración de estos sub-período se realizó atendiendo a las proyecciones que probablemente podría mantener la política de hostilidad sistemática que aplican los Estados Unidos, incluso contemplando la posible reelección de Donald Trump a la presidencia de esta nación.

<sup>35</sup> Por razones obvias, cuando fueron divulgadas las subdivisiones anteriormente indicadas aún no representaba una problemática previsible que se produjera la pandemia asociada al COVID-19.

conjunto de transformaciones estructurales que deberán producirse antes de llegar a 2030. Este último aspecto se valoró en la elaboración de la estrategia post COVID, como ya indicamos en el primer capítulo.

En relación a las transformaciones estructurales que se prevé que se produzcan en el período temporal hasta el año 2030, la modificación de mayor relevancia que deberá producirse es la transición en el patrón de consumo energético, el cual se ha previsto se moverá hacia la mayor participación de las fuentes renovables de energía en la matriz energética nacional, cuya contribución se espera que alcance el 24%.

Por último, como parte de las modificaciones que deberán producirse en el sistema de planificación, a partir de la gradual conversión del Plan de Desarrollo hasta el año 2030 en el eje principal de referido sistema, se presupone acrecentar la evaluación de las denominadas tendencias globales. En respuesta al desarrollo de este tipo valoración, se requiere el rescatar la elaboración de las matrices de insumo producto.<sup>36</sup> Al respecto, resulta oportuno indicar que las experiencias acumuladas en el pasado fueron muy puntuales y cuasi desconocidos los resultados que aportaron este tipo de ejercicios.<sup>37</sup> La necesidad de revitalizar la elaboración de las matrices de insumo producto representa un paso imprescindible,<sup>38</sup> porque las mismas contribuirían a elevar el rigor en lo relativo a las posibilidades de alcanzar la materialización de las prioridades gubernamentales, en particular las relacionadas con el fomento de los encadenamientos productivos y la mejoría de la calidad de las relaciones intra e intersectoriales. A estos aspectos se adiciona las posibilidades de avanzar mediante soportes más sólidos en los propósitos de minorar las importaciones y diversificar las exportaciones.

<sup>36</sup> Echevarría, et. al. (2007): *Insumo-Producto. Un estudio sobre su construcción en Cuba*, Instituto Nacional de Investigaciones Económica. Op.cit. p.5-6.

<sup>37</sup> Una singularidad que ha caracterizado la elaboración de las matrices de insumo-producto en Cuba es que los resultados que han aportado las mismas han adolecido de la divulgación necesaria, por ende, han constituido documentos de acceso limitado o de uso restringido.

<sup>38</sup> Incluso se debería prever la construcción futura de balance de relaciones intersectoriales, instrumento que presenta una relación muy estrecha con el diseño de las matrices de insumo producto.

Las opciones que se utilizan en la actualidad por las autoridades gubernamentales descansan en la realización de ponderaciones *in situ* o mediante la identificación de las potencialidades que han sido reconocidas por las organizaciones empresariales en la elaboración de las respectivas estrategias. Sin embargo, en no pocas ocasiones las áreas que se han registrado no siempre poseen la claridad que se requiere para concretar los encadenamientos potencialmente identificados.

Resulta oportuno señalar que las tablas de insumo-producto representan un conjunto integrado de matrices, que expresa un determinado grado de equilibrio entre la oferta y utilización de bienes y servicios (productos). Estas matrices proporcionan un análisis detallado del proceso de producción y la utilización de los bienes y servicios que se producen en un país (o región) o aquellos bienes que se importan del resto del mundo, y de los ingresos generados en dicha producción por las disímiles actividades económicas. De igual forma, facilitan la construcción de los eslabonamientos productivos internos y externos.<sup>39</sup>

En correspondencia con esta lógica de razonamiento, resulta oportuno destacar que el modelo de insumo-producto, al cuantificar las relaciones de intercambio (circular) entre sectores, tanto como oferentes o demandantes de insumos intermedios, ofrece la posibilidad de identificar aquellos sectores cuya importancia relativa presenta relaciones de interdependencias de significación. La idea central de este tipo de enfoque es que no todas las actividades económicas tienen la misma capacidad de inducir impactos multiplicadores sobre otras y, por consiguiente, la construcción de este tipo de instrumento resulta esencial en realidades como la cubana, que se caracteriza por estar enfrascada en avanzar en la construcción de los soportes de su desarrollo a largo plazo, para cuyos esfuerzos resulta esencial o decisivo potenciar las relaciones intersectoriales.

<sup>39</sup> Véase Durán José E. Lima y Sebastián Castresana (2016): *La matriz de insumo-producto de América del Sur Principales supuestos y consideraciones metodológicas*, CEPAL, Documento LC/W.702, Santiago de Chile.

Finalmente, en el caso específico de Cuba, el disponer de tablas de insumo producto actualizadas es cada día más urgente, tanto por su aporte potencial a los procesos de planificación de la política económica, como por el valor que le añaden al Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), al extender la información de los principales agregados macroeconómicos a nivel sectorial, aumentar las posibilidades de contraste y validación de datos e incrementar los niveles de comparabilidad internacional.<sup>40</sup>

## 2.2. Política fiscal

Las adecuaciones que fueron introducidas en el mecanismo de regulación macroeconómica implicaron que se desarrollaran modificaciones de fondo en el rol que tradicionalmente había mantenido el ámbito fiscal en la economía cubana, el cual se caracterizaba antes de los cambios acaecidos en Europa Oriental y la Unión Soviética, por un rol irrelevante, en que predominaban los sistemáticos déficits del presupuesto y preveía una exigua incidencia del sistema tributario.

El funcionamiento del sistema tributario dependía de la contribución de los gravámenes indirectos, en específico del impuesto de circulación, cuyos aportes representaban más del 40% de los ingresos al presupuesto hasta la primera mitad de los años noventa.<sup>41</sup> El mayor protagonismo que asumió la política fiscal en el nuevo escenario que se formalizó en la primera mitad de los años noventa respondió a la necesidad de conferirle un rol más relevante en el proceso de estabilización macroeconómica que desarrolló en este período, así como en los esfuerzos realizados en pro de la gradual reconstrucción del equilibrio financiero interno. Acorde con esta lógica, se transformó en prioridad la reducción del desequilibrio presupuestario y la búsqueda de respuestas novedosas al progresivo

<sup>40</sup> Smith Casacó, Julio F., David J. Pajón Espina y Jessica León Mundul (2014): Matrices insumo-producto en Cuba: requerimientos estadísticos, en *Economía y Desarrollo*, No. 151, p. 2. La Habana.

<sup>41</sup> El impuesto de circulación se les aplicaba a los productos comercializados preferentemente por la gastronomía y a otros bienes y servicios de naturaleza no esenciales.

incremento que experimentó la liquidez acumulada en la circulación monetaria sin el correspondiente respaldo mercantil.

El incremento de la importancia de las funciones que cumple la política fiscal debió verificarse bajo el impacto de la pérdida de los mecanismos que facilitaban mitigar los desequilibrios presentes en este ámbito, en particular el movimiento del desequilibrio financiero interno, el cual, mientras se mantuvo la vigencia del CAME, era cubierto casi en su totalidad con financiamiento proveniente de las naciones integrantes de este esquema.<sup>42</sup>

La desaparición de las fuentes externas de financiamiento del déficit financiero interno tuvo importantes repercusiones: primero, por las magnitudes que alcanzó el referido déficit entre 1990 y 1993, período en que presentó tasas de crecimiento promedio anuales cercanas a 23%; segundo, resultó necesario privilegiar la orientación restrictiva de la política de gastos públicos, aunque la preeminencia de esta orientación de política no tuvo a la postre los efectos pro-cíclicos que debieron acompañarla, en tanto al cierre de este trienio se implementó la legalización de la circulación de divisas y, por ende, se produjo la formalización de un sistema monetario dual a partir de 1993. La realización de esta decisión posibilitó deslindar las operaciones netamente financiadas en moneda nacional de aquellas que involucraban el empleo de divisas extranjeras.

La renovada relevancia que se le confirió a la política fiscal estuvo en correspondencia con la reestructuración a la que se sometió el sistema financiero y fiscal, transformación que contempló prioritariamente la actualización de los mecanismos fiscales y tributarios. En paralelo, se intentó lograr la mayor compatibilidad entre los instrumentos monetarios y fiscales, con independencia de la oficialización de un régimen monetario dual.

<sup>42</sup> Según estimados de Echevarría Vallejo, Oscar. (1992): Entre 1982 y 1987 más del 70% del déficit financiero interno se cubrió con el financiamiento proveniente de los países socialistas. Consúltese al respecto. Echevarría Vallejo, Oscar. (1992): Apuntes para una discusión sobre El sistema financiero, CIEM, *Boletín de Información Sobre Economía Cubana*. Vol. I, No.11/12.

A tono con estas innovaciones, se verificaron modificaciones importantes en los mecanismos de sistema tributario, las cuales posibilitaron que el mismo dejara de cumplir funciones secundarias como ocurría con anterioridad, en que los tributos principales dependían de los impuestos indirectos, cuyo accionar generaba la presencia de rigideces en la creación de los componentes de acumulación necesarios para dar respuesta a los requerimientos del proceso de reproducción de la economía.

El 4 de agosto de 1994 se promulgó la Ley No. 73. La aprobación de esta ley supuso un cambio sustancial en el modo en que operaba el sistema tributario nacional hasta esa fecha, al ser corregida la visión prevaleciente de subestimar la relevancia que exigía este tema. La generalización de este cuerpo legal condujo también al ordenamiento del sistema impositivo y, por consiguiente, a que los ciudadanos y las diferentes entidades públicas asumieran obligaciones tributarias con el Estado. El despliegue de la Ley No. 73 se produjo de forma gradual y bajo el predominio de un enfoque flexible del ordenamiento impositivo; por supuesto, la aplicación de esta lógica estuvo en plena correspondencia con las condiciones de partida en las que se verificó la incorporación de esta práctica a la economía nacional, en lo concerniente a la pobre cultura que predominaba en el país en relación a este tema.

La promulgación de la nueva legislación tributaria propició la incorporación de los impuestos como un instrumento consustancial al mecanismo de regulación de la economía, en tanto viabilizó la mejor redistribución de la riqueza en la sociedad. De igual manera, su accionar en conjunto con otros medios estuvo dirigido a minorar el inevitable proceso de estratificaciones entre los segmentos poblacionales que perciben ingresos superiores a la media de los trabajadores.

En complemento, se introdujeron otros factores restrictivos al libre movimiento de la oferta monetaria, ya que se intentó que la liquidez se mantuviera en determinados límites. En paralelo, se concibió también que los impuestos actuaran en calidad de elementos de estímulo a determinadas actividades de interés nacional y como

resortes activos dirigido al reforzamiento de la disciplina fiscal, tema que por su naturaleza adolecía de una visión clara en el contexto económico nacional. La implementación de la Ley del Sistema Tributario trajo aparejado que el Ministerio de Finanzas y Precios instituyera la creación de la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT) y el Registro de Contribuyentes, mecanismos que facilitarían el disponer del control de los diferentes depositarios.

La introducción de la nueva legislación tributaria estuvo relacionada también con el reforzamiento de la prioridad de la política de ingresos al presupuesto.<sup>43</sup> La aplicación de esta decisión se transformó en el complemento necesario al perfeccionamiento de la gestión de presupuesto y, por tanto, al propósito de avanzar hacia la obtención del equilibrio financiero interno.

En este contexto, continuaron aplicándose diversas medidas de corte restrictivo a la ampliación del gasto público. La preservación de esta orientación de la política tenía como principales propósitos racionalizar las erogaciones innecesarias, elevar la calidad en el control de los gastos, mejorar la efectividad de la gestión fiscal en las diferentes instituciones e incentivar de forma sostenida la disciplina financiera doméstica.<sup>44</sup>

La orientación preeminente de la política de reducción del gasto público incluyó también, como uno de sus componentes prioritarios, la disminución de los subsidios al sistema empresarial, en cuyo empeño se lograron progresos de relativa importancia, a pesar de los efectos contrarios a la lógica que generaba la dualidad monetaria y cambiaria, cuya vigencia ha implicado concederle subsidios de forma sistemática a aquellas entidades empresariales que realizan principalmente operaciones de exportación.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> .Ver para mayor detalle Ley no. 73, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, noviembre de 1994.

<sup>44</sup> Ciertamente, durante mucho tiempo prevaleció un control insuficiente del gasto público.

<sup>45</sup> El mantenimiento de la dualidad monetaria presenta el contrasentido de representar un incentivo a las importaciones y un desestímulo a la exportación.

La gradual introducción de las medidas antes descritas permitió avanzar en el propósito de reconstruir el equilibrio financiero interno, en tanto se logró la sustancial reducción de los niveles alcanzados por el déficit fiscal, el cual superó el 30% del PIB en 1993. No obstante, a partir de 1994 y por espacio de catorce años, se logró reducir el coeficiente porcentual en relación al PIB hasta alcanzar solo el 3,1%. En 2009, este indicador inició una nueva etapa caracterizada por la tendencia al progresivo deterioro. Las magnitudes que alcanzó este nuevo detrimento no sobrepasaron aquellos límites que resultarían económicamente inmanejables por parte de las autoridades gubernamentales (Véase la tabla No 5).

*Tabla 5: Cuba: Evolución del Déficit de Presupuesto como proporción del PIB 1986-2020 en (%)*

Años	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>
%	-1,1	-3,3	-6	-6,7	-9,4	-21,4	-29,7	-30,4
Años	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
%	-3,5	-2,5	-2	-2,4	-2,3	-2,4	2,5	-3,2
Años	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
%	-3,5	-4,2	-3,2	-3,2	-0,7	-4,9	-3,5	-1,7
Años	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020(*)</b>
%	-1,3	-2,2	-5,8	-6,7	-8,9	-8,1	-6,2	-22,6

(\*): Datos estimados

Fuentes: Hernández Martínez, Rolando (2018): Diseño para la emisión de bonos público en Cuba, en Revista Cubana de Finanzas y Precios, Vol.2, No.4, Octubre-Diciembre. ONEI (2019): Anuario Estadístico de Cuba 2018. Op. Cit. Bolaños Weiss, Meisi (2020a): Ministra de Finanzas y Precios, Informe Liquidación del Presupuesto en el 2019, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 28 de octubre, La Habana.

La necesidad de enfrentar múltiples contingencias climatológicas durante este período, en conjunto con la ampliación de los subsidios concedidos a la población<sup>46</sup> y el incremento de los recursos destinados a respaldar diferentes programas sociales, determinaron que se acrecentaran los gastos asociados al consumo del gobierno, expansión que a la postre gravitó negativamente en los niveles del déficit presupuestario con relación al PIB. En ese sentido, entre 2009 y 2015, el déficit se ubicó en el 6% de PIB, coeficiente que duplicó los promedios que se habían obtenidos hasta 2008.

En 2017, se mantuvo la tendencia a deterioro de referido indicador, al ascender el déficit hasta el 8,9 % de PIB. En el año siguiente, se logró la mejoría transitoria al ubicarse en 7,1%, mientras que en 2019 se alcanzó un resultado favorable al representar 6,4% de PIB.<sup>47</sup> Sin embargo, para 2020 se puede avizorar que la evolución de este indicador presentará un desempeño negativo, producto de los impactos que se derivaron de la expansión de la SARS-COV 2, que implicaron realizar reajustes en la ejecución del presupuesto y en la captación de los tributos. En relación a estos aspectos se ofrecen algunas consideraciones al concluir este epígrafe.

El inicio de la unificación monetaria y cambiaria a partir del primer día de 2021 tendrá fuertes implicaciones en el ámbito fiscal, dado que la planificación del presupuesto para el mencionado año supuso que los gastos totales planificados se ubicaran en 374 846 millones de pesos, cifra que representa un incremento en relación a 2020 de 5,1 veces. Este notable incremento está asociado con el aumento de todas las partidas a financiar, así como con el respaldo que deberá concedérsele al crecimiento de los salarios, a los recursos destinados al pago de la seguridad

<sup>46</sup> Los mencionados incrementos involucraron a los segmentos de la población que resultaron afectados por las contingencias meteorológicas, a los que se le concedieron fondos para enfrentar el mantenimiento de las viviendas y también se otorgaron recursos financieros para enfrentar otras afectaciones.

<sup>47</sup> Cálculos realizados con base a ONEI (2019): *Anuario Estadístico de Cuba 2018*. Op. cit y CEPAL (2019): *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 2019*.

social y también al acrecentamiento de los subsidios a conferirle al sistema empresarial y a otras partidas.<sup>48</sup>

Por su parte, el déficit planificado se prevé que alcance los 83 587 millones de pesos, lo cual supera el déficit preliminar que se alcanzó en 2020 en cuatros veces. Esta significativa diferencia responde al acomodo que se realizó en el sistema tributario en respuesta al desarrollo de la unificación monetaria cambiaria, así como a la evolución de la pandemia de la COVID-19 durante 2020.<sup>49</sup>

En cualquier variante, retornar a los niveles que mantuvo el déficit fiscal hasta 2019 requerirá que la economía cubana logre avanzar hacia la recuperación sólida de la actividad económica, resultado que es previsible que se alcance en un período que estará en la frontera de 2025, fecha en la que se deberá alcanzar similar desempeño en la actividad turística, sector que es clave en la probable consolidación de los avances en la economía de la isla caribeña.

De otra parte, el incremento de las posibilidades para el ejercicio del autoempleo<sup>50</sup> al amparo de la actualización del modelo económico, provocó que se acrecentara la importancia del sector no estatal como fuente de generación de empleo y en general en la estructura económica del país, como se analizó en el capítulo anterior. A esto se adiciona la incorporación de otras formas de gestión económica no estatales. En similar lógica, se produjo la profundización del proceso de apertura económica hacia el exterior, lo que replanteó la necesidad de actualizar el régimen tributario.

La actualización del régimen tributario condujo a la aprobación de una nueva legislación tributaria en 2012,<sup>51</sup> ley que, a diferencia de la No. 73 de 1994, incorporó como elemento novedoso la aplicación del enfoque progresivo en el establecimiento de los tributos y, de este modo, el intento

<sup>48</sup> Véase para mayor detalle Bolaños Weiss, Meisi (2020b): Ministra de Finanzas y Precios, Presupuesto para 2021 confirma su carácter eminente social, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 17 de diciembre, La Habana.

<sup>49</sup> ¿Qué sucede con los tributos en medio de la COVID-19 y la Tarea Ordenamiento?, en periódico *Granma*, 16 de enero de 2021, La Habana, p. 5

<sup>50</sup> Al cierre de 2019 los trabajadores por cuenta propia representaban el 33% del total de los ocupados en la economía nacional.

<sup>51</sup> Ver para mayores detalles: *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2012): Ley no. 113, noviembre.

de restringir las posibilidades de enriquecimiento de algunos segmentos de la población. Por consiguiente, se trató de evitar que progresaran aún más las desigualdades sociales existentes en la sociedad.

La nueva ley tributaria se distinguió también por: i) la eliminación del carácter enunciativo de los tributos y las obligaciones sujeta de pago, en su efectos se fijan las bases imponibles, tipos impositivos o cuantías a pagar y reglas para su determinación; ii) se prevé la modificación en el pago de los tributos y las personas a las que se les exigen a través de la ley anual del Presupuesto del Estado; iii) se incluye con precisión un glosario de términos para la mejor comprensión de las figuras e instituciones tributarias y jurídicas que se utilizan; iv) se extienden y simplifican los términos de pago en varios tributos.<sup>52</sup>

Otra novedad de la nueva legislación tributaria introducida a partir de 2012 radica en que en este cuerpo legal se vislumbró la gradual eliminación del impuesto de circulación y, en sus efectos, la posibilidad de incorporar los gravámenes sobre las ventas de productos y servicios en un plazo de cinco años.<sup>53</sup>

La gradual extensión de la Ley Tributaria 113 preservó la prioridad conferida a la política de ingresos al presupuesto. En correspondencia, se introdujo un marco de trabajo más articulado a escala de los diferentes territorios. En ese sentido, se dispuso integrar las oficinas de la administración tributaria al organigrama organizacional de las direcciones territoriales de finanzas y precios de nivel territorial, las cuales operaban anteriormente como estructuras independientes.

El fortalecimiento de la orientación dirigida a elevar la eficiencia en la gestión financiera estatal implicó que el gobierno decidiera abandonar la práctica de la monetización automática del déficit fiscal e introdujera el tema de la deuda pública.<sup>54</sup> La aplicación de esta decisión

<sup>52</sup> Ver para mayor de detalle Bajo Davó, Nuria y José María Viñals Camallonga (2015): Análisis y desarrollo de marco jurídico fiscal en Cuba, en *Información Comercial Española*, No. 887, noviembre-diciembre, Madrid.

<sup>53</sup> Aún este propósito no ha logrado cumplimentarse.

<sup>54</sup> El mecanismo de la deuda pública fue instituido de forma experimental por el Banco Nacional de Cuba en 1989, con el propósito de que los bancos adquirieran parte de

representó incorporar una nueva herramienta financiera utilizada por parte del gobierno para administrar en el tiempo los costos financieros en los que debe incurrir e introducir otro instrumento a la evaluación de los equilibrios macroeconómicos.

En adición, la emisión de los bonos de deuda soberana posee otro grupo de ventajas en relación a la monetización automática del déficit presupuestario: primero, los bonos poseen un compromiso explícito de amortización, mientras que la monetización no disponía de esta posibilidad; segundo, una parte de los bonos emitidos desde 2015 fueron comprados por los bancos cubanos, acción que contribuyó a que disminuyera la carga de la emisión primaria. Por consiguiente, la introducción de este nuevo instrumento le ofreció mejores oportunidades de inversión al sistema bancario.<sup>55</sup> Los bonos soberanos que emite el Banco Central de Cuba se conceden a una tasa de interés promedio de 3% y para un período de veinte años.

Los datos correspondientes a los niveles alcanzados por el endeudamiento público no han sido divulgados por el gobierno a partir del momento en que se tomó esta decisión, solo se dispone de la información pública relativa a este indicador en las proyecciones que se realizaron para 2020.<sup>56</sup> No obstante, a pesar de la carencia de esta información proveniente de las autoridades gubernamentales, sí existen diferentes estimaciones realizadas por instituciones foráneas y especialistas extranjeros.<sup>57</sup> En ese sentido, apoyándonos en las referidas valoraciones, resulta posible afirmar que los niveles de endeudamiento han tendido

---

la deuda que se habían acumulado fruto de la monetización del déficit presupuestario de años anteriores y de ese modo se lograran rentabilizar los excesos de liquidez bajo su control. En opinión de Carlos Lage Codorniu, el desarrollo de estas operaciones adolecía del control necesario. *Esquema general de política monetaria. En el nuevo escenario de la economía cubana*. Op. Cit. p. 75.

<sup>55</sup> Lage Codorniu, Carlos (2016): *Esquema general de política monetaria. En el nuevo escenario de la economía cubana*. Op. Cit. p. 77.

<sup>56</sup> En las proyecciones realizadas para el ejercicio fiscal del año 2020 se previó que la deuda pública debería ascender 11 395,6 millones de pesos, cifra que representaría aproximadamente el 11,2% del PIB. Ver para mayor detalle. [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 18 de enero de 2020, La Habana.

<sup>57</sup> Entre las estimaciones de mayor rigor se encuentran las realizadas por la CEPAL (2018): *Balance preliminar de la economía latinoamericana 2017*. Santiago de Chile

a incrementarse después de la ejecución de esta decisión, debido entre otras razones a la persistencia de las tensiones en las finanzas externas y a las diversas demandas que acumula la economía doméstica.

Por razones objetivas, los incrementos que deberá experimentar el déficit en el bienio 2020-2021 implicarán el crecimiento de los niveles de la deuda pública para ambos años, e incluso en 2020 serán superiores a los montos previstos en 2019 por los especialistas del Ministerio de Finanzas y Precios.

Otro aspecto relacionado con la eliminación de la monetización automática del déficit presupuestario es que de cara al futuro se requerirá conferirle mayor prioridad a los siguientes temas: i) elevar la calidad en la elaboración de la política de crédito público; ii) evitar que el financiamiento del déficit presupuestario contribuya a generar presiones inflacionarias;<sup>58</sup> iii) intentar hacer más orgánico el comportamiento del mercado monetario y las variaciones del tipo de cambio —sobre todo en la misma medida en que avance la unificación monetaria y cambiaría—;<sup>59</sup> iv) profundizar la interconexión de la situación financiera interna y la evolución de las finanzas externas.<sup>60</sup>

En plena correspondencia con la preservación de la política de continuar reduciendo las partidas correspondientes a la concesión subsidios al sistema empresarial, se inició la introducción puntual<sup>61</sup> de los criterios de “quiebra” o disolución empresarial;<sup>62</sup> por supuesto, la lógica en

<sup>58</sup> Hernández Martínez, Rolando (2018): Diseño para emisión de bonos públicos en Cuba, en *Revista Cubana de Finanzas y Precios*, Vol.2, No.4, octubre-diciembre, p.47.

<sup>59</sup> En cierto modo, las normativas jurídicas elaboradas por el Ministerio de Finanzas y Precios para iniciar el proceso de unificación monetaria y cambiaría evidencian de forma implícita los cambios que se verificarán en el accionar de la autoridad fiscal con posterioridad a que se produzca este proceso.

<sup>60</sup> Sobre este tema en particular se adelantaron algunas consideraciones en Marquetti Nodarse, Hiram (2018): *La Política Económica en el Proceso de Actualización del Modelo Económico. Impactos presentes y futuros en la estructura sociolaboral cubana*, en Osnaide Izquierdo Quintana y Hans Jurgen-Burchardt (compiladores). (2018): *Trabajo decente y sociedad en Cuba bajo la óptica de los estudios sociolaborales*, La Habana: Editorial UH.

<sup>61</sup> Un ejemplo ilustrativo fue el cierre definitivo en 2012 de la planta de níquel ubicada en el municipio de Nícaro en la provincia de Holguín.

<sup>62</sup> En los acuerdos adoptados durante el V Congreso del Partido Comunista de Cuba se había previsto la posibilidad de incorporar a la práctica económica nacional el prin-

que ha sustentado esta decisión ha sido la de revisar aquellas empresas que han mantenido índices de irrentabilidad por un largo período de tiempo y cuyo desempeño futuro apunta a que difícilmente puedan revertir los desempeños negativos,<sup>63</sup> aunque esta situación lo más probable es que varíe en el contexto de la unificación monetaria y cambiaria, ya que de seguro se incrementará el número de empresas que no estarán en condiciones de adecuarse al ajuste cambiario que acompañará a esta compleja transformación.

La aplicación de medidas de redimensionamiento y de simplificación de las estructuras ministeriales forma parte de las decisiones políticas dirigidas a reducir el gasto público. La gradual realización de esta decisión ha contribuido a que se haya avanzado en la estructuración de un nuevo patrón de gastos en la economía nacional, el cual está orientado a la búsqueda de mayor racionalidad y a crear determinadas condiciones a la mejor gestión macroeconómica.

En complemento a las decisiones antes indicadas, se asumió el criterio de trabajar en pro de la aplicación con mayor rigor del sistema de control interno en todas las estructuras de la economía. Al mismo tiempo, se fortaleció la labor de fiscalización, auditorías y de control que ejerce la Contraloría General de la República. A la vez, se han incrementado las exigencias en el ámbito de la contabilidad gubernamental, de forma tal de elevar la calidad y relevancia estratégica de la gestión financiera en todas las estructuras que integran el entramado institucional del país.<sup>64</sup>

En función de mejorar la calidad de contabilidad en la nación, se ha introducido paulatinamente el empleo de las normas internacionales

---

cipio de la quiebra empresarial. Véase PCC. (1997): *Resolución Económica al V Congreso del PCC*, La Habana, p. 5.

<sup>63</sup> La Asamblea Nacional, en su primer período de sesiones correspondiente al año 2015, aprobó la disolución de 24 empresas que habían venido trabajando con pérdidas desde 2012; el grueso de las entidades empresariales con estas dificultades se concentraba en el sector de la agricultura. Véase para mayor detalle, periódico *Granma*, 13 de julio de 2015, La Habana, p.5.

<sup>64</sup> Los primeros pasos que se dieron en esta dirección fueron: i) la creación de los centros de gestión contables en los diferentes municipios del país; ii) el incremento de la rigurosidad en la determinación de las normas contables y financieras; iii) el despliegue de las estructuras de tesorería.

de contabilidad que rigen en el ámbito contable y de las prácticas que se agrupan bajo la definición de “buen gobierno”. Estas acciones han posibilitado aproximar la gestión gubernamental en Cuba a la utilización de estos criterios.

La persistencia de la falta de interrelación orgánica entre la evolución del déficit fiscal y del balance de cuenta corriente representa una de las singularidades del funcionamiento de la economía cubana. Esta situación no es nueva, por el contrario, sus orígenes se remontan a la época en que se utilizaba el sistema estadístico de producto material.<sup>65</sup> Esta desconexión entre el déficit fiscal y el balance de la cuenta corriente no constituía un tema relevante, mientras perduró la monetización automática del déficit del presupuesto. Sin embargo, el abandono de esta práctica y la consiguiente introducción de otros instrumentos financieros presupone evaluar desde una perspectiva diferente la interrelación de estos componentes esenciales del funcionamiento macroeconómico. Una de las limitaciones que se deriva de la desconexión antes indicada es que resultaba imposible determinar la magnitud real del déficit externo<sup>66</sup> de la economía cubana, ya que, a diferencia de otras economías, no es posible utilizar la relación entre el déficit del presupuesto y el balance de la cuenta corriente para evaluar cómo incide el desempeño de ambos en la evolución del endeudamiento exterior del país.

En términos teóricos, existe un cierto consenso en las evaluaciones académicas en lo atinente a que la dinámica del gasto presupuestario —al producirse la expansión del gasto y en sus efectos la disminución de los ingresos— en tendencia provocaría la minoración del ahorro nacional y, por lo tanto, implicaría el descenso de la inversión. En cierto modo, este

<sup>65</sup> El mecanismo de regulación económica que se fomentó en los antiguos países socialistas descansaba en el divorcio entre la situación de las finanzas internas y las externas.

<sup>66</sup> El análisis de esta categoría ofrece la posibilidad de examinar el comportamiento del déficit de la cuenta corriente y su relación con el movimiento del déficit del presupuesto, en conjunto con los niveles de endeudamiento en que está en capacidad de soportar un país dado. Un interesante análisis de esta problemática se encuentra en Quiñones, Nancy (2012): *El déficit externo de Cuba en 1990-2009: un análisis desde la sostenibilidad*, Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, Facultad de Economía, La Habana.

desempeño afectaría también a las exportaciones. Por consiguiente, podrían surgir dificultades para enfrentar las obligaciones financieras externas al producirse la caída de los ingresos por las ventas internacionales de los diferentes renglones exportables —bienes o servicios—.<sup>67</sup> La revisión de los resultados alcanzados por Cuba en el ámbito fiscal son indicadores de que se ha sido muy cuidadoso en el manejo de este tema, a pesar de la presencia de la desconexión antes indicada. A esto se adiciona que, mientras se mantuvo el sistema monetario dual, no se concebía el ahorro interno como indicador relevante en términos macroeconómicos.

La aplicación de esta lógica se sustentaba en el hecho de que el endeudamiento originado como resultado del déficit en la cuenta corriente no se financia con ingresos provenientes del presupuesto, sino que se cubre en lo fundamental con las contribuciones de las exportaciones de bienes y servicios, así como con el empleo de fuentes de financiación internacional. Sin embargo, los ingresos que aportan las exportaciones no se registran de forma explícita en el presupuesto.

Por su parte, el comportamiento de las inversiones no ha estado sujeto solo a la capacidad de recursos internos sino a las posibilidades de garantizar un conjunto de sus componentes que, inexorablemente, se deben adquirir en el exterior. En general, la gradual transición a un contexto en que de manera natural deberá existir mayor interrelación entre la situación financiera interna y la externa demandará una reevaluación del rol del ahorro interno, y resultará imprescindible también lograr una relación más orgánica entre el plan de la economía y el presupuesto, lo que deberá propiciar en el futuro la estructuración de un marco más orgánico de la gestión macroeconómica en Cuba.

Finalmente, como se adelantó en el análisis de la evolución del déficit fiscal con relación al PIB, la expansión de SARS-COV 2 y por ende de la pandemia asociada a este coronavirus demandaron la realización de un profundo reajuste del presupuesto estatal previsto a ejecutar en 2020,

<sup>67</sup> Marquetti Nodarse, Hiram (2018): *La Política Económica en el Proceso de Actualización del Modelo Económico. Impactos presentes y futuros en la estructura sociolaboral cubana*. Op.Cit. p. 177.

ya que resultó necesario respaldar un conjunto de gastos imprevistos y readecuar en esta coyuntura el funcionamiento del sistema tributario.

En el ámbito específico del sector de la salud, fue necesario asumir un conjunto de erogaciones que no estaban previstas: entre otras, la ampliación de las capacidades hospitalarias para atender a los aquejados por la COVID, la construcción de un número determinado de laboratorios de biología molecular para garantizar la realización en tiempo de las pruebas de reacción en cadena de la polimerasa (PCR), la adquisición de insumos y equipamiento especializado en el tratamiento del coronavirus, la creación de centros de aislamiento social y de otros requerimientos clínicos. Además, hubo que respaldar la producción de diferentes subproductos químicos, de nasobucos o cubre bocas, fármacos y avituallamiento hospitalario. De igual forma, se hizo necesario amparar la fabricación de equipos de diagnósticos y de ventilación pulmonar.<sup>68</sup> En otras actividades de la economía, resultó necesario garantizar el respaldo monetario de determinados segmentos laborales, se reprogramó y ajustó el pago de los tributos en el sector privado y también en el sistema empresarial estatal, lo que implicó la minoración de los ingresos al presupuesto.

La creciente relevancia que posee la política fiscal en las posibilidades de materialización de los diferentes propósitos de la política económica implicó que se haya delineado un grupo de medidas que forman parte de la estrategia del gobierno para la etapa post-COVID-19,<sup>69</sup> aunque cabe aclarar que algunas de las medidas que a continuación se relacionan sobrepasan la búsqueda de paliativos a los impactos negativos que se derivaron de la evolución de la pandemia asociada a SARS-COV

<sup>68</sup> Los gastos adicionales que se erogaron para respaldar desde el presupuesto fueron superiores al 1 500 pesos y a los 100 millones de dólares. Bolaños Weiss, Meisi (2020c): Ministra de Finanzas y Precios, Comparecencia en el Programa Televisivo Mesa Redonda, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 28 de julio, La Habana. Gil Fernández, Alejandro (2020): Viceprimer Ministro y Ministro de Economía y Planificación, ¿Cómo marcha la implementación de la Estrategia Económica y Social de Cuba? Op.cit.

<sup>69</sup> Ver para mayor detalle. Díaz Canel Bermúdez, Miguel, Presidente de la República de Cuba (2020): *Palabras pronunciadas en la Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros*. Op. Cit.

2, en tanto representan temas que ya requerían de respuesta gubernamental mucho antes de la aparición de esta enfermedad.

*Recuadro 5: Principales Medidas a Implementar por el Ministerio de Finanzas y Precios en el contexto de la Estrategia Post-COVID-19*

1. Trabajar en función de rentabilizar y flexibilizar la gestión del presupuesto, garantizando la sostenibilidad de la capacidad de ingresos.
2. Crear un fondo de reserva que posibilite respaldar desde el presupuesto las inversiones.
3. Institucionalizar el mercado de deuda pública, autorizando la participación de empresas y personas naturales.
4. Reducir gradualmente el papel del estado en el financiamiento de la seguridad social.
5. La aplicación de incentivos fiscales al incremento de las exportaciones.
6. Fortalecer el papel del crédito.
7. Elevar la calidad de la contabilidad gubernamental.
8. Implementar una política de precios inclusiva que contribuya a eliminar las debilidades que aún acumula esta orientación de política.
9. Potencializar la capacidad de gestión financiera de los municipios, incluido el manejo autónomo de determinados recursos y la capacidad de endeudamiento.
10. Generalización de impuesto por el mantenimiento de tierras ociosas.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de: Bolaños Weiss, Meisi (2020): Ministra de Finanzas y Precios, Intervención en el Programa Televisivo Mesa Redonda, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), Op. Cit.

