



FORO
EUROPA~CUBA
Jean Monnet Network

Cofinanciado por el
programa Erasmus+ de
la Unión Europea



Policy Brief

Vol. 01 | JUNIO 2022



COOPERACIÓN PARA LAS REFORMAS ECONÓMICAS Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Anna Ayuso, investigadora senior, *Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)*¹

El gobierno de Cuba lleva décadas de reformas económicas para reestructurar sus procesos productivos, restaurar los equilibrios macroeconómicos e insertarse más favorablemente en el mercado internacional. Las primeras reformas, llevadas a cabo tras el colapso del bloque soviético, fueron una respuesta obligada a la recesión y a los desajustes macroeconómicos que se produjeron como consecuencia de la quiebra del sistema previo de relaciones internacionales, de alta dependencia con aquel bloque, mantenido durante décadas. Se realizaron durante el gobierno de Fidel Castro como medidas temporales de supervivencia del sistema, sin que hubiera una voluntad clara de promover cambios estructurales. Por ello se vieron interrumpidas (o incluso algunas fueron revertidas) cuando la cooperación con la Venezuela de Hugo Chávez actuó como asidero económico, sin tener que hacer mayores concesiones a la economía de mercado. Sin embargo, ya con Raúl Castro al frente del Gobierno, vistos los limitados logros económicos y comprobada la vulnerabilidad que generaba una excesiva dependencia del petróleo venezolano, se acometió un proceso de reformas que pretendió sentar las bases para un futuro crecimiento más vigoroso y sostenido y para promover una economía más diversificada, con un creciente papel del sector privado, al tiempo que se abrió la puerta a la inversión extranjera. Los logros de este proceso, sin embargo, han estado por debajo de las expectativas; el ritmo de crecimiento ha sido lento, con bajo incremento de la productividad y una recurrente tendencia hacia los desequilibrios macroeconómicos. Las razones que explican dichos resultados son diversas e incluyen factores internos y externos, así como coyunturales y estructurales. Obviamente, los efectos de las sanciones de los Estados Unidos, cuyo embargo dura más de

1. La autora agradece a todos los investigadores que redactaron los documentos de trabajo y participaron en los seminarios las aportaciones que realizaron y, especialmente, a los coordinadores del bloque temático sobre las reformas económicas y sociales, Vilma Hidalgo y José Antonio Alonso.

SÍGUENOS EN www.foroeuropacuba.org



seis décadas, son un lastre que condiciona la inserción internacional de Cuba, y las recientes secuelas de la pandemia de la COVID-19 en una economía como la cubana, tan dependiente del turismo, han sido necesariamente intensos. Pero muchos de los elementos que impiden el despegue de la economía cubana son problemas institucionales y de falta de un marco de incentivos favorables a los agentes económicos y sociales.

EL ESTADO DE LAS REFORMAS

El *Foro Europa Cuba Jean Monnet Network* elaboró, durante el primer año del proyecto, un diagnóstico del estado de las reformas previo a la pandemia. Investigadores europeos y cubanos realizaron *working papers* donde se destacaron los principales desafíos para mejorar el desarrollo en la isla a medio y largo plazo. Algunos de los resultados de esos estudios quedaron recogidos en la monografía del CIDOB titulada *Cooperación entre la UE y Cuba para las reformas económicas y productivas. Desafíos de la reforma económica en Cuba*, coordinada por José Antonio Alonso, y que fue publicada en 2020.

