

Los Lineamientos para la Política Económica y Social y su evolución 2011-2016



En el próximo 7º Congreso del PCC se procederá a una evaluación y actualización de los Lineamientos que han guiado la aplicación de la política económica y social del país en los últimos 5 años.

Una primera información al respecto indica que se ha cumplido el 21% de los mismos, un 77% se encuentra en proceso y un 2% no se ha cumplido. Sin embargo, si bien esta información da una idea del esfuerzo realizado no resulta suficiente para examinar en qué se ha avanzado más o qué transformaciones son las que han recibido la mayor atención.

Desde luego que no resulta posible en este trabajo hacer una valoración detallada de todos y cada uno de los 313 lineamientos aprobados, pero si es factible identificar en qué medida se ha encontrado respuesta a lo que en los propios Lineamientos se identifican como soluciones de corto plazo y también evaluar algunos lineamientos específicos que resultan de vital importancia.

En efecto, las soluciones a corto plazo abarcan aquellas "...encaminadas a

eliminar el déficit de la balanza de pagos que potencien la generación de ingresos externos y la sustitución de importaciones y, a su vez, den respuesta a los problemas de mayor impacto inmediato en la eficiencia económica, la motivación por el trabajo y la distribución del ingreso, y creen las necesarias condiciones infraestructurales y productivas que permitan el tránsito a una etapa superior de desarrollo."

Centrando la atención en estos aspectos, lo primero que resulta evidente –aunque eso no quiere decir que se perciba claramente- es el enorme avance logrado en el reequilibrio financiero externo mediante la renegociación y pago de la deuda externa, así como el impulso a la inversión extranjera directa.

Para llevar a cabo esta política se partió de identificar una secuencia donde el incremento de los flujos financieros externos resultan el elemento clave para desatar un proceso esencial para el crecimiento en las actuales condiciones basado en inversiones crecientes, lo que permitiría incrementar a mediano plazo los niveles de consumo como resultado de mayores ingresos generados por ese crecimiento superior.

En efecto, en la economía cubana actual se alcanzó una tasa de crecimiento de solo 2,7% en los últimos cinco años, cuando se requiere un ritmo estable superior al 5% anual, lo cual demanda a su vez una tasa de inversión superior al 20%. Sin embargo, el país no posee una capacidad de ahorro interno suficiente –la tasa de inversión en relación al PIB ha promediado solo alrededor del 10% en los últimos años-, por lo que resulta indispensable incrementar la inversión extranjera directa para alcanzar el crecimiento previsto.

No obstante, alcanzar ese incremento en la inversión foránea resulta imposible si no se pagan las deudas vencidas y se retoman nuevos créditos en mejores condiciones, por lo que resulta indispensable restaurar primero la confianza de los acreedores en el país liquidando hasta donde sea posible esos adeudos, que se consideraban por analistas internacionales en torno al 27% de la deuda total, la que a su vez en el 2011 se estimaba en 22 716 millones de dólares –un 32,4% del PIB- con un servicio pagado ese año en torno a 2 595 millones –un 3,7% del PIB- y unas reservas internacionales calculadas en 7 403 millones.

Pasando rápidamente revista a lo ocurrido, en 2013-2015 se dieron pasos acelerados en esa dirección. Así se acordó la cancelación del 90% de la deuda con la antigua URSS, que según cifras rusas, alcanzaba los 35 000 millones de dólares, pactándose el pago restante a 10 años en condiciones favorables.

También en 2014 se renegoció la deuda con México por 487 millones de dólares, que se canceló en un 70% con facilidades para su pago durante 10 años; finalmente en diciembre de 2015 se renegoció la deuda con el Club de París por 11 100 millones de dólares, la que se condonó en un 70%, con un pago restante durante 18 años en cuotas gradualmente crecientes. Otras cancelaciones de adeudos bilaterales se han venido negociado también con Francia y España.

Mediante este proceso se logra –por un lado- la condonación de una proporción significativa de deuda vencida y –por otro lado- la incorporación de menores adeudos a partir de lo renegociado, al tiempo que se añaden los compromisos de pago por los nuevos créditos obtenidos en mejores condiciones.

A partir de este proceso se aprecia que la deuda estimada en 2015 llegaba a 24 108 millones de dólares –un 28,7% del PIB-, con un servicio planificado a pagar de 5 661 millones -6,7% del PIB- y unas reservas internacionales calculadas en 11 603 millones. En resumen, puede decirse que el país elevó el pago del servicio de su deuda 2,2 veces en cinco años, mientras que su deuda se incrementaba solo 6,2%, cubriendo una proporción menor del PIB, mientras que sus reservas internacionales se incrementaban un 56,7%.