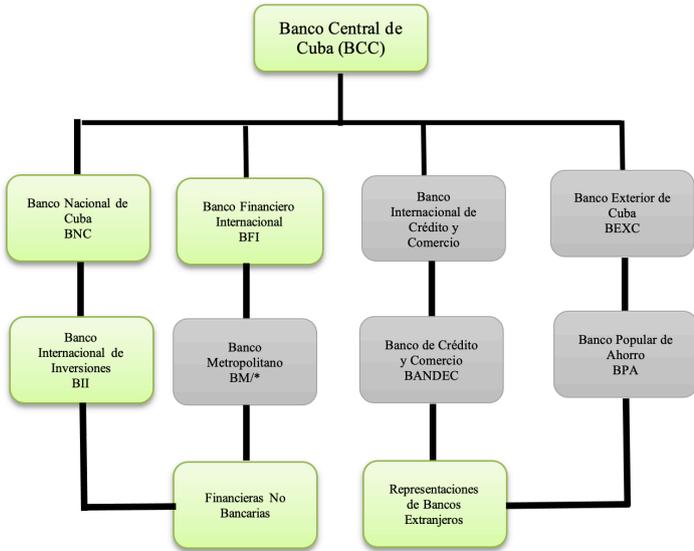
## 2.3 Política monetaria

La política monetaria, en conjunto con la fiscal, representan las proyecciones de las políticas económicas, a las que se les asigna creciente relevancia estratégica en los diferentes países. En ambos casos, su accionar es determinante en los derroteros que asume la regulación macroeconómica. En Cuba, fruto de los impactos provocados por el shock externo de inicio de los años noventa, surgió la necesidad de replantearse el reposicionamiento del alcance y las funciones de la política fiscal y monetaria. La realización de esta evaluación condujo a que se acrecentara el protagonismo de estas políticas, al tiempo que se avanzó en la consecución de la mejor interrelación entre ambas proyecciones de la política económica.

La política monetaria mantuvo tradicionalmente en Cuba un papel pasivo y de naturaleza expansiva, al existir un cierto automatismo en la forma de cubrir el déficit fiscal y en el otorgamiento de créditos al sistema empresarial. En estas condiciones, la banca mantenía una pobre participación en el mecanismo de regulación de la economía, desempeño que se le atribuía al predominio de la propiedad estatal. No obstante, a la presencia de estos rasgos que caracterizaban el rol de la política monetaria, a partir de los sucesos acaecidos en Europa Oriental, se sumaron diversas modificaciones en el ámbito monetario, en tanto la intervención de la banca tendió a acrecentarse, por supuesto sin llegar a alcanzar el protagonismo que tiene en otras economías.

Las funciones de la banca experimentaron una significativa transformación en la primera mitad de los años noventa, fruto de la reestructuración a que se sometió el sistema bancario nacional en ese período. La ejecución de esta reforma incluyó la creación de la banca central de Cuba y la organización en dos niveles del referido sistema, al tiempo que se deslindaron las funciones de la banca comercial de la universal, y se instituyó la formalización de diferentes instituciones financieras no bancarias que eran inexistentes con anterioridad (Véase el gráfico 3).

Gráfico 3: Organigrama del Sistema Bancario Nacional



\*/ En la provincia de La Habana funcionan de forma integrada las oficinas del BPA y el BANDEC bajo esta denominación de Banco Metropolitano.

La participación activa de la banca en la conducción de la política monetaria y en la conservación de los equilibrios macroeconómicos tendió a acrecentarse a lo largo de los últimos treinta años. Un primer paso fue el abandonar la función de financiador automático del déficit presupuestario y en sus efectos la introducción de la emisión de los bonos soberanos de deuda, los cuales han permitido cubrir las magnitudes alcanzadas por el déficit público desde que se asumió esta práctica en 2015. A esto se suma el abandono de la práctica de la concesión de créditos —a fardo perdido—, es decir, sin grandes restricciones al sistema empresarial, así como la introducción en la práctica de nuevos instrumentos de pago como las letras de cambios y la sistematización de las evaluaciones de riesgo —preferentemente las de tipo de cambio—

El protagonismo relativo de la banca se acrecentó durante el desarrollo del denominado proceso de desdolarización, ya que resultó necesaria la ejecución de un grupo de adecuaciones en los mecanismos bancarios y financieros, constituyendo algunas de las medidas más importante la introducción del empleo obligatorio del peso convertible en las transacciones inter-empresariales y la eliminación de la utilización del dólar, así como la aplicación de un estricto sistema de control cambiario.

Otro aspecto que puede entenderse como notable fue que cesó en sus funciones la Comisión Central de Divisas y en sus efectos fueron creados los Comités de Aprobación de Divisa,<sup>70</sup> los cuales a partir de ese momento fueron los encargados de certificar todas las operaciones en divisas y/o evaluar la pertinencia o no de las mismas.<sup>71</sup>

La aplicación de las decisiones antes descritas condujeron a que el BCC asumiera nuevas funciones de naturaleza de asesoría, fiscalización, supervisión y de tesorería en la misma medida en que comenzó actuar como el centro contable y fiscalizador de la ejecución de la cuasi totalidad de los gastos en divisa del país. En este contexto, fue necesario crear un nuevo sistema de coordinación más estrecho entre el MEP y el BCC, dirigido a compatibilizar todos los movimientos financieros que se vinculan a las prioridades establecidas en el plan, las proyecciones estratégicas de la economía y ajustar los marcos financieros operativos de que deberían disponer las diferentes entidades. Además, adquirió mayor autonomía el manejo de la política monetaria y se mantuvo la regulación mediante la divisa, aunque

---

<sup>70</sup> La Comisión Central de Divisa (CCD) era presidida por el Secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministro y participaban en ella el (BCC) y los ministerios de Economía, Finanzas y Precios, Turismo, Transporte, Inversión Extranjera y de la Industria Básica. Los Comités de Aprobación de Divisa (CAD) asumieron las funciones que realizaba anteriormente CCD. Con posterioridad se instituyó la Cuenta Única de Ingresos en Divisas del Estado. En la actualidad, las funciones de la Cuenta Única las realiza la Cuenta de Financiamiento Central.

<sup>71</sup> Objetivamente esta transformación condujo a una participación más activa del sistema bancario en el cumplimiento de los principales objetivos de la política económica.

evolució la tendencia restituir el enfoque material, tanto en el manejo de las divisas como en las proyecciones del plan.

El rol esencial que había comenzado a desempeñar el sistema bancario comenzó a declinar con posterioridad al año 2006, en tanto el ulterior desarrollo de la crisis de los años 2007-2009, junto a la intensificación del accionar de la política de bloqueo que practican los Estados Unidos, provocaron severas afectaciones en las disponibilidades de liquidez en divisas convertibles. En estas circunstancias, se decidió la introducción en la práctica financiera del país de los certificados de capacidad de liquidez o, más exactamente, de los certificados de liquidez.

En estas condiciones, se interrumpieron las funciones que venía desarrollando la Cuenta Única de Ingresos en Divisa del Estado y en sus efectos fue instituida la Cuenta de Financiamiento Central, la cual asumió los oficios que realizaba la mencionada Cuenta Única e incorporó también determinadas actividades que se efectuaban por la Comisión Central de Divisas.<sup>72</sup>

La minoración relativa del papel de la banca estuvo acompañada por el perfeccionamiento de las estructuras que conforman el sistema bancario nacional. Asimismo, se produjo la actualización de los soportes jurídicos en los que descansaba el funcionamiento del banco central.<sup>73</sup> De hecho, la realización de estos ajustes facilitó la ulterior elaboración de las primeras acciones relacionadas con el ordenamiento monetario y cambiario. Entre las transformaciones que contempla la actualización del modelo económico, se destaca

<sup>72</sup> La Cuenta de Financiamiento Central ocupa un lugar decisivo en la determinación del destino y utilización de los fondos en divisas disponibles en la nación. Por su relevancia, participan en los contactos periódicos varios vice primeros ministros y los ministerios de Economía, Finanzas y Precios, Turismo, Comercio Exterior y la Inversión Extranjera y el Banco Central de Cuba. El Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera es la institución responsable del control de la ejecución de los créditos contratados internacionalmente. Véase. Hay que exportar, en periódico *Juventud Rebelde*, La Habana, 3 de marzo de 2019.

<sup>73</sup> *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2018): Decreto Ley 361 del Banco Central de Cuba, en *Gaceta Oficial* No 58, Extraordinaria 12 de octubre.

el haber iniciado la creación de las condiciones organizativas e institucionales para iniciar gradualmente el proceso de ordenamiento monetario y cambiario, es decir, llevar a vías de efectos el proceso de unificación monetaria y cambiaria.

El arreglo monetario acumula como premisas para su ulterior ejecución la puesta en marcha de las siguientes decisiones: i) la promulgación de los documentos legales que regulan las condiciones contables y de formación de precios que deberán asumir las empresas al suprimirse la dualidad monetaria;<sup>74</sup> ii) la impresión de signos monetarios de mayor denominación, destinados a agilizar la circulación monetaria y los cambios que se derivaran del ajuste cambiario; iii) la autorización de los cobros y pagos de forma simultánea en los dos signos monetarios nacionales —CUP y CUC— en los establecimientos comerciales que operaban exclusivamente con CUC;<sup>75</sup> iv) la legalización de la existencia de diversas estructuras cambiarias en adición a la oficial, cuya finalidad era incentivar los suministros al turismo y a la Zona Especial del Mariel.

La existencia de la diversidad de estructuras cambiarias, lejos de aportar soluciones al entramado financiero cubano, lo que provocó en la práctica fue complejizarlo aún más, en tanto el marco de referencia con el que continuó trabajando el sistema empresarial fue el de 1 CUC = 1 dólar de los Estados Unidos.

En el último trimestre de 2019, como resultado directo del incremento de las tensiones derivadas del bloqueo y de las prevalecientes en el contexto económico y político internacional, el gobierno decidió incorporar al mercado nacional una red de establecimientos comerciales que efectuarían todas sus operaciones en monedas libremente convertibles, cuyos montos monetarios estarán registrados

<sup>74</sup> Ver para mayor detalle. Ministerio de Finanzas y Precios. Resoluciones 19, 20 y 21 de 2014, en la Gaceta Oficial, No.12.

<sup>75</sup> Al concluir 2019 se suprimió la utilización del CUC en los establecimientos gastronómicos subordinados al Ministerio de Comercio Interior (MINCIN), aunque esta medida no forma parte de las aplicadas en los marcos de la unificación monetaria, si tiene determinada incidencia en la dinámica del tipo de cambio informal del CUC.

en tarjetas magnéticas, medida que algunos expertos nacionales han definido como “dolarización magnética”. De hecho, la ejecución de esta decisión condujo a la gradual bancarización de todas las transacciones que involucran la utilización de monedas convertibles y la reducción del mercado monetario doméstico.

La implementación de esta decisión fue congruente con la búsqueda de paliativos a la intensificación del bloqueo, así como con el propósito de evitar que volúmenes no depreciables de recursos monetarios nominados en divisas en manos de la población se gastaran en el exterior. De igual forma, la ejecución de esta decisión intentó facilitar que un porcentaje de las remesas que ingresan a la economía se deposite de forma directa en los referidos instrumentos monetarios. Otro objetivo asociado a las remesas es el intentar convertir las mismas en un factor activo del progreso económico, por ende, que sobrepasen el mero hecho de representar un modo específico de captación de ingresos monetarios.

La apertura de los mencionados establecimientos se realizó bajo la lógica de que se especializarían en la comercialización de efectos electrodomésticos de superior calidad a la media de los que se venden en CUC. Esta decisión estuvo acompañada de la autorización a las personas naturales para realizar de forma directa operaciones de importación, cuyos fines podrían disponer del apoyo de estructuras empresariales pertenecientes al Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera. En complemento, las autoridades monetarias decidieron facilitar la legalización a personas naturales no residentes en el país para crear cuentas en monedas convertibles pero vinculadas a tarjetas magnéticas. Los propietarios de estas cuentas podrán utilizar las mencionadas tarjetas para formalizar operaciones del comercio minoristas y de importación desde Cuba.<sup>76</sup>

El incremento de las tensiones en torno a la capacidad de ingresos financieros externos de la nación, generadas por el retroceso que experimentaron los ingresos turísticos y la ulterior parálisis de

<sup>76</sup> *Gaceta Oficial de la República*. BCC, (2020): Resolución No.73, La Habana.

estos servicios, y las contingencias que tuvieron que enfrentar las exportaciones de bienes y otros servicios, a raíz de la evolución de la pandemia de la COVID-19, implicaron que la dirección del gobierno adicionara a las ventas en moneda libremente convertibles la comercialización de alimentos y de otros bienes de consumos. En consecuencia, se produjo la ampliación del segmento de mercado que opera en monedas libremente convertibles en soportes magnéticos. De igual manera, tendió a acrecentarse la segmentación monetaria y de los mercados que caracteriza la realidad mercantil de la economía cubana.

La evolución de la “dolarización magnética” o de la re-dolarización ha contribuido, desde otra perspectiva, a reactivar de un modo u otro la dolarización de la economía, aunque en el orden práctico esta situación siempre se mantuvo latente con posterioridad a la desdolarización que se desarrolló a partir de 2003. En ese sentido, resulta pertinente profundizar en torno a las siguientes interrogantes: ¿era ineludible llevar a vías de efectos el proceso de desdolarización?; ¿primó el criterio de que era necesario evitar un conflicto con los Estados Unidos por el empleo del dólar?; ¿se llegó a la conclusión de que era reversible la dolarización presente en la economía mediante la utilización de métodos administrativos?

La evaluación de las condiciones en que se asumió la desdolarización era indicativa de que esta constituía un proceso necesario e imprescindible, el cual aportaría como resultado más inmediato el incremento de las reservas financieras de la nación. No obstante, en el desarrollo de las acciones vinculadas a la desdolarización, el tipo de cambio oficial se movió hacia el alza y se produjo la pérdida del inexcusable anclaje de la emisión del CUC con relación al dólar. Dicha pérdida y la ulterior introducción de los certificados de capacidad de liquidez (CL) condujeron en la práctica a que se erosionara el esquema de convertibilidad que dio origen a la aparición del CUC, el cual se introdujo en la circulación monetaria nacional en 1994 con una paridad equivalente con relación dólar estadounidense —1 CUC = 1 USD—.

El funcionamiento del CUC se sustentaba en el régimen cambiario conocido como caja de conversión, similar al que asumió Argentina en los años noventa con su moneda. Este régimen descansaba en el supuesto de que por cada peso convertible en circulación debe haber un dólar de reserva en el Banco Central.<sup>77</sup> Este esquema de emisión monetaria se erosionó con posterioridad al desarrollo de la desdolarización. El debilitamiento del mecanismo de caja de conversión afectó el régimen de tipo de cambio fijo vigente en Cuba, ya que quedó evidenciado que la operatividad del mismo no podía mantenerse funcionando, sin disponer de la cobertura de reservas financieras que lo respaldara.

De otra parte, no cabe la menor duda de que los factores geopolíticos tuvieron un peso de cierta relevancia en la decisión de iniciar la desdolarización. Al respecto, resulta oportuno recordar que Cuba fue excluida de la posibilidad de utilizar este signo monetario a partir de las primeras medidas de bloqueo que aplicó el gobierno de los Estados Unidos. Asimismo, en el momento que se inició la desdolarización, las relaciones de la isla con esta nación transitaban por una coyuntura de creciente confrontación. Además, el grueso de las operaciones de comercio exterior se facturaba en euros. Por último, en el ámbito doméstico se había establecido que los turistas que llegaran al país ajustarían el pago de los servicios en función de la utilización del euro.<sup>78</sup>

Asimismo, se puede estimar que no se sopesaron con la profundidad requerida los siguientes aspectos: i) los ritmos de recuperación económica eran inestables y adolecían de la solidez necesaria; ii) el saneamiento financiero interno presentaba avances, aunque la situación macroeconómica era aparentemente estable sin incluir determinados indicadores del sector externo; iii) persistían los efectos

<sup>77</sup> Vidal Alejandro, Pavel (2010): La crisis bancaria cubana actual, en [www.espaciolai-cal.org.esp](http://www.espaciolai-cal.org.esp), La Habana, p.3.

<sup>78</sup> En 1999, el gobierno adoptó la decisión de que los turistas extranjeros que visitaran Cuba podrían realizar el pago directamente en euros, aunque con posterioridad se convirtió en obligatoria la utilización del CUC.

nocivos asociados al déficit de cuenta corrientes y en general de la balanza de pagos; iv) la capacidad financiera para dar respuesta a las obligaciones externas transitaba por condiciones que se podían definir como complejas; v) se mantenían las dificultades en el acceso al ahorro externo; vi) los niveles en que se encontraba la formación bruta de capital y de la tasa de acumulación no garantizaban el crecimiento sostenido de la economía; vii) las capacidades endógenas de generar ventajas competitivas eran muy restringidas. En estas condiciones, tendieron a adquirir mayor protagonismo los métodos administrativos para enfrentar los niveles alcanzados por la dolarización de la economía.

Por lo tanto, se puede asumir como una conclusión preliminar del análisis de esta problemática que la economía cubana no presentaba las condiciones demandadas para desarrollar el proceso de desdolarización que se inició a partir de 2003. La carencia de un entorno económico favorable para enfrentar un proceso de estas características ofrece la posibilidad de explicarnos por qué un grupo de especialistas nacionales definieron este proceso como *desdolarización institucional*.<sup>79</sup>

El tratamiento de la desdolarización bajo el prisma de desdolarización institucional se puede asumir como indicativo de que la eliminación de la circulación del dólar en las transacciones inter-empresariales y en la población no significó que desaparecieran las condiciones potenciales que posibilitarían a la postre restituir la dolarización, e incluso en una variante diferente a la que regía en el período previo a la desdolarización.

El retorno a la dolarización en su modalidad magnética presenta el hándicap de que la situación del mercado financiero doméstico enfrenta limitaciones inéditas en términos de capacidad de liquidez, coyuntura que condujo a la cuasi total bancarización de todas las operaciones monetarias que presuponen la utilización de divisas,

<sup>79</sup> Lage Codorniu, Carles (2016): Esquema general de política monetaria. En el nuevo escenario de la economía cubana. Op. Cit. p. 55.

lo que de hecho significó interrumpir el normal funcionamiento del mercado monetario local, así como restringir las funciones que realizaba CADECA. Sin embargo, el aspecto más controversial en este contexto fue que el banco dejó de garantizar de forma plena los depósitos bancarios en las referidas monedas, situación que puede concepcuarse como inédita, dado que ni durante la crisis de principio de los años noventa se produjo una situación de esta naturaleza.

Por último, el Banco Central de Cuba, al igual que el que resto de las instituciones ministeriales de la nación, ha delineado un grupo de acciones que responden a la estrategia elaborada por el gobierno para la etapa post-COVID-19. La primera proyección estratégica es que se pretende culminar el ordenamiento monetario y cambiario —transformación que ya se encuentra en desarrollo—. En segundo lugar, se incrementará la capacidad de incidencia del crédito —medida que complementa las previstas a instrumentar en esta esfera por el Ministerio de Finanzas y Precios—. En tercer lugar, se creará un fondo de reserva para enfrentar las diferentes contingencias y los ajustes cambiarios que supondrá la unificación. En cuarto lugar, se pretende mantener control del crecimiento de la liquidez monetaria.<sup>80</sup> En quinto lugar, se pretende fomentar la bancarización.<sup>81</sup> Por último, se aspira a intervenir de forma activa en la modificación de las relaciones monetarias y financieras con la inversión extranjera.<sup>82</sup>

### ***2.3.1. Antecedentes de la unificación monetaria y cambiaria***

La formalización de la dualidad económica y monetaria de la economía cubana respondió a la decisión de despenalizar la tenencia

<sup>80</sup> Wilson González, Marta Sabina, Ministra Presidenta del Banco Central de Cuba (2020): Intervención en el programa televisivo Mesa Redonda, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 28 de julio, La Habana.

<sup>81</sup> Las severas limitaciones en término de liquidez que enfrenta la economía cubana han provocado que la bancarización se haya extendido a niveles inusuales y, sobre todo de limitada efectividad en una proyección a mediano y largo plazo.

<sup>82</sup> Díaz Canel Bermúdez, Miguel, Presidente de la República de Cuba (2020): *Palabras pronunciadas en la Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros*. Op. Cit, p. 2

y uso de las divisas extranjeras en el contexto nacional.<sup>83</sup> La implementación de esta medida estuvo en correspondencia con la profundidad y severidad de shock externo que enfrentó el país a inicios de los años noventa, coyuntura a la cual se hizo referencia en diferentes momentos a lo largo de este estudio.

El establecimiento de la dualidad económica y monetaria estuvo relacionado con la necesidad de explorar nuevas alternativas de ingresos en divisas —por ejemplo, las remesas monetarias provenientes desde el exterior— que con anterioridad no habían poseído ninguna relevancia económica. Al mismo tiempo, se aspiró a crear un esquema monetario y financiero más coherente con la promoción del sector del turismo y que, a su vez, representara un incentivo a la apertura a la inversión foránea que se produjo durante este período.

De igual forma, la formalización de un sistema económico y monetario dual condujo a ajustar el mecanismo de regulación y de funcionamiento económico anclado en la divisa; primero, con relación al dólar de los Estados Unidos y con posterioridad en función del peso cubano convertible,<sup>84</sup> decisión que resultó inevitable adoptar producto de la incapacidad de la moneda nacional —el peso— de cumplir sus funciones monetarias básicas.<sup>85</sup>

La universalización de los mecanismos operacionales de la economía sustentados en las divisas extranjeras —en particular del dólar— contribuyó a que la dualidad monetaria se transformara en un mecanismo de estabilización macroeconómica ante el impacto del shock externo ya señalado, en tanto funcionó como un mecanismo que reflejó de forma más adecuada las señales de precios necesarias para la asignación de los recursos y facilitó también el gradual

<sup>83</sup> Consejo de Estado. Decreto Ley No. 140 Sobre la despenalización de la tenencia de moneda libremente convertible, en Periódico *Granma*, La Habana, 14 de agosto de 1993.

<sup>84</sup> En 1994 se introdujo en la circulación el CUC y su movimiento descansaba en el anclaje de 1 CUC = 1 Dólar USA

<sup>85</sup> Las funciones monetarias de peso se circunscribían a unidad de cuenta, medio de circulación, de pago y de atesoramiento.

avance hacia la mayor disciplina en el sistema empresarial en lo concerniente al empleo de los recursos financieros.

La dualidad económica y monetaria aportó también otros resultados positivos, entre los que cabe señalar: i) anuló los efectos recesivos que se derivaron de las medidas de saneamiento financiero interno que se aplicaron en similar período; ii) facilitó hasta el presente el crecimiento de la economía con bajas tasas de inflación;<sup>86</sup> iii) se produjo el sostenido incremento de los ingresos del segmento del mercado doméstico que opera en divisas y, de ese modo, se transformó en una de las principales fuentes de ingreso en divisas;<sup>87</sup> iv) actuó como un factor de estímulo a los avances que alcanzó el sector del turismo en el período 1995-2003; v) posibilitó incorporar con éxito en la gestión empresarial determinados enfoques y criterios internacionales.<sup>88</sup>

La futura materialización del proceso de ordenamiento monetario y cambiario demanda la obtención de avances reales en la producción de bienes y servicios a nivel nacional, ya que por razones diversas los resultados descritos en los párrafos anteriores se sustentaron en el incremento de las importaciones, lo que es indicativo de

<sup>86</sup> La persistencia de presiones inflacionarias reprimidas están en consonancia con la creciente segmentación que presenta el mercado doméstico —racionado, de libre oferta y demanda, el segmento que funcionaba preferentemente en CUC y los nuevos espacios mercantiles que desarrollan todas sus operaciones en monedas libre convertibles, pero mediante la utilización de tarjetas magnéticas—, el cual se caracteriza también por la significativa segmentación monetaria, situación que no había constituido un factor detonante del incremento de la tasa de inflación, pero de esperar que esta situación se revierta en el contexto de la unificación, al continuar funcionando este espacio de mercado sobre la base de los elevados recargos comerciales y a lo que se adiciona el disponer de las mayores aseguramientos mercantiles, en condiciones en las que es predominante la creciente fluctuación de los suministros en los otros segmentos del mercado nacional —incluido el de producto agropecuarios—.

<sup>87</sup> Los ingresos provenientes de este segmento mercado se lograron estabilizar en niveles superiores a los 3 000 millones de CUC con posterioridad al año 2002, superando por estos resultados a los ingresos provenientes de las exportaciones de bienes en años específicos. Véase. ONE, (2008). *Ventas de la producción nacional con destino a Tiendas y Turismo*. Enero-diciembre, La Habana, febrero.

<sup>88</sup> Véase Marquetti Nodarse, Hiram (2008): *Cuba: Proceso de desdolarización de la economía impacto y perspectiva*, en CEEC, publicaciones 2006-2007.

que este segmento mercado no llegó a desempeñar el rol que se había previsto que jugara en términos de sustitución de importaciones.

De otra parte, al evaluar algunas de las experiencias internacionales de unificación monetaria, se pudo constatar que en todos los casos han respondido a condiciones muy particulares o específicas. Por ejemplo, la creación del euro fue un requerimiento de la profundización del proceso integracionista en Europa Occidental, en cuyo desarrollo se establecieron un conjunto de requisitos y se hizo necesario el alineamiento de varias políticas públicas, como las relativas al manejo de los niveles de endeudamiento público y de la tasa de inflación. La deuda pública de las naciones integrantes de la Unión Europea no podía ser superior al 60% del PIB, mientras que el déficit público no debía exceder el 3% del PIB en cada país, y la tasa de inflación tampoco debía resultar superior al 1,5 puntos de la tasa promedio de los tres Estados miembro con el mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.<sup>89</sup>

Las experiencias acumuladas por Vietnam y la República Popular China representan un referente obligado para Cuba, por supuesto obviando las diferencias que existen entre ambas naciones en términos de la estructura económica y en su capacidad de incidencia en la economía internacional. En ese sentido, cabe apuntar que el ordenamiento monetario en ambos países presentó un grupo de especificidades que estuvieron relacionadas con las circunstancias particulares en que se asumió la ejecución de este proceso. La unificación monetaria en ambas naciones asiáticas logró disponer de un grupo de condiciones económicas que facilitaron la realización de esta compleja transformación: i) en términos macroeconómicos, la República Popular China logró mantener altas tasas de crecimiento económico de forma sostenidas;<sup>90</sup> ii) ambas naciones asiáticas dispusieron de facilidades

<sup>89</sup> Véase para mayor detalle Visintin, Stefano (2007): La integración económica y el crecimiento, teoría y evidencia empírica en la Unión Europea, en *Serie Ensayos*, Instituto de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá de Henares, España.

<sup>90</sup> La República Popular China logró sostener tasas de crecimiento en dos dígitos durante el primer decenio de esta centuria, lo que posibilitó que al cierre de 2014 repre-

en el acceso al ahorro externo —tanto a los créditos internacionales como a la inversión extranjera—;<sup>91</sup> iii) lograron acrecentar los niveles de las reservas monetarias internacionales;<sup>92</sup> iv) conservaron un posicionamiento favorable en el intercambio comercial internacional;<sup>93</sup> v) se asumió como criterio de política gubernamental que los inevitables costos sociales que se derivarían de las medidas asociadas a la unificación solo se podrían mitigar de forma gradual en la misma medida que se logaran mayores progresos en la economía.

Los resultados alcanzados por Vietnam<sup>94</sup> y la República Popular China se pueden evaluar de relevantes. En el caso particular de China, sobresale el hecho de que su moneda —el yuan— hoy integra la canasta de monedas de mayor importancia a escala internacional<sup>95</sup> y que es utilizada por organizaciones financieras internacionales —incluido el FMI— en la realización de disímiles evaluaciones.<sup>96</sup>

sentara por el valor global de su economía el 16,47 del producto bruto mundial. Beinstein, Jorge (2014): Cambios decisivos en el sistema global. Entre ilusiones y guerras desesperadas contra el tiempo, en <https://www.alainet.org>.

<sup>91</sup> China ha constituido durante varios años uno de los principales receptores de inversión internacional y también ha desempeñado un rol relevante como acreedor mundial. Ver para mayor detalle. UNCTAD (2015): *Informe sobre las inversiones en el mundo 2015. Panorama general. Reforma de la gobernanza internacional en materia de inversión*, Ginebra

<sup>92</sup> Las reservas en divisas de China alcanzaron los \$3.2 billones a fines de 2018, según datos del Banco del Pueblo (Banco Central de China), lo que determina que el gigante asiático mantenga el primer lugar mundial por las disponibilidades de reservas monetarias.

<sup>93</sup> La República Popular China se convirtió en el principal exportador de mercancías o de bienes a escala mundial a partir de 2011, liderazgo que aún mantiene.

<sup>94</sup> El arreglo monetario que se efectuó en esta nación dispuso de las condiciones económicas que no eran las ideales para su ejecución, pero el ulterior desempeño favorable de la economía de manera sostenida y por un largo período de tiempo posibilitaron anular las consecuencias negativas que acompañaron a un proceso de esta naturaleza y características.

<sup>95</sup> Molina Díaz, Elda y Eduardo Regalado Florido (2011): *El yuan y su futuro en las finanzas internacionales. ¿Será el yuan la nueva moneda global?* Documento de Centro de Investigaciones de la Economía Internacional (CIEI), La Habana, junio.

<sup>96</sup> En 2014, más de 40 bancos del mundo utilizaban la moneda china como activo de reserva, lo que expresa cuánto ha avanzado la internacionalización de este signo monetario asiático. La relación de naciones que incorporaron el yuan a la estructura de sus reservas fueron: Austria, Noruega, Francia y Lituania en Europa, en Asia: Aus-

El mayor reto que ha enfrentado el desarrollo de la unificación monetaria en Cuba, desde que se produjo el anuncio público de su inicio, es que se mantuvieron condiciones económicas que pueden conceptuarse de complejas, e incluso distantes de los requisitos o circunstancias que demanda la realización de una transformación de esta naturaleza. Al respecto, resulta oportuno destacar que: i) desde la perspectiva macroeconómica se ha conservado la inestabilidad en los ritmos de crecimiento económico e incluso en determinados momentos ha estado presente la propensión al estancamiento; ii) en el contexto de las finanzas externas lo característico ha sido la recurrente presencia de factores que apuntan a la presencia de riesgo de iliquidez;<sup>97</sup> iii) el sector exportador se distingue por el pobre desempeño de las exportaciones de bienes —con marcados retrocesos a partir de 2013—; iv) persisten las presiones que ejerce la restricción externa; v) se mantienen las limitaciones en el acceso al ahorro internacional —tanto de los créditos como de la inversión internacional,<sup>98</sup> entre otros—. Por lo tanto, la evolución de las condiciones para la implementación de la unificación no ha disfrutado de un entorno económico favorable para su materialización sino que, por el contrario, esta situación se complicó aún más antes de que se decidiera su comienzo.

Resumiendo, el desarrollo de la unificación monetaria presentará como *hándicap* adicional que su implementación generará inevitablemente afectaciones, tanto al sistema empresarial como a la población. Este último aspecto actúa como una restricción al accionar gubernamental, ya que resultará muy difícil instrumentar mecanismos compensatorios de alcance general que contribuyan a anular los impactos negativos que se derivarán de la ejecución de una reforma de estas características.

tralia, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Macao, Malasia, Nepal, Pakistán, Singapur y Tailandia y en Sudamérica: Chile, Bolivia y Venezuela, así como de África subsahariana: Kenia, Ghana, Sudáfrica, Nigeria y Tanzania.

<sup>97</sup> El riesgo de iliquidez se desarrolla cuando los vencimientos de deuda se concentran en un período muy corto de tiempo, aunque en el caso de Cuba, además incidieron los bajos niveles de disponibilidad efectiva de divisas.

<sup>98</sup> La dinámica de los flujos de inversión internacional ha sufrido sistemáticamente el impacto de la política de bloqueo que practican los Estados Unidos.

### **2.3.2. El reajuste cambiario**

El ajuste cambiario que acompañará a la unificación monetaria constituye probablemente el ámbito más complicado y el que tendrá la mayor incidencia en la dinámica económica y social de la nación. El desarrollo de la unificación se sustentará en la sustancial devaluación monetaria, ya que se transitará de un tipo de cambio de 1 CUC = 1 dólar de los Estados Unidos a otra en la que 1 dólar = 24 CUP, es decir, se universaliza la estructura cambiaria que empleaba CADECA y las tiendas que desarrollaban el grueso de sus operaciones en CUC.

La modificación de la estructura cambiaria implicará de forma inevitable variaciones en la estructura de los costos relativos y, consiguientemente, un importante movimiento de los precios —mayoristas y minoristas—, es decir, se incorporarán al quehacer económico nacional presiones inflacionarias que se habían mantenido reprimidas por espacio de más de treinta años y que son expresión de otros desajustes estructurales existentes en la economía: en específico, la creciente segmentación que ha mantenido el mercado doméstico.

Resulta oportuno recordar que la legalización de un sistema monetario dual tuvo como uno de sus propósitos explícitos evitar acudir al expediente de las devaluaciones. En ese sentido, se asumió como criterio de política económica mantener sin grandes movimientos el tipo de cambio y, de este modo, tratar de estimular que la evolución de la demanda agregada interna y los precios externos de los productos comerciables internacionalmente, juntos o en forma individual, incidieran en el comportamiento interno del nivel de los precios.<sup>99</sup> Sin embargo, los resultados alcanzados con esta orientación de política posibilitaron que el movimiento de la tasa de inflación se haya mantenido en niveles que han resultado manejables por las autoridades monetarias.

El ordenamiento monetario y cambiario descansará en la eliminación de la circulación del CUC, cuyas funciones se habían erosionado a

<sup>99</sup> Marquetti Nodarse, Hiram (2008): Cuba: Proceso de desdolarización de la economía. Impactos y perspectiva. Op. Cit. p. 7.

raíz de la apertura de los establecimientos que funcionan en base a la “dolarización magnética”. La supresión del CUC, junto con la preservación del límite cambiario que empleaba CADECA, pretende evitar que surjan determinados trastornos —al menos psicológicos— en la transición de un modelo de gestión anclado por un largo período de tiempo en la divisa —por espacio de casi tres décadas— a otro sustentado exclusivamente en el peso, al constituir esta estructura cambiaria la que se ha mantenido por casi veinte años.

Por supuesto, ello no excluye que puedan aparecer determinadas dificultades, dado que se trata de moverse de un tipo de cambio que no representaba un referente real para la gestión empresarial a otro que implica un profundo ajuste funcional, sobre todo en lo atinente al valorar el peso de componentes importados en el desarrollo de la actividad de la empresa, tema que podría resultar tensionante en diferentes organizaciones empresariales, atendiendo a las limitaciones que tiene de manera objetiva el satisfacer la adquisición de un conjunto de insumos en el mercado doméstico.

El nivel que se ha establecido que tendrá la estructura cambiaria al calor de la unificación monetaria y cambiaria<sup>100</sup> ha sido el utilizado por las autoridades monetarias en las transacciones con la población y en el funcionamiento del segmento de mercado que operaba en divisas, como ya se indicó. No obstante, lo más relevante es que este tipo de cambio ha funcionado de un modo u otro como un “tipo de cambio de equilibrio” para la economía en su conjunto, producto de su incidencia en el manejo de las estructuras de los precios internos, por la capacidad recaudatoria, así como por el impacto en el movimiento de la oferta monetaria y de otros agregados monetarios.

Otro aspecto importante relacionado con el tipo de cambio que comenzará a funcionar de forma generalizada en 2021 es que ha sido el

<sup>100</sup> En ámbito académico, se evaluaron múltiples opciones cambiarias antes de que se produjera el establecimiento por las autoridades gubernamentales del tipo de cambio que regiría, al producirse el comienzo del ordenamiento monetario. En este contexto, se destacan las contribuciones realizadas por Humberto Pérez (2016), Joaquín Infante (2017), Rogelio Torras, Juan M. Ferrán (2018) y Alfredo González Gutiérrez (2003).

límite cambiario utilizado por excelencia en el sector no estatal, en particular por los trabajadores por cuenta propia, y en las cooperativas no agropecuarias,<sup>101</sup> en las cuales se empleaba para fijar la remuneración de los trabajadores y en la contratación de diversos servicios. Esta situación tendía a generar grandes diferencias, en términos de ingresos, en relación a los ocupados en el sector estatal, problemática que se pretende solucionar con la reforma salarial que acompañará el ordenamiento monetario y cambiario.

La devaluación que experimentará el tipo de cambio oficial puede conceptuarse de significativa,<sup>102</sup> aunque el principal problema relacionado con el reajuste cambiario sería cómo lograr que este tipo de cambio contribuya a la mejor orientación del sistema empresarial, potenciar las exportaciones y avanzar en la aplicación de un tratamiento diferente a la sustitución de importaciones —más allá de representar la simple sustitución de lo producido localmente por los renglones importados—.

En adición, el ajuste del tipo de cambio deberá ofrecer la posibilidad de evaluar de forma más realista la mejoría de desempeño competitivo en las empresas cubanas, problemática que por sus características en no pocos casos ha constituido un ejercicio caracterizado hasta el presente por resultar más artificial que realista, situación que se estima ha respondido a las propias características del entorno monetario que predominaba en el país.