En el primer capítulo de ese libro, *José Antonio Alonso y Pavel Vidal* analizan las medidas que se tomaron durante la etapa de Raúl Castro al frente del Gobierno, cuando se intensificó el esfuerzo reformador de las estructuras económicas. En dicha etapa, se elaboró, por primera vez, una estrategia articulada acerca del proceso de reforma bajo la égida del Partido Comunista, que, en el VI Congreso celebrado en 2016, aprobó los *Lineamientos de la política económica y social*. A este primer documento de carácter político, siguieron otros como la *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista* o las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030* y una *actualización* de los lineamientos en 2021. Según los mencionados autores, esos documentos, si bien fueron útiles para el debate interno, no clarificaron el destino y la ruta precisa de las reformas. Se tomaron medidas para la consolidación y ampliación de un sector privado (inicialmente cuentapropistas, microempresas y cooperativas), la flexibilización de las herramientas de la planificación central y de la gestión macroeconómica y el fomento de la inversión extranjera directa, con la aprobación de una nueva ley aprobada en 2014, *actualizada* en febrero de 2020. Además, se rediseñó el sistema financiero y el papel del Banco Central, se legalizó la tenencia y circulación de divisas y se amplió la entrada de remesas. Sin embargo, se trató de una secuencia de medidas parciales y fragmentadas, sin un marco integral que otorgase coherencia al conjunto, lo que impidió que cada una de las disposiciones desplegase el total de sus efectos; al contrario, ese proceso alimentó desequilibrios macroeconómicos que obligaron a una ralentización de las reformas en el segundo período de mandato de Raúl Castro.

En la etapa previa a la pandemia, ya con la presidencia de Miguel Díaz-Canel, que sucedió a Raúl Castro, la economía cubana se encontraba sumida en un ritmo de crecimiento anémico, con bajo incremento de productividad y un creciente déficit fiscal. Esto se sumaba a la vulnerabilidad de la inserción externa, lastrada por el refuerzo del embargo económico de Estados Unidos. La Administración Trump endureció las sanciones, aumentando los condicionantes a la participación de las empresas cubanas en las cadenas globales de valor y acrecentando las dificultades para acceder a los flujos internacionales de capital, incluidas las remesas de familias cubanas en el exterior. Además de esas dificultades, las inversiones externas se enfrentaron a otras travas como el alto grado de centralización de las decisiones económicas, la debilidad del sistema financiero, los controles cambiarios, los altos costos de transacción y las dificultades de los mecanismos de contratación de la fuerza de trabajo. Todo ello repercutió en una disminución de las expectativas de crecimiento de la inversión extranjera.

En estas circunstancias, la llegada de la pandemia de la COVID-19, que obligó a cerrar el país a un sector tan estratégico como el turismo, de vital importancia para el desarrollo del sector privado y la obtención de divisas, tuvo efectos severos sobre la isla. Se estima que el PIB de Cuba se redujo un 11% durante 2020, lo que obligó a pedir una nueva moratoria del pago de la deuda con el Club de París, con quien ya se había renegociado en 2015. En este contexto, el 1 de enero de 2021 se produjo una de las reformas económicas más esperadas y de más calado, el proceso de ordenamiento monetario que dio lugar a la unificación monetaria y a la

desaparición del peso cubano convertible (CUC), lo cual fue acompañado por otras medidas que trataban de ajustar el sistema de precios, salarios, seguridad social, subsidios y nuevas regulaciones de descentralización empresarial y local. También se eliminó la lista de las actividades permitidas a los cuentapropistas, abriendo a la iniciativa privada la mayoría de las 2.000 actividades del catálogo del Clasificador Nacional de Actividades Económicas, aunque quedan exceptuadas 124 actividades de sectores estratégicos.

Las medidas adoptadas han tenido un potente efecto inflacionista al que contribuyó, además de la devaluación, la subida de salarios de los funcionarios públicos, la caída del acceso a las divisas y la falta de disponibilidad de productos de importación, algunos de primera necesidad. Todo ello repercutió severamente sobre las condiciones de vida de la población y sobre las formas de abastecimiento de las familias. En parte motivado por este proceso, surgió un mercado informal dolarizado al margen de la tasa de cambio oficial. Las estimaciones no oficiales apuntan a más de un 500% de inflación en 2021 (EIU, 2021) lo cual ha supuesto, en la práctica, la reducción del poder adquisitivo de los salarios y, con ello, el empobrecimiento de los sectores de población más vulnerables. Asimismo, la necesidad de mantener un nivel de gasto público alto para hacer frente a los problemas de la pandemia ha incrementado la presión sobre el déficit fiscal. Ricardo González y Leandro Zipitría señalaban, ya antes de la pandemia, la necesidad de definir un nuevo contrato social que sea consensuado por la sociedad. Ese acuerdo implícito, para dichos autores, debe girar en torno a la idea de que los salarios deben ser la fuente fundamental de ingresos de un hogar y que las familias vulnerables requerirán de una atención focalizada que se financie a través de un sistema de transferencias tributarias, lo cual supondrá ir eliminando paulatinamente los precios subvencionados e ir elevando los salarios de modo proporcional.