A partir de todo lo anterior y a pesar de la permanencia del bloqueo económico de Estados Unidos, el país comienza a beneficiarse de los resultados de esta política. Así por ejemplo, en el 2015 se planificó un pago de servicio de la deuda de 5 661 millones de dólares y una retoma de créditos por unos 5 555 millones, para un 98% de nuevos créditos en mejores condiciones; pero ya en el plan 2016 se previó un pago de 5 299 millones con una retoma de 6540 millones, es decir, un 23% más que lo pagado.

Desde luego, avanzar en el camino de la recomposición de nuestras finanzas externas se ha debido realizar pagando un costo por estas transformaciones. En tal sentido no debe pasarse por alto que, buscando el mayor ahorro posible, se redujo el peso de las importaciones en relación al PIB de un 32,4% en 2008 a un 17,2% en 2014, lo que unido a un incremento del valor de las exportaciones de bienes en un 69,7% permitió mantener una balanza comercial total positiva, considerando un nivel similar de las exportaciones de servicios en estos años.

Sin embargo, a finales de 2014 se reconoció que había que aumentar nuevamente las importaciones, tomando en cuenta que para que el país crezca un 1% las importaciones deben hacerlo entre 2 y 3%. No hacerlo lleva a la fuerte contracción del PIB que se produjo ese año y hacerlo con inteligencia explica en buena medida el crecimiento de 4% en 2015.

En paralelo se ha trabajado desde 2013 por expandir y mejorar cualitativamente la inversión extranjera directa (IED). Este proceso se ha acelerado a partir de la creación de la Zona Especial de Desarrollo de Mariel (ZEDM) (2013), la promulgación de una nueva Ley de Inversión Extranjera (2014) y la emisión de la Cartera de Oportunidad de Proyectos para la Inversión Extranjera (2014 y 2015).

Incluso puede decirse que lo previsto en los Lineamientos de 2011 y que se recoge en los numerados del 96 al 107, ha sido superado. En este sentido se ha pasado de considerar la IED como complemento a la inversión doméstica, a valorarla como elemento fundamental del proceso inversionista como un todo y esto se cuantifica cuando se ha afirmado que se requieren de 2 000 a 2 500 millones de dólares anualmente de capital extranjero.

La nueva Ley resulta más completa y flexible que la Ley 77 de 1995, al tiempo que se recogen con mayor precisión las prioridades económicas del país. Un ejemplo de lo anterior se refleja en la definición de aquellos sectores en los que se considera que la propiedad mayoritaria de las acciones (51%) debe estar en manos del Estado cubano, esto es en la extracción de recursos naturales, la prestación de servicios públicos, el desarrollo de la biotecnología, el comercio mayorista y el turismo.

Esta precisión brinda un mayor espacio para negociar las inversiones mayoritarias de capital extranjero e incluso 100% de capital foráneo en diversos sectores de la economía.

Por su parte la ZEDM marca una diferencia importante en relación a las zonas francas creadas en los años 90 en tanto que cuenta con ventajas infraestructurales y operacionales de importancia, así como un régimen salarial que resulta más atractivo para la fuerza de trabajo necesaria para su operación, aun cuando se mantiene la no contratación libre de la fuerza de trabajo, elemento que resulta abierto a la polémica todavía en estos momentos.

Su desarrollo puede decirse que marcha razonablemente –con 13 inversiones ya aprobadas- si se tiene en cuenta el bloqueo económico de Estados Unidos y la necesaria maduración de este tipo de negocios en el mundo entero, que promedia 5 años.

La emisión por primera vez de la Cartera de Oportunidad de Proyectos para la Inversión Extranjera en 2014 fue un significativo paso de avance para identificar detalladamente las prioridades económicas del país.

Ya la versión de 2015 incluyó 326 negocios por un valor potencial a invertir de 8 120 millones de dólares, que si bien no agota las potencialidades de la IED en Cuba –estimada internacionalmente en estos momentos sobre el doble de ese valor- tampoco debe pasarse por alto que representa solo los primeros pasos para la promoción de negocios con capital extranjero y que requiere de un completamiento indispensable.

El impacto favorable de lo sucedido a partir del 2011 en nuestras relaciones financieras externas difícilmente puede ser exagerado, incluyendo la positiva repercusión del inicio del proceso de normalización de relaciones con Estados Unidos, especialmente por su efecto en terceros países.

Así, en 2014 viajó a Cuba una delegación de hombres de negocio mexicanos que identificaron 50 posibles proyectos de inversión en Cuba, de los cuales ya se comienzan a registrar varios en la ZEDM; en el verano de 2015 una delegación de inversionistas españoles nos visitó y se anunció de que dispondrían de 40 millones de euros para estudiar el mercado cubano, donde se valoraba una inversión de unos 400 millones de euros adicionales.

Por último, el gobierno ruso otorgó el pasado año un crédito por 1 200 millones de euros para la rehabilitación de centrales termoeléctricas y otros objetivos priorizados y se anuncia la creación de un fondo de inversiones para continuar ampliando los negocios con Cuba.

También vale la pena apuntar que la agencia calificador de riesgos Moody's, mejoró –por primera vez- la evaluación de riesgo crediticio de Cuba de estable a positiva en diciembre de 2015.

Tomando en cuenta la importancia de la IED y el impacto que potencialmente tiene para el desarrollo del país, debe mejorar la promoción efectiva de los proyectos, tomando en cuenta lo que representará como limitante la permanencia previsible en el mediano plazo del bloqueo norteamericano, así como las insuficiencias infraestructurales y la baja eficiencia en la gestión económica del país.

En tal sentido resulta indispensable la superación de estos aspectos de carácter interno, tomando en cuenta que los mismos se consideran incidentes como riesgos en la valoración de los inversionistas.

Un segundo grupo de soluciones a alcanzar –aun de mayor complejidad que lo referido a los aspectos ya abordados- comprende todo aquello que incide en la elevación de la eficiencia económica –esencialmente mediante el crecimiento de la productividad del trabajo- unido a los factores de motivación por el trabajo y distribución del ingreso. Estos aspectos se tocan de una u otra forma en los lineamientos 40 a 42, 66 a 71 y 167 a 172.

El incremento de la productividad del trabajo resulta esencial para un proceso de desarrollo y se apoya básicamente en inversiones que permitan multiplicar el rendimiento de la fuerza de trabajo. Sin embargo, en las condiciones de los últimos años la tasa de formación bruta de capital a precios corrientes –que es donde se concentran las principales inversiones- bajó de 10,9% en 2009 a 7,6% en 2014, aunque se estima una ligera recuperación en 2015.

De tal modo, los incrementos de productividad que se obtienen en este período reciente se deben mayormente a una reorganización de la fuerza de trabajo, factor de un alcance menor que el aumento de las inversiones.

En este sentido se comenzaron a adoptar medidas para reducir el subempleo estatal y al mismo tiempo se flexibilizó el empleo de los trabajadores por cuenta propia en 2010 y de las cooperativas no agropecuarias a partir de 2013. Hasta 2014 se redujo el empleo estatal en 14,7%, se disminuyó el número de ministerios un 34% y un 27% el número de empresas, aunque una parte de estas pasaron a ser unidades empresariales de base (UEB).

Así el empleo en el llamado sector no estatal –que incluye al sector privado y el cooperativo – aumento del 16,2% del total de trabajadores al 27%. Sin embargo, su aporte al PIB se mantuvo en el 12% solamente tomando en cuenta la baja intensidad de capital de los negocios que operan en este segmento económico, lo cual revela que el mismo cuenta como una solución de empleo e ingresos para una parte de la población, pero no poseen los recursos de inversión suficientes para convertirse en el sector que arrastre el crecimiento del país.

Por otra parte, se ha reconocido que el salario, como el elemento de mayor peso en el ingreso de la población, resulta determinante para estimular el crecimiento de la productividad del trabajo. Un primer problema en este sentido es que para el 73% de los trabajadores que labora en el sector estatal el salario[10] real no ha recuperado aún el nivel de 1989 debido al crecimiento más rápido de los precios minoristas.

En segundo lugar, se ha previsto que cada año el salario medio tenga un crecimiento inferior a la productividad,[11] lo cual debe frenar el crecimiento de presiones inflacionarias por esta vía. Esta proporción ha ido lográndose gradualmente en la macroeconomía, ya que si bien del año 2000 al 2010 el salario medio creció un 87% mientras que la productividad lo hizo al 46%, ya entre 2009 y 2013 estos

ritmos fueron de 9,8 y 10,7% respectivamente. Una evolución favorable comienza apreciarse en el sector empresarial estatal, donde en el 2015 ya el 22% de las entidades pagaron salarios superiores a 1 000 CUP mensuales, cuando el salario medio del país fue de 640 CUP.