Resulta oportuno recordar que, a lo largo de los últimos años, se intentó crear un marco de mayor flexibilidad en el manejo de la política de tipo de cambio, pero en el orden práctico ha predominado la tendencia a la coexistencia de diversos tipos de cambio, es decir, ha prevalecido la orientación a la multiplicidad cambiaria que, lejos de constituir un

<sup>101</sup> Este criterio requiere de una evaluación más amplia después de la apertura de los establecimientos que realizan todas sus operaciones en monedas libremente convertibles.

<sup>102</sup> En torno a este último aspecto persiste un creciente debate acerca de los reales impactos que aporta la devaluación. Véase para mayores detalles: Mantey, Guadalupe (2013): ¿Conviene flexibilizar el tipo de cambio para mejorar la competitividad? en *Problemas del Desarrollo*, Vol.175, no.44, octubre-diciembre. Burtein, Ariel, Martin Eichenbaum y Sergio Rebelo (2005): Large Devaluations and the Real Exchange Rate, en *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 113(4).

mecanismo de orientación adecuado al sistema empresarial, contribuyó a complejizar el entorno monetario nacional como ya se indicó anteriormente (véase la tabla 6).

*Tabla 6. Tipos de Cambio Vigentes en Cuba hasta el Año 2020*

<b>Instituciones</b>	<b>Actividades Involucradas</b>	<b>Tipo de Cambio</b>
<b>Ministerio, empresas e instituciones</b>	Operaciones Comerciales y Financieras por Instituciones Estatales	1 CUC = 1 DÓLAR US
<b>Grupo AZCUBA*</b>	Adquisición de Combustible Para los productos no incluidos en la Resolución No.259 MFP	1 CUC = 2 CUP 1CUC = 3 CUP
<b>Turismo</b>	Ventas directas de productores individuales y cooperativas instalaciones turísticas Resolución del Ministerio de Finanzas y Precios 2013	1 CUC = 9 CUP
<b>Zona Especial de Desarrollo del Mariel</b>	Para el cálculo del pago de los Salarios	1 CUC = 10 CUP
<b>Proyectos de Inversión Extranjera</b>	Cálculos del pago a los trabajadores contratados IED	1 CUC = 2 CUP
<b>Casas de Cambios</b>	Transacciones con la Población	1 CUC= 24 CUP 1 CUC = 25 CUP
<b>Tiendas Recaudadoras de</b>	Compra y ventas de servicios a la población	
<b>Divisas y Estableci- mientos Turísticos</b>		1CUC = 25 CUP

Fuente: Nova González, Armando (2020): Cuba: en el umbral de la unificación monetaria y cambiaria, en [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org). 11de febrero.

La existencia de la diversidad de estructuras cambiarias que recoge la tabla 6 podría entenderse como parte del experimento que antecedió a la ejecución del ordenamiento monetario aunque, en opinión de algunos especialistas, la existencia de esta diversidad cambiaria representó en esencia un mecanismo de compensación directa o indirecta al sistema empresarial.<sup>103</sup> Sin embargo, se puede afirmar que la introducción de algunas de las modalidades cambiarias que se relacionan en la tabla 6 respondió a propósitos específicos y también a la búsqueda de un referente cambiario para cuando se decidiera iniciar la unificación monetaria.

Finalmente, la efectividad económica de esta diversidad cambiaria se desconoce, ya que se desconocen los resultados reales que aportó esta orientación de la política cambiaria —la cual perduró por un largo período de tiempo—, en tanto no existe ningún documento público en que se examinen los resultados que se alcanzó con la presencia simultánea de esta multiplicidad cambiaria.<sup>104</sup>

Por las razones antes expuestas, la definición del tipo de cambio que regirá en Cuba a partir de 1 enero permitió estimar los márgenes previsibles en los que se moverían los montos de apoyo fiscal y los subsidios que previsiblemente sería necesario concederle al sistema empresarial<sup>105</sup> y a la población.<sup>106</sup> A esto se añade el proyectar las

<sup>103</sup> Existe el criterio de que esta diversidad de estructura cambiarias funciona en la práctica, como un mecanismo de subsidio al sistema empresarial, el cual intenta suplir los graves problemas que genera la existencia de un tipo de cambio oficial sobrevaluado Véase para mayores detalles Vidal Alejandro, Pavel (2020): *Fórmulas recicladas de los años 90 para reanimar la economía cubana*, en Real Instituto el Cano, 5 de marzo, Madrid, España.

<sup>104</sup> La experiencia internacional acumulada en los últimos años se ha caracterizado por el abandono de la práctica de la coexistencia de la multiplicidad cambiaria. Mientras que en Cuba ha ocurrido todo lo contrario, es decir, esta orientación de política ha persistido con modificaciones puntuales desde las postrimerías de los años ochenta del pasado siglo, período en que se empleaban diferentes tipos de certificados monetarios, hasta la actualidad en que coexisten seis variantes cambiarias, sin incluir el tipo de cambio oficial.

<sup>105</sup> Consejo de Estado. Decreto Ley No.24, Modificativo de la Ley de Presupuesto del Estado para el 2020, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2020): Extraordinaria No.68, La Habana, 10 de diciembre.

<sup>106</sup> Consejo de Estado. Decreto Ley No.24, Del procedimiento transitorio para el cálculo de las pensiones y subsidios de la seguridad social, en *Gaceta Oficial de la República de*

probables metas de inflación que sería necesario establecer, aspecto que es totalmente nuevo para la isla caribeña.<sup>107</sup>

La devaluación cambiaria incidirá con fuerza en la estructura de los precios relativos y, consiguientemente en las posibilidades de determinar los niveles de rentabilidad empresarial, e incluso podría generar presiones fiscales adicionales, en tanto es previsible que se produzca un incremento de los requerimientos de recursos financieros que deberán destinarse a compensar a las empresas que resulten afectadas de forma directa por la devaluación.<sup>108</sup> La ejecución de la devaluación provocaría que un segmento reducido del sistema empresarial se podría ajustar sin grandes complicaciones a la nueva estructura de los costos relativos que se derivarían del ajuste cambiario. Otro segmento requeriría de volúmenes apreciable de subsidios, mientras que el resto de las empresas estarían cercanas al umbral de la quiebra.

En evaluaciones recientes referidas a qué coeficiente de empresas podrían resultar afectadas por la unificación, se estima que un 30% se verían afectadas por el ajuste que se derivaría del desarrollo de esta compleja transformación.<sup>109</sup> No obstante, este coeficiente es relativamente bajo dado que, solo en La Habana, se estima que a más del 50% de las empresas de subordinación local les resultará difícil ajustarse a los nuevos requerimientos que impone el ordenamiento monetario. Además, si se incluye en este análisis los niveles de

---

*Cuba* (2020): Extraordinaria No.68, La Habana, 10 de diciembre. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (2020): Resolución 28, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2020): Extraordinaria No.69, La Habana, 10 de diciembre.

<sup>107</sup> Un interesante análisis de este tema se puede consultar en García Solanes, José y Fernando Torrejón Flores (2012): La fijación de metas de inflación da buenos resultados en América Latina, en *Revista de la CEPAL*, No.106, abril.

<sup>108</sup> En presupuesto aprobado para el 2021 se prevé destinar 18 000 millones de pesos para apoyar aquellas empresas que presenten dificultades para ajustarse al ordenamiento monetario y cambiario. Bolaños Weiss, Meisi (2020b): Ministra de Finanzas y Precios, Presupuesto para 2021 confirma su carácter eminente social. Op. Cit.

<sup>109</sup> Marino Jorge, Marino (2020): Jefe de la Comisión de los Lineamientos de la Política Económica. ¿Cómo impacta la tarea ordenamiento en la asistencia social y algunos servicios sociales?, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 11 de enero, La Habana.

descapitalización y obsolescencia tecnológica<sup>110</sup> que afectan a la totalidad del entramado empresarial, la evaluación de estos indicadores ofrece la posibilidad de estimar que el coeficiente de las empresas que sufrirán el impacto directo de la devaluación podría abarcar más del 45 %.

La estimación del tipo de cambio real es otro de los temas que se derivan del análisis de los ajustes introducidos en estructura cambiaria vigente en la actualidad. En ese sentido, el referido tipo de cambio se podría calcular en función de la siguiente fórmula: Tipo real de mercado = Tipo Oficial + Margen – Inflación Esperada. Por supuesto, la aplicación de esta ecuación en el caso de Cuba requiere disponer de la tasa de inflación esperada y de los márgenes con que trabajaría, ambos aspectos solo se podrán considerar después de que transcurran los primeros meses de la puesta en marcha del ordenamiento, aunque en el orden práctico se puede indicar que el tipo de cambio real es superior a la cota cambiaria que se ha generalizado.

Entre las diferentes medidas que incluyó la estrategia trazada por el gobierno para la etapa post-COVID-19, se destaca el privilegiar la obtención de una capacidad de respuesta superior en la industria nacional y en otros sectores de la economía, a la par que se fija como principio inviolable la minoración de las importaciones, proyección que no solo responde a la identificación de los volúmenes que se importan, sino que se han establecido determinados niveles de auto-sustentabilidad a escala de las diferentes ramas y sectores de la economía, pero en la consecución de este propósito se consideran como decisivos los cambios que introducirá el ordenamiento monetario y cambiario.

La modificación aplicada al tipo de cambio oficial que rige desde el 1 de enero de 2021 se pretende que conserve las ventajas que

<sup>110</sup> Una interesante evaluación de la evolución del proceso de descapitalización que ha experimentado la economía cubana se puede encontrar en: Vidal Alejandro, Pavel (2017): ¿Qué lugar ocupa la economía cubana en la región? Una medición a la tasa PPA de las brechas de ingreso y productividad, en *Resumende Políticas* No IDB-PB-269, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, noviembre.

aporta el tipo de cambio fijo, aunque incorpora también ciertos márgenes de flexibilidad, dado que se ha previsto que esta estructura no se mantenga inamovible por un largo período de tiempo, sino que se ajustará en función de cómo evolucionen las condiciones de la economía internacional y por los requerimientos propios que demande el sector exportador doméstico. En relación a este tema, cabe destacar que no es una tendencia exclusiva de Cuba, sino que por el contrario es la fórmula que se aplica en otras naciones.<sup>111</sup>

A escala internacional es posible identificar diversas modalidades cambiarias, cuya utilización de forma activa está relacionada con el desarrollo de la crisis del sistema monetario que se asumió en Bretton Woods, el cual fue instituido antes de que culminara la Segunda Guerra Mundial. Los principios en que se sustentó este sistema desde su creación respondían al predominio del sistema de tipo de cambio fijo. La ruptura del sistema de Bretton Woods provocó que se erosionara la utilización de los tipos de cambio fijo, y en sus efectos emergieron diversas modalidades cambiarias: tipo de cambio fijo dentro de bandas de fluctuación, sistema de banda, libre flotación, flotación flexible, flotación controlada o regulada, caja de conversión, entre otras. A pesar de esta diversidad de tipos de cambio, se mantuvo la tendencia preservar el tipo de cambio fijo como eje del funcionamiento de las relaciones monetarias y financieras a escala internacional.

En Cuba, como se indicó anteriormente, se asumió el sistema de caja de conversión, cuya implementación no supuso abandonar el régimen de cambio fijo, aunque la manera en que funcionó la caja de conversión representó en realidad un mecanismo extremo de sostener el tipo de cambio fijo:<sup>112</sup> primero, por las dificultades que surgie-

<sup>111</sup> A raíz de la erosión del Sistema de Bretton Woods se generalizó a escala internacional la tendencia a flexibilizar el tipo de cambio, pero en la inmensa mayoría de los países se ha intentado también mantener en determinado rango la movilidad el tipo cambiario, atendiendo a las implicaciones que están asociadas a libre movilidad de este estratégico componente de la política monetaria.

<sup>112</sup> Vidal Alejandro, Pavel (2010): La crisis bancaria cubana actual. Op. Cit, p. 2

ron en la disponibilidad de las reservas financieras que respaldarían esta opción cambiaria; segundo, la introducción de los CL representó en el orden práctico que el CUC había perdido la capacidad de libre convertibilidad con relación al dólar de los Estados Unidos, al menos en el ámbito empresarial. La persistencia de esta situación afectó de forma directa los fundamentos en los que se sustentaba la gestión empresarial, en tanto se vio forzada a emplear un referente monetario que carecía de valor efectivo.

El mayor desafío que enfrenta la adecuación cambiaria aplicada es que la misma coadyuve en términos efectivos a dinamizar las exportaciones tanto de bienes como de servicios.<sup>113</sup>

La lógica que se asumirá en el manejo de la política de cambio se ajusta de un modo u otro a diversas propuestas realizadas por especialistas del BCC, en cuyas recomendaciones se sugiere la necesidad de introducir un grupo de modificaciones en política cambiaria, de forma tal que contribuyan al reposicionamiento del manejo de tipo de cambio, como un instrumento estratégico en la toma de decisiones a escala empresarial y gubernamental. Entre las aportaciones realizadas, se destacan las siguientes: i) concluida la unificación monetaria y cambiaria se deberá trabajar en función de avanzar en el proceso de convertibilidad de la moneda; ii) reconstruir la credibilidad de sistema monetario apoyándose en la conservación del tipo de cambio fijo; iii) el régimen cambiario deberá moverse con posterioridad hacia la flotación de la moneda en función del comportamiento del mercado;<sup>114</sup> iv) ampliar la autonomía de la política monetaria.<sup>115</sup>

<sup>113</sup> La experiencia internacional ha permitido comprobar que las devaluaciones cambiarias no impactan de inmediato en la dinámica de las exportaciones, por el contrario, en algunas naciones se ha requerido de un largo período de tiempo para obtener respuestas en el sector exportador.

<sup>114</sup> La carencia de un mercado monetario desarrollado y la inconvertibilidad del peso cubano limitarán en primer momento las posibilidades de que el tipo de cambio pueda adecuarse a los movimientos que se produzcan en el mercado internacional.

<sup>115</sup> Vidal Alejandro, Pavel y Omar Everleny Pérez Villanueva (2016): La reforma monetaria en Cuba hasta el 2016: entre gradualidad y “big bang”, en Brookings Institution y la Universidad de la Habana, december.

En similar proyección se encuentra la propuesta de contemplar la opción de utilizar el sistema de canasta de moneda para establecer el tipo de cambio. En esta proposición, se contemplaba utilizar el tipo de cambio fijo como mecanismo de transición hasta que se logre la gradual adaptación al manejo de otras posibilidades cambiarias. La introducción de esta modalidad cambiaria contempla la realización de un grupo de adecuaciones en el área de política monetaria del BCC, sobre todo la de rescatar la necesaria autonomía.<sup>116</sup>

En complemento a las propuestas anteriores, otros especialistas de esta institución propusieron que el ordenamiento monetario y cambiario deberá ir acompañado de un grupo de acciones dirigidas a fortalecer la institucionalidad de la política monetaria en paralelo a la consolidación de esquema de coordinación macroeconómica que existe entre los organismos globales de la economía —el Ministerio de Economía y Planificación, Ministerio de Finanzas y Precios, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el Banco Central de Cuba— y el establecimientos de normas que permitan delimitar claramente funciones fiscales y monetarias en las instituciones pertinentes.<sup>117</sup>

Las adecuaciones que serán introducidas en el sistema cambiario provocarán, inexorablemente, movimientos en los indicadores de la circulación monetaria, los cuales por diversas razones han tendido a incrementarse en los últimos años, tanto en respuesta a la evolución de la unificación monetaria como a la ampliación de la presencia del sector no estatal en la economía. La evolución de ambos procesos ha implicado el incremento de la circulación y la emisión monetaria, el cual llegó a representar el 58% del PIB al culminar 2019.

<sup>116</sup> Hernández Roque, Eduardo (2011): *Elección cambiaria. Propuesta para Cuba*. Tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias Económica, La Habana.

<sup>117</sup> En la actualidad es común que las principales instituciones ministeriales —el Ministerio de Economía Planificación, Ministerio de Finanzas y Precios y el Banco Central— realicen ambas funciones. Ver para mayor detalle Lage Codorniu, Carlos (2016): *Esquema general de política monetaria. En el nuevo escenario de la economía cubana*. Op. Cit, p. 133.

El necesario acrecentamiento de la emisión monetaria ha traído aparejada de forma paralela (véase la tabla 7) la reactivación de un viejo problema, que es el relativo al incremento de la liquidez en circulación sin el correspondiente respaldo mercantil. El referido incremento se ha transformado en un aspecto consustancial a la unificación monetaria y cambiaria, al formar parte de este proceso el reordenamiento de los ingresos, que incluye aumento significativo en los pagos de los salarios, pensiones y de los acogidos al régimen de la seguridad social.

*Tabla 7: Indicadores de la Circulación Monetaria 2013-2018 (en millones de pesos)*

<b>Años</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Total</b>
Entradas (Ingresos)	53 326	59 469	63 972	63 972	75 175	85 390	401 304
Salidas (Egresos)	54 000	63 449	72 056	72 056	85 197	93 360	440 118
Emisión Desemisión	674	3 980	8 084	8 084	10 022	7 970	38 814

Fuentes: ONEI (2019): Anuario Estadístico de Cuba 2018. Nova González, Armando (2020): Cuba: en el umbral de la unificación monetaria y cambiaria, en [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org), 11 de febrero, Madrid, España.

La supresión del régimen de dualidad económica y monetaria provocará un inevitable ajuste en el sistema de precios —mayoristas y minoristas— como resultado natural del arreglo cambiario que se producirá. En esas circunstancias, las posibilidades de acudir a la variante de los precios topados o administrados solo resultarán viables si se logra respuestas superiores en la producción de bienes y servicios, porque de lo contrario las transacciones en el mercado informal se acrecentarán sustancialmente.

Un fenómeno que ha evolucionado con fuerza es el alza significativa de los precios de diversos renglones en los espacios mercantiles que teóricamente se rigen por el libre movimiento de la oferta y la demanda, propensión que ha estado favorecida por las restricciones de ofertas que han sido predominantes en los últimos años. Además, este desempeño podría agudizarse por los impactos que se derivarán del ordenamiento monetario, en particular la tendencia al incremento generalizado que ha generado el desarrollo este proceso y que solo se podrá mitigar en términos de corto plazo con la aplicación del esquema de los precios administrados o topados.<sup>118</sup>

Otro ámbito que experimentará cambios sustanciales es la política de subsidios, que ha mantenido de forma invariable hasta el presente el gobierno, ya que se ha comenzado a transitar del sistema generalizado de la concepción de subsidios a bienes y servicios a la compensación a personas, como se indicó en el primer capítulo. En ese sentido, se ha producido un significativo reajuste en los subsidios que se le conceden a la población mediante la canasta básica alimenticia, la cual ha sido modificada sustancialmente producto de los cambios aplicados al tipo de cambio y en la estructura de los ingresos.

La reducción de sistema de subsidio generalizado que recibe la totalidad de la población cubana puede conceptuarse como un paso inevitable y además necesario, no solo en respuesta a la unificación monetaria, sino que debe entenderse también como un requerimiento de desarrollo perspectivo de la sociedad cubana. Sin embargo, la evolución de esta decisión estará vinculada a la incorporación de nuevas contradicciones sociales al panorama nacional, en tanto la estratificación social que caracteriza a la sociedad cubana en la actualidad tenderá a profundizarse, con independencia de los esfuerzos gubernamentales para no dejar a nadie carente de apoyo, es

<sup>118</sup> Véase para mayores detalles Consejo de Ministros. Acuerdo de Adecuación de los Precios Minoristas y Tarifas, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2020): Extraordinaria No.68, La Habana, 10 de diciembre, pp. 54 .59.

decir, propiciar a todos los miembros de la sociedad un mínimo de protección.

Una condición cardinal que debió acompañar la variación de la política de subsidios es que se requería mejorar, en ciertos aspectos, la calidad de los bienes y servicios que se le ofertan a la población. Por el contrario, se aplicó el ordenamiento monetario sin introducir ninguna mejoría en los mencionados ámbitos. Por consiguiente, la unificación monetaria ha comenzado a transcurrir mediante las tradicionales insuficiencias que han caracterizado a la cuasi totalidad de la oferta de bienes y servicios que se le ofrecen a la población. A lo antes expuesto se adiciona también la persistente inestabilidad en la oferta de bienes y servicios en términos cuantitativos. Una singularidad de esta situación es que todo apunta a que no resultará reversible en el corto plazo. Por tales razones, el desarrollo de la unificación monetaria deberá verificarse no solo en condiciones económicas complejas por los diferentes aspectos que se han analizado a lo largo de este texto, sino también porque su ejecución se realizará en un contexto lastrado por las deficiencias que se han acumulado en ambos ámbitos, tanto desde la perspectiva cualitativa como cuantitativa.

Otro aspecto en que las autoridades gubernamentales confían es que esperan que la devaluación se convierta en un factor que incentive la mejoría de la eficiencia a escala empresarial y, por ende, a que se incremente el nivel de rentabilidad. Al mismo tiempo, se estima que se transformará también en un mecanismo que estimule el incremento de las exportaciones y la sustitución de importaciones, las cuales representan en ambos casos prioridades de la política económica en las condiciones actuales.

El probable incremento de la sustitución de importaciones se relaciona con los impactos que se derivarán del encarecimiento que experimentarán las importaciones, cuyo resultado presionará a la búsqueda de soluciones en el mercado nacional; sin embargo, aún no existen las condiciones para que este tipo de automatismo funcione. En general, en cuanto a los previsible impactos de la devaluación

en lo atinente a las posibilidades de incrementar las exportaciones y acrecentar la sustitución de importaciones, se puede prever que se obtendrán resultados tangibles solo en el mediano plazo.

## **2.4. Perfeccionamiento de la política de apertura externa**

### ***2.4.1. Importancia del incremento y diversificación de las exportaciones***

El desempeño del sector exportador ha constituido históricamente un área de creciente relevancia estratégica para la economía cubana, aspecto que es común con otras economías en vías de desarrollo. La preeminencia que se le confiere al mencionado sector responde a la incapacidad estructural que tienen estas naciones para desarrollar de forma autónoma el proceso de reproducción ampliada.

En diferentes estudios empíricos relacionados con la evolución de las exportaciones en las economías en desarrollo se ha podido constatar que, en aquellas naciones que han alcanzado sostenidos crecimientos de las exportaciones, como norma se han obtenido los siguientes resultados: i) estímulos al incremento de los ritmos de dinamismo económico; ii) la mejor asignación de los recursos; iii) se han producido transformaciones profundas en el patrón nacional de ventajas comparativas; iv) se ha acrecentado la introducción de nuevos rubros para la comercialización internacional; v) tendió a fomentarse el cambio tecnológico; vi) ha constituido un factor de estímulo a estos progresos la ampliación de los flujos de inversión extranjera.

Un rasgo que caracteriza las posibilidades de consolidación del actual proceso de crecimiento de la economía cubana es que enfrenta el reto de que ha persistido de forma recurrente la inestabilidad en el desempeño del sector exportador tanto de bienes como de servicios. Por consiguiente, la evolución del referido sector, lejos de favorecer las tendencias que estimulen la mejoría de los resultados de la

economía nacional, ha contribuido a que predomine la propensión a su deterioro.<sup>119</sup>

Las exportaciones de bienes sufrieron una severa contracción con posterioridad a 1990, tendencia que perduró hasta 2008, año en que los resultados alcanzados representaron aproximadamente el 68% del nivel obtenido en 1990. La mejoría que se alcanzó en el desempeño exportador de bienes perduró hasta 2012,<sup>120</sup> momento en que se consiguió superar en un 3% las cotas que se habían conseguido en 1990. Sin embargo, a partir de 2013 se inició un nuevo período de decrecimiento de las ventas internacionales de mercancías, acumulándose un descenso de 61% en 2019 en relación a 2013.<sup>121</sup>

El desempeño desfavorable de la comercialización internacional de mercancía tendió a agravarse de forma ostensible en el contexto de la evolución de la pandemia de la COVID-19, en tanto las exportaciones de bienes se contrajeron en un 29,8% en el período enero-mayo de 2020, mientras que en este último mes el descenso acumulado alcanzó el 51,6%<sup>122</sup>. En ese sentido, se estima que el retroceso global de las exportaciones supere el 20%, mientras que las importaciones podrán sobrepasar el 25%, lo que implicaría, en el caso de las ventas internacionales de bienes, retroceder a los mismos niveles que se obtuvieron en 2000 y las compras externas a las cotas que se obtuvieron en 2005.

En contraste al desempeño de las ventas internacionales de bienes, la comercialización internacional de los servicios acumuló un desempeño favorable que se extendió desde 1990 hasta 2011. Con

<sup>119</sup> Marquetti Nodarse, Hiram (2006): Cuba. Importancia actual del incremento de las exportaciones, en Omar Everleny Pérez Villanueva. et. el. *Reflexiones sobre la economía cubana*, La Habana: Editorial Ciencias Sociales.

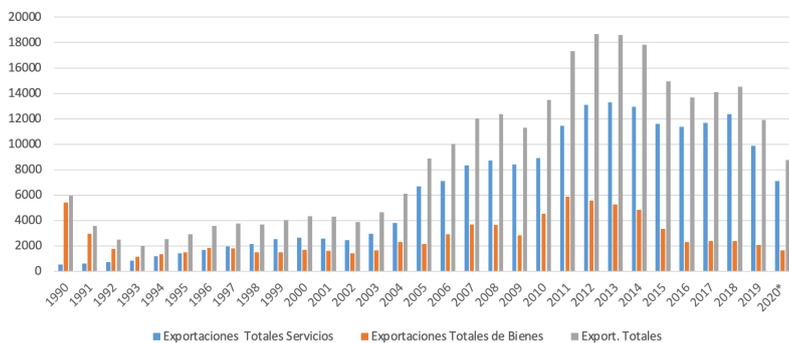
<sup>120</sup> Se estima que los avances que se lograron en las exportaciones de bienes entre 2010 y 2014 estuvieron determinados por el peso que adquirieron las exportaciones de hidrocarburos en las ventas internacionales en esos años.

<sup>121</sup> En el período que comprende desde el año 2012 hasta 2019 las exportaciones de bienes experimentaron un retroceso de 3 515 millones de pesos. Cálculos realizados con base a ONEI, (2020): *Anuario estadístico de Cuba 2019*. La Habana: Editorial Estadística.

<sup>122</sup> CEPAL (2020b): *Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística*. Santiago de Chile, 6 de agosto.

posterioridad a esta fecha, comenzó a presentar altas y bajas, es decir, que presentó un desempeño caracterizado por las sistemáticas fluctuaciones. Los progresos iniciales en la comercialización de servicios respondieron a los avances que ocurrieron en el sector de turismo, a lo que se adicionó ulteriormente el acelerado crecimiento que experimentaron las ventas internacionales de los servicios profesionales (véase el gráfico 4). Otro aspecto sumamente importante, relacionado con los crecimientos de las exportaciones de servicios, es que los ingresos aportados posibilitaron cubrir integralmente el déficit del balance comercial de bienes.

*Gráfico 4: Evolución de las exportaciones de bienes y servicios 1990-2019 (en miles de pesos)*



\*/ Datos estimados.

Fuentes: Cálculos realizados con base a ONEI (2020): Anuario Estadístico de Cuba. Op. Cit. pag: 8. ONE: varios años.

Diversos análisis realizados en torno a la evolución del sector externo de la economía cubana han permitido corroborar que la actividad económica de la isla caribeña reacciona con mayor intensidad

al comportamiento de las importaciones que a la incidencia de otras variables. Asimismo, se han realizado estimaciones en las que se demuestra que, para lograr un crecimiento del 1% del PIB, se demanda un incremento de las importaciones en el orden del 2%.<sup>123</sup>

En otras indagaciones se ha evidenciado que la evolución de la elasticidad de las importaciones con relación al PIB no ha sido siempre la misma a lo largo de los últimos sesenta años, por el contrario, se han producido variaciones importantes, según el sub-período objeto de análisis, como se puede apreciar en la tabla 8. Sin embargo, lo más importante que aportan estos análisis es que ratifican la marcada dependencia de la economía cubana de las compras externas.

*Tabla 8: Resumen de los Estudios Empíricos sobre la Elasticidad PIB de las Importaciones*

<b>Estudios</b>	<b>Valor estimado y períodos objeto de evaluación</b>
Moreno-Brid (2000)	4,11 (1985-1998)
Mendoza y Roberts (2000)	1,7 (1975-2000)
Cribeiro y Triana (2005)	3,14-6,79 (1960-2004; 1990-2004)
Mañalich y Quiñones (2004)	2,88 (1975-2000)
Alonso y Sánchez-Egozcue (2005)	2,42 (1960-2000)
Vidal y Fundora (2007)	3,06 (2005)
Quiñones (2012)	1,5-2,0 (1970-2009)

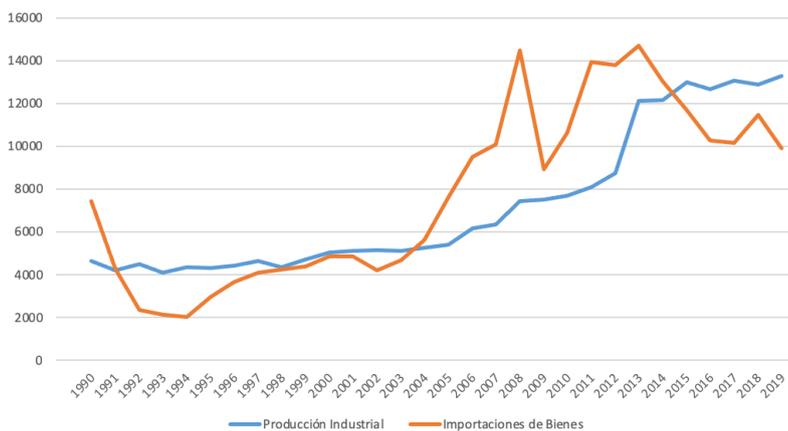
Fuente: Tabla exacta tomada de Torres, Ricardo (2018): Manufactura, restricción externa e integración productiva doméstica, en Betsy Anaya Cruz e Ileana Díaz

<sup>123</sup> Quiñones, Nancy (2012): *El Déficit Externo de Cuba en 1990-2009. Un análisis desde la sostenibilidad*, Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, Facultad de Economía de la Universidad de La Habana, La Habana.

Fernández (Compiladoras). *Economía cubana: entre cambios y desafíos*. La Habana: Editado por el Instituto de Investigación Cultural Juan Marinello, p.33

La minoración de la dependencia importadora de la economía cubana debe entenderse como un ejercicio complejo y de difícil materialización de forma global. Este aspecto se sustenta en las siguientes criterios: i) los coeficientes de abastecimiento de recursos importados son muy diversos entre los diferentes sectores y ramas; ii) el autoabastecimiento pleno se logra en un reducido número de renglones productivos; iii) existen insumos vitales que la satisfacción de la demanda doméstica requiere —y requerirá en el futuro— de un 100% de su adquisición en el exterior; iv) el deterioro que acumula la planta productiva y el sector industrial ha constituido un incentivo directo a las compras externas (véase el gráfico 5).

*Gráfico 5: Evolución de la producción industrial y de las importaciones 1990-2019 (en millones de pesos)*



Fuentes: Cálculos realizados con base a: ONEI (2020); Anuario Estadístico de Cuba 2019. Op. Cit. ONE varios años.

Ciertamente, una de las mayores restricciones estructurales que enfrenta la economía cubana es la creciente dependencia de las importaciones, cuya incidencia tiende a acrecentarse producto de los problemas de integración interna que aún conserva la economía, de ahí la preeminencia que se le concede en la actualidad desde la perspectiva gubernamental al afianzamiento de los encadenamientos productivos y al cierre de cadenas productivas. En relación a esta problemática se ofrece un grupo de consideraciones al concluir este epígrafe.

De otra parte, al revisar los resultados alcanzados en pro de la diversificación de las exportaciones a lo largo de los últimos tres decenios, se evidencia la realización de un creciente esfuerzo en relación a este tema. Sin embargo, lo cierto es que, por diversas razones, no se ha logrado estabilizar los avances en esta dirección y se han concentrado los mayores progresos en los resultados alcanzados por la industria biofarmacéutica,<sup>124</sup> rama industrial cuya oferta se caracteriza por presentar un alto grado de regulación internacional, además de que requiere cumplimentar requisitos muy superiores a los de otros rubros exportables. A esto se añade la necesidad de realizar pruebas de campo o de comprobación de la efectividad por un determinado período de tiempo, es decir, probar la solidez aproximada del medicamento en cuestión, transitar por el engorroso proceso de registro clínico de los nuevos fármacos<sup>125</sup> y también de las patentes internacionales o locales que amparan la obtención de los referidos productos.<sup>126</sup>

El impacto de las ventas internacionales de la industria biofarmacéutica ha sido significativo en la dinámica de comercialización

<sup>124</sup> Esta situación involucra tanto a los bienes como a los servicios. Mañalich Gálvez, Isis (2010): *Impacto de las exportaciones de bienes y servicios en el crecimiento de la economía cubana, 1960-2007*. Tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias Económicas. La Habana.

<sup>125</sup> En relación a este aspecto se sugiere consultar Göransson, Bo and Carl Magnus Palsson (2011): *Biotechnology and Innovation Systems, Research Policy Institute, Lund University, Sweden*, International, development Research Centre.

<sup>126</sup> A inicio de los años noventa esta industria solo había logrado registrar tres nuevos productos, mientras al cierre de este decenio ya sobrepasaban los treinta renglones y en 2018 había alcanzado más de 300 rubros. Además, había realizado la transferencia de tecnologías de forma exitosa a varias naciones.

internacional de los denominados rubros no tradicionales; de hecho, es la rama que ha contribuido con la mayor cantidad de nuevos renglones exportables, cuyas aportaciones explican los progresos que se alcanzaron en las ventas mundiales de los rubros no tradicionales a lo largo de los últimos treinta años.<sup>127</sup> Al finalizar 2019, esta industria disponía de una cartera de renglones exportables —algunos de carácter exclusivo— superior a los trescientos rubros, además mantenía contratos de comercialización con 43 países y había logrado patentar más de 2400 nuevos productos.<sup>128</sup>

Los avances que ha logrado la industria biofarmacéutica a lo largo de los últimos años deben entenderse como el resultado de la aplicación de una orientación de la política industrial en la que se ha logrado integrar satisfactoriamente factores nacionales —incluida la integración de aspectos propios de la cultura y la práctica local— con el aprovechamiento efectivo de la experiencia internacional.<sup>129</sup> A estos elementos, se adiciona: i) el desarrollo de un creciente esfuerzo en la formación de capital humano; ii) la creación de capacidades propias de transferencia de tecnologías y conocimientos; iii) el avance ostensible en el proceso de internacionalización empresarial; iv) la formalización de alianzas con varias de las principales compañías de este sector a escala mundial.

Otro aspecto importante es que la industria farmacéutica y biotecnológica contribuyó a impulsar aquellas actividades industriales vinculadas a los nuevos derroteros de la revolución científica y tecnológica. Por consiguiente, en la consecución de estos resultados

<sup>127</sup> Mauri Pérez, Mayda (2014): *La industria biotecnológica en Cuba. Bases estratégicas de su desarrollo y sostenibilidad*. Tesis en opción a Título de Doctor en Ciencias Económicas, La Habana. En este documento se analiza de forma exhaustiva esta problemática.

<sup>128</sup> Crean BioCufarma Innovations, empresa conjunta de BioCubaFarma y SG Innovations, en periódico *Granma*, 3 de agosto de 2020, La Habana, p.4.

<sup>129</sup> En opinión del destacado economista Danik Rodry el adecuado manejo de los factores culturales y otro asociado a la idiosincrasia del país tiene un peso significativo en el diseño de las políticas industriales. Rodrik, Danik. (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press.

han coadyuvado a la creación de un grupo de condiciones que a la postre deberán facilitar, de un modo u otro, la participación de Cuba en la nueva etapa de la revolución industrial y su irrupción en el fomento de la industria 4.0.<sup>130</sup> (véase la tabla 9).

*Tabla 9. Principios Generales del Desarrollo de la Industria Farmacéutica y Biotecnológica*

<b>Principios Generales</b>	<b>Resultados</b>
1. Creciente apoyo material y financiero por parte del gobierno, junto al conveniente aprovechamiento de las posibilidades de los esquemas de integración en que estaba insertado.	1. Se transformó el sector que lideró el desarrollo tecnológico y las posibilidades de innovación en el país.
2. La promoción del accionar estratégico a mediano y largo plazo.	2. La introducción y gradual promoción de servicios de alta tecnología o afines a este tipo de actividad.
3. Probada eficacia de los mecanismos aplicados para elevar la competitividad —únicos en el contexto de la economía cubana—.	3. Consolidación de un núcleo endógeno de innovación, de generación de nuevas tecnologías y avances científicos.
4. El desarrollo de una estrategia de negocio que ha combinado de forma coherente las acciones de transferencia de tecnología, inversión internacional y la formalización de alianzas estratégicas.	4. Creación de capacidades científicas y tecnológicas sólidas que han propiciado que la oferta de bienes y servicios disfrute del reconocimiento internacional.