Otros investigadores cubanos del Foro Europa Cuba Jean Monnet Network han abordado los problemas de corte estructural que afronta el Gobierno cubano para la recuperación pospandemia. Vilma Hidalgo y Juan Triana señalan que uno de ellos es la baja productividad, en parte porque no se ha logrado romper con una especialización industrial primaria, ni se ha potenciado una movilidad del empleo hacia ramas más productivas. Otro déficit importante son las carencias en infraestructuras. Aunque se han hecho avances en telecomunicaciones, agua, electricidad y transportes todavía queda una brecha importante. Particularmente, en el ámbito energético se percibe la desatención en el mantenimiento de algunas de las plantas que nutren de energía a la isla, lo que pone en riesgo la continuidad del fluido en un momento de restricciones en el acceso al petróleo y al gas.

También hay carencias en la inversión en ciencia, tecnología e innovación para reducir la dependencia tecnológica e impulsar una transformación productiva. En un trabajo anterior, Juan Triana señalaba como obstáculos decisivos para la mejora, expansión y modernización de las infraestructuras el hecho de que los precios de los servicios de infraestructura en Cuba están altamente subsidiados; que no es posible contar con financiamiento de instituciones financieras multilaterales, a las cuales Cuba no tiene acceso, y que la participación privada nacional en la creación y gestión de infraestructuras todavía no está explícitamente contemplada en los documentos rectores del programa de transformaciones económicas.

Aun cuando la pandemia generó efectos notablemente adversos sobre la situación económica de la isla, tuvo también la virtud de promover un reconocimiento generalizado de la necesidad de acelerar las reformas, ampliar el espacio del sector no estatal y fomentar la relación entre diversos agentes económicos. A tal efecto, se acordó la *Actualización de la Estrategia Económica y Social*, de octubre de 2020, que identifica dieciséis áreas claves para tomar medidas estructuradas en tres ejes transversales: la regulación del mercado; la competitividad y la innovación, y la complementariedad entre los agentes económicos.

En el plano macroeconómico, los desequilibrios actuales obligan a aplicar un programa de estabilización que permita controlar la brecha fiscal acumulada, reduzca la inflación y haga efectiva la unificación monetaria, corrigiendo la existencia efectiva de múltiples tipos de cambio. Este ajuste fiscal puede comportar costes sobre las condiciones de vida de ciertos sectores de la población, que ya arrastran importantes carencias. No obstante, y más allá del inaplazable ajuste y de la restauración de los equilibrios macroeconómicos básicos, resulta necesario afrontar un pro-

grama de transformación estructural y de reforma de las instituciones que establezca el marco de incentivos adecuado para que se despliegue la capacidad inversora de los agentes nacionales y, en su caso, internacionales. También se hace necesario reorganizar la administración pública para hacerla más funcional de cara a un proceso de descentralización territorial y empresarial. Igualmente, es imprescindible una mejora en las condiciones de acceso de la isla a los mercados financieros internacionales para asegurar liquidez y financiar las inversiones necesarias.