Sin embargo, los salarios del sector presupuestado –que hace pocos años cubría el 51% de los empleos estatales- solo pueden establecerse mediante decisiones de tipo político, dado que sus resultados no son medibles como la producción material de bienes y servicios. En tal sentido el aumento salarial al personal de la salud pública en 2014 fue un ejemplo de decisiones adecuadas en ese sentido, pero sectores como la educación y la ciencia hoy presentan una tendencia creciente a la emigración de personal de alta calificación hacia otros empleos en el sector no estatal o en el exterior, muchas veces de menor calificación pero mejor retribuidos.

Ante el Estado se abre la disyuntiva de, o bien mantener una política restrictiva de los gastos públicos en aras de una política fiscal equilibrada y no inflacionaria; o se adoptan decisiones que permitan frenar la salida de mano de obra calificada en sectores que garantizan la reproducción del llamado capital humano y la capacidad de innovación a mediano y largo plazo, como elemento vital para el desarrollo del país.

Toda esta situación de cambios en diferentes direcciones ocurre en medio de la presencia ingresos no salariales producto de sistemas de estimulación en divisas –en no pocas ocasiones mayores que los ingresos salariales en CUP- así como de remesas. En relación a estas últimas solo existen estimados, ya que los envíos transcurren mayoritariamente por vías no bancarias, pero se aprecia claramente que alrededor del 50% las mismas constituyen capital de trabajo para los sectores privado y cooperativo y presentan un nivel de impacto en no más que el 25% de la población cubana.

La situación actual refleja también un deterioro en la distribución de los ingresos que se generó inicialmente a partir de los efectos de la crisis del Período Especial. Adicionalmente las decisiones adoptadas en cuanto al reconocimiento de la existencia objetiva de mayor espacio para las relaciones monetario mercantiles, si bien promueve un uso más racional de la fuerza de trabajo, amplía la oferta de bienes a la población y genera ingresos más altos a los empleados en el sector privado y cooperativo, también genera una mayor diferenciación social.

En efecto, el coeficiente GINI que mide la desigualdad pasó de un valor estimado en 0,25 a finales de los años 80 a valores en torno a 0,40 y 0,45 durante el Período Especial y los cálculos más recientes permiten suponer que no se han reducido estos valores.

La atención a las desigualdades en los Lineamientos se enmarca en una política de reducción o eliminación de los gastos sociales -según se expresa en el lineamiento N° 143- y está concentrada en lo referido al envejecimiento de la población, personas impedidas de trabajar que no cuentan con apoyo familiar y atención a las personas necesitadas en sus necesidades alimentarias.

No obstante, la racionalización del gasto social no ha conseguido preservar la compensación de las desigualdades que han permanecido a partir de los efectos acumulados –no completamente superados del Período Especial- y los costos de la implementación de diversas medidas en el proceso de actualización del modelo económico y social.

En este sentido destaca el incremento de solo 9,8% en el valor de las pensiones medias entre 2009 y 2014, frente a un crecimiento del 9,2% en el índice de precios al consumidor. Luego del incremento de las pensiones mínimas aprobado en 2005 la otra medida para elevar estos ingresos fue la aprobación de la recontractación de los jubilados con derecho a recibir la pensión más el salario completo, decisión aprobada en años recientes.

Otros elementos que indican el cambio en la satisfacción de un grupo de necesidades sociales se encuentran en la reducción de los gastos y los beneficiarios de la asistencia social, así como en el descenso en el ritmo de construcción de viviendas, que bajo de un promedio de 52 943 entre 2005 y

2010 a 28 559 de 2011 a 2015.

En resumen, aun cuando no se cuenta con un cálculo preciso de a cuánto ascienden los ingresos reales del 73% de los trabajadores que laboran en el sector estatal, ni existe un acuerdo entre los especialistas sobre cómo medir la pobreza en Cuba –reconociendo las significativas diferencias entre un pobre en nuestras condiciones con esa categoría en otros países que no brindan la protección social que ofrece Cuba- sí existen evidencias de que se requiere una revisión de un grupo de medidas adoptadas en el ámbito social para dar respuesta a las desigualdades que aún persisten, ponderando adecuadamente sus costos económicos frente a los impactos sociales en la población.

El tercer eje de las soluciones a corto plazo referido a la creación de condiciones infraestructurales y productivas para elevar el crecimiento económico se ha concentrado en el transporte, la generación eléctrica y los recursos hidráulicos.[20]

En el transporte se ha priorizado el transporte de carga por camiones y especialmente los ferrocarriles. También el país dio un salto de calidad con la conclusión de la primera parte de la terminal de contenedores y la modernización del puerto de Mariel, inversión superior a los 1 000 millones de dólares, con amplias perspectivas de desarrollo.

Sin embargo no se ha logrado avanzar mucho en el transporte de pasajeros y específicamente el vinculado al turismo reclama una atención urgente dada la dinámica acelerada en el crecimiento de los visitantes al país. En relación al transporte estimados internacionales calculan una cifra de 20 000 millones de dólares para rehabilitar el sector en un proceso de varios años.

La rehabilitación de la capacidad de generación eléctrica ha continuado desarrollándose y hoy se cuenta con un programa para transitar a las fuentes renovables de energía, que deben elevar su participación en la generación de un 4 a aproximadamente 24% en los próximos 15 años, a un costo estimado en 3 700 millones de dólares, de una inversión total calculada en más de 6 000 millones para todo el sector electroenergético.

Las inversiones para un uso más eficiente de los recursos hidráulicos han devenido una necesidad para la seguridad nacional tomando en cuenta los efectos de la sequía producto del cambio climático. Actualmente se cubre alrededor del 16% de la superficie regable en la agricultura, donde se ejecutan importantes inversiones en la rehabilitación de canales y para el uso productivo del agua como es el caso del Trasvase Este-Oeste en la zona oriental del país, inversión en ejecución por más de 300 millones de pesos.

También se han emprendido importantes inversiones en acueductos, como es el caso de la rehabilitación total del existente en Santiago de Cuba, elemento de mucha importancia para el ahorro del líquido.

Además de las direcciones principales en la búsqueda de soluciones a aspectos clave del desarrollo del país, vale la pena mencionar la importancia del lineamiento N° 55 referido a la necesaria reunificación monetaria y cambiaria, proceso que permitirá dar un salto en la conducción de la economía, pero que reviste una alta complejidad.

En tal sentido la medida –anunciada en octubre de 2013- transita por un proceso preparatorio de tres años que se han requerido indispensablemente para asegurar que ningún actor económico ni la población sean afectados por su implementación, especialmente en la devaluación prevista para su primera etapa. En este sentido se trata de una decisión que conlleva una elevada responsabilidad para la cual debe dedicarse el tiempo necesario si quiere asegurarse su aplicación exitosa.

Finalmente, la conducción de la política económica en los últimos cinco años ha demandado ingentes esfuerzos para implementar lo más orgánicamente posible cambios simultáneos en la política fiscal, de inversiones, monetaria y de créditos en medio de una reestructuración en de la propiedad y el manejo

incipiente de un nuevo marco de relaciones –aun en ciernes- entre planificación y mercado, todo ello con nuevas regulaciones migratorias aprobadas en 2013.

Este recuento se produce –además- iniciando un complejo proceso de normalización en las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, donde estos no renuncian a intervenir para lograr un cambio político en Cuba, ahora haciendo uso de diversos mecanismos en lo que se ha calificado como una compleja partida de ajedrez.

Este proceso ha impactado positivamente en nuestras relaciones económicas internacionales, no tanto por las decisiones directamente adoptadas por la administración norteamericana actual, que no ha modificado esencialmente el bloqueo económico contra Cuba, si no por la reacción favorable que ha suscitado en terceros países, creando un ambiente positivo para avanzar, sin olvidar los esfuerzos realizados por nuestro país para cumplir en todo lo posible sus compromisos financieros internacionales.

Las perspectivas de hoy son mucho mejores que hace cinco años atrás, lo que no quiere decir que no se requieran ajustes y rectificaciones indispensables, pero ante una coyuntura internacional incierta en muchos aspectos, Cuba no ha hecho una sola concesión de principios y se mantiene firme en su tránsito hacia un socialismo próspero y sostenible del cual podamos sentirnos orgullosos.

Por: José Luis Rodríguez (Cubadebate)

<https://www.radiohc.cu/index.php/especiales/exclusivas/90529-los-lineamientos-para-la-politica-economica-y-social-y-su-evolucion-2011-2016>



Radio Habana Cuba