<sup>130</sup> Véase para mayor detalle Pernías Peco, Pedro A (2017). Nuevos empleos, nuevas habilidades: ¿Estamos preparando el talento para la cuarta revolución industrial?, en *Información Comercial Española*, No. 898, septiembre-octubre, Madrid.

5. Proyección sectorial sustentada en el empleo de la prospectiva estratégica.	5. Avances sostenidos en el proceso de internacionalización empresarial.
6. El desarrollo de una estrategia activa dirigida alcanzar el mayor nivel de integración a la economía nacional.	6. La ampliación de las relaciones intra e inter sectoriales. Fomento de nuevos encadenamientos productivos
7. Interacción orgánica entre las estructuras ministeriales y empresariales que participan en este sector	7. Ha posibilitado la contratación internacional de procesos integrados de conocimiento.
8. La formación y desarrollo de capital humano, junto a la aplicación de un sistema de incentivo eficaz.	8. Progresos ostensibles en la formación y desarrollo del capital humano. Generalización de la gestión del talento humano.
9. El desarrollo de un marco organizacional distintivo o diferente al resto de las actividades económica en el país.	9. El fomento de capacidades de gestión en función de proyectos y de forma descentralizada.

Fuente: Elaboración propia por el autor.

Las capacidades de investigación y desarrollo que ha fomentado esta industria contribuyeron a que desempeñara un rol decisivo<sup>131</sup> en el aporte de fármacos de última generación —algunos comercializados internacionalmente—,<sup>132</sup> en la realización de labores de

<sup>131</sup>. Los orígenes de la industria se remontan a 1979, año en que fue necesario enfrentar otra pandemia que fue la acelerada expansión del dengue en la nación. Ver para mayor detalle Lage Dávila, Agustín y otros (2020): La industria biofarmacéutica cubana en la pandemia de COVID-19, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 10 de agosto, La Habana.

<sup>132</sup> Entre los fármacos que han sido incorporados al enfrentamiento de la COVID-19 se encuentran los siguientes: la biomodulina -T (inmunomodulador de origen natural), herbertrans (factor de transferencia), herberon (formulación nasal de IFN alfa-2<sup>a</sup> humano recombinante), jusvinza, péptido inmunomodulador e itolizumab (anticuerpo monoclonal anti-CD6. Véase. La industria biofarmacéutica cubana contra la COVID-19, en periódico *Granma*, 11de agosto de 2020, La Habana, p. 5.

asesoramiento internacional<sup>133</sup> y la participación de forma activa en la confección de los protocolos sanitarios nacionales utilizados en el tratamiento de la COVID-19, así como en la iniciación de los trabajos exploratorios y el tránsito por las diferentes etapas de cuatro proyectos vacunales destinados a enfrentar el SARS-CoV-2.<sup>134</sup> Entre los medicamentos que fueron exportados a otras naciones se destaca el interferón alfa 2B recombinante.<sup>135</sup>

En general, la evolución de la diversificación de las exportaciones se ha caracterizado por la inestabilidad de sus resultados, como ya se indicó.<sup>136</sup> Por lo tanto, ha persistido una de las características que ha identificado tradicionalmente al comercio exterior de Cuba, que es la elevada concentración de las exportaciones tanto de bienes como de servicios, como se puede apreciar en la siguiente tabla.<sup>137</sup>

---

<sup>133</sup> El gobierno nombró a nueve especialistas para participar en calidad de asesores internacionales en el enfrentamiento de la COVID-19. Ver. [www.granma.cubasi](http://www.granma.cubasi), 28 de julio de 2019, La Habana.

<sup>134</sup> Los cuatro proyectos vacunales en proceso de elaboración involucran al Instituto Finlay —creador en las postrimerías de los años ochenta de la vacuna antimeningocócica— y al Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología (CIGB) —productor del interferón alfa 2B recombinante—. Ver para mayores detalles En el camino de una vacuna cubana contra la COVID-19, en periódico *Granma*, La Habana, 12 de agosto de 2020, p.1. Es de Cuba Soberana, primer candidato vacunal de América Latina y el Caribe contra la COVID-19, en periódico *Granma*, 21 de agosto de 2020, La Habana, pp. 4-5.

<sup>135</sup> Al cierre del mes de mayo de 2020 más de cuarenta países habían solicitado la adquisición de este fármaco.

<sup>136</sup> Una singularidad de la evolución de la diversificación de las exportaciones es la inclusión de algunos rubros que van a distorsionar los avances en este ámbito, como es el caso de las ventas externas de hidrocarburos a lo que hicimos referencia a inicios de epígrafe.

<sup>137</sup> La elevada concentración de los intercambios comerciales en un reducido número de mercados es otra de las características que identifican la actividad de comercio exterior en la isla. En 2019, el 75% de la actividad comercial se concentró en trece países: Venezuela, China, España, Canadá, Rusia, México, Países Bajos, Italia, Argentina, Brasil, Alemania, Francia y los Estados Unidos. ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba 2019*. Op. Cit.

*Tabla.10: Cuba: Evolución de la Concentración de las Exportaciones de Bienes y Servicios 1990-2019 en (%)*

<b>1990</b>	<b>%</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>	<b>2015</b>	<b>%</b>	<b>2018</b>	<b>%</b>	<b>2019</b>	<b>%</b>
Azúcar	72,6	Turismo	37,5	Otros servicios	58,7	Otros servicios	57,8	Otros servicios	78,1
Otros bienes	8,6	Otros servicios	21,0	Turismo	18,9	Turismo	20,0	Turismo	20,9
Níquel	6,7	Níquel	19,0	Otros Bienes	11,9	Otros Bienes	8,1	Níquel	4,9
Otros servicios	4,7	Otros bienes	11,0	Níquel	3,5	Níquel	5,3	Otros Bienes	3,7*
Turismo	4,1	Azúcar	4,8	Azúcar	2,9	Productos farmacéuticos	2,4	Productos farmacéuticos	3,2*
Tabaco	1,9	Tabaco	3,8	Productos farmacéuticos	2,7	Tabaco	1,8	Tabaco	2,1
Productos farmacéuticos	1,4	Productos farmacéuticos	2,9	Tabaco	1,4	Azúcar	1,2	Azúcar	0,7

(\*): Datos estimados.

Cálculos realizados con base a ONE varios años y ONEI (2020): *Anuario Estadístico 2019*. Op. Cit.

La revisión de los datos que recoge la tabla anterior evidencia con claridad cómo la estructura exportadora de la nación transitó de la condición de exportador neto de bienes a otra en la que predominan los servicios; en específico, otros servicios dentro de cuyos rubros se destaca la participación en las ventas internacionales de los servicios profesionales.

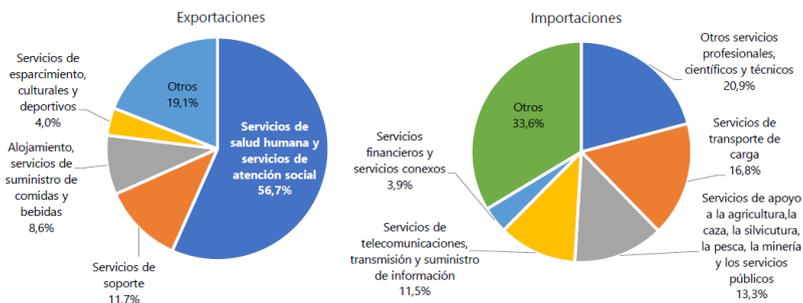
El elevado peso que han alcanzado las ventas internacionales de servicios profesionales —en particular los servicios de salud— tiene como antecedente el sistemático desarrollo de las acciones de cooperación en este ámbito, actividad cuyos inicios se remontan al año 1963. Un factor clave en la expansión de la comercialización internacional de los servicios profesionales de salud lo constituyeron los cambios políticos acaecidos en el contexto latinoamericano a fines de los años noventa, período en que ascendieron al liderazgo político de varias naciones dirigentes provenientes de movimientos y partidos de izquierda. Sin lugar a dudas, las transformaciones que ocurrieron en las estructuras de poder político de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela ayudaron a que tendiera a progresar con mayor intensidad la comercialización de este tipo de servicios, los cuales no se caracterizan por el creciente mercadeo a nivel mundial.

Este incremento de las ventas de los servicios profesionales de salud trajo aparejado que se avanzara en la consolidación de determinadas condiciones de especialización en el desarrollo de la actividad. A tono con la evolución de esta tendencia, resultó necesario crear la infraestructura empresarial, el marco organizacional que debería asumir la formulación de determinadas políticas, la elaboración de las estrategias y la gestión de los contratos asociados a la comercialización de estos servicios. Sin embargo, es pertinente destacar que en este tipo de conexión tienen un peso decisivo las relaciones políticas interestatales.

En cuanto a este último aspecto, resulta oportuno destacar que, a pesar del incremento que experimentaron las ventas de los mencionados servicios, se mantuvieron de forma invariable las acciones de cooperación como ocurría en el pasado, las cuales en no pocos casos representaron a la postre un factor que incentivó el fomento de las operaciones de comercialización. Las singularidades que presenta este tipo de actividad condujeron a que, durante un largo período de tiempo, las autoridades gubernamentales no ofrecieran información estadística desagregada de la contribución a la economía en términos de ingresos de las diferentes modalidades de las ventas internacionales de servicios, salvo en el caso del turismo.

En 2019, se hicieron públicos los referidos resultados que, en el caso específico de los servicios profesionales de salud, además de la importante contribución financiera que aportaron en los últimos años, también desempeñaron un rol relevante en la expansión de las ventas de otros bienes y servicios, entre otros de fármacos —incluido algunos de última generación—,<sup>138</sup> equipos de alta tecnología, transferencias de conocimientos y tecnología, y servicios de consultoría y asesoría.

Gráfico 6: Cuba exportaciones e importaciones de servicios, 2018 en (%)



Fuente: Cálculos realizados con base a ONEI (2019): *Anuario estadístico de Cuba 2018*. Op. Cit, p.47.

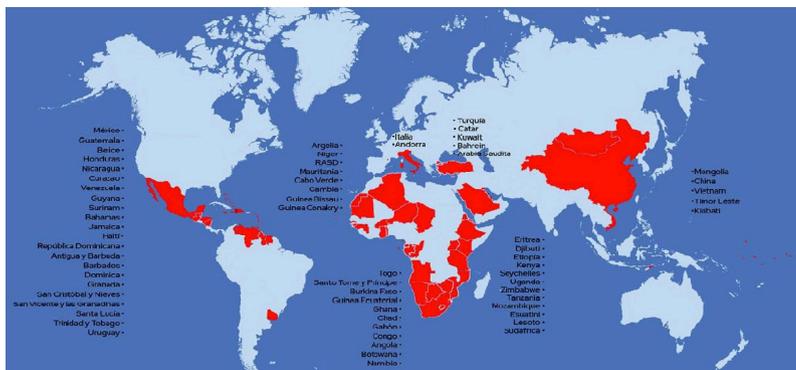
Los progresos que han alcanzado las exportaciones de servicios de salud enfrentan en la actualidad una feroz persecución y una enfermiza campaña mediática por parte del gobierno de los Estados Unidos, cuyo objetivo es revertir la imagen favorable de que disfrutaban a escala internacional. Por supuesto, el propósito principal de estas acciones es afectar a otras de las opciones de ingresos de que dispone la nación. A pesar de esta intensificación de las acciones dirigidas a afectar la credibilidad de la cooperación de Cuba en el contexto

<sup>138</sup> Durante varios años, Venezuela fue el principal destino de las exportaciones cubanas provenientes de la industria biotecnológica, al concentrarse en este mercado más de 70% de las ventas de los rubros provenientes de industria. Mauri Pérez, Mayda (2014): *La industria biotecnológica en Cuba. Bases estratégicas de su desarrollo y sostenibilidad*. Op. Cit,

internacional, la evolución de la pandemia de COVID-19 contribuyó a que aumentara el desarrollo de acciones de cooperación médica por la parte cubana. En ese sentido, el número de naciones que solicitaron apoyo de Cuba fue creciendo gradualmente hasta superar las 43 naciones, e involucró la participación de 55 brigadas al cierre del mes de diciembre,<sup>139</sup> mientras que el personal médico que llegó a las diferentes naciones lo hizo bajo la concepción que dio lugar a la creación de la brigada “Henry Reeve” en 2005, la cual fue concebida como el contingente internacional de médicos especializados en situaciones de desastre.

Las acciones de cooperación en el contexto de la evolución de la pandemia de la COVID-19 fueron asumidas en el momento en que Cuba mantenía presencia activa de personal de la salud en 66 naciones. En el mapa 1 se ofrece una panorámica general de las naciones con las que la isla mantenía relaciones de cooperación en el sector de la salud hasta la culminación de 2019.

Mapa 1: Mundo: presencia de la cooperación médica cubana



Fuente: CEPAL, (2020a): Estructura comercial y medidas económicas ante la pandemia de COVID-19 en Centroamérica, Cuba, Haití, México y la República Dominicana. LC/MEX/TS.2020/16, Ciudad de México, p. 43

<sup>139</sup> Las acciones de cooperación involucraron a naciones de América Latina, África, Europa y Asia, aunque el mayor número de las brigadas ha laborado en América Latina y África.

En contraste a los progresos obtenidos por las exportaciones de servicios profesionales y el turismo, el ejemplo más decepcionante es la caída del coeficiente de participación de la exportación azucarera.

El azúcar constituyó tradicionalmente el principal rubro de exportación de Cuba, cuyos coeficientes de participación en el total de las ventas internacionales de mercancía era superiores al 70% a inicios de los años noventa, pero al culminar 2019 solo aportaron el 0,7% de los ingresos por exportaciones de bienes. Además, el rubro constituía el principal activo de garantía empleado para respaldar la obtención de determinados créditos.<sup>140</sup> La ulterior disminución que se produjo en las disponibilidades de combustibles, fertilizantes y herbicidas afectó sensiblemente el desempeño productivo de la agroindustria azucarera, cuyos techos de producción se ubican en la actualidad en niveles análogos a los que se obtenían en las postrimerías del siglo XIX e inicios del siglo XX.

En 2002, se inició en esta rama un amplio proceso de redimensionamiento de sus capacidades, el cual supuso la modificación de su posicionamiento estratégico en la economía nacional e implicó también variaciones importantes en las relaciones intersectoriales predominantes en la economía cubana, al tiempo que se produjo la desarticulación de la única cadena productiva orgánicamente estructurada a nivel de la economía nacional, en la cual se sustentaba el funcionamiento tradicional de esta rama. La ruptura de esta cadena resulta contrastante con los esfuerzos que se realizan en la actualidad en pro de mejorar los encadenamientos productivos y las relaciones intra e intersectoriales.

El desarrollo del redimensionamiento de la agroindustria condujo a que se redujeran sustancialmente las posibilidades de poder aprovechar otras potencialidades exportadoras de esta rama, más allá de las existentes en torno al azúcar crudo o refino. Asimismo,

<sup>140</sup> Marquetti Nodarse, Hiram y Lisbet Marquetti Cortina (2018b): Cuba: Proceso de actualización del modelo económico y el desarrollo de las transformaciones en el modelo de gestión del sector externo, en *Folleto Gerenciales*, Volumen XXII, No (1) enero-marzo.

desapareció la posibilidad de emplear los resultados productivos de la industria azucarera en calidad de garante de financiamientos internacionales. En vínculo con lo antes expuesto, se destaca que la cadena doméstica más sólida en términos de organización y funcionamiento era la perteneciente a la industria azucarera, cuya estructuración fue utilizada como un referente obligado en la organización de las nuevas cadenas exportadoras que fueron instituidas en el 2009.<sup>141</sup>

El completamiento de las cadenas productivas domésticas se transformó en un objetivo prioritario de la política económica. Por esta razón, representa en estos momentos una de las prioridades estratégicas del gobierno, ya que uno de los problemas de mayor incidencia en el desempeño tradicional de la economía cubana ha sido la integración interna, —aspecto este a que se hizo referencia a inicios de este epígrafe—, el cual representa uno de los factores que incentivan el incremento de las importaciones.

En similar lógica, se concibe el referido completamiento de las cadenas como un proceso que posibilitaría encontrar respuestas a aquellos aspectos que han afectado tradicionalmente el desempeño exportador, tales como los relativos a la carencia de un grupo de servicios especializados de apoyo a la actividad exportadora, las insuficiencias de los aseguramientos logísticos y los temas relacionado con los embalajes u otros.

A lo largo de los últimos años, ha ganado fuerza —tanto en el ámbito académico como gubernamental— el criterio de que el fortalecimiento de las cadenas productivas domésticas podría contribuir también a un mejor aprovechamiento de las capacidades productivas disponibles y mejorar los parámetros de eficiencia con que funciona una parte importante de las capacidades industriales vinculadas a propósitos exportadores, las cuales en muchos casos se encuentran por debajo de la media internacional.<sup>142</sup>

<sup>141</sup> Quiñones, Nancy (2012): El déficit externo de Cuba en 1990-2009: un análisis desde la sostenibilidad. Op. Cit, p. 110.

<sup>142</sup> El tema de la competitividad ha constituido hacia el interior de la economía cubana un tema controversial: i) la vigencia de un sistema de monetario dual impide medir

La evaluación de los aspectos antes indicados permitió corroborar que resultaba imprescindible trabajar con mayor intensidad en el completamiento de las cadenas productivas domésticas, a la par de crear condiciones para ascender en las cadenas globales de valor, es decir, que debe concebirse como un propósito cardinal conseguir una inserción diferente en el modelo de acumulación global.<sup>143</sup>

Otro ámbito que debe considerarse como esencial en los esfuerzos en pro de la diversificación comercial alude al rol central que deberán desempeñar en primer término el sistema empresarial<sup>144</sup> y en segundo lugar los territorios. A esto se añade la extensión al sector no estatal de la posibilidad de realizar operaciones de comercio exterior, reforma que forma parte de las novedades que incluye la estrategia de recuperación económica que elaboró el gobierno para la etapa post-COVID-19.

El involucramiento de los diferentes territorios en la realización de operaciones comerciales externas comenzó en la primera mitad de los años noventa y respondió a las readecuaciones que se realizaron en la actividad comercial externa en ese período, pero sobre todo en el ejercicio del monopolio estatal de comercio exterior.<sup>145</sup>

con criterios sólidos la competitividad; ii) el mercado doméstico no es un referente realista; iii) persisten serios problemas en las tecnologías que se emplean; iv) es muy pobre la utilización del instrumental del marketing; v) se mantienen grandes insuficiencias en torno a los servicios comerciales de apoyo y de naturaleza logística.

<sup>143</sup> El tema del completamiento de las cadenas domésticas y la búsqueda opciones de vinculación a encadenamientos globales ha sido profusamente analizado en el ámbito académico y existen al respecto diferentes propuestas. Véase para mayor detalle Peña Castellano, Lázaro (2019): *Inserción externa y crecimiento de la economía cubana. Una mirada en el 2019 desde la econometría empírica*, Ponencia presentada en V Taller Internacional del Centros de Estudios de la Administración Pública. García Álvarez, Anicia (2004): *El sector agropecuario y la restricción externa. El caso de las agroexportaciones cubanas*. Tesis en opción de título de Doctor en Ciencias Económica, mayo, La Habana.

<sup>144</sup> La implantación del sistema de perfeccionamiento empresarial contempló en sus inicios priorizar todos los aspectos relacionados con la gestión comercial externa; sin embargo, a la postre el propio debilitamiento del perfeccionamiento provocó que languidecieran estos propósitos.

<sup>145</sup> Marquetti Nodarse, Hiram (2006): *Cuba: importancia actual del incremento de las exportaciones*. Op. Cit, p. 158.

A tono con estas modificaciones, fueron creadas las delegaciones provinciales de comercio exterior<sup>146</sup> y las direcciones de mismo corte para atender los proyectos de inversión extranjera e intervenir en la identificación de las áreas con potencialidades para la inversión foránea. En estas condiciones, se mantenían separadas la atención a las operaciones de comercio exterior y las relacionadas con la inversión internacional. Además, los municipios carecían de participación activa, tanto en la identificación de potenciales rubros de exportación, así como en lo relativo a la inversión extranjera. La creación del Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera condujo a que se produjera la integración de las delegaciones provinciales de comercio exterior y las direcciones territoriales que atendían la inversión extranjera en una estructura única, que asumió las acciones de promoción de las exportaciones y de la inversión foránea — con independencia de las diferencias territoriales—.

La aprobación de la nueva constitución en 2019 condujo a que se instituyera la creación de nuevas estructuras departamentales subordinadas a los gobiernos provinciales, las cuales serían las responsables de atender todo el entramado de las relaciones económicas externas de la provincia, es decir, las operaciones de comercio exterior, los proyectos de inversión extranjera y de cooperación internacional. En este nuevo esquema se creó también un espacio para la participación de los municipios.

A partir de 2016 se inició por parte del MINCEX, en conjunto con los directivos de todas las provincias, un ejercicio destinado a identificar los potenciales fondos exportables existentes en cada una de las provincias. Fruto del desarrollo de esta experiencia se logró establecer que a escala de todo el país existen 1026 rubros de bienes y servicios con capacidad potencial para la comercialización internacional. De este total, se considera que el 59% representa rubros con

<sup>146</sup> Las delegaciones provinciales constituyen la representación de los ministerios en los diferentes territorios y responden de forma directa a las orientaciones de estas instituciones.

capacidad para ser colocados en los mercados internacionales, en tanto se les define como bienes y servicios ya consolidados.<sup>147</sup>

*Tabla 11: Potencial exportador estimado de las diferentes provincias*

<b>Características de los Rubros</b>	<b>Mercancías</b>	<b>Servicios</b>	<b>Total</b>
Consolidado	306	299	605
Desarrollo	104	12	118
Fomento	264	39	303

Fuente: Nueva estrategia socioeconómica cubana: ¿Qué acciones impulsarán Comercio Interior y Exterior?, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), La Habana, 22 de julio de 2020.

El involucramiento del sector no estatal en la realización de operaciones de comercio exterior debe entenderse como un proceso novedoso e indicativo de que los posibles progresos en la diversificación de las exportaciones involucran en las condiciones actuales a todos los eslabones de la economía.<sup>148</sup> Se considera que este sector posee un potencial exportador de 382 rubros, entre los que sobresalen los productos agroalimentarios con 290, le siguen las artesanías con 42, los aseguramientos para la construcción con 16, 8 productos mobiliarios, 5 aves ornamentales, 3 materias primas específicas, 3 elementos decorativos y 2 servicios audiovisuales.<sup>149</sup>

<sup>147</sup> Véase para mayor detalle. <https://www.mincex.gob.cu> y [www.procuba.cu](http://www.procuba.cu).

<sup>148</sup> Al culminar 2020 se habían formalizado contratos de exportación e importación por el sector no estatal que ascendieron a los 22 millones de dólares. Malmierca Díaz, Rodrigo (2020): Ministro de Comercio Exterior e Inversión extranjera. ¿Cómo marcha el proceso de importación y exportación para las formas de gestión no estatal?, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 19 de enero de 2021, La Habana.

<sup>149</sup> Nueva estrategia socioeconómica cubana: ¿Qué acciones impulsarán Comercio Interior y Exterior? Op. Cit.

La ejecución de operaciones de importación y exportación por parte del sector no estatal<sup>150</sup> se efectuará mediante la formalización de relaciones contractuales con 41 empresas seleccionadas de MIN-CEX. Estas entidades asumirán la ejecución de un conjunto de servicios que son fundamentales en el desarrollo de esta actividad comercial externa. Los costos que se deriven de los mencionados servicios serán cubiertos financieramente por aquellos que los requieran. Además, deberán disponer de licencia del Banco Central para poder legalizar la apertura de una cuenta en el Banco Financiero Internacional. Junto a esta autorización tienen que contar con otros instrumentos financieros que respalden estas actividades, es decir, poseer cuenta corriente en otras entidades del sistema bancario nacional y tarjetas magnéticas nominadas en monedas libremente convertibles.<sup>151</sup>

La inserción más activa de los territorios y la creación de posibilidades para que los integrantes del sector no estatal participen en gestiones de exportación e importación<sup>152</sup> deberán aportar el saldo positivo de los esfuerzos que se realizan en pro de la diversificación de las exportaciones en el país, aunque cabe señalar que la contribución a estos esfuerzos requiere de tiempo para su maduración. Por supuesto, los avances que se obtengan en este empeño no estarían en capacidad de revertir, en el corto plazo, la persistente concentración mercantil que caracteriza a las exportaciones de bienes de Cuba. Por lo tanto, en este nuevo contexto resultará imprescindible continuar atendiendo de forma priorizada los siguientes aspectos:

<sup>150</sup> Las cooperativas de producción agropecuarias, de créditos y servicios y los campesinos individuales continuarán realizando las operaciones de comercio exterior, apoyándose en las empresas pertenecientes al Ministerio de la Agricultura.

<sup>151</sup> Véase para mayor detalle ¿Cómo accederán las formas no estatales de gestión a los servicios de comercio exterior?, en periódico *Granma*, La Habana, 4 de agosto de 2020, p. 3. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2020): Ordinaria, No. 59, Resolución 385, La Habana, 17 de agosto.

<sup>152</sup> Al culminar el mes de noviembre de 2020 se habían formalizado por el sector no estatal 456 contratos, de este total 25 eran de exportación y 431 de importaciones. Véase Más de 3000 solicitudes de formas no estatales para Exportar e Importar, en periódico *Granma*, 10 de diciembre de 2020, La Habana, p. 2.

1. Generalizar en todas las organizaciones productivas la elaboración de planes estratégicos que representen el sustento a la colocación de exportaciones de bienes tradicionales o no.<sup>153</sup>
2. Avanzar en el propósito de que las instituciones bancarias desarrollen servicios de apoyo efectivo a las exportaciones.<sup>154</sup>
3. Generar sinergias entre las empresas con facultades de exportación y las empresas que producen para la exportación, en la elaboración de las políticas y estrategias de comercialización internacional.
4. Estabilizar el desarrollo y la difusión de estudios de mercado e información de interés comercial de los mercados que disponen de potencial para la colocación de los rubros exportables no tradicionales.
5. Ampliar, siempre que las condiciones financieras lo permitan, los presupuestos de viajes para visitar los mercados actuales y potenciales.
6. Incrementar el respaldo financiero para iniciar nuevos proyectos que no se hayan incluido en el plan de exportación de la empresa y el ministerio correspondiente.
7. Perfeccionar de forma integral el funcionamiento de las cadenas exportadoras.
8. Propiciar la mayor difusión de los Acuerdos Internacionales de los que Cuba es signataria.
9. Avanzar en la construcción de un sistema integral de estímulo a las exportaciones.

Los estímulos a las exportaciones han estado condicionados de un modo u otro a las severas limitaciones en divisa que enfrenta el país,

<sup>153</sup> En este tema se han logrado determinados avances, pero aún existen diferencias entre los diferentes ministerios y grupos empresariales.

<sup>154</sup> Cuba dispone de nueve bancos que están capacitados para respaldar la realización de operaciones de comercio exterior, pero los problemas presentes en las finanzas internacionales han impedido que estas instituciones desempeñen un papel más activo en el respaldo a las exportaciones.

pero a pesar de esta situación se han ideado diferentes variantes para incentivar el incremento de las ventas internacionales. En este contexto, las opciones que más se han utilizado están relacionadas con la posibilidad de que las empresas retengan parte del ingreso en divisas que obtienen por las acciones de comercialización internacional.

El nuevo esquema de la gestión de las divisas que se introdujo en el sistema empresarial como parte de las estrategias para la etapa post-COVID-19 se ajusta a (y refuerza el propósito de) que las empresas retengan parte de los ingresos que generen por la ejecución de exportaciones. En este nuevo esquema, se ha previsto que las empresas podrán retener hasta el 80% de los ingresos que generen. Sin lugar a dudas, esta decisión representa un incentivo directo al incremento de las exportaciones, además de facilitar que las empresas manejen de forma autónoma parte de la liquidez que sean capaces de crear.

En paralelo, el Ministerio de Finanzas de Precios ha instituido varios mecanismos dirigidos a estimular las exportaciones. A estas medidas se adiciona la sustancial devaluación a la que fue sometida la moneda nacional, como resultado de la modificación del régimen cambiario vigente, decisión cuya perspectiva deberá tener también determinados impactos en la gestión exportadora.

En la estrategia de exportaciones de bienes y servicios elaborada por el MINCEX y en la nueva versión del Plan de Desarrollo hasta el año 2030, fueron eliminadas algunas de las insuficiencias que se habían acumulado en el diseño de las proyecciones internacionales de los diferentes sectores.

Un tema que presenta un determinado grado de complejidad es la creación de capacidades de financiamiento oportuno para respaldar los nuevos rubros de exportación, no solo por las restricciones sistémicas en divisas que padece el país y a la que se ha hecho referencia en diferentes momentos de este estudio. La promulgación de la Resolución 110 del Banco Central del 17 de agosto de 2020 representa la creación de un marco legal mínimo que responda a este propósito. Además, permitió codificar en términos legales el tema de los financiamientos a operaciones de exportación emergentes.

Por último, se puede afirmar que a lo largo de los últimos años se ha hecho un esfuerzo importante en pro de articular un mecanismo sistémico de estímulo a las exportaciones.

#### ***2.4.2. Inversión extranjera directa y el desempeño exportador***

La incorporación de la inversión extranjera al quehacer económico nacional representó un cambio sustancial en el modo en que se evaluaba su accionar al cierre de los años ochenta del pasado siglo. De hecho, a fines de ese decenio se concretaron los primeros proyectos con compañías foráneas en el sector de turismo y, con posterioridad, esa experiencia se extendió al resto de las ramas de la economía, excluyendo de esta opción a la educación y a las actividades relacionadas con la defensa y el orden interior.

A partir de la celebración del VI Congreso del PCC, se intensificaron los trabajos orientados a perfeccionar las condiciones de relacionamiento con el capital internacional, fruto de este esfuerzo fue promulgado un nuevo cuerpo legal para el tratamiento de la inversión extranjera directa (IED).<sup>155</sup> La aprobación de este nuevo cuerpo legal estuvo relacionada con la introducción de cambios significativos en el rol e importancia concedida a la inversión foránea. En ese sentido, se inició la transición de la visión preestablecida o existente en torno a la IED: de solo concebirla como un complemento al esfuerzo nacional se pasó a una proyección en la que se la conceptúa como variable de importancia estratégica del desarrollo económico de la nación.

Las razones que explican esta transición radican en que resultará difícil revertir en el corto y mediano plazo los bajos niveles que ha mantenido la formación bruta de capital fijo, los cuales determinan que resulte imposible que la economía cubana pueda aspirar a obtener ritmos de crecimiento económicos superiores a los alcanzados

<sup>155</sup> En marzo del año 2014 se aprobó en sesión extraordinaria de la Asamblea Nacional la Ley No. 118, documento legal que suple a la Ley no. 77, que era hasta ese momento el mecanismo legal vigente desde 1995 para el tratamiento de la inversión extranjera directa.

en los últimos años y que le permitan revertir los acumulados negativos que se han intensificado recientemente.<sup>156</sup>

La prioridad conferida a la inversión extranjera tuvo su reflejo y avances en la formalización de acuerdos con el capital foráneo. Los compromisos logrados con el capital foráneo con posterioridad a la promulgación de la ley 118 totalizaron aproximadamente los 6 000 millones de dólares hasta el año 2018.<sup>157</sup> De los acuerdos en ejecución, el 49% se concentraba en el sector de turismo —constituyendo el mayor coeficiente de participación los acuerdos de administración de las instalaciones hoteleras—. Además, de los 277 acuerdos vigentes en ese año, el 43% eran empresas mixtas y el 13% empresas de capital totalmente extranjero.<sup>158</sup>

En 2019 fueron aprobados 38 nuevos negocios y, de este total, nueve se instalaron en la Zona Especial del Mariel. De los negocios formalizados con capital foráneo, el 50% fueron asociaciones económicas internacionales y se mantuvo similar tendencia a la predominante en 2018, ya que continuaron prevaleciendo los contratos de administración y comercialización hotelera. La modalidad de empresas mixtas abarcó el 34% y el resto lo hicieron bajo la modalidad de empresas de capital totalmente extranjero.<sup>159</sup> El volumen de capital estimado que llegó al país por conceptos de inversiones internacionales se estima que totalizó 805 millones de dólares.<sup>160</sup>

En términos de contribución de la inversión internacional a la economía se destaca su participación en las ventas totales realizadas y en el aporte a las exportaciones: de estas últimas aportaron el

<sup>156</sup> El desarrollo de esta transición pudiera resultar complejo porque algunos de los atractivos que existían para la inversión internacional veinticinco años atrás han desaparecido; entre otros, la planta productiva presenta un alto grado de obsolescencia técnica y predomina la progresiva descapitalización en la inmensa mayoría de las ramas y sectores de la economía.

<sup>157</sup> Los datos anteriores se obtuvieron a partir de diferentes intervenciones de Rodrigo Malmierca Díaz, Ministro de Comercio Exterior e Inversión extranjera.

<sup>158</sup> MINCEX (2018): *Cartera de oportunidades de negocios 2018-2019*, La Habana.

<sup>159</sup> MINCEX (2020): *Cartera de oportunidades de negocios 2020-2021*, La Habana, p. 8. v

<sup>160</sup> MINCEX (2018): *Balance anual de 2017*, La Habana.

70,8% del total comercializado internacionalmente de mercancías en 2017. En la siguiente tabla se puede obtener una visión de la contribución de las asociaciones existentes con el capital extranjero en diferentes indicadores.

*Tabla 12: Principales indicadores de las Asociaciones Económicas Internacionales en 2017*

<b>Indicadores</b>	<b>Miles de Millones de CUC</b>
Ventas Totales	4,5
Mercado Interno	2,8
Exportaciones	1,7
Importaciones	1,0

Fuentes: MINCEX, (2018): *Cartera de oportunidades de negocios 2018-2019*, La Habana, Op. Cit, p. 8.

El tema de la dinamización de las exportaciones es una problemática central en las relaciones con el capital foráneo. Sin embargo, la exportación no siempre representó una prioridad en los contratos formalizados con las asociaciones con capital extranjero. Por supuesto, en la evolución de este comportamiento incidieron múltiples factores que a continuación relacionamos: i) la existencia de un importante potencial de demanda insatisfecha en el ámbito doméstico; ii) los bajos niveles de competencia predominantes en el mercado nacional; iii) los márgenes relativamente altos de utilidad que se pueden ganar; iv) los beneficios adicionales que se pueden conseguir por las exenciones arancelarias y fiscales temporales; v) la preeminencia que se le concede hacia lo interno a la política de sustitución de importaciones; vi) los beneficios fiscales que se aplican por exportar y que aún no constituyen un incentivo eficaz; vii) no se ha mantenido una política rigurosa de control de los compromisos de exportación de las empresas mixtas. No obstante, a pesar

de estas limitaciones, la contribución de la inversión extranjera al crecimiento de las exportaciones ha sido en sentido general notable en los últimos años. De hecho, a fines de 2017, las asociaciones con el capital extranjero aportaron más del 45% del crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, mientras que en 2019 representaron el 40% del total exportado.<sup>161</sup>

Otro aspecto a considerar en el cambio de enfoque en el tratamiento de la IED es que se prevé que los impactos de capital internacional en la evolución de las exportaciones tenderán a ampliarse, proceso que se sustentará en la mejoría del atractivo de mercado de la isla, como consecuencia del inicio del proceso de unificación monetaria y cambiaria, que ofrece la posibilidad de tener una visión más transparente de la realidad económica nacional, así como de poder asumir condiciones de pago más acordes con las vigentes en la nación.<sup>162</sup>

En paralelo, se han continuado las acciones de fortalecimiento del mecanismo de promoción de la inversión internacional, al revitalizarse el sistema de ventanilla única para simplificar trámites y disminuir el período de concreción de los negocios;<sup>163</sup> la eliminación de los estudios de factibilidad y la elevación de la calidad de la publicación anual de la Cartera de Oportunidades de Negocios, en cuyo documento se presentan de forma agregada las oportunidades existentes para todas las ramas de la economía y, a su vez, se incluye a la totalidad de las provincias y los municipios existentes del país.

El propósito manifiesto de alcanzar un mayor protagonismo de la inversión foránea en el contexto económico nacional presentó como complemento la aprobación de un cuerpo legal para incentivar la

<sup>161</sup> MINCEX (2020): *Balance anual de 2019*, La Habana.

<sup>162</sup> Rodríguez García, José Luis (2020b): La economía cubana en 2020 y perspectiva en el 2021. Una evaluación preliminar, en *cubayeconomia.blogspot.com*, 13 de enero de 2020.