Lázaro Peña y Carola Salas analizaron la vulnerabilidad de la inserción externa de la economía cubana, la cual está determinada por varias cuestiones entre las que destacan, además del embargo económico de Estados Unidos, la dependencia importadora de la isla, los obstáculos para que las empresas cubanas se inserten en las cadenas globales de valor, las dificultades para acceder a flujos internacionales de capital y el alto servicio de su deuda externa. En este sentido, los autores abogaban por una estrategia de inserción externa diversificada que abra oportunidades a empresas cubanas, ubicadas en diversos sectores, de características tecnológicas, formas de gestión y escalas distintas.

SECTORES ESTRATÉGICOS PARA EL FUTURO DE LA ECONOMÍA CUBANA

Además del diagnóstico general de la economía, el proyecto se propuso identificar algunos sectores especialmente estratégicos para el desarrollo de Cuba. Uno de ellos es el sector agrario, analizado por Elisa Botella, que exploró el largo proceso de reforma agraria, desde 1959 hasta la actualidad, tratando de entender si se trata de un caso peculiar en el contexto regional, al considerar las interacciones entre el Estado y el movimiento campesino de Cuba. En la última década, pese a las **reformas** acometidas en el campo cubano, es poco lo que se ha avanzado en términos de productividad del sector y de progresión en los niveles de autoabastecimiento del país. No obstante, el panorama del campo cubano es hoy muy distinto al existente hace una década y media: los cambios no solo aluden a los regímenes de propiedad, sino también a la concepción acerca de las formas de producción agraria. El programa de agricultura suburbana implementado a partir de 2010-2011 en la isla para mejorar el acceso a la alimentación en las zonas rurales, así como la entrega de tierras ociosas en usufructo representan ejemplos de continuidad en el proceso de descentralización de la tierra.

Con la llegada de Raúl Castro al Gobierno, la soberanía alimentaria entró de manera más decisiva en la agenda política, de modo que se pusieron en marcha reformas encaminadas a fomentar la producción nacional para mitigar el desabastecimiento y la dependencia de la importación de productos del exterior. Anicia García y Betsy Anaya analizaron la reestructuración y el redimensionamiento del sector azucarero, así como la caída de las agroexportaciones. A partir de 2015 se fue recuperando el componente agroexportador, pero este sector afronta importantes barreras arancelarias y no arancelarias, siendo estas últimas las que más restricción imponen a los exportadores, ya que varían según los países o las regiones receptoras y en función de las demandas de protección de sus gremios de productores. Otras dificultades vienen de la competencia de otros países agroexportadores de la región y, por supuesto, de la persistencia del embargo de Estados Unidos, el mercado más importante y dinámico de la región.

Mario Raúl de la Peña, David Martín-Barroso, Jacobo Núñez, Juan A. Núñez-Serrano, Jaime Turrión y Javier Velázquez realizaron un análisis comparado de la situación competitiva del sector turístico cubano en relación con su entorno caribeño. Los resultados apuntan a que Cuba tiene una situación competitiva relativamente buena, si se compara con el grupo de países que siguen su mismo modelo turístico. Además, ha habido cambios en el mix turístico cubano que lo acercan al promedio internacional y, por tanto, lo hacen depender en menor medida del tradicional «sol y playa». Esto puede suponer un mayor potencial para el futuro desarrollo del sector turístico, con los valores añadidos de la reconstrucción de sitios históricos y culturales. También hay potencial en otros tipos de turismo (congresos, ecoturismo, turismo de salud, etc.), que pueden atraer a viajeros de mayor nivel adquisitivo. Sin embargo, todavía recaen sobre Cuba fuertes incertidumbres económicas que pueden dificultar la atracción de capitales foráneos muy necesarios para el crecimiento económico y la ampliación y mejora de las infraestructuras turísticas.

Cipriano Quirós Romero, analizó las posibilidades de la economía colaborativa en Cuba. Se estudiaron las respuestas regulatorias que se han ofrecido a este tipo de actividades en dos países latinoamericanos, Ecuador y Costa Rica, como referencias acerca de cómo afrontar el diseño de regulaciones semejantes en Cuba. En este sentido, cabe señalar que Airbnb está presente en Cuba desde 2015; desde entonces el número de ofertas de alojamiento a través de esta plataforma ha ido creciendo hasta superar las 30.000 en 2018. Ello supone cerca de la mitad de la oferta hotelera existente en la isla. Por otro lado, en el sector del transporte de viajeros en Cuba, a pesar de su desarrollo incipiente, han aparecido un conjunto de iniciativas colaborativas locales que compiten entre sí. La entrada de plataformas internacionales como Uber o Cabify provocaría un incremento de la competencia y una previsible bajada de los precios de los servicios de movilidad urbana, pero ello no debería producirse a costa de la expulsión de las iniciativas locales o del aumento de la precariedad laboral.

Emilio Cerdá, Diego Rodríguez y Miguel Sebastián analizaron los patrones de suministro de energía primaria en Cuba entre los años 1990 y 2016, utilizando datos de la International Energy Agency. Como otros territorios aislados, Cuba tiene un mix de generación poco diversificado y con una excesiva presencia de hidrocarburos. A ello se une la irrelevancia de la generación hidroeléctrica, la falta de producción de energía nuclear y, lo que resulta más llamativo, la práctica carencia de generación de origen eólico y solar. El 19 de noviembre de 2015 Cuba presentó sus **Contribuciones determinadas a nivel nacional** (NDC, por sus siglas en inglés), en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Con las medidas específicas sobre mitigación se estima que, en el año 2030, el 24% de la generación de energía eléctrica procederá de fuentes renovables (biomasa, 14%; eólica, 5%, y solar, 4%). Cuba tiene amplias oportunidades para hacer descansar su oferta en recursos renovables, y podría incorporarlos en un momento en que las tecnologías de generación eólica y, especialmente, fotovoltaica, han reducido extraordinariamente sus costes.

RECOMENDACIONES PARA LA COOPERACIÓN DE LA UE CON CUBA EN EL MARCO DEL ACUERDO

Al analizar las oportunidades del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC), firmado en 2016 entre Cuba y la Unión Europea, **Jordi Bacaria y Eloi Serrano** señalaban la importancia de entender el modo en que la cooperación internacional puede estimular y respaldar un **proceso de reformas que debe tener una naturaleza fundamentalmente endógena**. La clave de la modernización de la economía cubana está en su capacidad de evolución desde su estructura actual, muy estatalizada y con grados de eficiencia muy bajos, a una con mayor presencia del sector privado, más diversificada y de mayor productividad.

Para dar continuidad a las reformas económicas se precisa además un **enfoque integrado que adopte un plan estratégico con metas y logros asequibles**, defina de manera relativamente precisa el escenario económico al que se quiere acceder y trate de buscar el acceso a la financiación internacional que facilite el tránsito. La UE y los estados miembros pueden contribuir a la renegociación de la deuda en el Club de París, pero también deberían explorarse otras vías de acceso a financiación externa en el marco de organismos internacionales de los que hasta ahora Cuba ha permanecido ajena. Los desequilibrios que se han producido con la unificación monetaria han puesto de manifiesto la imposibilidad de llevar a buen término las reformas sin un apoyo financiero que permita respaldar el ajuste económico y dichas reformas. Es imprescindible, pues, una **mejora de la inserción de Cuba en los mercados financieros internacionales** para asegurar liquidez y financiar las inversiones necesarias para que las reformas mencionadas puedan realizarse.

No se puede olvidar que las posibilidades de la cooperación europea con las transformaciones en Cuba de cara a su inserción en los mercados mundiales y la **captación de inversiones extranjeras directas** vienen determinadas también por factores externos. Así, las sanciones económicas de Estados Unidos, la revitalización de la ley Helms-Burton y el embargo petrolero a Venezuela han tenido efectos en Cuba que pueden frenar la transformación del sistema económico y deben ser tenidos en consideración.