<sup>163</sup> En complemento a la creación de la ventanilla única para la atención de la inversión extranjera, con posterioridad se instituyó el mecanismo de la ventanilla única de comercio exterior, que es un mecanismo destinado a facilitar las operaciones internacionales de importación y exportación. Véase En su primera fase, Ventanilla Única para el Comercio Exterior, periódico *Granma*, La Habana, 7 de agosto de 2020, p. 8.

promoción de zonas especiales de desarrollo en el país;<sup>164</sup> el cual implica un cambio sustancial en relación a las zonas francas (ZF) que se fomentaron a partir de la segunda mitad de los años noventa del pasado siglo. El fomento de las zonas especiales se concibe como instrumento adicional de incentivo a la IED.

Esta decisión de crear zonas especiales tiene, sin lugar a dudas, gran trascendencia, ya que posibilitará superar las insuficiencias que caracterizaron el desarrollo de las zonas francas en el pasado. En ese sentido, resulta oportuno indicar que: i) las zonas francas (ZF) se crearon en el momento en que estaban experimentando un relativo retroceso a escala nivel internacional; ii) el grueso de las empresas que se radicaron en las ZF fueron de carácter comercial y de servicios; iii) la inversión extranjera que se radicó en las ZF fue por excelencia de baja complejidad técnica y en actividades de poco impacto económico; iv) no se alcanzó el propósito de fomentar los parques industriales; v) los resultados exportadores que se obtuvieron no estuvieron en correspondencia con las previsiones iniciales; y vi) no se logró atraer inversiones de grandes compañías internacionales.

El Decreto Ley que ampara jurídicamente el fomento de las zonas especiales incluye de forma explícita un grupo de beneficios para las empresas que se ubiquen en las referidas zonas de desarrollo; incluso, se incentiva con relativa fuerza el desarrollo de inversiones cuando el 100% de los activos sean de propiedad del inversionista extranjero.

El número de empresas operando en la Zona Especial del Mariel ha crecido de forma sistemática, al cierre del año 2020 se encontraban laborando en este enclave 55 empresas de las cuales 11 eran multinacionales provenientes de 21 países. El monto de inversión comprometido ascendía a los 3 000 millones de dólares y se habían creado

<sup>164</sup> Véase para mayor detalle Decreto-Ley no.313, 2013.

11 763 empleos.<sup>165</sup> Estos resultados ratifican que la promoción de esta locación continúa avanzado en la lógica de contribuir al propósito de incentivar la inversión foránea en la isla.

Otro aspecto que resulta oportuno subrayar es que la única zona en funcionamiento es la ubicada en el municipio del Mariel, en la provincia de Artemisa. El fomento de esta Zona Especial ha posibilitado la obtención de avances sustanciales en el desarrollo de la infraestructura física y de otros factores de naturaleza logística, en tanto sus progresos se vinculan con la gradual consolidación del puerto del Mariel como el principal destino portuario del país. Asimismo, se prevé que en el futuro se fomente que esta Zona se transforme en un importante parque científico y tecnológico, además de favorecer la transformación de la estructura productiva de los municipios aledaños al Mariel.

En términos generales, la Zona Especial del Mariel representa en la actualidad el principal proyecto de desarrollo que se acomete en el contexto de la actualización del modelo económico, que se caracteriza por abarcar un importante proceso de ampliación y modernización de la infraestructura portuaria, de servicios logísticos y de concentración de nuevas empresas. Además, se prevé que incentivará la modernización y la articulación de las capacidades productivas, tecnológicas y servicios de los municipios aledaños.

Por último, con relación a la inversión extranjera existen reservas potenciales que deben aprovecharse con mayor intensidad. Recordemos que la participación del capital foráneo en la economía doméstica ha posibilitado elevar los resultados productivos y el desempeño competitivo de varias ramas de la industria, e incluso la introducción de transformaciones tecnológicas de relevancia y de creciente impacto. En ese sentido, no es casual que en la actualidad constituya una de las principales prioridades de la política económica.

<sup>165</sup> Díaz-Canel Bermúdez, Miguel, Presidente de la República (2020c) Discurso pronunciado en la clausura del Sexto de Período Ordinario de la Asamblea Nacional, en periódico *Granma*, La Habana, 18 de diciembre, p. 4.

### ***2.4.3. El fomento del turismo y su impacto en la dinámica de las exportaciones***

La prioridad conferida al fomento del turismo a fines de los años ochenta del pasado siglo se produjo de forma simultánea a la modificación de la visión que había prevalecido en relación al rol de la IED. Por consiguiente, la aplicación de este nuevo enfoque posibilitó que los avances que se produjeron en la “industria sin chimenea” se convirtieran en un incentivo para la ejecución de inversiones de capital foráneo en otras ramas de la economía y también para la promoción de nuevos rubros exportables.

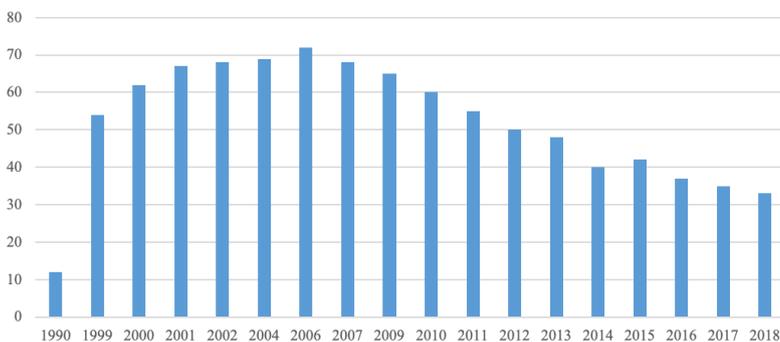
Los avances en el sector del turismo contribuyeron a la formalización de un número importante de empresas mixtas en diversas ramas de la economía —agrícola, alimenticia, bebidas, tabaco, producción de cigarrillos, confecciones, calzado, mobiliario, materiales de construcción, bienes de limpieza e higiene, maquinaria no eléctrica, astilleros para la fabricación de yates, equipos de climatización y elevadores para los hoteles, cerámica, sistemas de automatización y pizarras eléctricas— cuya finalidad era suministrar diversos insumos al turismo y exportar. En términos sectoriales, el sector manufacturero fue el que aprovechó con mayor intensidad los diversos requerimientos del turismo. Este sector presentaba un grupo de condiciones que resultaron atractivas para los inversionistas internacionales cuando se inició el despliegue de esta estrategia: i) el disponer de una planta industrial relativamente joven, cuyo porcentaje mayoritario fue construido entre 1976-1990; ii) la existencia de un grupo de proyectos inconclusos que podían promocionarse a la inversión foránea; iii) la disponibilidad de potencialidades para mejorar los niveles de integración interna y completar cadenas exportadoras; iv) la existencia de capacidades productivas que podrían sufrir acciones de reconversión industrial y tecnológica.

La gradual articulación del sector industrial con los requerimientos del desarrollo del turismo propició la remodelación productiva y tecnológica de varias ramas industriales, las cuales estuvieron en mejores condiciones para dar respuesta al potencial de sustitución de importaciones que acompañó el fomento del turismo. De igual modo, se

lograron determinados avances en la comercialización internacional de algunos renglones, aunque los rubros que han alcanzado los mayores progresos fueron las ventas internacionales de tabaco y el ron.<sup>166</sup>

Los avances obtenidos en la sustitución de importaciones posibilitaron que a partir del año 2000, la demanda del turismo se lograra cubrir con suministros de la industria nacional en aproximadamente el 50%; pero con posterioridad a 2006 este indicador comenzó deteriorarse, lo que condujo al gradual incremento de las importaciones para satisfacer las demandas de este sector. Quizás el ejemplo más significativo es el de las asociaciones con el capital extranjero que se encontraban registradas en la industria del ocio, las cuales solo consiguieron satisfacer con ofertas nacionales apenas el 15% entre 2005 y 2017, mientras que el resto de los requerimientos fue mediante compras internacionales, lo que implicó la salida de divisas que debieron permanecer en la frontera de la isla caribeña.<sup>167</sup>

*Gráfico 7: Suministro de la Industria Nacional al Sector del Turismo*



Fuentes: Cálculos realizados con base a ONEI y ONE varios años

<sup>166</sup> Los avances que se han logrado en la comercialización internacional del tabaco y el ron han respondido a las estrategias empleadas por las corporaciones Altadis y Penord Ricard. La primera mantiene vínculos activos con la industria tabacalera cubana desde la primera mitad de los años noventa, mientras que algo similar ocurre con la compañía francesa.

<sup>167</sup> Cálculos realizados por el autor con base a: Figueras, Miguel Alejandro, (2015): *Conferencia Magistral en el evento anual del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC)* e informaciones de la prensa nacional.

Probablemente, el aspecto de mayor relevancia relacionado con la satisfacción de la demanda de la “industria sin chimenea” es que debía respetarse el cumplimiento estricto de los siguientes principios: i) la oferta doméstica destinada al sector de turismo debía poseer similar calidad a los bienes análogos importados; ii) la producción nacional no estaría sujeta a mecanismos de subsidios y sus costos serían cubiertos con financiamiento aportado por la propia industria turística;<sup>168</sup> iii) con cierta periodicidad se contrastaría la oferta doméstica con la proveniente del exterior. El propósito del establecimiento de estos principios era el coadyuvar a la generación de nuevos rubros exportables.

Los avances que alcanzó gradualmente el turismo facilitaron que se emprendieran acciones de transformación tecnológica en otras ramas de la economía, a la par que se impulsó el fomento de otros servicios que presentaban un escaso desarrollo en el país. En la siguiente figura se puede obtener una visión general de los servicios que recibieron el mayor impulso.

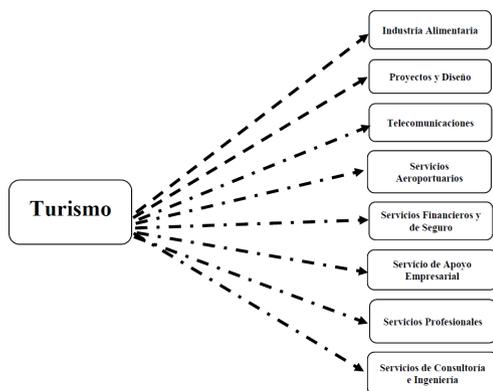


Figura 1. Impacto del turismo en el desarrollo y transformación de otras ramas y servicios de la Economía

El incremento de la demanda de servicios de formación de recursos humanos, de asistencia médica, elaboración de proyectos de mantenimiento e ingeniería, la producción de software especializado y de otros

<sup>168</sup> Los referidos financiamientos serían conferidos por la Financiera del Turismo (FINATUR).

servicios conexos, así como la transferencia de tecnologías evidenciaron el impacto favorable de la expansión del turismo en otras ramas de la economía. En adición, estos progresos posibilitaron un mejor aprovechamiento del capital humano disponible en las ramas indicadas, e incluso se llegó a revertir la tendencia a la obsolescencia del referido capital que había generado el desarrollo de la crisis de inicio de los años noventa y el ulterior mantenimiento de sus secuelas.

Los resultados alcanzados en la construcción de encadenamientos productivos del turismo con otras ramas de la economía, en un primer momento, fueron altamente positivos, dado que posibilitaron promover nuevas relaciones intersectoriales. Sin embargo, en la actualidad se han producido marcados retrocesos en diferentes áreas. Estas regresiones explican desde otra perspectiva el porqué del progresivo incremento de las importaciones para satisfacer la demanda del sector, incluso en renglones en los que se cubría con oferta local casi en su totalidad los requerimientos corrientes de esta rama, como en los casos de las aguas embotelladas y las cervezas, por sólo mencionar dos ejemplos concretos, de los cuales en la actualidad un determinado porcentaje se cubre con importaciones.<sup>169</sup> Por supuesto, no se puede obviar los crecimientos que acontecieron en la demanda de este sector, fruto del incremento sostenido de número de visitantes desde 1990. En estas circunstancias, la capacidad de respuesta de la industria nacional era inferior a la progresión que mantuvo el flujo de visitantes.

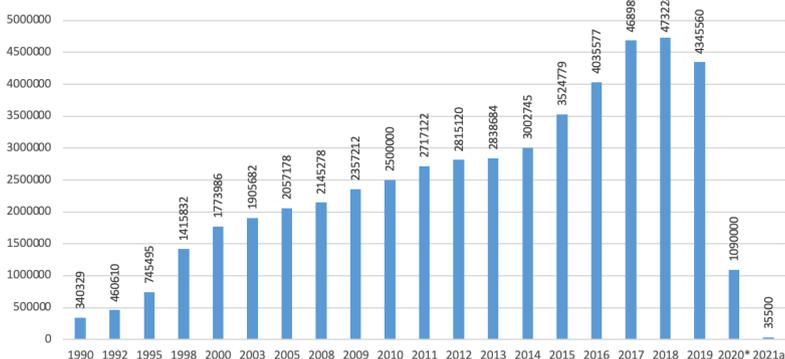
Las fluctuaciones que comenzó a presentar el suministro de las cervezas a las instalaciones turísticas se encuentran directamente relacionadas con el descenso y ulterior desarticulación de las capacidades de producción de este alimento en la provincia de La Habana, territorio que aportaba más del 40% del consumo nacional de esta bebida alcohólica. En la actualidad, la planta productiva de esta rama en la capital cubana virtualmente ha languidecido, dado que de las tres plantas que existían, solo una se mantiene produciendo en condiciones muy precarias y aportando

<sup>169</sup> Esta situación no es exclusiva del turismo, sino que se puede hacer extensiva a la satisfacción de la demanda nacional.

productos que, por su calidad, no cumplen con los requisitos de aquellos renglones que se destinan a satisfacer la demanda del turismo. En estas circunstancias, no quedó otra opción que acudir a las importaciones.

Los flujos turísticos en el período 1990-2019 se caracterizaron por un significativo dinamismo, en tanto los mismos se incrementaron de 343 mil visitantes en 1990 a más 4 263 millones en 2019, e incluso se alcanzaron guarismos muy significativos, como los 4 683 millones que se recibieron en 2018 (véase el gráfico 8).<sup>170</sup> El incremento que se produjo en el número de visitantes acumuló un crecimiento de 12,4 veces al comparar los niveles alcanzados en 2019 con los de 1990. Mientras que los ingresos crecieron en 11 veces, al pasar de 243 millones de dólares a 2 596,2 millones de dólares.<sup>171</sup>

Gráfico 8: Cuba: evolución del flujo de turistas 1990-2020 (en miles de personas)



(\*): Estimados (\*\*): Proyecciones

Fuentes: Cálculos realizados con base a ONEI (2020): *Anuario Estadístico 2019*. Op. Cit. y ONE varios años. Gil Fernández, Alejandro (2020c): Viceprimer Ministro, Ministro de Economía y Planificación, Intervención en el Sexto de Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional. Op. Cit.

<sup>170</sup> ONEI (2017) y Trabajadores, 29 de enero de 2019.

<sup>171</sup> Estimaciones realizadas a ONE y ONEI diferentes anuarios y el año 2019 se calculó con base a informaciones provenientes del Ministerio de Turismo.

El aumento que se produjo en el flujo de visitantes debió representar un incentivo adicional a la industria nacional;<sup>172</sup> pero en la práctica se obtuvieron resultados contrarios a estos requerimientos, ya que no se pudo dar respuesta al incremento que experimentó la demanda. Uno de los factores que impidió que este sector pudiera dar respuesta a estas nuevas exigencias fue que resultaba imprescindible la realización de un esfuerzo inversionista apreciable, el cual por una razón u otra no llegó a cristalizar.

Los notables avances que logró el turismo en la recepción de visitantes con posterioridad a 1990 pudieron respaldarse porque se realizó un creciente esfuerzo inversionista, proceso que posibilitó que la planta hotelera creciera 18 veces en 2018, en comparación a 1990. En pro de garantizar la consecución de estos resultados se concentraron en este sector el grueso de los recursos financieros disponibles en la nación —sobre todo en el decenio 1991-2000—, de hecho, el promedio de los fondos destinados al turismo se ha mantenido en torno a los 3 000 millones de dólares ejecutados por decenio a partir de 1991. La erogación de este importante volumen de recursos contribuyó a que la infraestructura de este sector adquiriera una dimensión nacional, es decir, que la totalidad de las provincias del país dispongan en la actualidad de capacidades para la atención de los servicios de viajes y recreación de carácter internacional, —aunque poseen el mayor peso el balneario de Varadero, La Habana, Ciego de Ávila, Holguín y la cayería del norte de Villa Clara—. A esto se suma la ampliación de la infraestructura aeroportuaria y vial.

<sup>172</sup> En perspectiva, se prevé que la industria nacional responda en mejores condiciones a los crecimientos de la demanda que se derivan del aumento de los flujos turísticos, en tanto se encuentran en ejecución varios proyectos de inversión con el respaldo de compañías foráneas y otros con el apoyo en recursos nacionales.

*Tabla 13: Cuba. Distribución Territorial de las Habitaciones para el Turismo Internacional 1999-2018, en unidades*

<b>PolosTurís- ticos</b>	<b>1999</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2018</b>
La Habana	9 850	10 009	10 159	10 509	12 448
Varadero	11 245	11 930	13 550	15 585	21 126
Costa Sur	1 079	1 291	1 605	1 245	2 449
Ciego de Ávila	2 450	2 814	3 612	4 099	8 670
Camagüey	1 251	1 334	1 373	1 373	1 793
Holguín	2 175	2 836	3 804	4 808	7 426
Oriente	1 570	1 604	1 636	2 387	2 532
Archipié- lago de los Canarreos	791	1 105	914	----	-----
Otras regiones	1 849	2 370	2 900	8 256	14 440
<b>Total</b>	<b>32 260</b>	<b>35 293</b>	<b>39 553</b>	<b>48 256</b>	<b>70 884</b>

Fuentes: ONE y ONEI, varios años.

El sostenido crecimiento de la capacidad hotelera y de la infraestructura general de la actividad turística ha tenido un importante impacto en la estructura económica territorial, en tanto propició crear nuevas capacidades de desarrollo a esta escala y, sobre todo, minorar en varias provincias la creciente dependencia de la actividad del sector agropecuario.

La continua ampliación de la infraestructura hotelera y extra-hotelería ha confrontado, como uno de los problemas principales, el bajo nivel de aprovechamiento de las nuevas capacidades que han sido creadas. De hecho, la utilización lineal de las referidas capacidades se ha mantenido como promedio en torno al 60% durante los últimos treinta años, coeficiente porcentual que es indicativo de que los progresos de la industria sin chimeneas se han sustentado

en criterios o enfoques esencialmente extensivos,<sup>173</sup> orientación que aún persiste dado que continúa la construcción de nuevas instalaciones hoteleras, a pesar de los insuficientes niveles de aprovechamiento de las capacidades disponibles.<sup>174</sup>

En 2002, el gobierno decidió minorar las inversiones en el sector del turismo dado que se mantenía el deterioro del indicador de la relación entre ingresos y gastos por dólar. En paralelo, dispuso la reorganización de las diferentes cadenas y entidades subordinadas al Ministerio de Turismo, aunque se excluyó de este proceso al Grupo Gaviota, perteneciente al Grupo de Administración Empresarial de las Fuerzas Armadas —GAESA—, institución que preservó incluso la posibilidad de continuar ejecutando inversiones. Las excepciones conferidas al Grupo Gaviota le ofrecieron la posibilidad de continuar ampliando la planta hotelera de su propiedad.<sup>175</sup> El crecimiento que experimentó la capacidad hotelera facilitó la transformación en el principal grupo hotelero de la nación y en uno de los más importantes en América Latina.<sup>176</sup>

*Tabla 14: Habitaciones Físicas de Cuba por entidades turísticas, 2015 y 2018*

Entidades Turísticas	2015	2018(1)
Grupo Gaviota	24 997	31 000
Gran Caribe	12 165	12 869
Cubanacan	15 453	16 738

<sup>173</sup> Cálculos realizados con base a ONEI y ONE varios años.

<sup>174</sup> La planta hotelera es un indicador de desarrollo de una nación dado que como norma alude a índices de modernidad, desarrollo patrimonial, opciones de recreación y esparcimiento, pero se requiere que la misma sea explotada con criterios de eficiencia.

<sup>175</sup> El Grupo Gaviota disponía en la primera mitad de los años noventa de apenas el 6,2% de la planta hotelera de la nación y en la actualidad representa casi el 44%, es decir, que ha tenido a lo largo de este período un sostenido crecimiento de las capacidades de hospedaje que administra.

<sup>176</sup> Véase para mayor detalle Domínguez Delgado, Jessica (2020): La apuesta hotelera en Cuba, <https://www.hoteles.eltoque>, 14 de agosto.

Isla Azul	9 925	10 277
Habaguanex	598(*)	-----
Sector Estatal	63 138	70 884
Sector No Estatal	18 742	26 224
Totales	80 832	97 108

(\*): A partir del año 2016 todas las instalaciones hoteleras de esta compañía pasaron a la administración del Grupo Gaviota.

1.- Datos estimados a partir de diferentes fuentes

Fuentes: Perelló Cabrera, José Luis (2015): El Sector Privado y Turismo en Cuba ante un escenario de relaciones con los Estados Unidos, en *Cuba in Transition*. ASCE, p.52. Chequeo de los programas de Turismo y Desarrollo industrial: Desafíos y proyecciones a largo plazo en Cuba, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), La Habana, 30 de julio de 2019

Otro resultado de relevancia vinculado al desarrollo del turismo es el incremento de la participación del sector no estatal en la oferta de capacidades de alojamiento. El referido sector aporta en la actualidad más de 26 000 capacidades y es el líder por este indicador en varias regiones en el país: en Viñales, en la provincia de Pinar del Río y en Trinidad, perteneciente a la provincia de Santi Spíritu.

En resumen, los progresos obtenidos por la industria turística han sido significativos en un período de tiempo relativamente breve. En la actualidad, Cuba es el segundo destino más importante de la región del Caribe insular, pero de cara al futuro resultará imprescindible continuar elevando la calidad de los servicios y minorar la creciente dependencia del producto sol y playa. Además, será necesario e incluso imprescindible redefinir una nueva estrategia para este sector, la cual ofrezca la posibilidad de mitigar las severas afectaciones que ha generado al mismo la pandemia de la COVID-19.

La aparición del SARS-CoV-2 y la ulterior expansión de la pandemia de la COVID-19 provocaron que se paralizaran los servicios turísticos: solo al cierre del mes de mayo de 2020 el flujo de visitantes

foráneos se había contraído en un 57%,<sup>177</sup> mientras que al cierre del mes de diciembre se estimó por las autoridades gubernamentales que solo visitarían el país 1 100 000 turistas, cifra que representaría un retroceso superior al 73% de los niveles alcanzados en el año precedente.<sup>178</sup>

Las evaluaciones realizadas por especialistas académicos meses antes de llegar a la culminación de 2020 ya habían pronosticado que el flujo de visitantes que se recibiría en la isla se ubicaría en torno a 1 200 000, que es coincidente con los estimados gubernamentales anteriormente indicados. De hecho, lo más relevante que aporta el análisis del comportamiento de este indicador radica en que los servicios turísticos experimentaron un retroceso de veinte años.<sup>179</sup>

En perspectiva, el tema de mayor complejidad que enfrenta la industria mundial del ocio es el relativo a su futura recuperación, en tanto aún persisten las tensiones en torno a la COVID-19 y, a pesar de que en diferentes naciones se han iniciado los programas de vacunación y se han asumido protocolos higiénicos y sanitarios más estrictos en el funcionamiento de este sector, aún no resulta posible avizorar con la exactitud requerida<sup>180</sup> en qué momento se reiniciará con fuerza el movimiento internacional de viajeros que posibilite revertir las tendencias que caracterizan en la actualidad a la industria sin chimenea y a los viajes internacionales. En este contexto, constituirá un propósito complicado que se pueda alcanzar los 2 200 000 turistas que tiene previsto recibir Cuba durante 2021, como se indicó en el Gráfico 7.

<sup>177</sup> ONEI (2020): *Turismo. Llegadas de visitantes internacionales enero-mayo*, La Habana, 5 de julio.

<sup>178</sup> Fernández Gil, Alejandro (2020): Viceprimer Ministro, Ministro de Economía y Planificación, Intervención en el Sexto Período Ordinario de la Asamblea Nacional. Op. Cit.

<sup>179</sup> Figueras, Miguel Alejandro (2020): *Apuntes y reflexiones sobre el turismo*. Julio 2020, inédito. La Habana, 12 de agosto.

<sup>180</sup> En evaluaciones realizadas por la Organización Mundial de Turismo se ha previsto que la recuperación del sector de turismo deberá producirse a partir del año 2024. Ver Escáner, ¿Hacia un nuevo paradigma?, en [www.prensa-latina.cu](http://www.prensa-latina.cu), 16 de enero de 2021, La Habana.

## **2.5. La reconstrucción del equilibrio externo como prioridad de la política económica**

### ***2.5.1. La experiencia de los años noventa***

La reconstrucción del equilibrio exterior de la economía cubana ha constituido, en las últimas tres décadas, una de las prioridades centrales en el diseño de la política económica. La preeminencia conferida a este tema debe asociarse, en primera instancia, a la necesidad de explorar todas aquellas alternativas que condujeran a minorar en términos efectivos los niveles de vulnerabilidad externa que alcanzó la economía, los cuales se acrecentaron notablemente en la primera mitad de los años noventa.

La búsqueda de alternativas efectivas a la problemática del déficit externo representó en el orden práctico una labor de reingeniería creativa de singular alcance debido, entre otras razones, a las condiciones de partida en que tuvo que enfrentarse este complejo problema así como al modo en que tradicionalmente se había enfocado el mismo con anterioridad. Al respecto, huelga recordar que en el período previo a la crisis de inicio de los años noventa: i) los déficits exterior y fiscal formaban parte del mecanismo normal de funcionamiento y reproducción de la economía; ii) la financiación de los referidos déficits se producía sin grandes dificultades y bajo la incidencia de ciertos automatismos; iii) el endeudamiento exterior se empleaba como fuente normal de financiación del crecimiento de la economía.<sup>181</sup> En estas circunstancias, el “equilibrio exterior” se alcanzaba por intermedio de otros desequilibrios.<sup>182</sup>

En rigor, la economía cubana logró crecer en esa coyuntura a tasas que no eran compatibles con su equilibrio externo, como ya

<sup>181</sup> El abultado déficit exterior que presentaba la economía cubana a inicio de los años noventa fue fruto del esquema de relacionamiento que mantenía con las naciones integrantes del CAME.

<sup>182</sup> En aquellas condiciones no resultaban aplicables al caso cubano los criterios asociados a la restricción externa.

se indicó en la primera parte de este estudio; por consiguiente, al desaparecer las condiciones de equilibrio general de que disponía la economía, tendieron a agudizarse las restricciones que presentaba el modelo de funcionamiento económico, dadas las limitaciones presentes en el sector externo y, sobre todo, las relacionadas con el patrón de crecimiento que se asumió a partir de 1976.<sup>183</sup>

La imposibilidad de poder preservar las condiciones que existieron hasta el año 1990 generaron la necesidad de trabajar en función de lograr ciertas condiciones mínimas de equilibrio. Un primer paso fue establecer límites o rangos de movimiento del déficit, es decir, determinar por aproximación el nivel del déficit realmente “sostenible”. En paralelo, el desarrollo de este proceso debía traducirse en el establecimiento de “techos de endeudamiento exterior” congruentes con los límites prefijados para el déficit.<sup>184</sup> Por supuesto, los intentos de construir los soportes mínimos de un cierto equilibrio externo no estuvieron exentos de dificultades, dado que en los primeros pasos fue necesario formalizarlo, en virtual ausencia de la planificación en su sentido tradicional, la cual por razones obvias fue ineludible reconstruir, al igual que todo el mecanismo de regulación macroeconómica. El gradual rescate de la planificación y del rol del plan ofreció la posibilidad de elaborar con mayor grado de certeza los límites en que debería moverse el déficit externo. Por tales razones, se transformó en una prioridad identificar aquel conjunto de decisiones que deberían adoptarse para construir un marco mínimo de sostenibilidad del referido desequilibrio.

La construcción de las condiciones indispensables para lograr la sostenibilidad del déficit exterior enfrentó desde su inicio la persistencia de condiciones potenciales para transitar por coyunturas de riesgo e iliquidez, las cuales estuvieron vinculadas a las crecientes limitaciones en la disponibilidad de divisas, así como a la presencia

<sup>183</sup> La reconstrucción del equilibrio externo se convirtió con posterioridad a la desaparición del CAME en el objetivo estratégico más importante de alcanzar.

<sup>184</sup> Estas constituyeron las condiciones que se configuraron a inicio de los años noventa.

de dificultades para encontrar soluciones efectivas a la problemática de la deuda externa. En estas condiciones, se realizó un importante esfuerzo de saneamiento de las finanzas internas, proceso que contribuyó a que se avanzara progresivamente hacia la recomposición financiera interna.<sup>185</sup> Estos progresos posibilitaron minorar la incidencia negativa de un grupo de factores internos propiciadores del incremento del déficit exterior. Sin embargo, el aspecto más sobresaliente de la implementación de estas decisiones representó, a la postre, el reconocimiento de que el desequilibrio exterior es fruto también de la acción de restricciones de naturaleza interna.

El desarrollo de las reformas antes indicadas propició la obtención de algunos resultados favorables, en tanto se logró que el movimiento del déficit fiscal se ajustara a determinados límites. Empero, las mayores dificultades derivaron en cómo lograr financiar el desequilibrio exterior y, por ende, en cómo conseguir la real sostenibilidad del mismo. En ese sentido, fue necesario crear un mayor espacio a otras modalidades de financiación que con anterioridad no habían tenido ninguna relevancia, como la inversión extranjera directa.

La creación de un mayor espacio a la inversión extranjera como fuente de financiación de la economía estuvo vinculada con la creación de incentivos al envío de remesas desde el exterior y su empleo como otras de las alternativas de financiamiento del déficit.

Los progresos que se obtuvieron en el ajustar el desequilibrio exterior a determinados límites posibilitaron que se consiguiera un nivel de sostenibilidad caracterizado por la precariedad, ya que los límites que se prefijaron estuvieron muy condicionados, en un primer momento, al severo ajuste que experimentó la economía. Con posterioridad, fue necesario reevaluar los referidos límites, dado que el dilema principal estaría concentrado en la capacidad de la economía de honrar los compromisos que podrían derivarse de los

<sup>185</sup> El ulterior reordenamiento del sistema bancario también incidió favorablemente en estos resultados dado que posibilitó sincronizar la política fiscal y la monetaria.

incrementos del endeudamiento exterior y, en paralelo, generar reservas que posibilitaran sortear otros escollos o imprevistos.

La precariedad en la construcción de los límites en que debía moverse el déficit exterior respondió de un modo u otro a la evolución del saldo comercial de mercancías, el cual se mantuvo en saldos negativos de forma permanente y, de hecho, constituía un factor que incentivaba el crecimiento de la deuda. Sin embargo, el gradual incremento de las exportaciones de servicios —en particular los servicios profesionales— coadyuvaron a que los ingresos por la comercialización internacional de estos servicios cubrieran el saldo deficitario del balance de mercancías, y a la obtención de un balance favorable en la cuenta corriente, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

*Tabla.15: Cuba: Balance de Cuentas Corrientes (1997-2019) en millones de pesos*

Indicadores	1997	2006	2010	2012	2013	2014	2016	2017	2018*	2019*
Balance de Bienes y Servicios	-745,0	125,7	3.119	3.771	2.991	3.946	2463	2789	1936	1661
Balance de Bienes	-2264,5	-6630,3	5935	-7970	-9207	-8174	-7756	-7508	-9112	-7839
Balance de Servicios	1519,0	6656,0	9054	11741	12198	11898	10219	10297	10275	8833
Balance de Cuenta Corriente	-436,7	-214,6	1491	2382	1850	3112	1796	1899	2353	1373

(\*): Datos Estimados por el Autor.

Fuentes: Cálculos realizados con base a ONE, varios años y ONEI (2020): *Anuario Estadístico de 2019*. Op. Cit. p. 7, CEPAL, (2020c): *Balance preliminar de América Latina 2019*. Cuba, Op. Cit. p. 3.

La obtención de saldos favorables en la cuenta corriente y, sobre todo, su ulterior preservación por un prolongado período de tiempo han constituido sin lugar a duda un resultado de creciente relevancia, ya que este importante apartado de la balanza de pagos había sido negativo tradicionalmente. Sin embargo, resulta oportuno enfatizar que la consecución de saldos positivos en la cuenta corriente no significó que se solucionaran los problemas de fondo asociados al déficit exterior, y mucho menos que se hayan superado los efectos perniciosos de la restricción externa.

### ***2.5.2. El ajuste del proceso de planificación a la búsqueda de respuesta al desequilibrio exterior***

La necesidad de encontrar un enfoque más consistente y abarcador de la problemática del desequilibrio exterior propició que fuera madurando la idea de que el déficit se incluyera entre los aspectos centrales del proceso de elaboración del plan de la economía e, incluso, de toda la actividad de la planificación a escala global, dado que resultaba imprescindible identificar todas las opciones posibles para aminorar los niveles de vulnerabilidad exterior; así como involucrar en la consecución de este propósito a todas estructuras institucionales del país.

La progresiva evolución de esta concepción implicó incorporar con mayor fuerza la evaluación sistemática por las autoridades competentes del comportamiento del saldo del balance de la cuenta corriente (BCC), aunque dicha prioridad no respondió exclusivamente a que la cuenta corriente represente el ámbito principal de la balanza de pago, sino también a que las partidas que la integran determinan que constituya una variable endógena, cuyo saldo y evolución en el tiempo son el resultado del comportamiento cíclico de otras variables. La preeminencia concedida al saldo BCC en las decisiones de planificación e incluso en el mecanismo de regulación macroeconómica condujo a incorporar a la práctica económica nacional aspectos centrales de los denominados modelos de restricción externa al crecimiento —REC—. <sup>186</sup>

<sup>186</sup> En la literatura se pueden encontrar bajo el criterio de los modelos de brechas.

La prioridad que se le confirió a la obtención del equilibrio financiero externo puede entenderse también desde otras perspectivas: i) el déficit exterior es el resultado de la incidencia de diversos factores de naturaleza interna y externa, en particular de las limitaciones que afronta el patrón de desarrollo productivo;<sup>187</sup> ii) la relevancia del desequilibrio exterior no responde exclusivamente al comportamiento del saldo del balance de la cuenta corriente,<sup>188</sup> el cual ha mantenido un saldo favorable en los últimos años, como se analizó anteriormente, aunque todo indica que no basta que resulte favorable su saldo, sino que lo más importante es lograr que resulte sostenible.<sup>189</sup>

### ***2.5.3. Dimensión estratégica de la reconstrucción del equilibrio externo***

Las complejidades que han caracterizado la situación de las finanzas externas influyeron en la minoración que sufrieron los ritmos de crecimiento económico con posterioridad a 2009. Sin embargo, a pesar de la evolución de esta tendencia y de las complejidades de la coyuntura, el criterio defendido por las autoridades gubernamentales es que se obtuvieron resultados positivos. Ciertamente, la minoración de los ritmos de crecimiento de la economía debió generar mayores preocupaciones.<sup>190</sup>

<sup>187</sup> La obtención del equilibrio exterior no responde de forma exclusiva a la evolución del saldo de la balanza pago, sino que resulta imprescindible considerar la situación que presenta la economía real.

<sup>188</sup> El concepto de desequilibrio externo no está exento de una doble ambigüedad. La primera se refiere a lo que se entiende por déficit externo y cuál es la variable adecuada para reflejarlo; la segunda se relaciona con la propia definición de equilibrio externo, la cual tiende a identificarse con el cumplimiento de algún tipo de restricción sobre el déficit. Véase para mayor detalle. Quiñones, Nancy (2012): *El Déficit Externo de Cuba en 1990-2009: Un análisis desde la sostenibilidad*. Op. Cit, p. 87.

<sup>189</sup> PCC (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Op. Cit, p.3.

<sup>190</sup> No se trata simplemente de la caída de los ritmos de crecimiento económico, sino que los resultados obtenidos entre los años 2011 y 2019 no alcanzaron las metas planificadas en años específicos, en torno a esta problemática se ofrecieron algunas consideraciones en el capítulo primero de este texto.

Por tales razones, la necesidad de lograr paulatinamente la reconstrucción del equilibrio financiero externo no representa un tema ocasional; por el contrario, forma parte de las principales prioridades estratégicas que se pretende solucionar, en el contexto de la actualización del modelo económico.<sup>191</sup> La prioridad conferida a la búsqueda de soluciones efectivas al desequilibrio exterior denota, por una parte, un cambio radical en los enfoques que se habían mantenido en el tratamiento de este tema con anterioridad; por otra, representa el reconocimiento de la necesidad de superar la recurrente aplicación en los últimos años de decisiones de política económica caracterizadas por su creciente austeridad, selectividad y limitado margen operacional. De igual modo, se evidencia que resulta impostergable buscar alternativas que posibiliten mitigar las consecuencias negativas que se derivan de los flujos de financiamiento que son empleados en la financiación del propio déficit, los cuales, a la postre, representan fuentes de crecimiento del endeudamiento exterior del país y de otros trastornos macroeconómicos.

Las crecientes limitaciones que ha presentado la nación en términos de disponibilidades de divisas no solo han representado una de las manifestaciones del desequilibrio exterior, sino que esta situación contribuyó a incentivar la presencia con cierta regularidad de condiciones potenciales de riesgo de iliquidez, problemática que se agudizó de forma ostensible durante 2008, producto del efecto combinado de las consecuencias de la crisis financiera internacional y de las enormes pérdidas que generaron fenómenos meteorológicos que afectaron al país ese año y con posterioridad, lo que implicó que el gobierno adoptara un grupo de decisiones dirigidas a minorar las consecuencias negativas de esta compleja coyuntura y también para evitar aproximarse a una situación de riesgo de solvencia.<sup>192</sup> En estas condiciones, resultó necesario adoptar una mora-

<sup>191</sup> La prioridad que se le concede a este tema en las condiciones actuales resulta novedosa con relación a etapas anteriores del desarrollo de la economía cubana.

<sup>192</sup> Se considera que un país es insolvente si los ingresos futuros de divisas son insuficientes para asegurar el servicio de la deuda; consiguientemente, se verá obligado a

toria forzosa de pago y, de hecho, transitar en ciertos aspectos por una situación de *default*.

Fruto de esta compleja coyuntura financiera, se adoptó la decisión de iniciar los contactos con la comunidad financiera internacional, de forma tal de iniciar negociaciones que posibilitaran la reprogramación del pago de los adeudos acumulados.

De igual modo, con la finalidad de reducir los gastos destinados a las importaciones, se instrumentaron medidas restrictivas al incremento de las compras externas, y, en paralelo, se comenzó incentivar con mayor fuerza la sustitución de importaciones en aquellos sectores y ramas de la economía con potencialidades reales para obtener resultados tangibles en términos de corto plazo. A esto se suma la introducción de nuevos criterios dirigidos a construir un marco de gestión institucional más orgánico en todas las estructuras del gobierno.

En complemento a estas medidas, se asumió la decisión de honrar puntualmente las obligaciones externas contraídas, lo que de forma objetiva facilitó el ulterior inicio del proceso de renegociación de los adeudos acumulados con los integrantes del Club de París y también con otras naciones. Los progresos alcanzados en la renegociación de la deuda que acumulaba Cuba con los integrantes del Club de París constituyeron el inicio de un proceso de relevancia estratégica, en tanto posibilitaron avanzar hacia la solución sostenible de los adeudos atrasados que acumulaba la isla caribeña con este grupo de naciones desde finales de los años ochenta del pasado siglo. La deuda acumulada con este grupo de países se estimó en alrededor de 11 100 millones de dólares al cierre de 2015, mientras que, según los cálculos oficiales, el monto total ascendía a los 16 376 millones de pesos al culminar 2016.<sup>193</sup>

---

aumentar el endeudamiento de manera permanente e incluso llegar a «repudiar» las obligaciones que tiene contraída y, en casos específicos, transitar por una situación extrema de *default*.

<sup>193</sup>. ONEI (2019): *Anuario Estadístico de Cuba 2018*. Op. Cit, p.7.

Huelga recordar que, a partir de 1982, Cuba enfrentó sucesivamente varios procesos de renegociación de su deuda en el seno del Club de París, pero desde 1987 este proceso se paralizó. Asimismo, resulta ineludible señalar que las renegociaciones antes indicadas sólo representaron soluciones transitorias al pago de vencimientos y no condujeron a la reducción de la deuda sino que, por el contrario, el débito tendió a incrementarse al no existir soluciones viables para Cuba. En efecto, la renegociación que se concluyó al cierre del año 2015 con el grupo de acreedores del Club de París de la deuda acumulada por Cuba posibilitó que se alcanzara un acuerdo para reestructurarla de forma integral. Fruto de este acuerdo se logró la anulación de 4 000 millones de dólares acumulados en intereses y la obtención de facilidades para el pago de 2 600 millones de dólares atrasados en 18 años.<sup>194</sup>

En adición, los resultados alcanzados en la renegociación de las obligaciones pendientes con el grupo de acreedores del Club de París posee creciente importancia en términos de su proyección internacional, por las siguientes razones: i) las evaluaciones del Club se fundamentan en los criterios del Fondo Monetario Internacional, por ende, los resultados que se alcancen en la renegociación en el seno de este grupo de acreedores representan puntos referenciales de peso para la comunidad financiera internacional; ii) Cuba, al no formar parte del Fondo, está obligada a renegociar en este contexto; iii) la materialización de los resultados alcanzados en la reprogramación de los adeudos acumulados ha contribuido a transformar los débitos existentes en créditos, aspecto que es esencial en las condiciones actuales.

Las tensiones que acompañaron la evolución de la economía cubana en 2019 y que se acrecentaron durante 2020 condujeron a que la isla no pudiera cumplir los compromisos de pago que se habían acordado con los integrantes del Club de París; de hecho, esta situación condujo a que, a pesar del creciente esfuerzo realizado, en 2019

<sup>194</sup> Información de la Agencia Reuter, 12 de diciembre de 2015. <https://www.reuters.com/article/latinoamerica-economia-cuba-deuda-idLTAKBN0TV0JU20151212>

solo se lograra pagar 70 millones de dólares —de los 85 millones que se debieron honrar—. <sup>195</sup> No obstante, las naciones integrantes del referido Club le concedieron facilidades adicionales a la nación caribeña para que efectúe en 2021 la amortización de las obligaciones que no fue posible honrar durante 2019. <sup>196</sup>

Otro aspecto importante relacionado con los avances en la renegociación de la deuda que se alcanzaron con los acreedores de la deuda depositada por Cuba en el Club de París es que los mismos tuvieron como complemento la cancelación de parte de los adeudos que se acumulaban con la Federación Rusa y con México. El gobierno de la Federación Rusa decidió condonar el 90% de la deuda pendiente que existía con la antigua Unión Soviética, mientras que la nación azteca resolvió cancelar en similar período 430 millones de dólares de obligaciones que se mantenían pendientes de pago. <sup>197</sup>

En general, la prioridad conferida al pago de las obligaciones externas asumida por el gobierno cubano, si bien coadyuvó al relativo rescate de la credibilidad externa de la nación, también implicó incorporar tensiones adicionales a la gestión financiera externa de la isla caribeña, ya que resultó necesario destinar al pago de los adeudos acumulados cerca de 23 000 millones de dólares hasta el año 2016. <sup>198</sup> La consecuente implementación de esta decisión contribuyó a generar tensiones sistemáticas en el funcionamiento normal de la economía, en tanto obligó a la recurrente minoración de las importaciones. La fluctuación en los suministros externos afectó la dinámica de crecimiento económico, producto de su marcada incidencia en los resultados globales de la economía.

<sup>195</sup> Rodríguez García, José (2020b): La economía cubana en 2020 y perspectiva en el 2021. Una evaluación preliminar. Op. Cit.

<sup>196</sup> Rodríguez García, José (2020a): La crisis económica en Cuba y su enfrentamiento en el 2020: una actualización. Op. Cit.

<sup>197</sup> Véase para mayor detalle. Marquetti Nodarse, Hiram y Lisbet Marquetti Cortina (2018b): Cuba: Proceso de actualización del modelo económico y el desarrollo de las transformaciones en el modelo de gestión del sector externo. Op. Cit. p.27.

<sup>198</sup> Rodríguez García, José Luis: (2018): Cuba y su economía: El 2017 recién concluido y un 2018 que apenas comienza (I), en [www.cubadebate](http://www.cubadebate), La Habana, 31 de enero.

Las tensiones que se presentaron en el ámbito financiero se conjugaron en el tiempo con la pérdida de dinamismo en las relaciones comerciales con Venezuela, situación que en muchos aspectos tendió a representar el preámbulo del inicio de una nueva crisis de inserción internacional. No obstante, a pesar de los trastornos que generaron las dificultades presentes en las relaciones con la nación bolivariana, este tipo de crisis no llegó a desarrollarse ya que, a diferencia de las condiciones que existían a fines de los años ochenta del pasado siglo, las transformaciones que se introdujeron en el funcionamiento del sector externo posibilitaron alcanzar determinados progresos en la diversificación comercial.

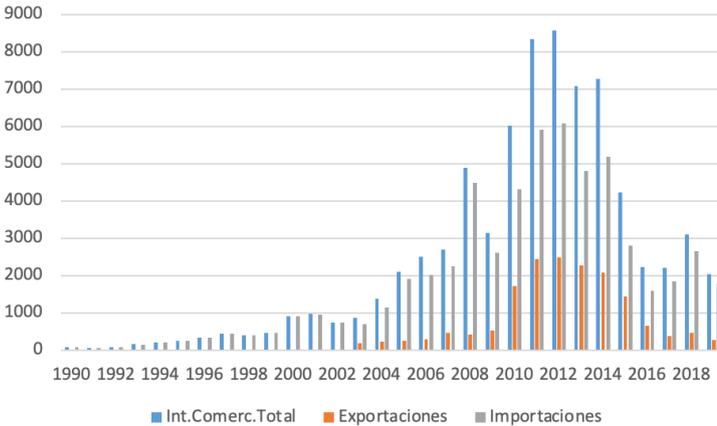
Por supuesto, la minoración que se produjo en el intercambio comercial entre ambas naciones tuvo repercusiones negativas en el desempeño de la economía cubana. En ese sentido, resulta oportuno indicar que la participación de Venezuela en el intercambio comercial de bienes de Cuba sólo representó el 0,5% en 1990, mientras que en 2012 alcanzó aproximadamente el 62,0%. Si a este por ciento se le adiciona el comercio de servicios y los acuerdos de colaboración económica formalizados entre ambas naciones, el referido coeficiente se elevaría a más del 65%, cifra que solo resultaría comparable con los niveles que se obtuvieron con la antigua Unión Soviética al concluir el año 1989.

A partir de 2013, se inició el gradual descenso en los volúmenes de intercambio entre ambas naciones, ubicándose los resultados alcanzados en 2019 en similares niveles a los que se lograron en 2005. Las mayores afectaciones que debió enfrentar Cuba por esta marcada caída del intercambio comercial entre ambas naciones estuvieron relacionadas con la inestabilidad en los suministros de hidrocarburos: la fluctuación en el envío de este estratégico rubro exigió la búsqueda de forma acelerada de otros proveedores que cubrieran los suministros provenientes de Venezuela.<sup>199</sup> En el siguiente gráfico, se

<sup>199</sup> Un interesante análisis de la evolución reciente de las relaciones económicas de Cuba con Venezuela se expone en Mesa Lago, Carmelo y Pavel Vidal Alejandro (2019): *El impacto en la economía cubana de la crisis venezolana y de las políticas de Donald Trump*. Documento de Trabajo, Real Instituto El Cano, Madrid, España, 30 de mayo.

ofrece una visión global de la evolución del intercambio comercial con la nación bolivariana desde 1990 hasta 2019.

*Gráfico 9: Evolución del Intercambio Comercial Cuba-Venezuela 1990-2019 (en millones de pesos)*



Fuente: Cálculos realizado con base a ONEI (2019): *Anuario Estadístico de Cuba* 2019. Op. Cit.

La caída que experimentó el intercambio comercial con Venezuela, y en general en la dinámica comercial internacional general, provocó que se acrecentaran las tensiones en torno a la cuenta corriente y también a la financiera, en tanto esta reducción del comercio estuvo acompañada del deterioro de panorama global de la economía, la cual comenzó a presentar complejidades superiores, en determinados ámbitos, a las prevalecientes en el período previo al inicio de la crisis de los años noventa, en tanto se agudizaron los problemas relacionados con el alto grado de obsolescencia técnica y rezago tecnológico que aún persiste en el sector productivo; además, los nuevos sectores que surgieron al amparo de las medidas de apertura económica que se fomentaron al calor de la referida crisis enfrentan también problemas de descapitalización, desactualización tecnológica y

minoración de los niveles de integración con otros sectores. En este contexto, quizá lo más preocupante es que en la actualidad no existe ninguna rama o sector de la economía que esté exenta de presentar alguna insuficiencia, es decir, que todas las ramas de la economía enfrentan determinada dificultad o restricción.

En adición a los aspectos anteriores, se destaca que por razones diversas las reformas aplicadas al calor de la actualización del modelo aún se encuentran distantes de aportar los resultados esperados.

Otra restricción de peso es la presencia de dificultades para lograr un salto efectivo en el crecimiento de la productividad de trabajo, proceso que no solo alude al redimensionamiento del empleo en el sector estatal vía incremento del auto empleo, como se explicó en el capítulo primero, sino que se requiere involucrar otros factores productivos, tecnológicos, organizativos y financieros que son, en última instancia, los de mayor importancia.



## Capítulo III. Las crisis y su impacto en la estructura económica y productiva

El desarrollo de las crisis incidió de forma multifacética en la estructura económica y productiva, aunque al realizar un inventario de cuáles han sido las afectaciones de mayor incidencia sobresalen los impactos negativos en el ámbito tecnológico y productivo, los de carácter organizativo que han incidido con fuerza en el sistema empresarial y en el funcionamiento de las cadenas productivas, así como los sensibles trastornos que se apreciaron en los sistemas de suministro, las cadenas de distribución y los servicios logísticos. En rigor, el ajuste de la economía a las transformaciones que han emanado de las crisis ha resultado, por razones diversas, un proceso en extremo complejo por la magnitud de los aspectos involucrados y los desajustes que se originaron.

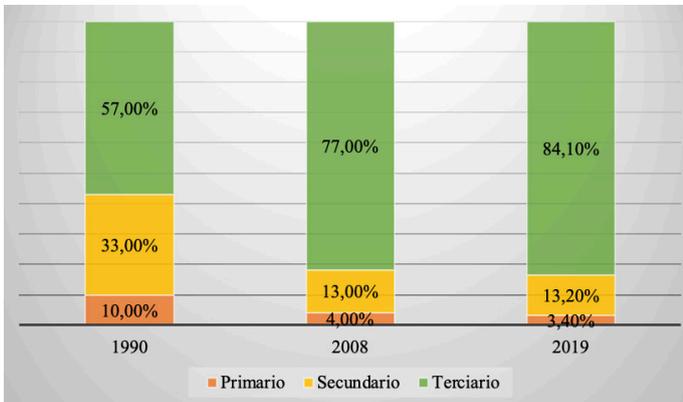
El shock externo que se derivó de la disolución del bloque socialista europeo provocó sensibles afectaciones en todos los sectores de la economía, aunque de manera particular en los sectores primario y secundario: en el caso del primero, resultó insustentable el modelo de producción agropecuaria que se había configurado en el período previo a los sucesos acontecidos en Europa Oriental y en la Unión Soviética. Por ejemplo, en el ámbito minero-metalúrgico fue necesario realizar un profundo reajuste en los niveles de consumo energético; además, se produjeron

sensibles afectaciones en las labores de evaluación geológica y resultó inevitable realizar un profundo reacomodo en la actividad pesquera.

El sector secundario tuvo que enfrentar la crisis del patrón de industrialización que se había asumido desde mediado de los años setenta del pasado siglo. La progresiva evolución de la inviabilidad del referido patrón condujo a que avanzara con cierta celeridad la tendencia a la progresiva desindustrialización.

La paulatina evolución de las transformaciones antes indicadas provocó que se redujera de forma sustancial el peso de los sectores primario y secundario en la estructura del PIB, cuya participación cayó del 10% en 1990 al 4% como promedio al cierre de 2019. Mientras, la industria manufacturera sufrió un retraimiento significativo al minorarse su coeficiente de participación del 33% en 1990 al 12,5% en 2019 (véase el gráfico 10). No obstante, el aspecto que puede conceptuarse de más negativo derivado de la reducción del peso de la industria en la estructura del PIB es la minoración de la capacidad de creación de empleo. La gradual evolución de esta tendencia ha tenido determinada incidencia en la capacidad de desarrollo del país.

Gráfico 10: Cuba: Evolución de la Estructura Sectorial del PIB 1990-2019, en (%)



Fuente: Cálculos realizados con base a ONE y ONEI (2020): *Anuario Estadístico 2019*. Op. Cit.

En estas condiciones, se acentuó el liderazgo tradicional del sector terciario o de los servicios en la estructura global de la economía, el cual pasó de representar 57% de la estructura del PIB en 1990 a más de 84% en 2019. En estos avances incidieron con relativa fuerza la priorización conferida al sector del turismo, las modificaciones que se produjeron en el ámbito bancario y financiero, la expansión de los servicios de telecomunicaciones y de apoyo al sistema empresarial, así como el crecimiento experimentado por el segmento de mercado que originalmente solo operaba en divisas. A estos aspectos se adicionan los avances que se produjeron en las actividades de I + D, en particular en los marcos de la biotecnología y la producción de nuevos equipos médicos. Y más recientemente cabe incluir la expansión experimentada por los emprendimientos privados, los cuales presentan en la actualidad una participación destacada en la creación de empleo y en el aporte de los ingresos al presupuesto, y se estima que intervienen aproximadamente en más del 25% de la creación de PIB.

El incremento del peso del sector de los servicios en la economía estuvo relacionado también con la transformación de las exportaciones de servicios —turísticos y profesionales— como las principales fuentes de ingresos de la economía nacional. De igual forma, los progresos obtenidos en el ámbito de los servicios posibilitaron que la estructura económica y productiva se aproximara a las tendencias prevalecientes en la economía internacional, aunque con la limitante de que los niveles de respuesta de los sectores primario y secundario aún no se ajustan de forma efectiva a los avances que se produjeron como resultado de la evolución del proceso de tercerización de la economía.

En perspectiva, se requiere que la industria manufacturera alcance la mejor adecuación con la dinámica que mantiene la tercerización, para lo cual resulta decisivo la introducción de mayores precisiones en la política industrial que se pretende ejecutar en los próximos años y, sobre todo, en la consecución de la mejoría de los niveles de competitividad. Al respecto, cabe indicar que, al amparo de la implementación de la estrategia económica para el período post-COVID-19, se aprobó la política para el desarrollo industrial, cuya característica principal es que responde

fundamentalmente a las ramas que se subordinan al Ministerio de Industria, es decir, que no involucra en su totalidad al sector manufacturero, lo cual es en cierto modo una limitante, porque este ministerio no agrupa en su integralidad aquellas actividades industriales que son el sustento de las proyecciones actuales de la política industrial a escala internacional.<sup>1</sup>

El futuro reposicionamiento del sector manufacturero demandará avanzar hacia un nuevo proceso de industrialización que coadyuve, por una parte, a la mencionada reubicación de la industria como sector estratégico y decisivo en términos de desarrollo y, por otra, a una exigencia que impone el progreso científico y tecnológico en las condiciones actuales, lo que presupone que se le confiera mayor preeminencia a la promoción de aquellas ramas industriales vinculadas con la industria 4.0; por consiguiente, demandará avanzar de forma más activa hacia la inserción en la “Cuarta Revolución Industrial”.

### **3.1 Sector primario**

El sector primario ha constituido históricamente uno de los soportes principales del desarrollo económico de la isla. De hecho, este sector ha constituido tradicionalmente uno de los mayores aportadores de diferentes rubros a las ventas internacionales de bienes; incluso se puede afirmar que la contribución al balance externo de la economía nacional de las ramas integrantes de este sector ha desempeñado un rol decisivo en la configuración del patrón histórico de inserción de la economía cubana en la economía internacional.

Entre los fondos exportables que aporta este sector sobresalen los rubros provenientes de la minería: en primer término, los que tributa la laterita como soporte de la producción de níquel. En similar proyección, se destacan las contribuciones de la agroindustria azucarera, rama que

<sup>1</sup> El Ministerio de Industria abarca las actividades industriales de la industria de bienes de consumo no alimenticio, la industria química y de reciclaje, siderúrgica y la electrónica. Además, funge como la institución que es rectora en la implementación de la política de embalajes y mantenimiento industrial.

lideró por un largo período de tiempo las ventas externas de Cuba. A estos productos se adicionan las contribuciones de las ramas tabacalera, pesquera, el café, la miel de abeja, frutas y hortalizas. Más recientemente se han incorporado a este grupo las ventas internacionales de hortalizas, concentrado de frutas y carbón vegetal. Este potencial deberá incrementarse en el futuro al concederle la posibilidad de realizar operaciones de exportación al sector no estatal.

La contribución porcentual de este sector al PIB se ha mantenido estacionaria a lo largo de los últimos treinta años, al oscilar en torno al 4%, como se indicó en el gráfico 10, donde vemos que, a pesar de la relativa pobre contribución al PIB, concentraba en el mismo período cerca del 20% de los empleados de la economía y de este total solo en la agricultura laboraba cerca del 18%, es decir, que más de 90% de empleados en el sector primario provenían de la actividad agrícola.

El universo empresarial de la agricultura es relativamente amplio, al estar integrado por 313 empresas y diez organizaciones superiores de dirección empresarial (OSDE). Al mismo tiempo, están asociadas al Ministerio de la Agricultura —MINAGRI— cerca de 531 mini industrias que facilitan el cierre de determinados ciclos productivos, al encontrarse especializadas en la fabricación de alimentos y medicamentos de uso veterinario, entre otras elaboraciones. Probablemente, el MINAGRI representa uno de los ministerios más grandes del país, a pesar de que ya no es el responsable de la manufactura de la inmensa mayoría de los renglones agrícolas.

El desempeño de los subsectores que integran el sector primario es decisivo en las actuales condiciones, no solo por los aportes que realizan a los ingresos externos del país, sino también en la creación de capacidades nacionales que permitan minorar la creciente dependencia importadora que presenta la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población. Por supuesto, esta situación incide e incidirá en las posibilidades de poder avanzar en la consecución de la soberanía alimentaria.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Véase para mayor detalle Bu Wong, Angel, Anicia García Álvarez y Armando Nova González (2019): Seguridad alimentaria y nutricional en Cuba 2019, en Cuba: *Investigación Económica*, Número Especial, La Habana.

La minoración de la dependencia externa de la alimentación de la población no constituye una tarea sencilla, por el contrario, es un proceso en extremo complejo, ya que se involucran en las posibilidades de alcanzar este propósito la calidad de las tierras, el origen productivo de la oferta agrícola y las limitaciones que aún presenta el modelo de gestión existente en el sector.

En cuanto a la calidad de los suelos, por su clasificación cabe indicar que solo el 5,4% son altamente productivos —o también tierras de elevada calidad— y el 17,8%, productivos, es decir, de calidad media. Mientras que el 76,8% son poco productivos, lo que significa que menos del 30% de los suelos presenta una calidad óptima para la producción agropecuaria en Cuba.<sup>3</sup> Por consiguiente, la estructura de los suelos predominantes exige que se deban destinar determinados volúmenes de recursos para poder garantizar el incremento de los rendimientos agrícolas.

Huelga recordar que la política agraria que aplicó el gobierno hasta inicios de los años noventa se caracterizó por la utilización de crecientes volúmenes de recursos materiales, cuyas magnitudes resultaron significativas durante el período 1975-1990. El acceso a esta creciente disponibilidad de recursos posibilitó dotar a la agricultura cubana de los más altos índices de quimización, mecanización, riego y consumo energético en el ámbito continental a fines de los años ochenta. En paralelo, se produjo la transformación radical de la base genética de la ganadería, se acentuó la explotación extensiva de la tierra, mientras que los mecanismos organizativos aplicados se caracterizaron por el peso decisivo de la alta centralización y la utilización de métodos administrativos.<sup>4</sup> No obstante, en estas condiciones continuaron siendo insuficientes los rendimientos agrícolas.

---

<sup>3</sup> Nova González, Armando (2019): *La agricultura en Cuba. ¿Se corresponden los resultados con las transformaciones?*, ponencia presentado en el III Taller Internacional del CEAP, La Habana, 20 de noviembre.

<sup>4</sup> Fernández Domínguez, Pablo, (2000): El sector agropecuario en Cuba: evolución y perspectivas, en *Cuba: el sector agropecuario y las políticas agrícolas ante los nuevos retos*, MEP-ASDI-Universidad de la República Oriental del Uruguay.

En adición, evolucionaron otras restricciones en el modelo agrícola que se fomentó en este período, sobresaliendo las grandes escalas productivas y dimensiones de las empresas (gigantismo), el persistente déficit crónico de fuerza de trabajo para las labores agrícolas, los desfases existentes entre las tecnologías utilizadas y la organización del proceso productivo, la consolidación de la contradicción entre especialización agroexportadora y la elevada dependencia externa de la alimentación de la población, la pobre utilización de los mecanismos de mercado, así como la ausencia de un sistema de incentivos vinculado a los resultados finales del trabajo.

En 1993, se inició un amplio y profundo proceso de reordenamiento del sector agropecuario, el cual abarcó de conjunto los aspectos de política, los mecanismos de administración de la propiedad y de gestión prevalecientes en el sector. Estas transformaciones fueron interpretadas por algunos especialistas como la ejecución en la isla de un nuevo proceso de reforma agraria.<sup>5</sup> Entre estas reformas y otras que continuaron introduciéndose con posterioridad se destacan las transformaciones aplicadas en las relaciones de propiedad, las cuales representaron en esencia un reacomodo de la propiedad estatal en este sector y no su eliminación. Fruto de estas modificaciones, el Estado se transformó de administrador y productor directo a la institución que ejerce preferentemente las funciones de control, coordinación y de dirección estratégica de los diferentes actores que intervienen en la actualidad en el sector agropecuario. En adición, progresaron el fortalecimiento y ulterior consolidación de las formas de explotación colectiva de la tierra bajo principios cooperativos, al tiempo que adquirieron mayor protagonismo los actores no estatales en la gestión de la propiedad de la tierra.

Por lo tanto, una singularidad del modelo agrícola cubano en la actualidad es que el grueso de la producción agropecuaria la aporta

---

<sup>5</sup> Véase para mayor detall. Valdés Paz, Juan (2016): La revolución agraria en cubana: logros y desafíos, en González Mastrapa, Eriel (Compilador). *Sociología Agraria. Procesos agrarios en Cuba y América Latina*. Volumen 2, La Habana: Editorial Félix Varela.

el sector no estatal, el cual contribuye con más del 75% de la producción agrícola nacional y controla el 66, 2 % de las áreas cultivables disponibles, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

*Tabla 16: Área agrícola por tipo de Entidad Productiva, 2018*

<b>Tenencias y Formas Productivas</b>	<b>Área Agrícola Hectárea</b>	<b>%</b>
Total	6 300 175,6	100
Estatal	1 918 565,8	33,8
No Estatal	4 168 958,2	66,2
Cooperativas	2 731 652, 3	43,6
UBPC	1 477 462,6	23,5
CPA	489 524,9	8,0
CCS	764 664,8	12,1
Privado	150 215,5	2,4
Usufructuarios	1 287 090,5	20,4

Fuente: Nova González, Armando (2019): *La agricultura en Cuba. ¿Se corresponden los resultados con las transformaciones?*, ponencia presentado en el III Taller Internacional del CEAP. Op. Cit y ONEI, (2019): *Anuario Estadístico 2018*. Op. Cit.

El sector no estatal logró ajustarse con mayor facilidad a los cambios que debió experimentar el modelo productivo agrícola, a partir de los trastornos que se derivaron del shock exterior que sufrió la economía cubana a inicio de los años noventa, el cual implicó transitar de la creciente utilización de recursos materiales, el aprovechamiento extensivo de la tierra y el manejo por excelencia de métodos administrativos a otra situación, caracterizada por lo limitado de los recursos, la necesidad de avanzar hacia la utilización intensiva de la tierra y de los métodos económicos financieros.

Los cambios antes descritos trajeron aparejada la aplicación de respuestas diferentes y, por ende, distintas en la construcción de los

indicadores de eficiencia. En ese sentido, los niveles de productividad entre las diferentes formas de propiedad que intervienen en la producción agropecuaria cubana sobresalen por los resultados alcanzados por las formas no estatales, cuyos niveles de eficiencia fueron empleados incluso en su momento como un referente obligado en la creación de las unidades básicas de producción cooperativa —UBPC—.

La creación de las UBPC estuvo relacionada con la introducción de modificaciones en la gestión de la propiedad estatal sobre la tierra, que supusieron el reacomodo del funcionamiento de esta estructura de la propiedad y de las formas gerenciales en la agricultura. En paralelo, se produjeron el fortalecimiento y ulterior predominio de las formas de explotación colectiva de la tierra bajo principios cooperativos, como se describe en la siguiente tabla.

*Tabla 17: Cooperativa Principal forma de Gestión en la Agricultura en Cuba*

<b>Formas Productivas y de Tenencia de la Tierra</b>	<b>Área Agrícola en miles de ha</b>	<b>%</b>
Total:	6 400, 8	100
Estatal	2 015,6	31,5
No Estatal	4 169,0	68,5
Cooperativas	2 731,7	43,6
UBPC	1 478,5	23,1
CPA	529,3	8,3
CCS	764,7	12,1
Privados	150,2	2,4

Fuente: Nova González, Armando (2019): *La agricultura en Cuba. ¿Se corresponden los resultados con las transformaciones?*, ponencia presentado en el III Taller Internacional del CEAP. Op. Cit. ONEI (2020): *Anuario Estadístico 2019*. Op. Cit. pp.10

En un interesante análisis realizado a escala de todo sector agrícola en 2019, se arrojó que los diferenciales de eficiencia que existían en

el sector agrícola han conducido a que la agricultura represente el sector de peores resultados en el crecimiento de la productividad del trabajo en el período 2002-2018, etapa en la cual este indicador se mantuvo estancado.<sup>6</sup>

En los marcos de proceso de actualización del modelo económico, tendió a acrecentarse el rol protagónico de sector no estatal en la agricultura, dado que se aprobó la entrega de aquellas tierras ociosas del Estado a aquellas personas que estuvieran interesadas en su explotación, lo que explica el incremento que ha experimentado el segmento que integran los usufructuarios como propietarios de tierras.

Un tema que es normalmente polémico es el referido a la capacidad real de la agricultura de sustitución de importaciones, sobre todo en las condiciones actuales en que se han agudizado las limitaciones financieras y, en sus efectos, se han diseñado planes de autosuficiencia municipal que implican el reposicionamiento de la contribución de lo local en la solución de la problemática alimentaria nacional. A esto se añade el conferirle a este tema la connotación de tema de seguridad nacional.<sup>7</sup>

El atribuirle esta connotación de tema de seguridad nacional a la problemática alimentaria se ha convertido en un importante reto para el sector agrícola, en tanto a fines de los años ochenta se satisfacían con la producción doméstica el 50% de los requerimientos de energía y 45% de consumo de proteína, el resto era garantizado con importaciones. En 2017, la proporción anterior había mejorado en el caso de la energía al lograrse cubrir el 61% con oferta nacional y en la ingesta de proteínas solo se llegó a satisfacer el 45%.<sup>8</sup>

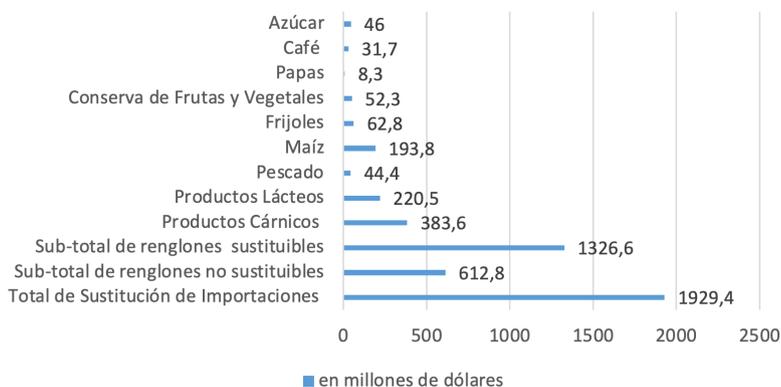
<sup>6</sup> García Álvarez, Anicia (2019): *El sector agropecuario y el desarrollo económico. El caso de Cuba*, ponencia presentada en el Seminario por el Treinta Aniversario del Centro de Estudio de la Economía Cubana, La Habana.

<sup>7</sup> En correspondencia con esta definición fue aprobado por el Consejo de Ministro (2020): *El Plan Nacional de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional*, La Habana. 29 de julio. Véase: <https://cuba.un.org>

<sup>8</sup> García Álvarez, Anicia (2019): *El sector agropecuario y el desarrollo económico. El caso de Cuba*. Op. Cit. p. 18.

En otras evaluaciones, se estima que el potencial de sustitución de importaciones podría alcanzar los 1 000 millones de dólares en productos lácteos, cárnicos, el arroz, los frijoles, el maíz que se destina a la alimentación animal, el café y el azúcar. Resulta obvio que la no valoración de la tierra como recurso estratégico de la agricultura debe ser reconsiderada,<sup>9</sup> para lo cual pudiera utilizarse el instrumento metodológico del costo de oportunidad,<sup>10</sup> lo que permitiría identificar aquellos renglones con mayores impactos potenciales en la balanza de pagos.<sup>11</sup>

Gráfico 11: Potencial de Sustitución de Importaciones en 2018 (en mmusa)



Fuentes: Cálculos realizados con base a: ONEI (2019): *Anuario Estadístico 2018*. Editorial Estadística, La Habana.

Al revisar los datos que se exponen en el gráfico 11, se puede corroborar que existen determinados límites nacionales para poder llegar a cubrir una parte de los requerimientos alimentarios que se demanda en el país,

<sup>9</sup> La tierra no es un bien transable en Cuba y ejerce la propiedad sobre la misma el Estado, lo que determina que no se le conceda la relevancia que le corresponde, a pesar de la creciente importancia económica que posee.

<sup>10</sup> Se requiere concebir la agricultura como un segmento especial para el desarrollo de negocios.

<sup>11</sup> Fernández Domínguez, Pablo, Ángel Bu Wong y José Betancourt Roche (2020): *El Sector Productor de Alimentos, la Seguridad Alimentaria y el Modelo de Gestión*, inédito, La Habana, 15 de julio.

incluidos los que se destinan al turismo. Por lo tanto, las posibilidades reales de llegar a satisfacerse son muy variables, en función del reglón de que se trate: existen ejemplos en los que se puede satisfacer virtualmente toda la demanda, mientras que en otros los márgenes son inferiores. No obstante, para alcanzar estas cotas será imprescindible realizar varios reajustes en el sector y, a la par, mantener la ejecución de los programas de inversión que se realizan en la actualidad en varios rubros productivos, por ejemplo, el arroz. De igual modo, se requiere acrecentar el empleo de las tecnologías de avanzada, perfeccionar los mecanismos de gestión y continuar el fortalecimiento de los encadenamientos productivos.

La revisión de la evolución productiva de varios rubros específicos permitió comprobar que solo se logra cubrir la demanda de consumo nacional en un número reducido de los mismos, por ejemplo, la carne de cerdo, aunque conspira en contra de la consecución de este propósito el hecho de que una parte importante de la masa ganadera existente en el país requiere para su alimentación de la utilización del pienso, que es un insumo que el grueso del consumo nacional satisface con importaciones (véase la tabla 18), ya que la capacidad de producción doméstica no llega a cubrir los requerimientos de mercado local. A esto se suman los reajustes que se efectuaron, al amparo del desarrollo del redimensionamiento, a las plantas de la industria azucarera que producían para la alimentación animal. Por lo tanto, en estas condiciones, garantizar el 100% de la oferta de carne de cerdo con producción local constituye en la práctica un importante reto.

En otro grupo de renglones, son significativas los volúmenes que se importan para satisfacer la demanda doméstica. En el período 2007-2018, fue necesario adquirir en el exterior el 100% de las necesidades de grasas comestibles, el 83,7% de carne de pollo, el 47,2% de leche en polvo, el 27,8% de pescado, el 63,6% de arroz, el 67,5% de maíz y el 52% de los granos.<sup>12</sup> Estos elevados coeficientes de importación

<sup>12</sup> Véase para mayor detalle. Nova González, Armando (2019): *La agricultura en Cuba. ¿Se corresponden los resultados con las transformaciones?*, ponencia presentado en el III Taller Internacional del CEAP. Op. Cit. p.17.

son indicativos de que aún no se logra aprovechar de forma plena los recursos disponibles a nivel nacional y tampoco se han ejecutado las inversiones que coadyuven a revertir la creciente dependencia de las importaciones.

*Tabla 18: Estructura de la Oferta de Alimentos y el Valor de las Importaciones, 2018*

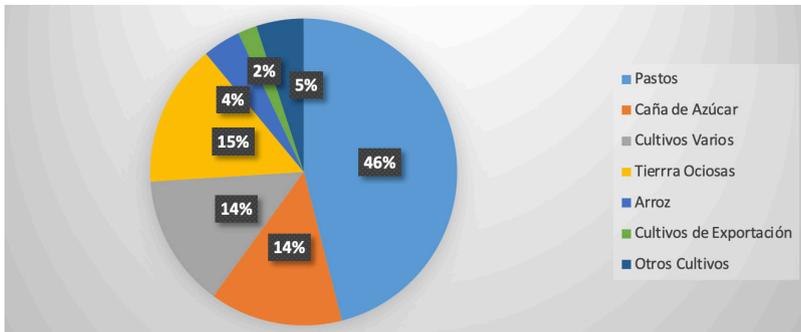
2018	(%)		Importación	
	Importación	Producción Nacional		mmusd
Carne Vacuna Deshuesada	3,6	96,4	100	12,1
Carne de Aves y Despojo	91,0	9	100	304,9
Carne Porcina	2,5	97,5	100	10,6
Carne en Conservas	42,1	41,9	100	50,4
Total Cárnicos	51,8	49,2	100	378,0
Leche	46,0	44,0	100	145,2
Otros Renglones Lácteos	40,5	49,5	100	75,3
Total Lácteos	45,9	44,1	100	220,5
Total de Origen Pecuario	48,2	51,8	100	598,5
Arroz Consumo	68,3	31,7	100	273,2
Maíz	70,1	29,9	100	193,8
Frijoles	37,3	62,7	100	62,8
Pescados y Mariscos	61,0	39,0	100	25,2

Conserva de Frutas	16,8	83,2	100	52,3
Café				31,7
Materia Prima para Pienso				236,9
Azúcar				46,1
Total				1 520,5

Fernández Domínguez, Pablo, Ángel Bu Wong y José Betancourt Roche (2020): El Sector Productor de Alimentos, la Seguridad Alimentaria y el Modelo de Gestión, Op. Cit, p. 13.

Los datos que recoge la tabla anterior sugieren que sería oportuno concederle mayor prioridad a la producción de la ganadería vacuna, la cual tiene la singularidad de presentar una mínima dependencia de las importaciones, posee la capacidad potencial de incrementar la producción de productos lácteos y además representa la actividad agrícola que dispone del mayor porcentaje de las tierras que explota la agricultura.

Gráfico 12: Estructura del Uso de la Tierra por Actividades en (%)



Fuentes: Cálculos realizados con base a: ONEI (2019): *Anuario Estadístico 2018*. Op. Cit.

El incremento de las capacidades productivas de la ganadería vacuna posibilitaría que la población accediera con mayor facilidad relativa a las ofertas de esta rama, que a lo largo de los últimos años han sido muy restrictivas, en tanto constituyó una de las ramas que sufrió con mayor rigor e intensidad las secuelas que se derivaron de la desintegración del bloque socialista, ya que se produjo la sustancial reducción del número de cabezas de ganado y fue necesario introducir variaciones sustanciales en la estructura genética del rebaño ganadero, consistente en la sustitución del ganado altamente productor de leche por especies de origen local, pero de inferiores rendimientos lecheros. Esta situación ocasiona que persistan hasta el presente importantes déficits tanto en la oferta de carne como de los subproductos lácteos.

El análisis de las capacidades potenciales de la ganadería vacuna para incrementar su contribución a la satisfacción de la demanda de alimentos de la nación aporta como elemento positivo al desarrollo de este estudio la variación que se ha producido en la utilización de las tierras, ya que la persistencia del modelo basado en el liderazgo de la agroindustria azucarera y de otras exportaciones de origen agropecuario implicaba destinar el grueso de las tierras cultivables —incluidas las mejores de las existentes— en el país a cultivo fijo; así, por ejemplo, en 1990 la caña concentraba más del 40% y el resto de los rubros exportables alrededor del 9%. Objetivamente, esta situación condujo a la conformación de una estructura de la producción agropecuaria con serias limitaciones para satisfacer los requerimientos alimentarios de la población, además de ser poco flexible.<sup>13</sup>

Las variaciones que se han producido en la estructura de la explotación de las tierras son indicativas de que mejoró la disponibilidad de las tierras destinadas a la producción de alimentos. Sin embargo, aún persiste el elevado coeficiente de tierras ociosas y los bajos rendimientos agrícolas en la inmensa mayoría de los renglones

<sup>13</sup> Figueras, Miguel Alejandro (1994): *Aspectos estructurales de la economía cubana*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales, p. 107.

productivos. A esto se suma que la contribución de la producción de alimentos de la industria azucarera ha tendido a reducirse, lo que tienden a complejizar la capacidad de respuesta global de sector agropecuario.

En correspondencia con estos imperativos, a lo largo de los últimos diez años se ha trabajado en mejorar las condiciones organizacionales del sector agropecuario, en la actualización de las proyecciones de las políticas públicas relacionadas con el sector y se logró culminar la reestructuración del sistema empresarial. No obstante, queda por realizar los ajustes correspondientes en las nuevas funciones que asumió el Ministerio en calidad de representante del Estado, ya que aún se mantienen endebleces en las funciones de administrador y como la institución que ejerce preferentemente las funciones de control, coordinación y de dirección estratégica de los diferentes actores que intervienen en la agricultura.

### **3.2 Sector Secundario**

El desarrollo de la industria manufacturera ha constituido una de las prioridades tradicionales en Cuba con posterioridad a 1959; de hecho, en la actualidad se están realizando ingentes esfuerzos en pro de lograr la reactivación integral de este sector y de avanzar en la dirección de la paulatina reindustrialización de la nación.

La industria manufacturera transitó por un momento crítico en su evolución a mediados de los años setenta del pasado siglo, período en que se decidió efectuar un proceso de industrialización de alcance global. La materialización de este proceso supuso la ejecución de inversiones por un valor estimado en 18 184,5 millones de pesos desde 1976 hasta el año 1990, acumulado que representó el 33,5% del total de los recursos que fueron invertidos en ese período en el país.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Marquetti Nodarse, Hiram (2016): Cuba: Los Dilemas de la Reestructuración de la Industria Azucarera, en Ernel González Mastrapa (Compilador). *Sociología Agraria*.

Los cambios que se produjeron en el contexto externo como resultado de la disolución del bloque socialista europeo en las postrimerías de los años ochenta provocaron un sensible retroceso de la industria manufacturera e incluso el inicio de la crisis del “patrón de industrialización”<sup>15</sup> que se asumió en la fecha anteriormente indicada. Los trastornos que se derivaron de la evolución de la crisis que acompañó la disolución del bloque de países socialista impactaron de forma significativa en la industria manufacturera, cuyo papel en la economía tendió a debilitarse drásticamente, al tiempo que adquirió un relativo dinamismo la tendencia a la desindustrialización.

En rigor, el sector industrial fue el más afectado por la crisis, dado que el descenso global de la economía se ubicó en torno al 35% en el año 1993, mientras que el valor agregado industrial lo hizo en un 60%. Como resultado de la severidad del ajuste que sufrió la industria, se produjo la disminución de su coeficiente de participación en la estructura del PIB, que pasó del 33% en 1990 al 12,5% en 2019. De igual modo, se redujo también la capacidad de generación de empleo. La conjugación de ambos procesos provocó la pérdida de capacidades potenciales de crecimiento de la economía.

La disminución del peso de la industria manufacturera en la estructura del PIB se produjo en paralelo al incremento del peso del sector de los servicios, cuyo acrecentamiento estuvo relacionado con los progresos que experimentaron en este período los servicios turísticos, informáticos, los bancarios y financieros, así como los cambios introducidos en la medición de la contribución de la educación, la salud pública y otros servicios sociales al crecimiento del PIB, tal y como se señaló en el capítulo primero de este estudio.

*Procesos agrarios en Cuba y América Latina. Volumen 2, La Habana: Editorial, Félix Varela, p. 138.*

<sup>15</sup> La crisis del patrón de industrialización estuvo vinculada a la reducción de las posibilidades de acceso al ahorro externo, así como a que la base tecnológica en que descansó la industrialización —elevados índices de consumo de materias primas y de portadores energéticos— resultó insostenible.

La disminución abrupta del volumen de actividad en la industria manufacturera contribuyó también a la sustancial minoración de los niveles de empleo generado en ese sector, dinámica que fue compensada mediante el incremento de la creación de nuevos puestos de trabajo en las ramas de servicios, lo que sin lugar a dudas resultó un proceso positivo, porque posibilitó reducir la tasa de desempleo abierto. No obstante, este importante avance no estuvo vinculado con la mejoría de la eficiencia de la economía y mucho menos de la productividad del trabajo. Al respecto, cabe señalar que el mayor porcentaje de los nuevos puestos de trabajo creados se concentró en actividades de bajos rendimientos laborales.

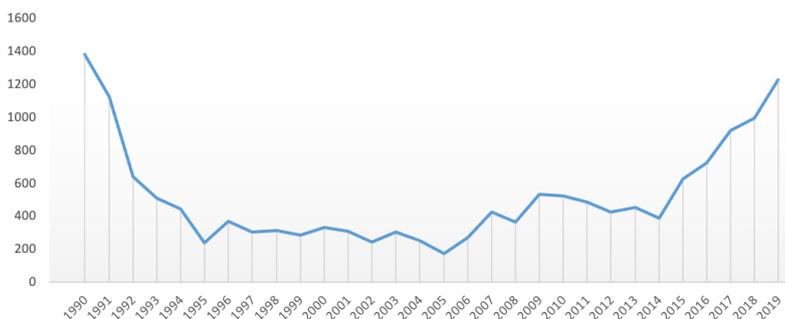
Otro rasgo que caracterizó a la evolución de la industria con posterioridad a 1993 fue la preeminencia en la aplicación de medidas de redimensionamiento de la planta industrial. Los fundamentos de esta orientación de política fueron: i) reducir los gastos materiales y en divisas; ii) ajustar las posibilidades productivas a las posibilidades de garantizar la sostenibilidad económica y financiera; iii) propiciar una mejoría del desempeño competitivo en aquellas actividades en las que resultara viable esta opción. Sin embargo, no siempre resultó factible cumplimentar estos propósitos, y en casos específicos la celeridad con se aplicaron las medidas de redimensionamiento derivó en que se ahondaran los problemas de integración interna e incluso se produjo la ruptura de cadenas productivas, como se señaló en el epígrafe 2.4.1.

La persistente instrumentación de medidas de reajuste provocó en diferentes ramas la pérdida de cultura industrial, la dispersión del personal, el incremento del déficit de fuerza de trabajo en múltiples actividades, así como la evolución de la tendencia a la obsolescencia del capital humano.

La progresión en diferentes direcciones de la obsolescencia del capital humano estuvo determinada por la dinámica que mantuvo la aplicación de las medidas de redimensionamiento, las cuales implicaron que un número no despreciable de la fuerza de trabajo liberada fuera ubicada en actividades de menor complejidad técnica

y por ende de menor calificación. Empero, las dificultades de mayor impacto estuvieron relacionadas con la imposibilidad de sustituir o reemplazar el capital productivo existente y, de ese modo, propiciar la modificación de los parámetros productivos y tecnológicos (véase gráfico 13).

*Gráfica 13: Evolución de las inversiones en la industria manufacturera 1990-2019, (en millones de pesos)\**



\*: Incluye las inversiones ejecutadas en la industria azucarera.

Fuentes: ONE varios años y ONEI (2019): *Anuario Estadístico 2018*. Op. Cit.

Un rasgo peculiar de la ejecución de las inversiones en la industria con posterioridad a 1990 lo constituyó la progresiva reducción de los recursos destinados a este sector, los cuales llegaron a representar menos del 5% de total de lo invertido en el país en determinados momentos.

El significativo ajuste que se produjo en las inversiones en el sector manufacturero estuvo determinado en la primera mitad de los años noventa por el relativo exceso de proyectos por concluir y también por disponer de una planta industrial relativamente joven. Por supuesto, la caída de las inversiones generó disímiles efectos negativos: primero, atendiendo a las características de la tecnología en explotación; segundo, la minoración de los recursos invertidos

coincidió con la caída de las importaciones de bienes de capital. En estas condiciones, se acentuó la evolución de la tendencia a la obsolescencia del capital físico, por ende, avanzó con celeridad la propensión a la descapitalización y se profundizó la desactualización tecnológica de la planta productiva.

La evolución que ha mantenido el proceso de descapitalización contribuyó a que se transformara en uno de los principales problemas estructurales que afectan el desempeño de la economía cubana en estos momentos.

En adición, se redujo gradualmente la capacidad ingenieril del país, aspecto que ha tenido también una incidencia negativa en diferentes ramas de la economía. En respuesta a esta situación, se hizo necesario crear planes de formación acelerada en determinadas especialidades ingenieriles y, en fecha más reciente, se han instituido cursos de menor duración para enfrentar los déficits que aún se mantienen.

La dinámica de la descapitalización se convirtió en el soporte de la aparición de las primeras expresiones de la tendencia a la desindustrialización. Esta propensión no tuvo similar alcance en todas las ramas industriales, lo cual estuvo en correspondencia con las condiciones específicas de las mismas y con la inserción en el proceso de apertura económica, en la capacidad de relacionamiento con el turismo y con otras ramas emergentes.

El progreso de la tendencia a la desindustrialización hubo de manifestarse con relativa fuerza en la acentuación de las diferencias en el desempeño entre las disímiles ramas. En este peculiar comportamiento incidieron con mayor o menor fuerza los siguientes factores: i) la pobre relación con las ramas emergentes (turismo, zona especial de Mariel, entre otras); ii) la agudización de las dificultades operacionales relacionadas con las tecnologías en explotación. A esto se añade el movimiento de actividades de un sector a otro, que no siempre contribuyó a garantizar la estabilidad en los resultados productivos. La evolución de esta situación explica de un modo u otro por qué varias ramas se encuentran aún distantes de los niveles de actividad que alcanzaban en el año 1990.

*Tabla 19: Volumen Físico de Producciones Industriales Seleccionadas*

	1990	2019
Índice General (Excepto la Industria Azucarera)	88,6	72,0
<b>Baja Tecnología</b>		
Azucarera	111,0	29,9
Alimenticia	90,4	69,8
Bebidas	97,2	113,5
Tabaco	98,3	88,2
Textiles	90,1	7,0
<b>Media Baja Tecnología</b>		
Fertilizantes y Otros	95,8	4,3
Refinación del Petróleo	----	31,8**
Materiales de la Construcción	93,2	27,1
Metales Comunes	85,1	12,5
Productos Metálicos	81,6	16,3
<b>Media Alta Tecnología</b>		
Otros Productos Químicos	97,7	91,5
Maquinarias y Equipos	99,6	1,9
Maquinaria Eléctrica	80,0	15,8
Equipo de Transporte	79,1	0,1
<b>Alta Tecnología</b>		
Medicamentos y Otros	----	1941,8*
Equipos de Radio, TV y comunicaciones	112,6	48,6
Instrumentos Médicos, ópticos y de precisión	94,2	29,6

\*Los datos corresponden a 2016

\*\* Los datos corresponden a 2018

Fuente: ONE (1996) y ONEI, (2020): *Anuario Estadístico 2019*. Op. Cit.

El proceso de reactivación del sector manufacturero que se desarrolla en actualidad deberá contribuir a la gradual mejoría de los niveles de eficiencia global de la economía. Por supuesto, en la consecución de este propósito se requiere de la mejor articulación entre el sector de los servicios y de la industria manufacturera.

Otro rasgo de la peculiaridad del actual proceso de reactivación de la industria manufacturera es que no constituye un proceso de alcance global, sino que se conjugan acciones que podemos clasificar como de carácter reindustrializador, al tiempo que se incorporan nuevas direcciones del desarrollo industrial. La combinación de estas dos tendencias responde a que aún conservan un peso de marcada relevancia e importancia las restricciones materiales y financieras. Por tales razones, se puede afirmar que la recuperación del sector productivo transita en la actualidad por su etapa inicial. A esto se adiciona que algunas de las prioridades establecidas requieren de ajustes y de precisiones en el Plan de Desarrollo hasta el año 2030.

Las acciones reindustrializadoras se concentran en aquellas ramas que tienen un peso de relativa importancia en la consolidación de los progresos globales del sector industrial y de la economía en general. Aquí se destacan, por su peso e importancia, la recuperación y modernización de la infraestructura física del país, la ampliación de las capacidades de la producción de la industria cementera y de generación de electricidad, el mejoramiento tecnológico de la industria de materiales de la construcción, así como el incremento de la incidencia del turismo.

Los esfuerzos reindustrializadores involucran también a las industrias alimentaria, biofarmacéutica, metalmecánica, la agroindustria azucarera y en menor medida a las ramas que producen bienes de consumo no alimenticios. La prioridad conferida a estas actividades industriales es congruente con la relevancia que les han asignado en la actualidad a la sustitución de importaciones y a la consolidación de nuevos fondos exportables, así como a elevar la solidez de la integración agroindustrial.

La reactivación de la industria manufacturera pretende satisfacer los siguientes propósitos: i) la priorización de las opciones potenciales de incrementar la sustitución de importaciones en todas las áreas donde resulte posible —en particular en el turismo, en segmentos de los establecimientos comerciales que funcionan en monedas libremente convertibles y la zona especial de Mariel—; ii) intensificar la apertura de las diferentes ramas industriales a la inversión extranjera directa; iii) acrecentar la diversificación de las exportaciones; iv) mejorar el aprovechamiento de las ventajas creadas en torno a las ramas de mayor vinculación a las tendencias principales del progreso científico técnico; v) la reevaluación de las potencialidades territoriales; vi) la creación de condiciones para facilitar el fomento y ulterior transformación del sector de las telecomunicaciones; vii) la implementación de medidas dirigidas a la preservación del medio ambiente.

Las limitaciones que aún preserva la industria manufacturera sugieren que resulta pertinente evaluar las dimensiones que representa en la actualidad el sector de los servicios, a los efectos de determinar las ventajas y desventajas que genera esta situación. Asimismo, esta evaluación deberá servir de sustento a cómo trabajar en la consecución del propósito de fomentar una economía de servicios competitiva, en la que disponga de similares condiciones la industria nacional.

La probable materialización del propósito anterior responde a la necesidad de no reeditar los problemas que confrontó la industria para dar respuesta al crecimiento de los suministros al turismo y al segmento del mercado nacional que operaba en divisas, ya que en términos objetivos el desarrollo de la industria cubana no se concibió para satisfacer las demandas de sectores de estas características.

De otra parte, la inclusión de la agroindustria azucarera entre las prioridades de las acciones reindustrializadoras representa un importante giro en relación a la posición en que fue sumida esta rama con posterioridad al desarrollo del redimensionamiento. El

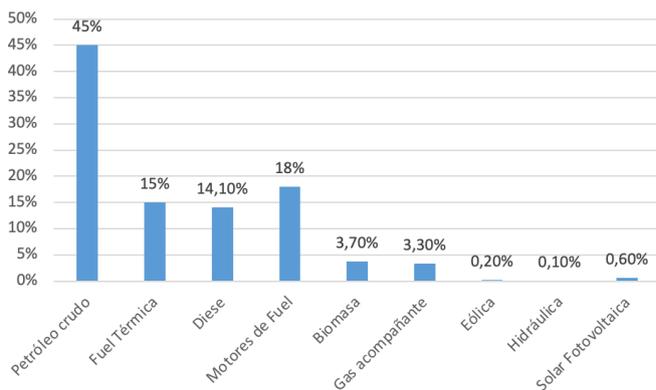
nuevo reposicionamiento de agroindustria está relacionado con el rol que deberá desempeñar en el futuro el programa de producción de energía renovable, así como por la imperiosa necesidad de rescatar e incrementar la comercialización internacional de diversos subproductos que aporta esta rama.

El propósito de mejorar la competitividad de la industria azucarera aún representa un objetivo por materializar, dado que los progresos obtenidos hasta el presente han sido irrelevantes, por el contrario, lo que caracteriza a esta rama en la actualidad es un marcado retroceso productivo y en otros ámbitos, incluido el energético.<sup>16</sup>

En el empalme de los años ochenta y noventa del pasado siglo, la contribución del sector azucarero al balance energético nacional llegó a representar cerca del 30%. Ello posibilitó que se logaran importantes niveles de ahorro en el consumo de petróleo relacionado con la producción azucarera. La caña de azúcar es uno de los cultivos con mayor capacidad para aprovechar la energía solar para producir biomasa. Tomando sólo consideración el aporte del bagazo, se estima que en los cañaverales se almacena alrededor del equivalente a una tonelada de petróleo por cada tonelada de azúcar que pueda producirse. La existencia de esta capacidad potencial ha contribuido a que, en el proyecto de incremento de la contribución de las fuentes renovable de energía, se prevea que la biomasa aportará el 14% de la generación eléctrica del país en el año 2030, aunque al cierre de 2018 sólo tributaba el 3,7% como se puede apreciar el siguiente gráfico.

<sup>16</sup> Sulroca Domínguez, Federico (2015): La agroindustria bioenergética de la caña azúcar: retos y perspectivas, en Mario González-Corzo (Compilador): *La Agroindustria cañera cubana: transformaciones recientes*, en Bildner Center for Western Hemisphere Studies The Graduate Center, The City University of New York, Estados Unidos.

Gráfico 14: Cuba: coeficiente de participación de las diferentes fuentes en la generación eléctrica nacional 2018, en (%)



Fuente: www.cubadebate.cu, La Habana, 17 de enero de 2018.

La intención de acrecentar la contribución de la industria azucarera a la producción nacional de energía eléctrica se pretende alcanzar mediante la instalación de plantas bioeléctricas en parte de los ingenios que se encuentran en funcionamiento. El propósito es instalar plantas de estas características en el 16,1% de los centrales que se encuentran en operaciones, es decir, en nueve de los centrales que se encuentran activos.

El funcionamiento de las bioeléctricas presupone que se establezcan los volúmenes de producción de caña, a los efectos de que no se produzcan afectaciones en el funcionamiento de estas plantas durante el período que dura la cosecha azucarera. Por supuesto, la materialización de este propósito representa un importante reto si se considera la inestabilidad que ha padecido la producción cañera a lo largo de los últimos decenios.

En otras evaluaciones realizadas en relación a la utilización de la biomasa cañera se ha podido constatar que se logra el abaratamiento de la producción de azúcar refinado y de otros derivados como el sorbitol y la fructuosa.<sup>17</sup> De igual modo, el suministro de este

<sup>17</sup> Véase para mayor detalle Cordovés-Herrera, Marianela; Sáenz-Coopat, Tirso; Cabello-Balbín, Agustín (2013): Los derivados de la caña de azúcar en Cuba. ICIDCA. Sobre los

combustible puede llegar a sustituir 24 toneladas de fuel oil en el propio proceso productivo azucarero, así como la entrega de electricidad a la red nacional de un total de 6 906 KWh, sustituyendo importaciones que representarían un ahorro de 16 080 USD.<sup>18</sup>

En general, el máximo aprovechamiento de la biomasa cañera en función de la generación y comercialización de electricidad resulta vital para la supervivencia de la industria azucarera. A esto se suma el favorable impacto en el medio ambiente. En rigor, la consecución de un mayor empleo de la biomasa cañera representa un aspecto clave en los progresos futuros de la agroindustria azucarera.

En la revisión del resto de las prioridades ramales y sectoriales que incluyen los esfuerzos reindustrializadores ha podido constatar que constituyen acciones que se debieron haber ejecutado en un período anterior, pero producto de las limitaciones materiales y financieras no fue posible realizarlas. Otros casos —como la ampliación de las capacidades de generación eléctrica y la producción cementera— responden a requerimientos actuales del desarrollo.<sup>19</sup>

En cuanto a la industria alimentaria, resulta esencial la modernización y actualización tecnológica de las diversas sub-ramas que la integran, sobre todo aquellas involucradas en la sustitución de importaciones y en la mejoría de los surtidos que se le ofrecen a la población. Este último aspecto debe entenderse como de alcance estratégico, a raíz de que se produzca la unificación monetaria y se inicie la gradual reducción de los subsidios universales que se le conceden a la población, mediante el sistema normado de distribución de la

---

*Derivados de la Caña de Azúcar*, vol. 47, núm. 3, La Habana, septiembre-diciembre.

<sup>18</sup> Véase para mayor detalle Rubio González, Angel y Manuel Rubio Rodríguez (2018): Integración y esquemas energéticos para el máximo aprovechamiento de la biomasa cañera en la generación d electricidad, en *Revista Centro de Azúcar*, Vol. 45, octubre-diciembre.

<sup>19</sup> Las restricciones energéticas que caracterizaron el decenio de los años noventa condujeron a que se efectuara en la industria cementera un reajuste de las capacidades productivas. Sin embargo, resultó necesario mantener en funcionamiento algunas plantas con importantes limitaciones productivas y tecnológicas que no están en capacidad de satisfacer los requerimientos locales de cemento.

canasta básica, en cuyo empeño prima más el garantizar el cumplimiento de la entrega de los volúmenes que satisfacen la demanda estimada de consumo. Resulta necesario que la comercialización de estos productos se distinga no solo por la calidad sino que presenten también condiciones potenciales para su comercialización en segmentos mercado de mayores exigencias.<sup>20</sup>

La priorización de las ramas que presentan mayor vinculación con el progreso científico técnico es otro de los temas que presenta creciente relevancia en las condiciones actuales, en tanto se ha iniciado una nueva etapa del desarrollo industrial a escala internacional, tendencia que está liderada por aquellos sectores que marcan las pautas o los derroteros principales de la actual revolución científica y tecnológica.

A lo largo de los últimos años se ha hecho un creciente esfuerzo para impulsar la innovación científica y tecnológica, en cuyo empeño se han creado redes de investigación que involucran a las universidades, instituciones de investigación y entidades productivas. En adición, se ha promovido la creación de parques científicos y tecnológicos en diferentes locaciones del país. Asimismo, se ha priorizado el marco organizacional en que se sustenta el funcionamiento de las empresas relacionadas con las actividades de ciencia e innovación.<sup>21</sup>

Otros pasos importantes están coligados al fomento de condiciones para acrecentar el impacto de las tecnologías de la información, lo que ha posibilitado la introducción de software de apoyo a la industria y, de forma simultánea, se han creado condiciones para facilitar la mayor utilización de estas tecnologías, cuyo propósito principal es elevar la calidad en la orientación del sistema productivo nacional en diferentes áreas. De igual manera, se pretende lograr

<sup>20</sup> El desarrollo de este proceso podría resultar complicado dado que se requerirá de la utilización de recursos que como norma se han utilizado de forma mínima para satisfacer los requerimientos de este segmento de mercado.

<sup>21</sup> Como parte de las acciones dirigidas a acrecentar la innovación y del impacto de la ciencia en la actividad económica y social fueron aprobadas nuevas normas jurídicas regulatorias de la actividad de investigación y desarrollo en el país.

una conexión más orgánica entre la demanda y la oferta, que ofrezca la posibilidad de ampliar su aprovechamiento.<sup>22</sup>

En plena correspondencia con estas transformaciones, se creó un mayor espacio a la utilización de la inteligencia artificial y se incentivó el fomento de la producción de modelos de robots destinados a satisfacer la demanda de determinadas actividades industriales específicas. En complemento, se decidió mejorar los planes de estudios en diferentes especialidades de ingeniería.

Las posibilidades de lograr una mejor inserción de la industria manufacturera nacional en el nuevo estadio de la revolución industrial requieren, como un paso ineludible, elevar el valor agregado manufacturero, reajustar la estructura productiva, actualizar y transformar la cadena del proceso manufacturero en aquellas ramas que lo demanden y mejorar la competitividad de diversas actividades industriales; así como perfeccionar las capacidades institucionales en varias ramas —sobre todo en lo atinente a las proyecciones estratégicas—.

El área que acumula las mayores debilidades de cara a buscar respuestas consistentes a las nuevas exigencias que dimanan de esta nueva etapa del desarrollo industrial es el ámbito institucional, el cual presenta un grupo importante de limitaciones en su gobernanza, lo que exige la revisión de las estructuras ministeriales que la integran, así como evaluar las capacidades de que dispone para insertarse de forma efectiva en los nuevos derroteros de la política industrial que regirá en perspectiva.

El tema de la política industrial continúa constituyendo un tema controversial en la realidad económica de Cuba, aunque ya existe una política de desarrollo industrial centrada en las posibilidades del Ministerio de Industrias, y se ha avanzado en la identificación de los sectores que deberán desempeñar un rol clave en el horizonte

<sup>22</sup> La estrategia gubernamental que se ha diseñado para el sector productivo y también de servicios se orienta a aprovechar con intensidad las tecnologías de la información e incorporar su utilización creativa en todas aquellas áreas en las que resulte posible.

perspectivo hasta el año 2030. No obstante, aún persisten determinados vacíos en lo concerniente a las proyecciones de la política tecnológica y en la organización y desarrollo empresariales.<sup>23</sup> Probablemente, el ámbito en que se aprecia mayor claridad futura es en el papel que asumirán los territorios en la búsqueda de respuesta a disímiles temas que hasta el presente habían estado enfocados de forma exclusiva a visiones de alcance nacional.

En resumen, aunque se han logrado determinadas respuestas a las exigencias que presupone la participación activa en la nueva etapa de desarrollo industrial, será necesaria la instrumentación de otras decisiones de política económica que coadyuven a acrecentar la incidencia de la industria manufacturera en la economía nacional.

<sup>23</sup> En perspectiva, se requiere de la implementación de una política de desarrollo empresarial que facilite que las empresas funcionen, en término efectivos como el eslabón principal de la economía.



## Consideraciones finales

- I. Las crisis han constituido un aspecto consustancial a la evolución de la economía cubana, a lo largo de los sesenta años que comprende la etapa socialista de desarrollo. En términos de impactos, las de mayor incidencia han sido las crisis de inserción internacional, las cuales han tendido a acentuar la incidencia de los desequilibrios existentes en la economía e incluso de otros que se encontraban en proceso de maduración. Las secuelas de este tipo de desajuste se han caracterizado por su perdurabilidad y la permanencia en el tiempo. En rigor, no resulta posible realizar ningún tipo análisis de los progresos de la economía de la isla sin tomar en consideración la incidencia de estas crisis.
  
- II. La crisis de inserción internacional que originó la disolución del bloque socialista europeo ha constituido el trastorno de estas características que ha generado las mayores afectaciones que ha sufrido la economía cubana. En términos comparativos, los costos de esta crisis fueron superiores a los que sufrió la economía cubana durante la crisis de los años treinta y a la que se produjeron después del triunfo de la revolución.

III. La crisis que generó de la disolución del CAME aportó un conjunto de lecciones que implicaron proporcionar respuestas consistentes. Entre los aspectos a los que resultó impostergable responder en esta compleja coyuntura sobresalen: i) la necesidad de lograr una articulación diferente con el contexto global; ii) fomentar un patrón de inserción externa diversificado que ofrezca la posibilidad de alcanzar una inserción internacional más sólida; iii) incentivar la activa participación internacional del sistema empresarial, es decir, estimular la internacionalización de las empresas cubanas; iv) incorporar con fuerza la evaluación efectiva de la competitividad de los rubros exportables y de las estructuras empresariales involucradas. A pesar de los avances que se alcanzaron en la adecuación a estas exigencias, aún se requiere continuar reevaluando de qué magnitud fueron los progresos conseguidos y cuáles son las falencias que persisten en los diferentes ámbitos antes indicados.

IV. El desarrollo del proceso de actualización del modelo económico ha logrado avanzar en diferentes esferas, aunque producto de las complejidades que comprenden las transformaciones a ejecutar y las condiciones fluctuantes que ha presentado la economía doméstica, ha habido recurrentes retrasos en la ejecución de las reformas previstas, cuya resultante más importante es que han incidido de un modo u otro en las posibilidades de desarrollo económico y social de la nación.

V. El mantenimiento de un panorama complejo en la economía ha favorecido también a que persista la resistencia a los cambios que supone la actualización del modelo en diferentes estructuras del aparato administrativo gubernamental. A esto se añade la evolución con relativa rapidez a escala social de manifestaciones de indisciplina y pereza o indolencia.

- VI. La evolución de esta problemática a escala social debe concepcionarse de preocupante, dado que tradicionalmente sólo existían manifestaciones puntuales de esta deformación, pero en la actualidad su presencia se ha extendido a la inmensa mayoría de los servicios que se le ofrecen a la población. Las cotas que ha alcanzado esta situación son indicativas de que, de cara al futuro, será necesario desarrollar un amplio proceso de reingeniería en el sector de los servicios públicos.
- VII. Otro de los aspectos que resulta novedoso en el contexto de la actualización del modelo económico lo constituyen las transformaciones que se han verificado en el mercado laboral. Entre los aspectos que se destacan, se encuentra el incremento experimentado por la participación del denominado sector no estatal en la creación de nuevos empleos y, en general, la relevancia que ha adquirido en el mercado laboral nacional. Al culminar 2019, el mencionado segmento representó cerca del 33% de la ocupación total de la nación.
- VIII. El incremento de la contribución del sector no estatal a la creación de empleo debe entenderse como el resultado directo de la modificación de la visión que predominaba en torno al papel de este sector en la economía, al transitar de solo concebirlo como una simple necesidad coyuntural a su conceptualización como uno de los componentes estructurales básicos de mercado laboral nacional. Además, se considera que el incremento de su papel en la generación de nuevos empleos contribuirá en perspectiva a la mejoría de la competitividad de la economía cubana.
- IX. La aplicación de un nuevo enfoque en el tratamiento del empleo en el sector no estatal ha contribuido también a la promoción de encadenamientos productivos entre el sector estatal y el no estatal en diversas actividades económicas. Asimismo, se le concedió la posibilidad de realizar operaciones de comercio exterior,

lo que sin duda facilita el involucramiento de todos los actores en el estratégico propósito de avanzar en la diversificación de las exportaciones.

- X. La eliminación de la lista de 127 opciones para el ejercicio del trabajo por cuenta propia y su efecto promover la posibilidad de ejercer el autoempleo en más dos mil actividades, apoyándose para ello en las opciones que ofrece el Clasificador Nacional de Actividades Económicas (CNAE) en los diferentes sectores de la economía, no solo amplía de forma sustancial las posibilidades de realización de los emprendimientos, sino que elimina los acotamientos que existían para el mismo. A esto se suma la necesidad de elaborar proyectos que amparen la formalización del desarrollo del autoempleo, lo que sin lugar a dudas tiende a conferirle una proyección más empresarial a este tipo ejercicio. Por lo tanto, en perspectiva, es previsible que los impactos del sector no estatal en la economía nacional se incrementarán de forma notable.
- XI. La elevación de la calidad en el diseño e implementación de las políticas económicas es un requisito ineludible de las condiciones actuales, y es también una exigencia de la etapa actual por la que transita la revolución científica y tecnológica.
- XII. La consecución de la integración más efectiva entre los postulados principales de la macroeconomía y la planificación debe entenderse como un requerimiento esencial del desarrollo de la propia planificación en las condiciones actuales. Los avances en esta dirección requerirán, por razones objetivas, de la introducción de determinados cambios en las visiones institucionales que predominan en la actualidad con relación al rol de plan de la economía y en general en torno a la planificación.
- XIII. El acrecentamiento de la prospectiva como parte del desarrollo actual de la planificación debe entenderse como una

necesidad de primer orden: primero, derivada de la propias exigencias de la actual revolución tecnológica; segundo, por las complejidades que caracterizan el entorno internacional, que imponen la necesidad de la búsqueda de mayores márgenes de maniobras a las instituciones gubernamentales, sobre todo en lo referido a poder disponer de diferentes escenarios para enfrentar las contingencias que impone avanzar hacia el futuro.

XIV. El gradual incremento de la relevancia de la política fiscal, demanda la creación de aquellas condiciones que posibiliten minorar las brechas que aún existen en este ámbito. Además, se requiere avanzar hacia la consecución de la interrelación más orgánica entre la situación de las finanzas externas y la prevaleciente en el orden interno.

XV. La decisión de avanzar en la ejecución del proceso de unificación monetaria constituye un importante reto, ya que las condiciones económicas en que deberá verificarse la aplicación de esta trascendental transformación son en extremo complejas, y su aplicabilidad no conducirá de forma rápida a superar esta coyuntura, por el contrario, podría tender acentuarla.

XVI. El desarrollo del proceso de unificación monetaria enfrentará, desde que se inicie, la persistencia de severas restricciones de liquidez en divisas, escenario que se ha tratado de mitigar mediante el acrecentamiento de la bancarización de la cuasi totalidad de las transacciones que involucran la utilización de monedas convertibles. La aplicación de esta decisión, si bien posibilita corregir insuficiencias que existieron en el pasado, en el orden práctico ha tendido a erosionar el mercado monetario doméstico y a ampliar las opciones operacionales del mercado informal.

XVII. Las restricciones prevalecientes en materia de liquidez han conducido al relativo debilitamiento de la credibilidad del

sistema bancario, ya que el mismo no está en la posibilidad de garantizar el respaldo oportuno a los tenentes de cuentas bancarias nominadas en divisas. De hecho, las condiciones en las que se sustenta el funcionamiento de la banca en las actualidad se pueden conceptualizar como un corralito financiero extremo.

XVIII. Las presiones inflacionarias que de manera objetiva están asociadas a la devaluación del tipo de cambio oficial podrían tender a agudizarse por las constantes fluctuaciones que presenta la oferta de bienes y servicios —tanto en cantidad como en calidad—, a lo que se adicionan los probables impactos que pudieran derivarse de la elevación injustificada de los precios en el segmento de mercado que operaba preferentemente en CUC, así como los movimientos a la alza que se pudieran producir en otros espacios del mercado nacional.

XIX. La eliminación de los subsidios excesivos y, en paralelo, el transitar del predominio de un sistema de compensaciones globales a través de los bienes y servicios ofrecidos a la totalidad de la población a otro que se concentra en subsidiar de forma directa a las personas que así lo requieran puede definirse como de alcance estratégico, ya que posibilitará abandonar la práctica de subsidiar a la generalidad de los cubanos.

XX. El completamiento del ordenamiento monetario requiere del fortalecimiento de la institucionalidad de la política monetaria y de la creación de un espacio de coordinación macroeconómica facultado para el análisis oportuno y la toma de decisiones. Además, requiere del establecimiento de normas que permitan delimitar claramente las funciones fiscales y monetarias de las instituciones globales de la nación.

XXI. La prioridad conferida a la diversificación de las exportaciones requiere de consolidar el sistema integral de respaldo a las exportaciones que se ha estado formalizando a lo largo de los últimos años.

XXII. Los avances alcanzados por la industria biofarmacéutica a lo largo de los últimos años en la contribución exportadora son el resultado de la aplicación de una orientación de la política industrial, en la que se han logrado integrar satisfactoriamente, factores nacionales —incluida la integración de aspectos propios de la cultura y la práctica local— con el aprovechamiento efectivo de la experiencia internacional. A estos elementos se adiciona: i) el desarrollo de un creciente esfuerzo en la formación de capital humano; ii) la creación de capacidades propias de transferencia de tecnologías y conocimientos; iii) el avance ostensible en el proceso de internacionalización empresarial; iv) la formalización de alianzas con varias de las principales compañías a escala mundial.

XXIII. La inserción más activa de los territorios, junto a la creación de posibilidades para los integrantes del sector no estatal de participar en gestiones de exportación e importación, deberá aportar un saldo positivo en los esfuerzos que se realizan en pro de la diversificación de las exportaciones, aunque la contribución de estos esfuerzos requiera de un determinado período de tiempo.

XXIV. Los progresos que se han alcanzado en la construcción del equilibrio financiero externo evidencian que se ha hecho un enorme esfuerzo en la consecución de este objetivo. Sin embargo, aún no se ha podido superar la incidencia de la restricción externa, y la deuda continúa representando un factor que ejerce un creciente peso en el desempeño global de la economía.

XXV. Cuba logró desarrollar un proceso de renegociación exitoso de la deuda que acumulaba con los integrantes del Club de París, en tanto posibilitó viabilizar adeudos que se acumulaban desde fines de los años ochenta del pasado siglo y avanzar en una solución sostenible. Sin embargo, la inestabilidad en la capacidad en los ingresos externos ha provocado que existan en estos

momentos tensiones en el cumplimiento de los compromisos con los acreedores integrantes de este Club.

XXVI. El desempeño de los subsectores que integran el sector primario debe concebirse como decisivo en las actuales condiciones, no solo por los aportes que realizan a los ingresos externos del país sino también en la creación de capacidades nacionales que permitan minorar la creciente dependencia importadora que presenta la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población. Por supuesto, esta situación incide e incidirá en las posibilidades de poder avanzar en la consecución de la soberanía alimentaria.

XXVII. El futuro reposicionamiento del sector manufacturero demandará avanzar hacia un nuevo proceso de industrialización que coadyuve a la mencionada reubicación de la industria como sector estratégico y decisivo en términos de desarrollo, y como una exigencia que impone el progreso científico y tecnológico en las condiciones actuales, lo que presupone que se le confiera mayor preeminencia a la promoción de aquellas ramas industriales vinculadas con la industria 4,0; por consiguiente, dicho reposicionamiento demandará avanzar de forma más activa hacia la inserción en la “Cuarta Revolución Industrial”.

XXVIII. Las posibilidades de lograr una mejor inserción de la industria manufacturera nacional en el nuevo estadio de la revolución industrial requiere como un paso ineludible elevar el valor agregado manufacturero, reajustar la estructura productiva, actualizar y transformar la cadena del proceso manufacturero en aquellas ramas que lo demanden, mejorar la competitividad de diversas actividades industriales y perfeccionar las capacidades institucionales en varias ramas —sobre todo en lo atinente a las proyecciones estratégicas—.

## Bibliografía referenciada

Alonso, José Antonio y Pavel Vidal (2019): La Reforma Económica en Cuba: Atrapada en el medio, en *Working Paper*, Forum, Europa-Cuba, No 01, november.

Bajo Davó, Nuria y José María Viñals Camallonga (2015): Análisis y desarrollo de marco jurídico fiscal en Cuba, en *Información Comercial Española*, No. 887, noviembre-diciembre, Madrid.

BCC, (2020): Resolución No.110, en *Gaceta Oficial de la República*, La Habana, 17 de agosto.

BCC, (2020): Resolución No.73, en *Gaceta Oficial de la República*, La Habana.

Banco Central de Cuba (2004): *Resolución No.80*, La Habana, 25 de octubre.

Banco Central de Cuba (2002): *Informe Económico de 2001*, La Habana, mayo

Banco Central de Cuba (2003): *Resolución No.65, Sobre la introducción del peso convertible en las transacciones entre las empresas cubanas*.

Banco Nacional de Cuba (1986): *Cuba: Deuda y Proceso de Renegociación*, La Habana.

Banco Nacional de Cuba (1982): *Informe Económico de Cuba*, La Habana, abril

Barreiro Pousa, Luis y Ileana Díaz Fernández (2014): Estrategia, prospectiva y planificación en la administración pública, en *Problemas de la gestión en la administración pública*, Escuela Superior de Cuadros del Estado y el Gobierno, La Habana, enero.

Beinstein, Jorge (2014): Cambios decisivos en el sistema global. Entre ilusiones y guerras desesperadas contra el tiempo, en <https://www.alainet.org>.

Bitar, Sergio (2014): Las tendencias mundiales y futuro de América Latina, en *Serie de Gestión Pública*, No.78, ILPES-CEPAL

Bu Wong, Angel, Anicia García Álvarez y Armando Nova González (2019): Seguridad alimentaria y nutricional en Cuba 2019, en *Cuba: Investigación Económica*, Número Especial, La Habana.

Burtein, Ariel, Martin Eichenbaum y Sergio Rebelo (2005): Large Deviations and the Real Exchange Rate, en *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 113.

Bolaños Weiss, Meisi (2020c): Ministra de Finanzas y Precios, Comparecencia en el Programa Televisivo Mesa Redonda, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 28 de julio, La Habana.

Bolaños Weiss, Meisi (2020b): Ministra de Finanzas y Precios, *Discurso pronunciado en el Sexto Período Ordinario de la Asamblea Nacional*, Presupuesto para 2021 confirma su carácter eminente social, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 17 de diciembre, La Habana.

Bolaños Weiss, Meisi (2020a): Ministra de Finanzas y Precios, *Informe Liquidación del Presupuesto en el 2019*, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 28 de octubre, La Habana.

Carranza Valdés, Julio, Pedro Monreal González y Luis Gutiérrez Urdaneta (1995): *Cuba: Una propuesta para el cambio*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.

Carriazo Moreno, George (1993): Las relaciones económicas Cuba-Estados Unidos: Una mirada al futuro, en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile.

Castro Ruz, Raúl (2017): Discurso de clausura en el segundo período de sesiones de la Asamblea Nacional, en *Granma*, 30 de diciembre, La Habana.

Castro, Soraya y Luis R. Fernández (1992): *Comercio directo y compensaciones, el patrón de negociación en las relaciones Estados Unidos-Cuba*. Documento del Centro de Estudios sobre Estados Unidos (CESEU), Universidad de la Habana.

CEEC (1995): *Cuba: Una Estrategia para el Cambio*. Caracas: Editorial Universidad Central de Venezuela, diciembre.

CEEC (1991): *Contribución a la Elaboración del Modelo de Desarrollo Económico y Social de Cuba*. La Habana, Enero.

CEPAL. (2020a): *Estructura comercial y medidas económicas ante la pandemia de COVID-19 en Centroamérica, Cuba, Haití, México y la República Dominicana*. LC/MEX/TS.2020/16, Ciudad de México.

CEPAL (2020b): *América Latina y el Caribe: actualización de proyecciones de crecimiento 2020*. Santiago de Chile, 13 de julio.

CEPAL (2020c): *Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística*. Santiago de Chile, 6 de agosto.

CEPAL (2019): *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 2019*, Santiago de Chile.

CEPAL (2018): *Balance preliminar de la economía latinoamericana 2017*. Santiago de Chile

CIEI (2018): *Propuesta para la inserción de la economía cubana en la economía internacional*. La Habana: Editorial Universidad de la Habana.

Cordovés-Herrera, Marianela; Sáenz-Coopat, Tirso; Cabello-Balbín, Agustín (2013): Los derivados de la caña de azúcar en Cuba. ICIDCA. *Sobre los Derivados de la Caña de Azúcar*, vol. 47, núm. 3, La Habana, septiembre-diciembre, 2013

Consejo de Estado. Decreto Ley No.17, Implementación del Proceso de Ordenamiento Monetario, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2020): Extraordinaria No.68, La Habana, 10 de diciembre.

Consejo de Estado. Decreto Ley No. 140 Sobre la despenalización de la tenencia de moneda libremente convertible, en Periódico *Granma*, La Habana, 14 de agosto de 1993.

Consejo de Ministros (2017): El Plan de Estado para enfrentar el Cambio Climático, en. [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), La Habana, 28 de abril.

Díaz-Canel Bermúdez, Miguel, Presidente de la República (2020c): Discurso pronunciado en la clausura del Sexto de Periodo Ordinario de la Asamblea Nacional, en periódico *Granma*, 18 de diciembre, La Habana.

Díaz Canel Bermúdez, Miguel, Presidente de la República de Cuba (2020b): Inicia ordenamiento monetario y cambiario el 1 de enero de 2021, en Periódico *Granma*, 11 de diciembre, La Habana.

Díaz Canel Bermúdez, Miguel, Presidente de la República de Cuba (2020a): Palabras pronunciadas en la Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministro, en Periódico *Granma*, 16 de julio, La Habana.

Díaz Fernández, Ileana (2013): *Desafío de la innovación empresarial en Cuba*. CEEC, en Seminario Anual Sobre Economía Cubana y Gerencia Empresarial, La Habana.

Díaz Vázquez, Julio. A (1997): *Cuba. Reforma económica dentro del socialismo*. Documento del Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, La Habana.

Domínguez, Jorge *et al.* (ed.) (2004): *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century* Cambridge: Harvard University Press.

Domínguez Guadarrama, Ricardo (2015): Cuba y Estados Unidos: el largo proceso del reconocimiento, en *Latinoamérica, Temas y Problemas de Nuestra América*, No.1, UNAM, México.

Domínguez Delgado, Jessica (2020): La apuesta hotelera en Cuba, <https://www.hoteles.eltoque>, 14 de agosto.

- Durán José E. Lima y Sebastián Castresana (2016): *La matriz de insumo-producto de América del Sur Principales supuestos y consideraciones metodológicas*, CEPAL, LC/W.702, Santiago de Chile.
- Echevarría León, Dayma, Ileana Díaz González y Magela Romero Almodóvar (2015): Política de empleo en Cuba 2008-2014: Desafíos de la equidad en Artemisa, en *Revista CESLA* No. 8, Universidad de Varsovia.
- Echevarría Vallejo, Oscar U. y Liu Mok León (2018): 50 Años de Desempeño Macroeconómico, en [cubayeconomia.blogspot.com](http://cubayeconomia.blogspot.com), 4 de diciembre.
- Echevarría, Et. Al. (2007): *Insumo-Producto. Un estudio sobre su construcción en Cuba*, Instituto Nacional de Investigaciones Económica (INIE), La Habana.
- Echevarría Vallejo, Oscar. (1998): Cuba: la antesala de la crisis, en *Cuba: Investigación Económica*, INIE, La Habana, Año 4, No.2, abril-junio.
- Echevarría Vallejo, Oscar. (1992): Apuntes para una discusión sobre El sistema financiero, CIEM, *Boletín de Información Sobre Economía Cubana*, La Habana, Vol. I, No.11/12.
- Espina Prieto, Mayra, Rafael Hernández, José Luis Rodríguez García y Triana Cordoví, Juan (2011): El período especial veinte años después, en *Controversias*, *Revista Temas* No. 65, La Habana, enero-marzo.
- Feinberg, Richard. E (2011): Extender la mano: La nueva economía de Cuba y la respuesta internacional, *Iniciativa para América Latina*, noviembre.
- Fernández Domínguez, Pablo, Ángel Bu Wong y José Betancourt Roche (2020): *El Sector Productor de Alimentos, la Seguridad Alimentaria y el Modelo de Gestión*, inédito, La Habana, 15 de julio.
- Fernández Domínguez, Pablo, (2000): *El sector agropecuario en Cuba: evolución y perspectivas*, en *Cuba: el sector agropecuario y las políticas agrícolas ante los nuevos retos*, MEP-ASDI-Universidad de la República Oriental del Uruguay
- Figueras, Miguel Alejandro (2020): *Apuntes y reflexiones sobre el turismo*, inédito. La Habana, 12 de agosto.

Figueras, Miguel Alejandro (1994): *Aspectos estructurales de la economía cubana*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.

*Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2020): Extraordinaria, No. 76. Incluye las Resoluciones del Ministerio de Finanzas y Precios No 348 y 375. Implementación del Proceso de Ordenamiento Monetario, 10 de diciembre, La Habana.

*Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2020): Extraordinaria, No. 69. Incluye las Resoluciones del MTSS No 28 a 44. Implementación del Proceso de Ordenamiento Monetario, 10 de diciembre, La Habana.

*Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2020): Extraordinaria, No. 68. Decreto-Ley No. 17 a 26. Implementación del Proceso de Ordenamiento Monetario, 10 de diciembre, La Habana.

*Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2020): Ordinaria, No. 59, Resolución 385, La Habana, 17 de agosto, La Habana.

*Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2019): Ordinaria, No. 85. Decreto-Ley 383 de 6 de noviembre, Modificativo del Decreto-Ley No. 356 Sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia, La Habana.

*Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2018): Decreto Ley 361 del Banco Central de Cuba, en *Gaceta Oficial* No 58, Extraordinaria 12 de octubre, La Habana.

*Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2014): Decreto-Ley 313, edición extraordinaria, No. 3, 11 de enero, La Habana.

*Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2014): Decreto-Ley 311, edición extraordinaria, No 4, 17 de diciembre, La Habana.

*Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2014): Ley No. 118, Ley de la Inversión Extranjera, No. 20, 16 de abril, La Habana.

*Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2012): Ley No. 113, noviembre, La Habana.

*Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2012): Decreto-Ley no. 300, edición extraordinaria, No 12, 22 octubre, La Habana.

*Gaceta Oficial de la República de Cuba* (1994): Ley No. 73, noviembre, La Habana.

García Álvarez, Anicia (2019): *El sector agropecuario y el desarrollo económico. El caso de Cuba*, ponencia presentada en el Seminario por el Treinta Aniversario del Centro de Estudio de la Economía Cubana, La Habana.

García Álvarez, Anicia (2004): *El sector agropecuario y la restricción externa. El caso de las agroexportaciones cubanas*. Tesis en opción de título de Doctor en Ciencias Económica, mayo, La Habana.

García Solanes, José y Fernando Torrejón Flores (2012): La fijación de metas de inflación da buenos resultados en América Latina, en *Revista de la CEPAL*, No.106, abril, Santiago de Chile.

Gil Fernández, Alejandro (2020c): Viceprimer Ministro, Ministro de Economía y Planificación, Intervención en el Sexto de Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional, en periódico *Granma*, 18 de diciembre, La Habana.

Gil Fernández, Alejandro (2020b): Viceprimer ministro y Ministro de Economía y Planificación. Cómo marcha la implementación de la Estrategia Económica y Social para la etapa pos COVID, Comparecencia en el Programa Mesa Redonda de 3 de diciembre, en [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 4 de diciembre de 2020, La Habana.

Gil Fernández, Alejandro (2020a): Viceprimer ministro y Ministro de Economía y Planificación, en Comparecencia en el Programa Mesa Redonda el 9 enero de 2020. Véase. [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 10 de enero, La Habana.

Gil Fernández, Alejandro (2019): Viceprimer Ministro, Ministro de Economía y Planificación *Principales aspectos del Plan de la Economía en 2020: Informe Presentado a la Asamblea Nacional del Poder Popular*, Ministerio de Economía y Planificación, La Habana.

Göransson, Bo and Carl Magnus Pålsson (2011): Biotechnology and Innovation Systems, *Research Policy Institute, Lund University, Sweden*, International, development Research Centre.

González Gutiérrez, Alfredo (2003): El Sistema de planificación y circulación monetaria dual en la etapa actual, en *Economía y Desarrollo*, Año XXXIII, Vol. 134, La Habana.

González Gutiérrez, Alfredo. (2000): Aplicación de los criterios de la macro y la microeconomía en la economía cubana, en *Cuba: Investigación Económica*, No. 4, octubre-diciembre, La Habana.

González Gutiérrez, Alfredo (1998): Economía y sociedad: los retos del modelo económico, en *Revista Temas*, No. 11, julio-septiembre, La Habana.

Hernández, Eduardo (2012): *El sistema de bandas como opción cambiaria para la economía cubana*. Tesis en opción de título de Doctor en Ciencias Económicas, La Habana.

Hernández, Rafael y Jorge Domínguez (2013): Cuba, la Actualización del Modelo Balance y perspectiva de la transición socialista. La Habana-Washington DC: Ediciones Temas y David Rockefeller Center For Latin American Studies, diciembre.

Hernández Martínez, Rolando (2018): Diseño para la emisión de bonos público en Cuba, en *Revista Cubana de Finanzas y Precios*, Vol.2, No.4, octubre-diciembre, La Habana.

Hernández Montero, Alina y Véronique Robichaud (2016). Simulación de efectos de shocks y medidas de políticas mediante un modelo de equilibrio general computable, en *Revista Cuba: Investigación Económica*, Año 22, No. 1, enero – junio, La Habana.

Hernández Roque, Eduardo (2011): *Elección cambiaria. Propuesta para Cuba*. Tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias Económica, La Habana.

Howells, Peter e Iris Biefang-Frisancho Mariscal (2011): Desarrollo recientes de la política monetaria, en *Información Comercial Española*, No.858, enero-febrero.

INIE (1992): *Situación Actual de la Economía Cubana. Perspectivas de la colaboración con América Latina y la Comunidad Europea*. La Habana.

Lage Codorniu, Carlos (2016): *Esquema general de política monetaria. En el nuevo escenario de la economía cubana*. Tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias Económicas, La Habana.

Lage Dávila, Agustín y otros (2020): La industria biofarmacéutica cubana en la pandemia de COVID-19, en <http://www.cubadebate.cu>, 10 de agosto, La Habana

Infantes, Joaquín (2017): *Eliminación de la pluralidad monetaria y cambiaria*. Documento de la Asociación de Economista de Cuba, La Habana.

Mañalich Gálvez, Isis (2010): *Impacto de las exportaciones de bienes y servicios en el crecimiento de la economía cubana, 1960-2007*. Tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias Económicas, La Habana.

Marquetti Nodarse, Hiram y Lisbet Marquetti Cortina (2018b): Cuba: Proceso de actualización del modelo económico y el desarrollo de las transformaciones en el modelo de gestión del sector externo, en *Folleto Gerenciales*, Volumen XXII, No (1) enero-marzo, La Habana.

Marquetti Nodarse, Hiram (2018a): La Política Económica en el Proceso de Actualización del Modelo Económico. Impactos presentes y futuros en la estructura sociolaboral cubana, en Osnaide Izquierdo Quintana y Hans Jurgen-Burchardt (compiladores). (2018): *Trabajo decente y sociedad en Cuba bajo la óptica de los estudios sociolaborales*, La Habana: Editorial UH.

Marquetti Nodarse, Hiram (2016): Cuba: Los Dilemas de la Reestructuración de la Industria Azucarera, en Ernel González Mastrapa (Compilador). *Sociología Agraria. Procesos agrarios en Cuba y América Latina*. Volumen 2, La Habana: Editorial, Félix Varela.

Marquetti Nodarse, Hiram (2015): El Deshielo de las Relaciones Cuba–Estados Unidos: Implicaciones económicas, en *cuadernos de la Fundación “Friedrich Ebert” de Alemania*, Julio.

Marquetti Nodarse, Hiram: (2004) La reestructuración del sistema empresarial en Cuba: tendencias principales, en Omar Everleny Perez Villanueva (Et.al.), *Reflexiones sobre Economía Cubana*, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Marquetti Nodarse, Hiram (2008): Cuba: Proceso de desdolarización de la economía impacto y perspectiva, en *CEEC, publicaciones 2006-2007*, La Habana.

Marquetti Nodarse, Hiram (2006): Cuba. Importancia actual del incremento de las exportaciones, en *Reflexiones sobre la economía cubana*, La Habana: Editorial Ciencias Sociales.

Marquetti Nodarse, Hiram (1997): Cuba. Deuda y déficit externo principales restricciones del proceso de reanimación de la economía, en *Economía y Desarrollo*, No. 7, diciembre, La Habana.

Marcelo Yera, Luis (2019): *Tipos socioeconómicos de propiedad y universo empresarial en la construcción socialista cubana*, Tesis en opción a título de Doctor en Ciencias Económica, La Habana.

Marcelo Yera, Luis (2017): Agrupaciones empresariales cubanas ante el futuro, en Cuba: *Investigación Económica*, No. 1, INIE, La Habana

Marcelo Yera, Luis. (2006): Una aproximación al entorno gubernamental de la empresa estatal cubana, en *Cuba: Investigación Económica*, N° 3, INIE, julio-septiembre, La Habana.

Mantey, Guadalupe (2013): ¿Conviene flexibilizar el tipo de cambio para mejorar la competitividad? en *Problemas del Desarrollo*, Vol.175, no.44, octubre-diciembre, México D.F.

Mauri Pérez, Mayda (2014): *La industria biotecnológica en Cuba. Bases estratégicas de su desarrollo y sostenibilidad*. Tesis en opción a Título de Doctor en Ciencias Económicas, febrero, La Habana.

Marín Martínez, Carmen (1999): El tipo de cambio real y la consistencia intertemporal del saldo exterior. El papel de la preferencia por el ahorro, en *Información Comercial Española*, No. 782, noviembre-diciembre, Madrid.

Mazzina, Constanza y Manuela González Cambel (2016): Entre el optimismo y la necesidad: las relaciones Cuba-Estados Unidos, en *Confines*, año 12, número 23, agosto-diciembre.

- Mesa Lago, Carmelo y Pavel Vidal Alejandro (2019): *El impacto en la economía cubana de la crisis venezolana y de las políticas de Donald Trump*. Documento de Trabajo, Real Instituto El Cano, 30 de mayo, Madrid.
- Mesa Lago, Carmelo (2015): ¿Cubanólogos o cubanistas?, en *Revista Temas*, No. 81-82, enero-junio, La Habana.
- Mesa Lago, Carmelo (2015): *Normalización de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos: causas, prioridades, obstáculos, efectos y peligros*. Documento de Trabajo, Instituto El Cano, 8 de mayo, Madrid.
- Mesa Lago, Carmelo (2012): *Cuba en la era de Raúl Castro. Reformas económicas y sociales y sus efectos*. Madrid: Editorial Colibrí.
- Mesa Lago, Carmelo (1993): The Economic Effect on Cuba of the Downfall of Socialism in the URSS and Eastern Europe, en Mesa Lago (editor): *Cuba After the Cold War*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- MINCEX (2020): *Cartera de oportunidades de negocios 2020-2021*, La Habana.
- MINCEX (2018): *Cartera de oportunidades de negocios 2018-2019*, La Habana.
- Ministerio de la Construcción (2019). *Programa Nacional de la Vivienda*, La Habana.
- Ministerio de Economía y Planificación (2020): *Principales transformaciones en la metodología de elaboración del plan 2021*, La Habana.
- Ministerio de Finanzas y Precios (2014). Resoluciones 19, 20 y 21, en la *Gaceta Oficial de la República*, No.12, La Habana.
- Ministerio de Finanzas y Precios (2013) Resolución, en la *Gaceta Oficial de la República*, No.12, septiembre, La Habana.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2020): *Cuba vs Bloqueo. Informe Sobre los Impactos del Bloqueo a las Naciones Unidas*, julio, La Habana.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2019): *Cuba vs Bloqueo. Informe de Sobre los Impactos del Bloqueo. La Resolución 73/8 de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, julio, La Habana.
- Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (2020): Resolución 28, en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2020): Extraordinaria No.69, 10 de diciembre, La Habana.

Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (2014): Resolución No. 14, en la *Gaceta Oficial de la República*, No.12, mayo, La Habana.

Molina Díaz, Elda y Eduardo Regalado Florido (2011): *El yuan y su futuro en las finanzas internacionales. ¿Será el yuan la nueva moneda global?* Documento de Centro de Investigaciones de la Economía Internacional (CIEI), junio, La Habana.

Morris, Emilly (2011): Forecasting Cuba's Economy: 25, and 20 Years, in Cuba Futures Series, Presented at the International Symposium, *Cuba Futures: Past and Present*, March 31- April 2, Bildner Center for Western Hemisphere Studies, The Graduate Center, CUNY.

Murillo Jorge, Marino (2014): Jefe de la Comisión de Implementación de los Lineamientos de la Política Económica. Intervención en el Seminario por el Quincuagésimo Aniversario del Primer Plan de la Economía en Cuba, en *Economía y Desarrollo*, Vol.1, No. 151, La Habana.

Nova González, Armando (2020): Cuba: en el umbral de la unificación monetaria y cambiaria, en [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org), 11de febrero, Madrid, España.

Nova González, Armando (2019): *La agricultura en Cuba. ¿Se corresponden los resultados con las transformaciones?*, ponencia presentado en el III Taller Internacional del CEAP, La Habana, 20 de noviembre.

ONEI, (2020): *Anuario estadístico de Cuba 2019*. La Habana: Editorial Estadística, noviembre.

ONEI (2020): *Turismo. Llegadas de visitantes internacionales enero-mayo*, La Habana: Editorial Estadística, 5 de julio.

ONEI (2019): *Anuario Estadístico de Cuba. 2018*, La Habana: Editorial Estadística.

ONEI (2016): *Anuario Estadístico de Cuba. 2015*, La Habana: Editorial Estadística.

ONEI (2011): *Anuario Estadístico de Cuba. 2010*, La Habana: Editorial Estadística.

- ONE (2008): *Ventas de la producción nacional con destino a: Tiendas y Turismo. enero-diciembre*, La Habana, febrero.
- ONEI (2007): *Resultados de la comercialización en divisa*. La Habana: Editorial Estadística.
- ONE (2005): *Anuario Estadístico de Cuba. 2004*, Oficina Nacional de Estadísticas e Información, La Habana.
- ONE (1996): *Anuario Estadístico de Cuba*, Oficina Nacional de Estadísticas, La Habana.
- Quiñones, Nancy (2012): *El Déficit Externo de Cuba en 1990-2009: Un análisis desde la sostenibilidad*, Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, Facultad de Economía de la Universidad de La Habana, La Habana.
- Partido Comunista de Cuba (2019): *Documentos del VII Congreso*, en [www.granma.cubaweb.cu](http://www.granma.cubaweb.cu), La Habana, 12 de diciembre.
- PCC (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana.
- PCC. (1997): *Resolución Económica al V Congreso del PCC*, La Habana
- PCC (1976). *Informe Central al Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba*, La Habana: Editora Política.
- Pernías Peco, Pedro A (2017). Nuevos empleos, nuevas habilidades: ¿Estamos preparando el talento para la cuarta revolución industrial?, en *Información Comercial Española*, septiembre-octubre, No. 898, Madrid.
- Peña Castellano, Lázaro (2019): *Inserción externa y crecimiento de la economía cubana. Una mirada en el 2019 desde la econometría empírica*, Ponencia presentada en V Taller Científico Internacional de Centro de Estudios de la Administración Pública, La Habana, noviembre, La Habana.
- Pérez, Humberto (2016): Notas inéditas actualizadas. Pasos a dar y medidas concretas a tomar, en Catalejo, en revista *Temas*, 6 de octubre. <http://www.temas.cult.cu/catalejo/principales-debilidades-internas-actuales-del-modelo-y-perspectivas-de-nuestro-socialismo>), La Habana.

Perelló Cabrera, José Luis (2015): El Sector Privado y Turismo en Cuba ante un escenario de relaciones con los Estados Unidos, en *Cuba in Transition*. ASCE.

Piñeiro Harnecker, Camila A (2019): *Desempeño socioeconómico de las Cooperativas No Agropecuarias: Contribución de sus principales Determinantes. Estudios de Caso*, Tesis en opción al Título de Doctor en Ciencias Económicas, La Habana.

Ramos Padrón, Rebeca (2017): *Expresiones de Desigualdad Social: El Acceso al Sistema de Servicios Sociales. El Municipio Habana Vieja*, Tesis en opción al Título de Doctor en Ciencias Sociológicas, La Habana.

Rodrik, Danik. (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press.

Rodríguez García, José Luis (2020b): La economía cubana en 2020 y perspectivas en el 2021. Una evaluación preliminar, en cubayeconomia.blogspot.com, 13 de enero de 2020.

Rodríguez García, José Luis (2020a): La crisis económica en Cuba y su enfrentamiento en el 2020: una actualización (I-III), en cubayeconomia.blogspot.com, 14 de noviembre.

Rodríguez García, José Luis (2018): Cuba y su economía: El 2017 recién concluido y un 2018 que apenas comienza (I), en www.cubadebate, 31 de enero, La Habana, 31 de enero

Rodríguez García, José Luis (2017): El proceso de transformaciones económicas en Cuba y el FMI, en *Cuba Posible*, No. 52, La Habana.

Rodríguez García, José Luis (2016): Transformaciones económicas en Cuba: La Visión externa, en *Tarea* No. 152, enero-abril, Panamá.

Rodríguez García, José Luis (2016): La Planificación en el Socialismo: su importancia y actualidad para nuestra economía (III), en www.cubadebate.cu, 23 de junio, La Habana.

Rodríguez García, José Luis (2011): *Notas sobre la economía cubana*. La Habana: Editorial, Casa Ruth.

Rodríguez García, José Luis. (2001): La experiencia exitosa de la planificación en Cuba, ILPES, en *Seminarios y Conferencias*, No.6, febrero, Santiago de Chile.

Rodríguez García, José Luis (1992). La Economía Cubana ante la cambiante coyuntura internacional. CIEM, *Boletín de Información sobre Economía Cubana*, Vol. I, No.1 y 2, La Habana.

Rodríguez García, José Luis (1990): *Estrategia del Desarrollo Económico en Cuba*, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Rodríguez García, José Luis (1986): *Crítica a nuestros críticos*, La Habana: Editorial Ciencias Sociales.

Rubio González, Angel y Manuel Rubio Rodríguez (2018): Integración y esquemas energéticos para el máximo aprovechamiento de la biomasa cañera en la generación d electricidad, en *Revista Centro de Azúcar*, Vol. 45, octubre-diciembre.

Sánchez Gutiérrez, Marlen (2017): Costos y beneficios de un regreso de Cuba al FMI y al Banco Mundial. ¿Vale pena explorar?, en *Cuba Posible*, No. 52, octubre, La Habana.

Smith Casacó, Julio F, David J. Pajón Espina y Jessica León Mundul (2014): Matrices insumo-producto en Cuba: requerimientos estadísticos, en *Economía y Desarrollo*, No. 151, La Habana.

Sosvilla Rivero, Simón (2011): Teoría del tipo de cambio, en *Tendencia y Nuevos Desarrollo de la Teoría Económica*, en *Información Comercial Española*, No. 858, enero-febrero, Madrid, España.

Sulroca Domínguez, Federico (2015): La agroindustria bioenergética de la caña azúcar: retos y perspectivas, en Mario González-Corzo (Compilador): *La Agroindustria cañera cubana: transformaciones recientes*, en Bildner Center for Western Hemisphere Studies The Graduate Center, The City University of New York.

Torras Rodríguez, Rogelio y Juan M. Ferran (2018): El duende monetario, en <https://elestadocomotal.com/2018/11/07/>

Torras Rodríguez, Rogelio (2007): Vaivenes en la economía cubana, en *Economic Press Service*, Año 20, No. 16, 31 de agosto, La Habana.

Torres, Ricardo (2018): Manufactura, restricción externa e integración productiva doméstica, en Betsy Anaya Cruz e Ileana Díaz Fernández (Compiladoras). *Economía cubana: entre cambios y desafíos*. La Habana: Editado por el Instituto de Investigación Cultural Juan Marinello.

Triana Cordoví, Juan (2003): *Desempeño económico de Cuba en 2002*, en 8vo Seminario Anual de Economía Cubana, Centro de Estudios de Economía Cubana, La Habana.

UNCTAD (2015): *Informe sobre las inversiones en el mundo 2015. Panorama general*. Reforma de la gobernanza internacional en materia de inversión, Ginebra.

Valdés Paz, Juan (2016): La revolución agraria en cubana: logros y desafíos, en Ernel González Mastrapa (Compilador). *Sociología Agraria. Procesos agrarios en Cuba y América Latina*. Volumen 2, La Habana: Editorial, Félix Varela.

Vidal Alejandro, Pavel (2020): Fórmulas recicladas de los años 90 para reanimar la economía cubana, en *Real Instituto el Cano*, 5 de marzo, Madrid.

Vidal Alejandro, Pavel (2017): ¿Qué lugar ocupa la economía cubana en la región? Una medición a la tasa PPA de las brechas de ingreso y productividad, en *Resumen de Políticas* No IDB-PB-269, Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre, Washington.

Vidal Alejandro, Pavel (2017): La reintegración económica de Cuba. ¿Debemos unirnos a las instituciones financieras internacionales?, en *Cuba Posible*, No. 52, octubre, La Habana.

Vidal Alejandro, Pavel y Omar Everlenny Pérez Villanueva (2016): La reforma monetaria en Cuba hasta el 2016: entre gradualidad y “big bang”, en Brookings Institution y la Universidad de la Habana, december.

Vidal Alejandro, Pavel (2010): La crisis bancaria cubana actual, en [www.espaciolaical.org.esp](http://www.espaciolaical.org.esp), La Habana.

Vidal Alejandro, Pavel y A. Fundora (2008): Relación Comercio–crecimiento en Cuba: estimaciones con el filtro de Kalman. *Revista de la CEPAL* 94, abril, pp. 101-120, Santiago de Chile.

Visintin, Stefano (2007): La integración económica y el crecimiento, teoría y evidencia empírica en la Unión Europea, en *Serie Ensayos*, Instituto de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá de Henares, España.



## Sobre el autor

### **Hiram Marquetti Nodarse**

La Habana 1956. Es Licenciado en Economía Política, La Habana, febrero de 1981. Ha cursado un número importante de cursos y estudios de postgrado, tanto en Cuba como en el exterior. Labora como profesor titular y consultor en el Centro de Estudios de la Administración Pública Cubana, institución que forma parte de la Universidad de la Habana. Obtuvo el título de doctor en ciencias económicas en el verano de 1999.

Ha impartido e imparte docencia de pregrado y posgrado en más de veinte asignaturas relacionadas con la política, la economía y los negocios a escala internacional.

Ha realizado labores de consultoría en varias instituciones pertenecientes al sistema de naciones unidas como la CEPAL, la FAO, la ONUDI, el PNUD y la UNICEF.

Ha impartido conferencias y cursos en universidades de 23 países: Alemania, Austria, Bulgaria, Colombia, Ecuador, España, Estados Unidos de América, Francia, Hungría, Italia, Jamaica, Nicaragua, México, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Rusia, Ucrania, Trinidad y Tobago y Venezuela.

Es coautor de más de treinta libros y ha publicado más de sesenta artículos en revistas nacionales y extranjeras.



Desde la disolución del bloque socialista europeo, la economía cubana ha atravesado una profunda crisis que continúa agravándose por el brutal bloqueo comercial y económico por parte de Estados Unidos. Desde la década de 1990, el gobierno de la isla ha estado buscando un nuevo modelo económico que permita combinar la estabilidad y el crecimiento con la salud, la educación universal y la justicia social. Hiram Marquetti Nodarse nos propone en este libro obtener una visión más integral y consistente de los diversos factores que han contribuido al desarrollo de los desajustes económicos en Cuba durante el periodo 1990-2020, así como abordar las condiciones que presentaba el contexto económico de esta nación para asumir el desarrollo del proceso de actualización del modelo económico que se verifica en la actualidad.