Las reformas económicas y legales deben ir acompañadas de un **cambio institucional** que permita pasar de una economía administrada a una en que se dé mayor espacio a los incentivos y a la autonomía decisora de los agentes, en un contexto de seguridad jurídica. Solo en ese entorno es posible atraer a inversores internacionales y favorecer la inserción geoestratégica de Cuba en el contexto de las nuevas corrientes del comercio mundial. En una línea similar se orienta la oportunidad de **trabajar en alianzas público-privadas** para el suministro de bienes, servicios e infraestructuras que pongan en marcha la capacidad de transformación económica. Para ello son necesarios marcos regulatorios que proporcionen certidumbre a los agentes económicos.

Para aprovechar ventajas comparativas, sectores como el turismo o la producción de alimentos deben **vincularse a las cadenas globales de valor** con un aumento de la actividad privada regulada que permita desarrollar la **pequeña y mediana empresa**. En este sentido, se puede avanzar en una cooperación técnica que permita desarrollar estrategias adecuadas en este ámbito. Al tiempo, para estimular a los emprendedores de la isla es necesario que se les facilite el acceso a divisas y a la financiación bancaria, eliminando trámites y restricciones normativas.

Otra vía para desarrollar el sector privado es la cooperación orientada al desarrollo de alianzas que favorezcan la dinamización de la economía a partir de elementos propios de la **economía social y el cooperativismo**. Por razones históricas, estos modelos se han orientado mayormente al sector agropecuario, pero sería necesario incorporar la fórmula a los nuevos sectores sujetos a reforma.

Es difícil que se avance en la transformación productiva de la isla si no se promueve el **desarrollo de nuevas tecnologías** para incrementar la competencia y modernizar los servicios. Un ejemplo de ello es la mejora del acceso a redes de comunicación en el que se ha ido avanzando, aunque quedan todavía muchas brechas. La reducción del déficit de infraestructuras y el acceso a las comunicaciones es clave para el desarrollo del sector privado, pero también para **modernizar el sector público** que aun cuenta con centenares de empresas con pérdidas estructurales.

Otro elemento esencial es apoyar los avances en el **proceso de descentralización territorial** y el empoderamiento de los gobiernos locales, así como reducir el aparato burocrático del Estado y mejorar la eficacia tanto en la asignación de los recursos fiscales como en la eficiencia de su manejo. Un compromiso con la calidad y los aspectos reputacionales es un ingrediente imprescindible y requiere una mayor **exigencia en las formas de organización y gestión**.

Los nuevos instrumentos de cooperación internacional que ha desarrollado la UE, el **Programa Indicativo Multianual 2021-2027** de la UE en Cuba, el nuevo enfoque de la iniciativa **Equipo Europa** y el contexto pos-Cotonou abren ventanas de oportunidad para que la cooperación con Cuba adquiera una visión más estratégica y compartida con los estados miembros para apoyar cambios estructurales internos que contribuyan a una mejor inserción internacional de la isla y a ofrecer oportunidades a los ciudadanos cubanos que hoy afrontan una coyuntura incierta.

La serie de documentos de trabajo del Foro Europa-Cuba sirve para difundir los resultados de la investigación del trabajo en progreso antes de la publicación para fomentar el intercambio de ideas y el debate académico. La inclusión de un artículo en la serie Documentos de trabajo no constituye publicación. Se aplica la licencia CC-BY-NC-SA.



El “Foro Europa-Cuba” es una iniciativa nacida en 2017 compuesta por un consorcio de once instituciones líderes que comparten una consolidada experiencia en investigación sobre asuntos cubanos y las relaciones entre Europa y Cuba, con coordinación del CIDOB, Barcelona. La creación de la Red Jean Monnet Foro Europa-Cuba, co-financiada por el programa Erasmus+ de la Unión Europea, permitirá analizar los procesos de reforma económica, política, social e institucional en curso en la isla, tan necesarios para su mejor inserción global, regional e interregional. <http://www.foroeuropacuba.org/>



LAS ENTIDADES PARTICIPANTES EN EL FORO EUROPA CUBA JEAN MONNET NETWORK SON:

