REFORMANDO EL MODELO ECONÓMICO CUBANO

MAURICIO A. FONT
MARIO GONZÁLEZ-CORZO
Editores

BILDNER CENTER FOR WESTERN HEMISPHERE STUDIES
THE GRADUATE CENTER, THE CITY UNIVERSITY OF NEW YORK

Reformando el Modelo Económico Cubano

Mauricio A. Font
Mario González-Corzo
Con la asistencia de Rosalina López

Bildner Center for Western Hemisphere Studies
The Graduate Center, The City University of New York

Copyright © 2014 by Bildner Center for Western Hemisphere Studies
Published by Bildner Center for Western Hemisphere Studies
The Graduate Center, The City University of New York
365 Fifth Avenue, Suite 3300.23
New York, NY 10016

All Rights Reserved

Contenido

Lista de tablas vi
Lista de gráficos vii
Abreviaciones viii

Introducción 1
Mario González-Corzo
1 Del ajuste externo a una nueva concepción del socialismo cubano 13
Juan Triana Cordoví
2 La estructura de las exportaciones de bienes en Cuba 29
Ricardo Torres
3 Relanzamiento del cuentapropismo en medio del ajuste estructural 47
Pavel Vidal Alejandro y Omar Everleny Pérez Villanueva
4 Las cooperativas en Cuba 63
Camila Piñeiro Harnecker
5 La apertura a las microfinanzas en Cuba 83
Pavel Vidal Alejandro
6 Hacia una nueva fiscalidad en Cuba 103
Saira Pons

Bibliografía 123
Sobre los autores 133

Tablas

2-1 Los primeros diez productos exportados por Cuba en años seleccionados
2-2 Análisis del efecto “adaptación sectorial”, Cuba (1995-2011)
3-1 Composición de las licencias entregadas para cuentapropistas
3-2 Trabajadores por cuenta propia
4-1 Panorama de las cooperativas agropecuarias
6-1 Estructura de los Ingresos en el Presupuesto del Estado
6-2 Resumen de los principales cambios que introduce la Ley 113 del Sistema Tributario
6-3 Impuestos sobre los Ingresos Personales

Gráficos

1-1 Sector Externo: Comercio de bienes (millones de pesos en precios corrientes)
1-2 Formación Bruta de Capital Fijo: Tasas anuales y tasa promedia anual (2002-2010)
1-3 Comportamiento de las inversiones por destino: Estructura de las inversiones por sectores
1-4 Tasas de crecimiento global y sectores (precios 1997)
2-1 Trayectoria de la cuota de mercado cubana (1995-2011)
2-2 Análisis de cuotas constantes de mercado, Cuba (1995-2011)
3-1 Evolución del trabajo por cuenta propia, 1994-2012 (miles de trabajadores)
3-2 Licencias otorgadas por nivel de escolaridad hasta mayo del 2011 en la provincia La Habana
3-3 Evolución del Producto Interno Bruto a precios constantes desde 1997 (en por cientos)
3-4 Déficit fiscal en por cientos
3-5 Intercambio comercial de bienes y servicios en MMP
4-1 Número de cooperativas agropecuarias (1977-sep. 2012)
4-2 Número de miembros de cooperativas agropecuarias (1987-2011)
4-3 Tenencia de tierra por las cooperativas agropecuarias (2007, 2011)

Abreviaciones

AECID	Agencia Española para la Colaboración Internacional al Desarrollo
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ANAP	Asociación Nacional de Agricultores Pequeños
ANCHAR	Asociación Nacional de Choferes Revoluciones
ANEC	Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba
BANDEC	Banco de Crédito y Comercio
BPA	Banco Popular de Ahorro
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCM	Cuotas Constantes de Mercado
CCS	Cooperativas de Créditos y Servicios
CEEC	Centro de Estudios de la Economía Cubana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPII	Centre d' Études Prospectives et d'Informations Internationales
CIDEL	Comisión Permanente para la Implementación y Desarrollo de los Lineamientos
CL	Certificados de Liquidez
CPA	Cooperativas de Producción Agropecuaria
CUC	Peso Convertible cubano
CUP	Peso Cubano
IED	Inversión Extranjera Directa
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MEP	Ministro de Economía y Planificación
MINAGRI	Ministerio de la Agricultura
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMF	Organizaciones de microfinanzas
ONAT	Oficina Nacional de Administración Tributaria
ONE	Oficina Nacional de Estadísticas
ONEI	Oficina Nacional de Estadísticas e Información
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PCC	Partido Comunista de Cuba

PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
SDPE	Sistema de Dirección y Planificación de la Economía
TCP	trabajadores por cuenta propia
UBPC	Unidades Básicas de Producción Cooperativa
UMCA	Uniones Municipales de Cooperativas Agropecuarias

Introducción

Mario González-Corzo

La economía cubana atraviesa por uno de los periodos de transformación más profundos desde el inicio del proceso revolucionario en 1959. La desaparición del campo socialista y la desintegración de la Unión Soviética a principios de la década de los noventa del siglo pasado sirvieron como fuerzas catalizadoras para impulsar las reformas económicas puestas en marcha como respuesta a la crisis más profunda enfrentada por la economía cubana en cuatro décadas de revolución durante el "Periodo Especial". Sin embargo, las reformas económicas implementadas en aquel entonces fueron de menor transcendencia que las medidas y políticas puestas en marcha por el gobierno de Raúl Castro desde 2007 bajo el concepto de "actualización" del modelo económico cubano.

El proceso de "actualización" persigue como objetivo la renovación de la economía cubana mediante la aplicación de medidas económicas calibradas que permitan la creación de espacios alternativos para el sector no-estatal emergente, el "perfeccionamiento" del sector estatal, y la preservación de la planificación como el mecanismo de coordinación principal en la economía cubana. Los elementos principales del proceso de "actualización" incluyen: transferencias de tierras ociosas en usufructo a cooperativas y pequeños agricultores, la implementación de una nueva ley de seguridad social, cambios al sistema tributario y a los subsidios estatales,

la expansión del empleo por cuenta propia, la creación de cooperativas no-agrícolas y la lucha contra la corrupción.

Dicha "actualización" fue oficialmente formalizada tras la aprobación de los "Lineamientos de la Política Económica del Partido y la Revolución" ("los Lineamientos") por el Sexto Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) en abril de 2011. La aprobación de los Lineamientos marcó el inicio de una nueva etapa para la economía cubana, caracterizada por la implementación sistemática de reformas económicas diseñadas para "actualizar" el modelo económico y simultáneamente preservar la planificación centralizada como el mecanismo principal en la economía cubana. La implementación de los Lineamientos y los retos que aún enfrenta la economía cubana, así como sus perspectivas futuras, son el punto de partida para los capítulos presentados en este libro.

En el capítulo 1, el profesor Juan Triana Cordoví, del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) de la Universidad de La Habana, explora las similitudes y contrastes entre las transformaciones económicas implementadas en el pasado y las medidas recientes puestas en marcha como parte del proceso de "actualización". El autor compara las transformaciones efectuadas en 1959 y 1989 con las medidas implementadas por el Presidente Raúl Castro desde 2007 y postula que los Lineamientos representan una nueva visión sobre la economía cubana, la cual identifica los sectores y elementos que deben ser transformados, pero reitera la preservación de la planificación socialista como el mecanismo de coordinación.

El capítulo 1 sostiene que el nuevo modelo económico cubano considera el desarrollo económico como una condición necesaria para la continuidad del socialismo cubano. La inversión extranjera, las altas tasas de formación de capital y la modernización institucional son elementos esenciales de la nueva visión sobre la economía cubana. Triana Cordoví concluye que en esta nueva visión está fundamentada la creación de una sociedad socialista próspera y sostenible, menos igualitaria, pero más justa.

El capítulo 2 está escrito por el profesor Ricardo Torres Pérez, también del CEEC. En él se examina la estructura y evolución de las exportaciones de mercancías cubanas y su impacto sobre la competitividad internacional del país. El autor indica que las exportaciones de mercancías revelan la ventaja comparativa de la economía nacional y sirven como un mecanismo para asignar los factores domésticos de la producción y los demás recursos productivos del país. Esto se logra mediante la inserción de las exportaciones de mercancías internacionales con altos grados de competitividad y mediante políticas para atraer inversiones extranjeras,

las cuales generalmente contribuyen a mejorar la calidad de las exportaciones, aumentar las transferencias de tecnologías de punta y al uso (más) racional y eficiente de los recursos y los factores de la producción nacionales. El crecimiento de las exportaciones también contribuye a la especialización productiva y a las economías de escala por parte de las entidades productivas vinculadas a este sector. Sin embargo, para lograr el crecimiento económico a largo plazo, no basta solamente con aumentar el volumen de las exportaciones, sino que también es necesario aumentar su valor agregado y las externalidades positivas sobre el resto de la economía nacional.

La competitividad internacional de Cuba sufrió un notable deterioro durante la crisis económica de los noventa. Este proceso se ha acentuado desde 2004, como resultado de la reorientación de las exportaciones de mercancías (principalmente azúcar y níquel) hacia la exportación de servicios médicos a los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Las exportaciones de mercancías tradicionales como mariscos y café también han decaído significativamente desde 2004. En años recientes, las exportaciones de mercancías cubanas se han distinguido por la concentración desproporcionada de algunos productos, la mayoría considerados "*commodities*" con bajos niveles de valor agregado. La competitividad internacional cubana también se ha visto afectada por el deterioro de la infraestructura física del país (ej. puertos, carreteras, líneas ferroviarias, almacenes, etc.), ineficiencias en los sistemas de aduana y transporte, los altos costos de las materias primas, particularmente los combustibles, el marco regulatorio actual, la insuficiencia de los servicios de apoyo a las exportaciones, el acceso limitado a los mercados internacionales y el tipo de cambio vigente entre el peso cubano (CUP), el peso convertible cubano (CUC) y el dólar estadounidense (USD).

El capítulo 2 también ofrece una serie de recomendaciones para mejorar la competitividad internacional de las exportaciones de mercancías cubanas. Las más destacadas incluyen: la creación de un marco regulatorio más flexible y actualizado, un mayor papel para la inversión extranjera como mecanismo necesario para lograr mayor acceso a mercados internacionales y a cadenas de valor agregado regionales, eliminar los "cuellos de botella" que entorpecen a la cadena productiva nacional, la formulación de tratados de comercio bilaterales que le ofrezcan trato preferencial a exportadores y productores nacionales, la implementación de un paquete de medidas políticas calibradas para promover y fomentar las exportaciones de mercancías a largo plazo.

El capítulo 3, de los profesores Pavel Vidal Alejandro, de la Universidad Javeriana en Cali, Colombia, y Omar Everleny Pérez Villanueva, del CEEC, analiza el renacimiento del empleo por cuenta propia, también conocido como "cuentapropismo", desde 2008. La primera parte ofrece un resumen detallado del desempeño del empleo por cuenta propia durante la década de los noventa. Los autores sostienen que desde sus inicios el autoempleo ha tenido un impacto positivo sobre la oferta de bienes y servicios, ya que representa una fuente de ingresos y empleo para aquellos vinculados a dichas actividades y contribuye al aumento de la base tributaria del país. A pesar de estos efectos positivos, las políticas oficiales con relación al autoempleo en Cuba se han destacado por su carácter temporal y ambivalente. Durante los periodos o ciclos de mayor descentralización económica, el empleo por cuenta propia ha crecido, aunque de forma incipiente y bajo estrictas regulaciones y limitaciones. Lo opuesto ha sucedido durante los ciclos de recentralización económica, en los cuales el empleo por cuenta propia ha sido sujeto a estrictas restricciones, o inclusive algunas formas de este han sido prohibidas o sancionadas, a medida que los mecanismos de mercado han sido sustituidos por mecanismos de coordinación burocrática (o centralizados) para dirigir o coordinar las actividades económicas.

Sin embargo, como indican los autores, a partir de 2010 el empleo por cuenta propia ha surgido como uno de los ejes centrales del proceso de "actualización"; desde esta fecha, esta modalidad de producción y gestión no estatal ha ido ganando espacios y un mayor grado de apoyo oficial. Las actividades por cuenta propia fueron expandidas a 178, acompañadas por la introducción de un marco regulatorio más flexible, el cual permite la venta directa de bienes y servicios por parte de los trabajadores por cuenta propia al Estado, autoriza la contratación de trabajadores y el pluriempleo, requiere que los trabajadores por cuenta propia contribuyan directamente al sistema de seguridad social. Este marco también facilita el acceso a créditos bancarios (o microcréditos), y permite el alquiler de autos y viviendas y el empleo simultáneo en el sector estatal y por cuenta propia.

Como indica el capítulo 3, la apertura al empleo por cuenta propia ha repercutido positivamente sobre la economía cubana. El número de cuentapropistas ha crecido notablemente desde 2010, sobrepasando los 410,000 al cierre de 2013. Más del 25 por ciento participa en actividades relacionadas con la gastronomía; aproximadamente 16 por ciento son trabajadores contratados, es decir trabajadores por cuenta propia empleados directamente por otros cuentapropistas; cerca del 5 por ciento trabaja en el

transporte; un 4 por ciento se dedica al alquiler de habitaciones y viviendas, y un 3 por ciento labora-como mensajeros.

De manera conclusiva, el capítulo 3 ofrece un resumen de los retos principales que actualmente enfrentan los trabajadores por cuenta propia en Cuba. Estos incluyen las restricciones existentes con relación a las actividades por cuenta propia legalmente permitidas, las cuales frenan la iniciativa propia por parte de actuales y posibles emprendedores; el trato preferencial a actividades que requieren bajos niveles de formación, lo cual desaprovecha las inversiones del país en educación; el acceso limitado a fuentes formales de financiamiento como créditos bancarios, micropréstamos, etc. Otras restricciones se refieren a la inexistencia de mercados de abastos para los pequeños negocios privados, la falta de programas de capacitación para los trabajadores por cuenta propia, una tasa impositiva relativamente onerosa y el crecimiento insuficiente de la economía. Según los autores, para enfrentar estos retos y facilitar la expansión del trabajo por cuenta propia se requiere un cambio en las percepciones oficiales y populares sobre el papel del autoempleo en la economía cubana, combinado con un paquete de transformaciones económicas e institucionales de mayor profundidad y envergadura.

En el capítulo 4, la profesora Camila Piñeiro Harnecker, del CEEC, analiza la situación actual y las perspectivas futuras de las cooperativas en Cuba. Según sus cálculos, a mediados de 2013 el país contaba con unas 5,338 cooperativas, con aproximadamente 566,481 miembros o asociados. Estas cifras solamente incluyen a las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA), a las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS) y a las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC). En su totalidad, estas entidades productivas de carácter cooperativo (en el sector agropecuario) poseen cerca del 55 por ciento de la superficie agrícola total y emplean aproximadamente el 11 por ciento de la población económicamente activa (PEA). Al cierre de 2012, las cooperativas agropecuarias produjeron más de tres cuartas partes (75 por ciento) de los productos del agro del país. Tomando estas cifras en consideración, la autora postula que el desarrollo y la expansión de las cooperativas son elementos esenciales en el proceso de “actualización” del modelo económico cubano. En la actualidad, Cuba está contemplando la expansión de las cooperativas más allá del sector agropecuario, y funcionarios de alto nivel han indicado que una nueva Ley de Cooperativas será presentada y ratificada en un futuro cercano.

Las autoridades cubanas insisten en que debido a que las cooperativas representan una forma superior de producción, con mayor grado de socialización, comparado con los trabajadores por cuenta propia (TCP), serán

priorizadas como parte del proceso de transformaciones por el cual transita la economía cubana. Piñeiro Harnecker argumenta que esto también se debe a otros factores. Primero, las cooperativas pueden surgir como una fuente de empleo destacable a medida en que se redimensiona el aparato estatal y se reducen las plantillas (infladas) en el sector estatal. Esto le permitirá al Estado enfocarse en sus actividades centrales, mientras simultáneamente establece acuerdos y contratos de servicios y apoyo (de carácter técnico y general) con el sector no-estatal emergente, principalmente con las cooperativas y con los trabajadores por cuenta propia. Segundo, al priorizar y brindarles mayor apoyo a las cooperativas, el Estado logrará transferir actividades económicas no esenciales a entidades consideradas como una forma de propiedad superior al sector privado, con mayores niveles de socialización. Finalmente, se considera que la expansión de las cooperativas, aun más allá del sector agropecuario, ofrece la potencialidad de expandir y diversificar la oferta de bienes y servicios a la población por parte del sector no-estatal emergente.

Con relación a las perspectivas futuras de las cooperativas en Cuba, Piñeiro Harnecker indica que estas entidades productivas pueden ser expandidas a medida que se autoricen nuevas formas de gestión cooperativa en el futuro, particularmente las cooperativas de segundo grado. Las cooperativas fuera del sector agropecuario se pueden expandir mediante la conversión de empresas estatales, la creación de nuevas cooperativas en áreas como cuidados personales, servicios comunitarios, etc., y el apoyo y participación de los gobiernos locales. La autora también recalca que después de la aprobación del Decreto-Ley 300 en octubre de 2012, los nuevos usufructuarios se pueden vincular a cualquier tipo de cooperativa, permitiéndoles asociarse con otras cooperativas, más allá de las de Créditos y Servicios, como estaba estipulado por el Decreto-Ley 259 (aprobado en 2008). Piñeiro Harnecker también menciona que en septiembre de 2012 se aprobó un paquete de medidas para ampliar y mejorar la gestión de las UBPC, lo cual significa un paso positivo, ya que tales medidas transforman la relación de estas cooperativas con el Estado e incrementan su autonomía y flexibilidad. Estas medidas permiten que las UBPC adquieran insumos y vendan su producción directamente, sin intermediarios; las UBPC también están facultadas para coordinar sus compromisos de producción directamente con el Estado. Estas disposiciones también se aplican a las CPA y CCS, lo cual también representa un paso positivo. Finalmente, el Ministerio de la Agricultura (MINAGRI) se convertirá en la agencia oficial encargada de fomentar y apoyar a las cooperativas agrícolas, lo cual según la autora representa otra medida a favor de este sector.

El capítulo 4 postula que la expansión de las cooperativas fuera del sector agropecuario constituye un elemento fundamental del proceso de "actualización" del modelo económico cubano. Para apoyar esta tesis, la autora enumera una serie de medidas interrelacionadas, puestas en marcha por el gobierno cubano en los últimos meses de 2012 y durante la primera mitad de 2013. Una de las más significativas fue la creación de un fondo financiero de USD$100 millones para apoyar a las cooperativas con préstamos y créditos bancarios. Otro paso en esta dirección fue la creación (de forma experimental) de cooperativas no-agrícolas en las provincias de Artemisa, La Habana y Mayabeque; de un total de 136 cooperativas no-agrícolas aprobadas en estas provincias, 111 desempeñan actividades relacionadas con la agricultura; 12 se desempeñan en actividades relacionadas a la construcción; mientras que las 13 restantes participan en funciones relacionadas con el transporte y el reciclaje de materiales.

Los reglamentos aplicados a estas nuevas formas de gestión cooperativa estipulan que solo son permitidas las cooperativas de producción de trabajadores por cuenta propia, las cuales están facultadas para contratar a trabajadores por cuenta propia y a distribuir sus utilidades o ganancias en base a la contribución laboral de sus miembros o asociados, en vez de a sus aportes materiales o monetarios. Las nuevas cooperativas no-agrícolas pueden establecer o negociar los precios de sus productos o servicios, con la excepción de aquellos que sean considerados de "impacto social". Estas entidades también pueden adquirir insumos o abastos directamente de las empresas estatales o importarlos mediante agencias importadoras del Estado, aunque en algunos casos se mantendrá la asignación de recursos por parte del Estado. Las nuevas cooperativas no están subordinadas al Estado, pero serán reguladas por los ministerios correspondientes. Tras ser oficialmente registradas, obtendrán personalidad jurídica propia, lo cual les permitirá derechos de propiedad como usufructo, etc. Los contratos de arrendamiento de 10 años serán priorizados y los miembros o asociados de las nuevas cooperativas tendrán que pasar cursos de capacitación.

La autora subraya otras medidas que serán puestas en marcha para apoyar y priorizar a las nuevas cooperativas no-agrícolas en Cuba. Por ejemplo, con relación a los contratos de arrendamiento (de propiedad estatal) con el Estado, las cooperativas recibirían trato preferencial en comparación con los trabajadores por cuenta propia. También, se les permitirá participar en una gama de actividades más amplia; recibirán trato preferencial con relación a la tasa impositiva que tendrán que pagar sobre sus ingresos, al igual que con relación a sus contribuciones al sistema de

seguridad social, y obtendrán descuentos sobre los precios pagados al Estado por insumos o servicios.

El capítulo 4 concluye aseverando que a pesar de estos avances, el sector cooperativo enfrenta varios retos. Los más notables incluyen: la lentitud (relativa) en el proceso de aprobación de las cooperativas, la necesidad de establecer mercados de abastos a los cuales las cooperativas puedan acudir para obtener los insumos esenciales para la producción a precios asequibles, las limitaciones existentes con relación a las importaciones por parte de las cooperativas, la necesidad de crear y apoyar a instituciones de formación e instrucción para los cooperativistas, mejorar el balance entre la autonomía de las cooperativas y el marco regulatorio y diseñar e implementar políticas y medidas para combatir la corrupción.

El profesor Pavel Vidal Alejandro, de la Universidad Javeriana en Cali, Colombia, analiza en el capítulo 5 la expansión de las micro-finanzas como un elemento integral del proceso de "actualización" del modelo económico cubano. El autor sostiene que la creación de espacios alternativos para el sector no-estatal es un aspecto fundamental del proceso de transformaciones por el cual atraviesa la economía cubana. Las nuevas medidas con relación a las micro-finanzas anunciadas en 2011 representan una apertura o flexibilización a favor del sector no-estatal emergente. Vidal Alejandro demuestra que durante el primer trimestre de 2012 los bancos cubanos habían aprobado cerca de 50,000 micro-préstamos para el sector no-estatal, con un monto total de aproximadamente 347 millones de pesos cubanos (CUP), o USD$14.5 millones; cerca del 90 por ciento de estos nuevos micro-préstamos fueron destinado a reparaciones de viviendas y locales, mientras que el 10 por ciento restante se empleó como capital de trabajo para micro-empresas privadas.

Apoyado en estas cifras, Vidal Alejandro concluye que el primer año de la apertura (gradual) a favor de las micro-finanzas en Cuba produjo resultados positivos, aunque no de gran magnitud o impacto. Esto se debe a varios factores. En primer lugar, las instituciones financieras cubanas cuentan con poca experiencia en el área de las micro-finanzas. Segundo, la apertura a las micro-finanzas es un proceso complejo, el cual requiere la creación de un sistema de evaluación crediticia basado en los principios de análisis financiero, algo que aún se encuentra en un estado relativamente primitivo en Cuba. Tercero, los bancos e instituciones financieras cubanos cuentan con una capacidad de provisión de servicios por Internet relativamente limitada y un sistema de comunicaciones primitivo, en gran parte debido al estado actual de la infraestructura de telecomunicaciones del país. Finalmente, la naturaleza del marco regulatorio cubano frena la

capacidad de aprovechamiento de los micro-créditos o micro-finanzas por parte del sector no-estatal emergente.

Sin embargo, el autor considera que a pesar de estos retos el sector financiero cubano tiene el potencial de abrirse (o expandirse) a las micro-finanzas (en el futuro) debido a dos factores fundamentales. Primero, el Banco Central de Cuba cuenta con un marco regulatorio establecido con relación a las micro-finanzas. Segundo, las instituciones financieras cubanas podrán aprovechar las economías de escala y los altos niveles de desarrollo social del país. Con relación a las áreas de posible expansión para las micro-finanzas, Vidal Alejandro estima que los bancos estatales posiblemente podrán formar alianzas estratégicas con organizaciones locales, organizaciones no-gubernamentales, programas de las Naciones Unidas, universidades y otras entidades. También existe la posibilidad de brindar programas de entrenamiento y capacitación para cuentapropistas, cooperativas y otros actores económicos dentro del creciente sector no-estatal cubano. Las instituciones financieras cubanas podrán desarrollar una amplia gama de servicios relacionados con las micro-finanzas, como micro-créditos, micro-préstamos, préstamos o créditos respaldados por las remesas del exterior, etc. También existe la posibilidad de crear o desarrollar una especie de "banco" o institución financiera para fomentar el desarrollo y creación de instituciones financieras (subordinadas) para promover las micro-finanzas.

Por último, el autor asevera que la apertura reciente a las micro-finanzas representa un paso importante hacia la aceptación oficial del sector no-estatal emergente como actor económico complementario al sector estatal. A pesar de su impacto limitado, por lo menos hasta ahora, estas medidas afectarán positivamente a estos nuevos actores económicos y a la economía cubana.

La profesora Saira Pons, del CEEC, examina la evolución reciente del Presupuesto del Estado en el capítulo 6. Su trabajo revela que los impuestos sobre las ventas de bienes y servicios disminuyeron del 41 por ciento de los ingresos del Estado por este concepto entre 1996 y 2001 a 36 por ciento entre 2002 y 2010, y a 27 por ciento al cierre de 2011. Esto contrasta con los impuestos recaudados por el Estado bajo el concepto de "otras contribuciones", el cual presuntamente incluye a las actividades del creciente sector no-estatal. Estas recaudaciones aumentaron del 12 por ciento del total recaudado por el Estado entre 1996 y 2001 a 22 por ciento entre 2002 y 2010, y a 30 por ciento a finales de 2011.

El capítulo 6 analiza las transformaciones principales que han ocurrido con relación a la composición del Presupuesto del Estado desde la aprobación del Decreto-Ley 113 en 2012. En cuanto a las empresas estatales, por

ejemplo, los pagos por concepto de impuesto pueden ser efectuados en pesos cubanos (CUP) o en pesos convertibles (CUC). Pons demuestra que desde 2012 hasta la actualidad los impuestos sobre las ventas fueron eliminados; los impuestos sobre el uso o contratación del la fuerza laboral fueron reducidos sustancialmente; se expandieron los impuestos relacionados con el impacto o efecto ambiental de ciertas actividades económicas y se autorizó la creación de impuestos relacionados al desarrollo local. Finalmente, según el Decreto-Ley 113 (aprobado en 2012), las empresas extranjeras que operan en Cuba están sujetas a impuestos sobre sus ganancias o utilidades.

En el caso de los pequeños negocios por cuenta propia, el nuevo código de impuestos crea un sistema simplificado, el cual cubre 93 actividades económicas autorizadas, que reciben trato preferencial, sujeto a la condición de que solamente contraten a un trabajador. El nuevo sistema impositivo incluye provisiones para los nuevos pequeños negocios privados, y se basa en los ingresos anuales netos de éstos. Por ejemplo, un pequeño empresario con ingresos anuales netos de hasta 10,000 pesos cubanos (CUP) está sujeto a una tasa impositiva de 15 por ciento, mientras que aquellos cuyos ingresos netos anuales excedan un monto total de 50,000 pesos cubanos (CUP) pagarán hasta el 50 por ciento, dependiendo del nivel de sus ingresos. El nuevo código de impuestos (2012) permite la deducción de gastos por parte de los pequeños empresarios. Sin embargo, éstos están sujetos a un impuesto de 10 por ciento sobre el total de las ventas, y deben pagar impuestos por la utilización de la fuerza de trabajo (o por contratar a otros cuentapropistas), además de estar obligados a efectuar pagos (o contribuciones) al sistema de seguridad social.

Pons también analiza los factores que motivan la subestimación de los ingresos declarados por parte de algunos cuentapropistas con el objetivo de minimizar su carga impositiva. Según la autora, entre los factores más destacados se encuentran: la inexistencia de una “cultura impositiva”, la magnitud del sector informal, las limitaciones administrativas del sistema nacional de recaudación de impuestos, el deterioro de los servicios públicos y el uso insuficiente de mecanismos de contabilidad y control.

El capítulo 6 concluye con la presentación de datos y cifras actualizados con relación a las declaraciones juradas de ingresos y pagos de impuestos de un grupo seleccionado de cuentapropistas en la Ciudad de La Habana.

Desde que formalmente asumió el poder, el gobierno de Raúl Castro se ha enfocado en los asuntos domésticos y en la implementación sistemática de un conjunto de medidas económicas (en forma gradual) para afrontar los retos económicos que enfrenta el país, reorganizar el aparato

administrativo del Estado y reactivar a los sectores principales de la economía. El proceso de transformaciones económicas puesto en marcha desde 2007 se ha caracterizado por la liberalización paulatina del consumo, las transferencias de tierras ociosas en manos del Estado en usufructo a productores no-estatales como cooperativas y agricultores privado, cambios a los sistemas de Seguridad Social, jubilación, subsidios y tributario, la expansión del empleo por cuenta propia y la lucha en contra de la corrupción.

El ritmo de las transformaciones de la economía cubana se intensificó tras la aprobación de los "Lineamientos de la Política Económica del Partido y la Revolución" por el Sexto Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) en Abril de 2011. La aprobación de los Lineamientos marcó el inicio de una nueva etapa para la economía cubana, caracterizada por la implementación de un proceso de transformaciones y cambios estructurales diseñados primordialmente para "actualizar" el modelo económico del país y a simultáneamente preservar a la planificación centralizada como el mecanismo de coordinación principal para asignar y distribuir los recursos y la producción en la economía cubana. Como muestran los capítulos de este volumen, los elementos fundamentales de este proceso incluyen: (1) mayor autonomía (administrativa) para las empresas estatales, (2) la expansión y priorización de las cooperativas como forma de propiedad con mayor grado de socialización, (3) la expansión del autoempleo o "cuentapropismo" como una alternativa viable al empleo en el sector estatal, (4) la transformación del sector agropecuario para aumentar la producción y la productividad total de los factores, reducir la dependencia alimenticia del país en el sector externo y desencadenar las fuerzas productivas en ese sector, (5) reformar el sistema impositivo, los subsidios y los gastos del Estado para reducir el "paternalismo" y mejorar los balances fiscales, (6) la descentralización administrativa, con la meta de "perfeccionar" a las empresas estatales y contribuir a mejoras en el uso racional de los recursos, y (7) la liberalización del consumo.

La "actualización" del modelo económico cubano presenta un panorama ambivalente. Hasta el momento, el proceso de "actualización" parece priorizar al sector no-estatal emergente, el cual primordialmente está compuesto por cooperativas y pequeños negocios privados. Sin embargo, estos productores no-estatales aún enfrentan un marco regulatorio restrictivo y una carga impositiva onerosa, no tienen acceso a mercados de insumos en los cuales pueden adquirir los productos necesarios a precios asequibles en moneda nacional, y cuentan con financiamiento limitado debido a las restricciones existentes. Como indican varios capítulos en este volumen, es cierto que a pesar de estas dificultades el sector

no-estatal cubano ha logrado ganar nuevos espacios como resultado del proceso de “actualización”. Sin embargo, el sector estatal aun mantiene su posición monopolística sobre más del 80 por ciento de la economía cubana. La planificación centralizada aun se mantiene como el mecanismo de coordinación económica principal para asignar los recursos, redistribuir los ingresos y distribuir los bienes y servicios en la economía cubana. A pesar de estas contradicciones, todo parece indicar que el proceso de “actualización” conducirá a la economía cubana hacia un modelo económico mixto con características singulares, bajo el cual se permitan múltiples formas de propiedad y gestión económica, caracterizado por la expansión del sector no-estatal y por un sector estatal más reducido y menos paternalista y por la coexistencia de la planificación y del mercado.

1
Del ajuste externo a una nueva concepción del socialismo cubano

Juan Triana Cordoví

Introducción

Cuba ha vivido varios procesos de transformación a través de su historia donde factores externos siempre han desempeñado un papel fundamental. La más radical de todas ellas, ocurrida en 1959, tuvo en el enfrentamiento de intereses entre el gobierno revolucionario y el gobierno de Estados Unidos uno de sus factores dinamizadores y radicalizadores. Luego, la crecientemente intensa relación con la URSS condicionó también el carácter y la dinámica de las transformaciones que el país vivió hasta 1989. A partir de los noventa, la pérdida de esa relación, además de profundizar una crisis que ya se incubaba, provocó características especiales al ajuste externo e interno. Veinte años después de este último proceso, nuevamente el país atraviesa por un conjunto de transformaciones económicas, políticas y sociales de gran envergadura.

Este capítulo presenta los rasgos que distinguen este último período de transformaciones en el que está envuelto el país, y cuales de esas claves son realmente nuevas y su posible significado futuro. Se examina el rol de la economía doméstica en los cambios económicos frente a la innegable

necesidad de volver a ajustar la economía a las restricciones externas enfrentadas desde el 2008. Además, se expone en apretada síntesis el mapa de esas transformaciones guiadas por los "lineamientos" y el papel programático de estos, argumentando sobre la relación crecimiento-desarrollo-socialismo cubano en la actualidad y sobre los resultados del actual proceso de cara a aquella relación.

La historia importa

Un breve examen de la historia cubana permite comprobar que la mayoría de los procesos de cambio que el país ha experimentado han sido originados por algún impulso externo. Desde el llamado descubrimiento, pasando por la expansión de la plantación esclavista cañera, el salto mortal hacia la república plattizada, la construcción del socialismo a lo soviético y la transformación de los noventa (periodo especial), todas, de una forma o de otra, han sido "empujadas desde fuera". Además, todas tuvieron la posibilidad de internalizar ventajas relativas asociadas a esa relación con grandes potencias, aun cuando los resultados hayan quedado por debajo de las potencialidades y las expectativas (Triana, 1999).

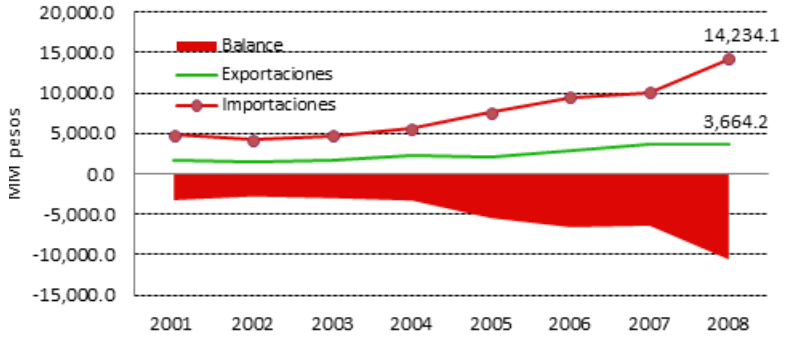
Lo que distinguió el cambio iniciado en los noventa fue que en esa ocasión, Cuba no tuvo un gran "socio" que generara ventajas "internalizables". Esta realidad provocó la necesidad de repensar por primera vez la forma y el cómo dar continuidad al socialismo en condiciones de crisis y con un incremento cuantitativo y cualitativo del bloqueo norteamericano, esta vez, sin ningún tipo de relación externa que amortiguara sus efecto.

Sin embargo, el periodo especial tuvo la virtud de incitar a la búsqueda de cambios tanto en la conducción como en la estructura de la economía. El ajuste heterodoxo que se implementó permitió "manejar" la crisis y lograr una recuperación modesta del crecimiento, sobre la base del aporte de la productividad total de los factores recuperó y generó nuevos sectores en la economía (turismo, biotecnología), pero a la vez obligó a redimensionar el sistema empresarial, los organismos centrales del estado (de mas de 55 ministerios a menos de 30) y generó distorsiones macroeconómicas que se han convertido hoy en frenos estructurales al crecimiento (CEPAL, 1997; Doimeadios, 2007). No obstante, ese ajuste y las políticas que le sucedieron, no pudieron impulsar la reinserción exitosa de la economía cubana en la economía mundial, ni cambiar substancialmente el patrón estructural de esa inserción y relajar la restricción financiera externa de la economía nacional.

Para inicios de la primera década del nuevo siglo, la tasa de crecimiento se había ralentizado, señal demostrando una combinación entre el agotamiento relativo del paquete de medidas lanzado a inicios de los noventa y la crisis y caída de los ingresos del sector turístico en los dos primeros años de esa década, junto a desastres naturales y los efectos del recrudecimiento del bloqueo norteamericano, que agregaron tensión al manejo de la economía.

En términos de políticas macroeconómicas la respuesta fue el regreso a formas altamente centralizadas de manejo de la economía,[1] mientras que la aparición de un nuevo socio comercial que facilitaba el crecimiento de relaciones bilaterales fuera de la "lógica del mercado mundial" se convirtió en un fuerte impulso para crecer a tasas de dos dígitos varios años consecutivos, pero a la vez, expandir el déficit comercial externo hasta límites nunca antes vistos y hacerlo prácticamente insostenible.

GRÁFICO 1-1. Sector Externo: Comercio de bienes (millones de pesos a precios corrientes)



Fuente: ONE (2012).

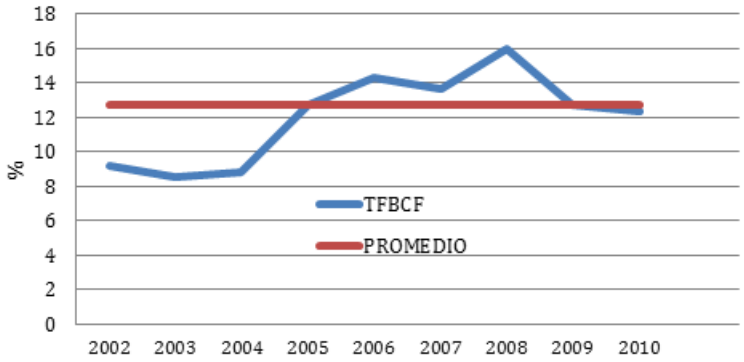
Tampoco las políticas macroeconómicas lograron esta vez "capitalizar" las rentas de esa relación ventajosa. La tasa de crecimiento se ha mantenido por debajo del 4 por ciento en todos los años posteriores al 2008 y la restricción externa, medida como peso de la deuda sobre el Producto

1. La sustitución de la circulación del dólar por el CUC, y la creación de la "Cuenta Única de Divisas" junto a la creación de la Comisión de Asignación de Divisas en 2004, fueron los instrumentos principales de ese proceso de re-centralización.

Interno Bruto (PIB) o del servicio de la deuda sobre las exportaciones de bienes, se mantiene alta.

Mientras la disponibilidad de recursos para crecer, en términos de formación bruta de capital, se mantuvo en una meseta nunca mayor del 10 por ciento del PIB calculado a precios constantes.

GRÁFICO 1-2. Formación Bruta de Capital Fijo: Tasas anuales y tasa promedia anual (2002-2010)



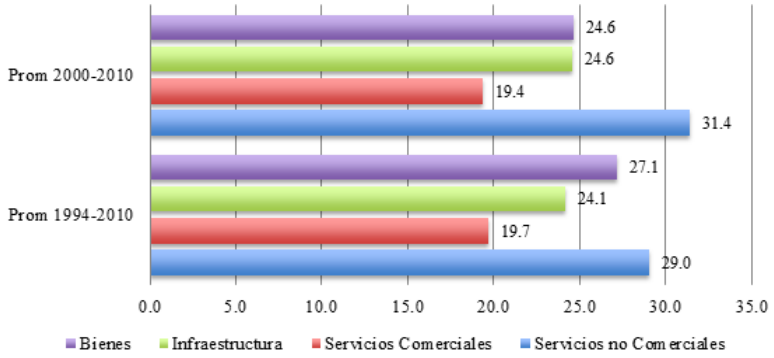
Fuente: ONE (2012).

A partir de 1999, la asignación de esos recursos se concentró en aquellos sectores de menor impacto en el crecimiento económico y en ganancias de productividad. Tal como muestra el gráfico 1-3, la asignación de recursos de inversión al sector de servicios no comerciales fue la mayor de todas, superando en más de siete puntos porcentuales a las inversiones en el sector productivo en el período 2000-2010. Sin dudas, esto contribuyó a la descapitalización del sector productor de bienes, dañado ya por los ajustes en la década anterior.

De igual forma, el empleo en general creció más en esos sectores de baja productividad, y en todo el período posterior a 1990, el aporte de la fuerza de trabajo calificada, probablemente el más abundante de todos los recursos del país, fue positivo pero decreciente, desperdiciándose una de las fuentes de crecimiento de más fácil acceso para la economía nacional (Torres, 2011; Cribeiro, 2012).

En términos de evaluación de políticas, de aquellas que produjeron un ajuste relativamente exitoso y permitieron comenzar un proceso de recu-

GRÁFICO 1-3. Comportamiento de las inversiones por destino: Estructura de las inversiones por sectores



Fuente: ONE (2012).

peración en unos tres años desde un situación de profunda depresión, no se pasó, como era de esperar, a aquellas otras que asimilando el nuevo contexto en el que se desarrollaba la economía cubana y los cambios que la misma había experimentado, promovieran políticas que impulsaran el crecimiento, incorporaran de forma funcional a las diferentes formas de propiedad, internalizaran de forma efectiva las ventajas del capital extranjero y promovieran las exportaciones mediante una combinación eficaz de incentivos macroeconómicos y políticas industriales[2] (Villar y Rodríguez, 2012).

El camino hacia lo desconocido

"Desde el año 2005 se evidenciaron las limitaciones de la economía para enfrentar el déficit de la cuenta financiera de la balanza de pagos, las retenciones bancarias de transferencias al exterior y el elevado monto de los vencimientos de la deuda; todo lo que significó una gran tensión en el manejo de la economía" (PCC, 2011).

2. Haber mantenido una tasa oficial de cambio con paridad uno a uno entre el dólar y el peso cubano convertible ha sido señalado innumerables veces como uno de las principales desincentivos a la exportación. Sin embargo, no deben desconocerse tampoco las fuertes impactos negativos del manejo centralizado y significativamente intermediado del sector externo cubano.

Nuevamente las tensiones generadas desde el sector externo hicieron necesario introducir un grupo de medidas para “amortiguar” aquellos efectos.

Estas fueron las medidas tomadas antes de ser aprobados los lineamientos:

1. Fortalecimiento de la institucionalidad, incluyendo la reorganización del Estado y el Gobierno.
2. Énfasis en el concepto de que el plan de la economía debe ajustarse a los recursos disponibles.
3. Priorizar el crecimiento y la diversificación de exportaciones y la sustitución de importaciones, diseñando programas y medidas especiales para apoyarlos, en lo que se destacan los esquemas cerrados de financiamiento, que permiten hacer uso de las divisas de forma descentralizada.
4. Revisión y reorientación de la política inversionista para darle mayor integralidad, evitar inmovilización de recursos y otras ineficiencias. En correspondencia con ello, se redistribuyeron los créditos externos disponibles hacia los objetivos que a corto plazo tuvieran mayor efecto en la balanza de pagos.
5. Reprogramación de los pagos de la deuda externa.
6. Transformaciones estructurales y en el funcionamiento del sector agropecuario; emisión del Decreto-Ley 259 sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo, con el objetivo de elevar la producción de alimentos y reducir su importación.
7. Medidas adicionales para el ahorro de portadores energéticos; se incluyen las vinculadas con aspectos organizativos, tal como la reorganización del transporte de cargas.
8. Inicio de un importante grupo de inversiones industriales de carácter estratégico en cuanto al futuro desarrollo del país.
9. Con el objetivo de aligerar la carga al Estado en algunos servicios que se prestan, se iniciaron experimentos como la sustitución de comedores y transportes obreros por otras modalidades, el arrendamiento de barberías, peluquerías y taxis a empleados en esas actividades.

Para inicios de la segunda década del siglo veintiuno era evidente que las medidas correctoras tomadas desde el 2007 no habían surtido el efecto esperado (PCC, 2011).

Se definió entonces un nuevo programa de medidas para el quinquenio 2011-2015 (PCC, 2011) el cual debería entenderse como aquellas que permitirán crear las condiciones mínimas para procesos más profundos y de mayor alcance.

1. Poner en explotación las tierras todavía ociosas y elevar los rendimientos agrícolas.
2. Recuperar la capacidad exportadora en rubros tradicionales; incrementar sostenidamente y diversificar las exportaciones de bienes y servicios, así como reducir la elevada dependencia importadora con vistas a revertir la situación financiera externa.
3. Buscar alternativas de fuentes de financiamiento para detener el proceso de des-capitalización de la industria y la infraestructura productiva del país.
4. Otorgar mayores facultades, en los marcos del plan, a las empresas, e impulsar con efectividad la iniciativa de los territorios para potenciar de manera sostenible su desarrollo económico.
5. Desarrollar un proceso de reestructuración del empleo y los salarios, considerando formas no estatales de gestión donde sea conveniente, encaminado a eliminar las plantillas infladas en todas las esferas de la economía, que garantice que el trabajo sea la forma principal de obtención de ingresos de la población.
6. Incrementar la productividad del trabajo, elevar la disciplina y el nivel de motivación del salario y los estímulos, eliminando el igualitarismo en los mecanismos de distribución y redistribución del ingreso. Como parte de este proceso, será necesario suprimir gratuidades indebidas y subsidios excesivos.
7. Fortalecer los niveles de coordinación de las políticas macroeconómicas y concluir los estudios para la eliminación de la dualidad monetaria y el perfeccionamiento de la política cambiaria.
8. La conducción de la economía a través del sistema de planificación se centró en lo fundamental en los problemas del sector externo, lo que, unido a la insuficiente integralidad entre los objetivos del plan, contribuyó a mantener las desproporciones y la no correspondencia de los planes de las empresas con el de la economía nacional.

En ese mismo documento se explicita que solucionar las distorsiones macroeconómicas y elevar la eficiencia eran indispensable para el desarrollo futuro del país. Sin embargo, las formas de lograrlo, no fueron explicitadas y constituyeron parte de ese “camino hacia lo desconocido”, utilizado más de una vez para significar lo inédito para Cuba de las transformaciones que se deben acometer.

Una nueva visión de país

Existen tres aspectos centrales que distinguen el proceso iniciado en el 2007 y confirmado en el 2011 del comenzado en los años noventa.

Primero, a diferencia del proceso de apertura iniciado entonces, lo esencialmente diferente del presente proceso está en la asimilación política e ideológica de la necesidad del cambio como aspecto clave de la continuidad del socialismo cubano y en la relativamente abierta disposición a examinar todas aquellas variantes que permitan sostener ese socialismo (aún por definir en sus detalles).

La exhortación del Presidente Raúl Castro que el Partido Comunista de Cuba debía ser el primero en legitimar el trabajo por cuenta propia, junto aquella otra donde subrayaba que la desestatización de algunos espacios económicos no significaba menos socialismo, son probablemente las evidencias más palpables de la asimilación política de la necesidad de esos cambios, pero no las únicas. El hecho mismo de que desde que comenzara la aplicación de las primeras medidas hasta la fecha no se haya revertido ninguna de ellas, es también una muestra clara de aquella asimilación.

Segundo, esta vez se ha requerido de la conceptualización teórica del modelo de funcionamiento de la economía. Mas allá del alcance y certeza de esa conceptualización, queda perfectamente claro que se trata de definir las características fundamentales y el tipo de relaciones que se establecerán entre los diferentes actores de esta proceso, actores por demás bien diferentes. Intentar concertar los intereses de esos diferentes actores en el funcionamiento de la economía, respetando su especificidad es también algo novedoso para la economía cubana.

Tercero, a diferencia de los años noventa existe hoy la convicción de que para lograr la sostenibilidad del socialismo, el país requiere primero que todo desarrollarse y para ello, se necesita crecer y cambiar la cualidad de ese crecimiento.

La relación construcción del socialismo-desarrollo es ya de larga data en Cuba. Desde aquellas ideas que identificaron de forma automática construcción del socialismo y desarrollo económico, surgidas en los años se-senta y reafirmadas en los setenta, luego cuestionada para la propia la realidad de la crisis de los noventa, hasta aquella otra que sustentaba que la garantía del desarrollo era el socialismo, fuertemente cuestionada después por la realidad de más de una decena de países que han avanzado en el desarrollo desde el capitalismo y la afirmación actual, que resalta la

necesidad de un modelo de desarrollo que permita avanzar en los propósitos socialistas del país. Esa ha sido la hoja de ruta de esa relación.

Actualmente, la definición de un modelo de desarrollo que permita pasar de administrar la crisis, algo en lo se han invertido mas de veinte años, a dibujar el país deseado a partir de las posibilidades propias y de la comparación con la tendencias mundiales, parece ser el asunto estratégico central para Cuba.

El desarrollo como condición de la continuidad del socialismo cubano

Como nunca antes ha quedado claro que la continuidad y modernización del socialismo cubano están ligadas al avance y consolidación del desarrollo económico y social. Lo que ha variado es la manera de ver esta relación: años atrás se sostenía la idea de que "sin socialismo no es posible el desarrollo"; hoy sin embargo, y no solo como producto de reconocer la experiencia internacional, la frase se construye exactamente al revés, "sin desarrollo no es posible el socialismo".

Tal cual se ha planteado desde la dirección del país, ahora se trata de construir un programa de desarrollo, ejercicio para nada sencillo, en las condiciones actuales de Cuba. Dos aspectos importantes de ese empeño están en reconocer la multidimensionalidad del desarrollo y la pluralidad de la participación de los diferentes actores y formas de propiedad. Obviamente, otros elementos asociados a restricciones externas, donde el bloqueo norteamericano ocupa un lugar preeminente tendrán que ser considerados.

El crecimiento como condición del desarrollo

En relación al crecimiento y al desarrollo, las posiciones han cambiado drásticamente desde aquellas que en algún momento (y contra toda evidencia) sostuvieron la posibilidad de desarrollarse sin crecer hacia el reconocimiento de la realidad, admitiendo que la aspiración de desarrollarse pasa obligatoriamente por alcanzar tasas de crecimiento significativamente más altas que las logradas en los últimos tres años.

> Las autoridades responsables de formular políticas deben elegir una estrategia de crecimiento, comunicar sus objetivos a la población y convencer a sus conciudadanos de que la importancia de los frutos que se recogerán en el futuro

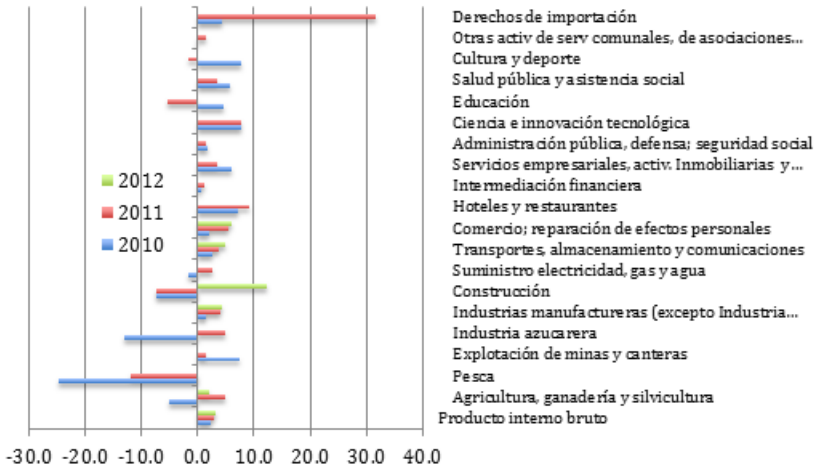
> hace que valga la pena realizar esfuerzos, vivir frugalmente y soportar dificultades económicas. Y tendrán éxito únicamente si sus promesas son creíbles, incluyentes e infunden en los ciudadanos la confianza de que ellos o sus hijos gozarán plenamente de los beneficios del crecimiento. (Banco Mundial, 2008)

En términos generales, la experiencia indica que tanto desde el aspecto cuantitativo como cualitativo es preciso atender a tres aspectos claves en los procesos de crecimiento: prestar atención a todos los activos, físicos, humanos y naturales; atender de forma sistemática, todo el tiempo, los aspectos distributivos y hacer énfasis en el marco institucional para lograr una buena gobernabilidad (Thomas, *et al.*, 2000).

> Crecer es decisivo en nuestras dos aspiraciones claves, avanzar hacia el desarrollo y construir el socialismo. Si no se crece a una tasa adecuada no se generarán suficientes recursos para eliminar las deformaciones estructurales que han atado a Cuba al subdesarrollo, pero tampoco se alcanzará la posibilidad de distribuir con arreglo al trabajo y crear una sociedad más rica espiritual y materialmente. (Triana, 2012)

Sin embargo, Cuba no solo ha crecido a bajas tasas en los últimos cuatro años, sino que el crecimiento tampoco ha privilegiado a los sectores productivos.

GRÁFICO 1-4. Tasas de crecimiento global y sectores (precios 1997)



Fuente: ONE (2012).

No solo se trata de crecer de cualquier forma y en cualquier sector, el crecimiento requiere de una forma específica de crecer (con ganancias aceleradas de productividad) y en sectores que potencien derrames y encadenamientos hacia el resto de la economía.

El crecimiento debe propiciar y ser portador del cambio estructural necesario que permita aprovechar la ventaja en calificación de la fuerza de trabajo cubana como también disminuir la desventaja de una dinámica demográfica (típica de un país desarrollado) en condiciones de subdesarrollo y con tasas de productividad significativamente bajas. Además, se debe tomar en cuenta las restricciones externas (Cribeiro, 2012). En ese sentido el crecimiento también deberá ser compatible con la posibilidad de manejar el endeudamiento externo (Quiñones, 2012). Esta es también la forma de poder expandir la frontera del bienestar y garantizar la sostenibilidad del socialismo cubano, después de varias décadas administrando la escasez.

Una tasa alta de inversión como un factor decisivo para crecer

Lograr altas tasas de inversión y de formación bruta de capital es el camino para crecer. Pero lo que tipifica a la economía nacional es una especie de dinámica perversa entre bajos niveles de ahorro (de las familias y del Estado) y también bajos niveles de consumo de ambos.

La tasa de formación bruta de capital fijo se ha mantenido en niveles inferiores al 11 por ciento promedio anual en los últimos veinte años, limitando las aspiraciones de crecimiento económico. Por otro lado, la reducción del consumo de las familias como vía de incremento del ahorro y la inversión no parece posible, tampoco la reducción razonable del consumo del Estado permitiría proveer los recursos para elevar sustancialmente la tasa de inversión.

La inversión extranjera como un elemento relevante para el desarrollo.

También se ha ganado claridad en la consideración de la inversión extranjera ya no como un recurso complementario, sino como un elemento imprescindible de esa tasa de inversión (Pérez, 2001). Sin embargo, las adecuaciones legislativas para facilitar la atracción de ese recurso aun no están listas. Este es uno de los aspectos donde el equilibrio entre el costo político y el beneficio económico resulta más sensible. No

puede olvidarse que hasta hace muy poco la Inversión Extranjera Directa (IED) era conceptuada como un mal necesario.

Sin embargo, lo que también resulta una verdad probada por estos más de veinte años de utilización de la IED en Cuba, es que los beneficios en términos de mejora de la productividad, la eficiencia, la conquista de mercados externos y las ganancias derivadas de una mejor gestión administrativa son incuestionables. Incluso cuando el propio marco institucional del país impidió un mejor aprovechamiento de los derrames que la misma produjo, redujo significativamente su efecto multiplicador y limitó la expansión del salario real de los trabajadores de las empresas involucradas en esos proyectos (Villar y Rodríguez, 2012).[3]

La modernización institucional como un requisito que debe acompañar al desarrollo

Sin dudas la modernización institucional es uno de los consensos más importantes alcanzados. Se entiende por modernización institucional no solo la transformación de las instituciones (ministerios, organismos, etc.) sino también de todo el sistema legal y regulatorio.

El impacto de los cambios institucionales en el crecimiento y en el desarrollo parece hoy no requerir de ninguna nueva demostración. La existencia de instituciones eficientes que garanticen procesos transparentes es hoy una condición imprescindible en las aspiraciones de desarrollo.

A diferencia de las economías capitalistas, la economía cubana está ligada de forma esencial a la planificación, proceso que de por sí requiere de procesos institucionales relativamente poderosos,[4] pero el hecho de que cada vez el mercado desempeñe también un papel significativo en la dinámica de esa economía, refuerza la necesidad de un marco institucional adecuado. “En la práctica, cada una de las economías de mercado exi-

3. Los diferenciales entre salarios pagados por las empresas extranjeras a las casas empleadores cubanas y salarios pagados por estas a los trabajadores cubanos se convierten en un freno a la expansión de la demanda real. Tiene además otros costos, asociados al carácter “rentista” de la medida, así como a temas asociados a corrupción, etc. De otra parte, el cambio en le escenario general del país, con una dinámica impetuosa de un sector no estatal, especialmente el cuenta propismo, concentrado en actividades de baja productividad que pueden devengar grandes ingresos (entre 50 y 100 pesos cubanos por día), mientras los obreros que trabajan en aquellas empresas, casi todos ubicadas en sectores estratégicos (con salarios que no rebasan los 700- 800) cuestiona la conveniencia económica y política de mantener semejante situación.

4. Aquí no se discute el papel de la planificación ni sus “cualidades”, solo se afirma que seguirá siendo uno de los elementos básicos del socialismo futuros y en ese sentido requerirá de un marco institucional determinado.

tosas esta supervisada por una multitud de instituciones regulatorias, en los mercados financieros, de bienes, de servicios, laboral y de activos" (Rodrik, 2000). Todavía más, entonces, en una economía socialista se requiere de esa supervisión de las relaciones de mercado.

Un estado más pequeño, pero estratégicamente más fuerte en la medida en que se concentra en lo decisivo, con instrumentos de conducción económica que permitan una regulación indirecta pero eficaz de la economía, con aparatos burocráticos eficientes y concentrados en la misión de cada institución, sin dudas es un elemento indispensable de ese futuro deseado.

En este sentido es importante subrayar el hecho de que las instituciones no solo importan, sino también que toma tiempo construirlas (Rodrik, 2000) y sin ellas todo el esfuerzo en la transformación económica sería cuando más, efímero.

Una visión de país

Sin dejar de ser cierta aquella afirmación clave de que el futuro es un camino hacia lo ignoto, lo cierto es que en estos dos años se ha avanzado sustancialmente en delinear una visión de país, necesaria para trazar las líneas principales del desarrollo. Al respecto las afirmaciones del Presidente Raúl Castro de que en Cuba se aspira a una sociedad sustentable y próspera y a la vez menos igualitaria, pero más justa, constituyen elementos significativos.

Si bien existe un mayor acuerdo acerca de qué entender por sustentable, no es así en el caso del concepto de prosperidad, entonces qué entender por una sociedad próspera deviene en un ejercicio significativo para construir el país del futuro. Como premisa del consenso necesario en torno al término, los códigos que el concepto encierra para el caso de Cuba deberán ser abiertos.

Nuevamente resulta más fácil aproximarse al concepto por la negación que por la afirmación. En todo caso, es importante conocer lo que la media de la población cubana entiende hoy por "prosperidad".

Desde el otro ángulo, la sustentabilidad resulta también esencial. No solo por la condición de territorio pequeño e insular de Cuba, sino porque sin dudas el esfuerzo por alcanzar altas tasas de crecimiento, difícilmente permitirá conservar la huella ecológica la los niveles en que se encuentra hoy (1,9) mucho menor que la de otros países de índice de desarrollo humano alto (PNUD, 2011).

El crecimiento necesario para alcanzar el desarrollo deseado requerirá, de una fuerte inversión en capital físico en construcción, maquinaria e infraestructura como ha sido la experiencia de otros países (Banco Mundial, 2004). También de un manejo inteligente del capital natural, que incluya la inversión de las rentas provenientes de los recursos perecederos (minería extractiva, turismo de sol y playa, etc.), y reconstruir el "capital humano" existente y propiciar la creación de nuevo "capital humano" adecuado a la visión de futuro, invertir en capital intelectual para poder asimilar de mejor forma los adelantos del ciencia y el conocimiento moderno y frenar o revertir el aporte decreciente de la fuerza de trabajo calificada. Todo esto compromete la sostenibilidad, pero a la vez, puede crear mejores condiciones para alcanzar esa meta.

Conclusiones

Ser reactivos a la transformaciones de las condiciones de su inserción internacional ha sido lo que ha tipificado la política económica de Cuba a lo largo de toda su historia.

En estos momentos se trata de trascender ese comportamiento histórico y poder proyectar, desde el subdesarrollo aun presente, un futuro que permita a las nuevas generaciones cubanas vivir en un país verdaderamente próspero. Es un ejercicio en cierta forma inédito dadas las condiciones en las que debe realizarse, enfrentado la presión de una crisis mundial que impacta la economía del país. Asimismo, enfrentando aun el bloqueo de la administración norteamericana y a la vez intentando una reinserción económica exitosa en el contexto latinoamericano, en los momentos en que los países latinoamericanos alcanzan dinámicas económicas y espacios en la economía mundial probablemente nunca antes experimentadas.

Esa nueva concepción del socialismo cubano en lo económico, se va estructurando alrededor de la idea de un estado más pequeño pero a la vez más fuerte en términos estratégicos. Un estado capaz de planificar los determinantes fundamentales de la dinámica de la economía nacional, propiciando espacios al mercado para hacer más eficiente la asignación de recursos, e incorporando de forma funcional a los propósitos del desarrollo a todas las formas de propiedad, dentro de marcos legales que permitan hacer más transparentes las relaciones entre todos los diferentes actores.

Es un proceso vivo, en que los contornos que se van delineando no son estáticos y seguro experimentarán cambios, en la misma medida que la

realidad modificada exija nuevas adecuaciones en la búsqueda del desarrollo.

.

2
La estructura de las exportaciones de bienes en Cuba

Ricardo Torres

Introducción

El extraordinario avance de las fuerzas productivas desde el siglo pasado ha sido potenciado substancialmente a través del crecimiento del comercio internacional. Los "milagros de crecimiento" del pasado siglo tienen en común el haber consolidado su expansión económica apoyados en el mercado externo. A diferencia de otras etapas, en las últimas décadas del siglo veinte se conjugaron una serie de factores que propiciaron una expansión sostenida del comercio internacional, y los países de reciente industrialización fueron capaces de percibir una ventana de oportunidad en ese ámbito. En todos los casos, dado el escaso nivel de sofisticación del mercado interno, la incursión en los mercados externos proporcionó una presión indispensable para la operación de las empresas involucradas. Un aspecto interesante es el hecho de que la incursión agresiva en el mercado internacional fue una estrategia común para las entidades de estos países, independientemente de su tamaño o el sector en cuestión.

En el caso de Cuba, si bien las exportaciones de servicios han sido un motor importante de crecimiento en la última década del siglo veintiuno,

el comportamiento de las ventas de bienes ha sido mucho menos exitoso. Este trabajo justifica que una parte de este mal desempeño tiene que ver con su composición en términos de productos, lo que explica su baja incidencia en otros aspectos claves del desarrollo, como la integración productiva interna y la creación de puestos de trabajo de alta productividad.

Aspectos conceptuales

Existe una vasta literatura que aborda el vínculo entre exportaciones y crecimiento económico. En primer lugar, varios autores destacan el carácter singular de las exportaciones como componente de la demanda agregada. La singularidad viene dada porque es el único componente que tiene un carácter autónomo, es decir, no depende directamente del ciclo económico propio del país. La demanda externa que enfrentan las empresas de un país depende estrechamente del ciclo de los socios comerciales. Esta cualidad permite que en ciertas ocasiones pueda actuar como un componente contra-cíclico, lo que se espera tenga un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento, debido a que contribuye a suavizar la caída del producto durante las recesiones.

Otro aspecto tiene que ver con que las exportaciones son una fuente importante de divisas, que permiten financiar las importaciones de un país. Las importaciones son esenciales para completar el ciclo productivo en todas las economías, debido a que ninguna nación es autosuficiente en las materias primas, los productos intermedios y los bienes de capital que son consumidos en el proceso de producción. Adicionalmente, para los países en desarrollo las importaciones de medios de producción son un vehículo esencial para la ampliación de las capacidades productivas, el acceso a nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevos sectores. Dado que en una buena parte de los Estados los recursos internos no son suficientes para costear el conjunto de inversiones necesarias, una parte de ellas se financia a través de créditos concertados en moneda extranjera. En este caso, las exportaciones también proporcionan los recursos para pagar estos préstamos.

Por este mismo motivo, aunque los desequilibrios externos son frecuentes en ciertas etapas del desarrollo, las ventas externas deben crecer a un ritmo suficiente como para mantener estos déficits dentro de márgenes manejables. Debido a que las importaciones tienen una tendencia natural al incremento, asociada al aumento del ingreso per cápita y las inversiones que tienen lugar corrientemente en cualquier economía, el potencial

de crecimiento de una economía está limitado por su capacidad de financiar adecuadamente estos componentes, y esa capacidad está estrechamente relacionada con la tasa de crecimiento de las exportaciones. Este razonamiento ha sido formalizado en el Modelo de Crecimiento Restringido por la Balanza de Pagos, que a partir de numerosas extensiones ha sido ampliamente usado para analizar el caso de los países subdesarrollados (Thirlwall, 2003).

Por otra parte, los mercados externos son muy competitivos, por lo que el éxito de un exportador cualquiera revela una ventaja en la producción de ese bien o servicio frente a sus competidores, *ceteris paribus*. Por ello, las exportaciones constituyen un medio para revelar las ventajas comparativas de un país, contribuyendo a orientar la asignación de factores productivos e insumos.

El crecimiento de las exportaciones también es una vía esencial para el aprovechamiento de economías de escala, dado que para la inmensa mayoría de los países el tamaño del mercado doméstico es insuficiente para dar cabida a muchos productores de un mismo producto o a demasiados productores diferentes simultáneamente. Si un país dispone de una cierta dotación de un recurso natural o es capaz de usar mano de obra barata para fabricar ciertos bienes en grandes cantidades, es lógico pensar que una parte sustancial de ese *output* debe ser exportado, dado que las capacidades productivas exceden la demanda interna. Por lo tanto, las exportaciones permiten, a nivel global, aumentar notablemente la producción y diversificar la matriz productiva de los países.

Para el crecimiento a largo plazo no solo es importante el volumen de las exportaciones, sino su calidad, en términos del número y el tipo de productos exportados. No todos los sectores tienen el mismo poder de inducir aumentos de productividad, promover la expansión de otras ramas, beneficiarse de las altas tasas de crecimiento de las demandas interna y externa, o generar empleos de alta productividad (Cimoli, *et al*., 2005). Por eso, la composición de las exportaciones es una variable relevante para explicar su propio crecimiento y su impacto en la economía.

Desde el punto de vista de la demanda, la mejoría en el patrón de inserción externa supone una transferencia sistemática de recursos hacia sectores dinámicos en el comercio internacional que permita elevar la elasticidad-ingreso de las exportaciones, reduciendo el efecto restrictivo de la escasez de divisas en el crecimiento a través de la aparición recurrente de déficits en la balanza de pagos. La agilidad con que una economía pueda reorientar sus recursos productivos hacia estos rubros determinará en gran parte los beneficios que obtenga del comercio internacional. En las últimas décadas, el análisis de los productos más dinámi-

cos en las importaciones mundiales revela que la mayoría de ellos se ubica en los sectores de mayor valor agregado, con alto dinamismo en la innovación y la incorporación de los adelantos científico-técnicos (Porcile, et al., 2006).

Por el lado de la oferta, no todos los sectores ofrecen las mismas potencialidades para el incremento de la productividad, siendo las exportaciones un vehículo esencial para el logro de economías de escala estáticas y dinámicas en países con mercados domésticos restringidos. Estas economías externas tienen que ver con el potencial para el aprendizaje, el dominio de sofisticadas redes de comercialización, el *marketing* involucrado y el impulso hacia la economía doméstica vía empleos o compra de insumos y servicios especializados. Trabajos recientes (Hausmann, *et al*., 2007; Lall *et al*., 2005) resumen esta idea argumentando que para el crecimiento sostenido a largo plazo, la "calidad" de las exportaciones es más importante que su cantidad.

En el caso de Cuba, varios trabajos estudian el papel de las exportaciones en el crecimiento económico. Alonso y Sánchez-Egozcue (2005) calculan una baja elasticidad-ingreso de las exportaciones cubana; se aducen, entre otras causas, la composición de la canasta exportadora en términos de la demanda internacional y su contenido tecnológico.

En Vidal y Fundora (2007) se estiman algunos factores explicativos del crecimiento económico en Cuba partiendo de un modelo de crecimiento restringido por la balanza de pagos (CRBP), encontrándose que las exportaciones constituyen el factor explicativo más importante que explica la recuperación de la crisis económica de principios de los noventa. Sin embargo, se plantea que el efecto multiplicador de aquéllas se ha reducido; esto se vincula con los sectores que han liderado el dinamismo exportador en los últimos años. Siguiendo este razonamiento se recomienda que debe potenciarse la expansión a otras ramas que incorporen un mayor dinamismo a la economía a partir de sus conexiones con el resto del tejido productivo.

Entre varios elementos decisivos a la hora de considerar un mejor desempeño del sector exportador cubano, Mañalich (2010) resalta que "el logro de una mayor diversificación de las exportaciones es esencial para el crecimiento de las mismas", lo que se pudo comprobar a partir de estimar un modelo explicativo de los determinantes del comportamiento de las ventas externas. A lo que se podría agregar que la magnitud de ese impacto dependerá del sentido de la diversificación, pues no todos los productos tienen la misma capacidad de arrastre en la economía. No obstante, los estudios anteriores no abordan otras dimensiones discutidas anteriormente que contribuyen a explicar el rol de las exportaciones como

vehículo de transformación de la estructura productiva y por tanto de crecimiento económico.

Metodología

Con el objetivo de estimar el impacto de la estructura de la canasta exportadora en el comportamiento de la cuota de mercado cubana en las ventas mundiales se aplicó la metodología de cuotas constantes de mercado (CCM), la que ha sido utilizada por numerosos autores en estudios para el análisis del sector externo de diferentes países y áreas económicas, y de distintos períodos de tiempo, que han abarcado desde finales del siglo pasado hasta la actualidad. La idea básica de esta técnica es que la cuota de mercado de un país puede variar entre un período y otro, aunque su participación se mantenga constante en cada segmento de mercado y en cada destino de exportación. Esto se debe a dos razones principales. En primer lugar, la demanda de ciertos grupos de productos puede crecer más rápido que la de otros. Esto se supone que favorezca a aquellos países especializados en el grupo de bienes dinámicos. Es lo que en términos formales se distingue como el efecto "estructura sectorial". A su vez, la demanda puede aumentar más rápidamente en algunos destinos que en otros, dando lugar al efecto "estructura geográfica". Esto debe favorecer a aquellas naciones que tienen un comercio más intenso con los mercados en rápido crecimiento.

Además, existen factores idiosincráticos que inciden transversalmente en las exportaciones de un país, indistintamente del producto o el mercado de destino. Estos elementos se asocian generalmente a las características de la oferta en el exportador. Entre ellos se pueden mencionar la infraestructura física, la flexibilidad del oferente para adaptarse en cantidad y calidad a la demanda, la existencia de capacidades ociosas, el marco regulatorio, el grado de integración comercial medido a través del tejido de acuerdos bilaterales o multilaterales, que brindan un acceso preferencial a los productores del país en cuestión a otros mercados, entre otros. Este efecto generalmente se identifica con la competitividad[1] y en los estudios realizados, como norma, explica una parte mayoritaria de la variación en las cuotas de mercado.

1. En este caso se trata de un indicador *ex-post,* pues mide la competitividad una vez que se ha producido el flujo. En esto es muy diferente a las mediciones que hace, por ejemplo, el Fórum Mundial de Competitividad, que tiene un carácter eminentemente *ex-ante*.

La variante usada en el presente trabajo fue desarrollada en Fagerberg y Srholec (2004) y posibilita descomponer la variación de la cuota de mercado de las exportaciones de un país en cinco efectos principales:

1. Efecto competitividad: recoge aquellos elementos relacionados con la oferta en el país exportador. Se supone que estos aspectos afecten a todos los productos que integran la cesta exportadora de una nación, y se han relacionado con las variaciones del tipo de cambio, entre otros aspectos ya comentados. Sin embargo, más contemporáneamente se vinculan también a la capacidad de atraer inversión extranjera o incorporarse a las cadenas globales de valor. Es el incremento que resultaría en la cuota de mercado si se hace abstracción de la estructura sectorial y geográfica de las ventas.
2. Efecto estructura sectorial: muestra en qué medida la estructura por productos de las exportaciones se corresponde con los productos más dinámicos del comercio internacional. Se entiende que la penetración de segmentos que crecen a alto ritmo favorece el crecimiento de las ventas internacionales, en este caso el signo sería positivo.
3. Efecto estructura geográfica: mide el impacto que tiene sobre el incremento de las exportaciones la estructura del comercio en cuanto a los socios comerciales. El valor es positivo en la medida en que se exporte a aquellos mercados donde las importaciones crecen a mayor ritmo. Por ejemplo, una nación que reorienta paulatinamente su comercio hacia China se beneficia de este efecto.
4. Efecto adaptación sectorial: recoge las variaciones de la cuota de mercado que se deben a la reorientación progresiva de las exportaciones hacia los segmentos más dinámicos del comercio internacional. En ese sentido mide la flexibilidad y la capacidad de un país en adaptarse a las tendencias internacionales.
5. Efecto adaptación geográfica: incluye un criterio similar al anterior pero desde el punto de vista de la estructura geográfica. El signo sería positivo cuando una nación dirige una parte creciente de su comercio exterior hacia los mercados más dinámicos.

Desde el punto de vista formal, la descomposición se calcula de la siguiente manera:

X = valor de las exportaciones de un país k,

Xi= valor de las exportaciones de un país k en el producto i,

Xij= valor de las exportaciones de un país k en el producto i al país j,

a = cuota de mercado del país k en las importaciones mundiales,

ai= cuota de mercado del país k en las importaciones mundiales del producto i,

aij= cuota de mercado del país k, en el producto i, en el país j,
bi= cuota de mercado del producto i en las importaciones mundiales,
bij= participación del producto i en las importaciones del país j,
cj= participación del país j en las importaciones mundiales,
M = importaciones mundiales,
Mi = importaciones mundiales, en el producto i,
Mj= importaciones del país j,
Mij= importaciones del país j, en el producto i.

La variación en el valor de la variable entre dos períodos se denota por Δ.

$$a = \frac{X}{M}\ ai = \frac{Xi}{Mi}\ aij = \frac{Xij}{Mij}\ bi = \frac{Mi}{M}\ bij = \frac{Mij}{Mj}\ cj = \frac{Mj}{M}$$

$$a = \sum_i \sum_j (aijbijcj)$$

$$\Delta a = \sum_i \sum_j [\Delta(aijbij)cj + aijbij\Delta cj + \Delta(aijbij)\Delta cj]$$

$$\begin{array}{cccccc} \mathbf{I} & \mathbf{II} & \mathbf{III} & \mathbf{IV} & \mathbf{V} \\ \Delta a = \sum_i \sum_j \left[\begin{array}{c} \Delta aijbijcj + aij\Delta bijcj + \Delta aij\Delta bijcj + \\ aijbij\Delta cj + \Delta(aijbij)\Delta cj \end{array}\right] \end{array}$$

donde: I, efecto competitividad; II, efecto estructura sectorial; III, efecto adaptación sectorial; IV, efecto estructura geográfica y V, efecto adaptación geográfica.

El primer autor que utilizó el método en el contexto del sector exterior para analizar el crecimiento de las relaciones comerciales de los países industrializados que tuvo lugar durante la primera mitad del siglo veinte fue Tyszynski, en 1951.[2] Luego siguieron los trabajos de Svennilson (1954) y Baldwin (1968), que perfeccionaron el método desde el punto de vista formal. En todos ellos el objeto de estudio fueron las exportaciones de los países desarrollados. Fagerberg y Sollie (1987) desarrollaron una versión del método que añadía dos nuevos efectos a los ya definidos e incluía un grupo de países en desarrollo. Realizaron el ejercicio para una

2. No obstante, ya en 1943 Creamer utilizó esta metodología de cuotas constantes aplicada a un trabajo más amplio sobre localización industrial y no sobre comercio exterior.

muestra de veinte países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para el período 1961-1983 y obtuvieron resultados interesantes. Los cambios estructurales contribuyeron positivamente al crecimiento de las exportaciones de los países más avanzados, y, negativamente, para los menos desarrollados. Sin embargo, los primeros se adaptaron peor a las nuevas circunstancias del mercado y, en general, los segundos ganaron cuota de mercado a costa de ellos.

Estudios más recientes (Fagerberg y Srholec, 2004; Cheptea, *et al.*, 2005) ampliaron el potencial explicativo del método y obtuvieron conclusiones significativas para el análisis del comercio internacional. A partir de ellos se pudo constatar que los cambios en la estructura sectorial del comercio mundial exhiben una clara tendencia hacia una mayor ponderación de los productos más elaborados (con mayor intensidad en I+D).[3] Asimismo, los países especializados en productos dinámicos se benefician más del comercio que el resto y los países más pequeños tienden a mantenerse especializados en los segmentos de menor crecimiento potencial. Además, la adaptación a los cambios en la demanda internacional transcurre lentamente y requiere un gran esfuerzo de los países en forma de políticas y apoyos explícitos. Finalmente, destaca que los productos electrónicos han constituido un motor importante de crecimiento y competitividad para los países más avanzados y los países en desarrollo de mayor dinamismo (nuevos países industrializados del Este de Asia).

La pertinencia de este método para esta investigación radica en su carácter holístico en el estudio de los determinantes estructurales de la dinámica de las exportaciones, lo que obedece a varias razones. Primeramente, permite incluir aspectos estructurales referidos tanto a los destinos como a los productos, aunque el énfasis en este trabajo se concentra en este último elemento. Además, posibilita diferenciar aspectos dinámicos y estáticos, con lo que se ofrece una visión más completa del período analizado. Finalmente, se toma como base la variación de la cuota de mercado, con lo que se analiza la evolución del sector exportador frente a las tendencias del mercado mundial. Una de las principales debilidades radica en que no deben usarse los resultados con propósitos predicativos. Se apunta que estos tienen una naturaleza *ex-post* y estática, útiles a los efectos de revelar aspectos implícitos en la evolución de las exportaciones, los cuales, una vez identificados, pueden ser objeto de análisis posterior.

3. En esta clasificación se sigue un criterio schumpeteriano, relativo a la relación entre el esfuerzo de innovación para desarrollar un producto y su comportamiento en el comercio internacional.

En los cálculos se utilizó la base de datos BACI, elaborada por el Centre d' Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII), usando información de COMTRADE.[4] El período se extiende desde 1995 hasta el 2011. Esta base incluye 208 países y utiliza el Sistema Armonizado (SA) a seis dígitos, lo que da un total de 4968 productos. Las ventajas de esta base de datos son varias. En primer lugar, el nivel de desagregación es el más alto disponible hoy para un grupo tan amplio de países. A ello se suma que los datos han sido conciliados a partir de la información del país y todos sus socios comerciales, lo que permite obtener una estimación aun cuando las cifras no sean reportadas por un país determinado. Finalmente, a través de métodos estadísticos se logró llevar todas las cifras a precios Freight On Board (FOB), removiendo el componente de transporte, fletes y seguros de las importaciones. Esto permite eliminar las discrepancias, debido a la forma en que se reportan los distintos flujos.

En el caso de Cuba, los datos se han construido a través de la inferencia de los flujos a partir de los valores reportados por sus socios comerciales, a los que se les han descontado los costos de flete, seguros y transporte incluidos en esas importaciones. A ello habría que añadir que en algunos casos existen flujos que no han sido reportados, ni por Cuba ni por ninguno de sus socios comerciales. Como resultado, el valor final de las exportaciones cubanas en 2011 es substancialmente menor al computado por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) para ese mismo año. No obstante, a partir de la revisión de los productos que integraron la oferta en ese año, se entendió que ésta era representativa de la estructura real.

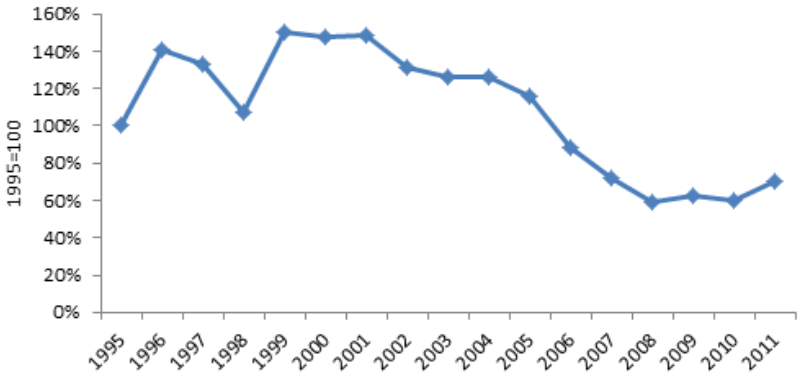
Factores estructurales que inciden en la competitividad internacional de las exportaciones de bienes de Cuba

El análisis de los datos revela un desempeño exportador muy discreto, en comparación a la media mundial. En primer lugar, la competitividad global del país se ha deteriorado en el período antes aludido, dado que su cuota de mercado se ha reducido casi en un 30 por ciento (Gráfico 2-1). Se destaca además que ésta se reduce con mayor rapidez después de 2004,

4. Para un análisis exhaustivo de las características de los datos, ver Gaulier y Zignago (2010).

lo que coincide con el auge de las exportaciones de servicios a los países de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA). Esto sugeriría un bajo efecto multiplicativo en el aparato productivo cubano, teniendo en cuenta la rápida progresión de estas ventas. A esto se sumaría que en este período también tuvo lugar una apreciación del tipo de cambio nominal, junto a un endurecimiento de las condiciones de operación de las empresas cubanas, a partir del funcionamiento de un mecanismo de asignación central de divisas, lo que previsiblemente afectó su operatividad, en este caso particular la del sector exportador.

GRÁFICO 2-1.Trayectoria de la cuota de mercado cubana* (1995-2011)



Fuente: Cálculos propios a partir de BACI.
*Se refiere a la participación de Cuba en las exportaciones mundiales de bienes.

Por otra parte, la composición de la oferta exportadora de bienes no ha tenido variaciones significativas en el período, como se aprecia en la Tabla 2-1. Solamente se incluye el petróleo como producto no tradicional, previsiblemente asociado a las reexportaciones a otras naciones del Caribe y Centroamérica vinculadas con el acuerdo Petrocaribe. Aquí habría que destacar que esas reexportaciones dependen de la importación de crudo venezolano, que tiene lugar bajo un acuerdo preferencial que une a varios países del área. En el resto de los productos lo que se observa es una permuta en sus posiciones, especialmente la que desplazó al azúcar como primer bien exportador, ubicando a los compuestos del níquel con una participación combinada del 27 por ciento. Destaca a su vez la des-

aparición de los productos del mar (langosta, camarones, etc.) como importante fuente de ingresos externos, lo que denota un claro desaprovechamiento de una línea en la que se supone que Cuba disfruta de una clara ventaja competitiva. Esto mismo se puede decir del café y los derivados de la caña de azúcar como la melaza. Dentro de las nuevas incorporaciones resalta el ron, a tono con el excelente desempeño que ha tenido esa industria, muy vinculado a la empresa mixta encargada de su comercialización, lo que evidentemente ha tenido un impacto muy positivo en la cadena productiva doméstica.

TABLA 2-1. Los primeros diez productos exportados por Cuba en años seleccionados

En 1995			En 2011		
Nomenclatura	Valor	% del total	Nomenclatura	Valor	% del total
Azúcar crudo	459.871	42%	Sínter níquel	558.941	21%
Sínter níquel	207.006	19%	Azúcar crudo	408.377	15%
Tabaco torcido	67.263	6%	Petróleo	295.879	11%
Langosta	60.500	5%	Tabaco torcido	255.819	9%
Vacunas para humanos	29.060	3%	Otros medicamentos	181.626	7%
Otros crustáceos	27.444	2%	Níquel sin aleaciones	175.549	6%
Tabaco en rama	22.351	2%	Ron	124.988	5%
Café sin tostar	22.302	2%	Extractos de glándulas u órganos, o sus secreciones	56.800	2%
Camarones congelados	18.349	2%	Langosta	53.658	2%

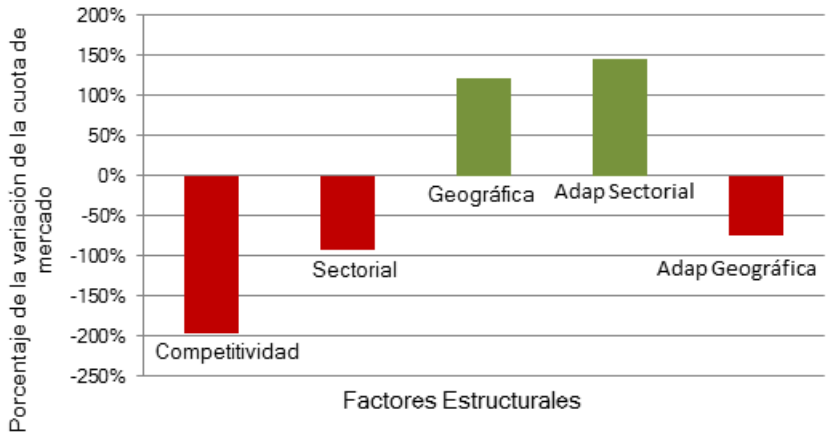
Fuente: Cálculos propios a partir de BACI

Otra característica a destacar es el alto nivel de concentración de las ventas externas. De los datos en la propia Tabla 2-1 se infiere esta afirmación. Los diez principales productos representan el 80 por ciento de las

ventas en 2011, desde un valor de 84 por ciento en 1995, tomando como referencia un universo de más de 5000 bienes diferentes. Una reducción de apenas un 4 por ciento en 17 años. La mayoría de estos productos son *commodities,* y lo que ha primado es la sustitución de unos bienes por otros, en lugar de incorporar una mayor variedad y reducir el peso específico de los más tradicionales. Esto estaría sugiriendo, de acuerdo a las características de la metodología utilizada, que sería posible esperar un signo negativo del componente asociado a la estructura sectorial.

Para confirmar o rechazar esa hipótesis se aplicó esa técnica a las series para Cuba. Los resultados obtenidos, que se pueden apreciar en el Gráfico 2-2, están en línea con lo esperado a partir del análisis descriptivo realizado anteriormente, que sugirió que las variaciones en la estructura de las exportaciones habían sido escasas y presumiblemente insuficientes para mejorar la posición del país en el comercio de bienes.

GRÁFICO 2-2. Análisis de cuotas constantes de mercado, Cuba (1995-2011)



Fuente: Cálculos propios a partir de BACI.

Entre los cinco factores que se identifican en esta variante, tres resultan con valores negativos (competitividad, estructura sectorial y adaptación geográfica), y los dos restantes son positivos (estructura geográfica y adaptación sectorial), aunque la magnitud de estos últimos no alcanza a compensar el valor negativo de los primeros, por lo que la cuota de mer-

cado al final del período es menor, tal como se había constatado en los datos anteriormente.

El factor más importante en la determinación del crecimiento global de las exportaciones es la competitividad, como ha sido común en estudios precedentes. Este resultado de cierta forma confirma algunas ideas sugeridas por otros trabajos, que tienen que ver con las insuficiencias del marco regulatorio relevante para el exportador así como la escasez de recursos para acometer las inversiones necesarias, tanto a nivel de planta como a lo largo de las cadenas productivas. El elevado peso de este componente muestra que en el caso de Cuba existen restricciones estructurales que gravitan negativamente sobre el desempeño de las exportaciones y que afectan a todos los grupos de productos y destinos.

En este conjunto pueden incluirse aspectos tales como[5] el deterioro de la infraestructura física vinculada con las exportaciones (los puertos, los viales, los aeropuertos y sus conexiones), capacidades de almacenamiento, medios de transporte especializados, conexiones con mercados externos como líneas de cabotaje o puentes aéreos, ferrocarril, sistemas avanzados de info-comunicaciones que reducen los costos de transacción y el acceso a información relevante, entre otros. Asimismo, la baja eficiencia del sistema aduanero y el transporte que se refleja en el tiempo, el costo y la cantidad de documentos y trámites necesarios para cumplir un pedido de exportación junto a los costos relativos de las principales materias primas como combustibles o insumos específicos. A esto se suman las insuficiencias del marco regulatorio, que se reflejan en el entorno que enfrentan las empresas exportadoras o las que planean hacerlo para llegar a efectuar exitosamente una transacción en el exterior. Esto incluye la disponibilidad de recursos para acciones de *marketing*, la fijación de los precios, la negociación con terceros, la facilidad para acceder a los permisos y requisitos necesarios.

Otros obstáculos a tener en cuenta son la inexistencia de una red adecuada de servicios especializados de apoyo como control fitosanitario, asesoría legal, asistencia técnica, publicidad e imagen corporativa, certificación de calidad, etc. También las escasas facilidades de acceso a los mercados externos, derivadas del bajo perfil que ha asumido la nación en la negociación de acuerdos comerciales preferenciales.

5. Esta clasificación comprende los elementos que contiene la propuesta de Portugal-Pérez y Wilson (2010). Estos autores definen dos dimensiones ("dura" y "blanda"), con dos subgrupos cada una, para recoger los aspectos más relevantes relacionados con la facilitación de las exportaciones.

No obstante ser la competitividad el factor dominante, la composición sectorial es el elemento de mayor interés a los efectos de este trabajo. Su signo negativo y el valor que alcanza, alrededor de un 93 por ciento de la pérdida de cuota de mercado, constituyen resultados que sustentan la idea de que efectivamente el patrón de inserción internacional del país constituye un obstáculo para el crecimiento más rápido de las exportaciones y por tanto constituye un lastre para el crecimiento económico a largo plazo en una economía pequeña y abierta como la cubana. Dado que el valor es un promedio general de un conjunto relativamente amplio de segmentos de mercado, existe la posibilidad de que en productos específicos muy dinámicos el país haya logrado incrementar su participación en el comercio internacional. Ese es posiblemente el caso de los productos biotecnológicos y farmacéuticos, los cuales han aumentado recientemente su participación en las exportaciones, siendo uno de los productos más dinámicos en el comercio internacional. No obstante, su papel es todavía reducido, en un contexto donde la dependencia es muy elevada respecto a unos pocos productos primarios.

El efecto de adaptación sectorial con signo positivo indica que la estructura de las exportaciones en término de productos se ha modificado para estar más acorde con los segmentos más dinámicos. Este es un resultado sorprendente, a partir de la inercia que usualmente se asocia al aparato productivo cubano. Un primer elemento para comprender este resultado es que dado el escaso nivel de diversificación del sistema productivo cubano, es relativamente más fácil para un sistema de gestión centralizado identificar unos pocos espacios de éxito, y asignar con relativa rapidez los recursos necesarios para aprovechar esa oportunidad. Esta explicación es coherente con las características antes descritas de la canasta exportadora de la Isla, donde unos diez productos concentran alrededor del 80 por ciento de los ingresos totales. Asimismo, el escaso volumen del comercio cubano hace posible que pequeñas ventas tengan un efecto comparativamente mayor en la estructura total que en otros contextos de mayor intensidad comercial y diversificación.

Un segundo elemento esclarecedor tiene que ver con los flujos que explican el signo de este componente. Por la forma en que se calcula, el signo positivo resultante se deriva de dos efectos muy diferentes. La primera posibilidad estriba en que los dos factores integrantes sean positivos, lo que querría decir que el país incorpora a su oferta un bien que ha crecido por encima de la media mundial en el período analizado. La otra posibilidad radica en el abandono de las líneas cuya demanda aumente a un ritmo menor al intercambio internacional. Dado que sería muy difícil

establecer a priori cuál es el papel relativo de cada uno, se hicieron los cálculos correspondientes para determinar su aporte (ver Tabla 2-2).

TABLA 2-2. Análisis del efecto "adaptación sectorial", Cuba (1995-2011)

Incorporaciones (ambos términos positivos):	%
Petróleo	9,6%
Sínter de níquel	6,7%
Níquel, sin aleaciones	5,8%
Otros medicamentos	5,8%
Tabaco torcido	2,8%
Azúcar crudo	2,1%
Partes de maquinaria (procesamiento de alimentos o bebidas)	1,5%
Ron	1,4%
Medicamentos que contienen penicilina u otros antibióticos	1,3%
Extracto de glándulas u órganos, o sus secreciones	1,2%
En retirada (ambos términos negativos):	25%
Sínter de níquel	12,6%
Azúcar crudo	2,8%
Otros crustáceos	2,8%
Tabaco en rama	1,7%
Langosta	1,3%
Melaza de caña	1%
Café sin tostar	0,9%
Jugo de naranja (congelado)	0,7%
Camarones congelados	0,5%
Tabaco torcido	0,4%

Fuente: Cálculos propios a partir de BACI.

Como se observa, predomina el efecto que tiene que ver con la retirada de productos en segmentos que tienen un comportamiento poco dinámico. Este es un elemento sin dudas fundamental, pero en una economía en desarrollo, que aspira a lograr mayores tasas de crecimiento, las que a su vez dependen críticamente de un sector exportador dinámico, sería recomendable que el signo positivo estuviera asociado en mayor medida a la

entrada en mercados dinámicos con nuevos productos. En el caso de Cuba, cuando esto se logra tiene que ver en la mayoría de los casos con una penetración en líneas que ya el país produce, lo cual indica que la capacidad de ganar cuota de mercado a partir de productos totalmente nuevos es muy escasa. Esto es un problema a atender, ya que no solo tiene que ver con aspectos globales como la dotación de factores o la infraestructura, sino con el contexto microeconómico que enfrentan las empresas que se vinculan con el sector externo.

Reflexiones finales e implicaciones para la política económica

A partir de los resultados anteriores, se pueden esbozar algunas recomendaciones para reconfigurar el aporte de las exportaciones de bienes a la reanimación del sector agrícola e industrial, y brindar una mayor solidez a la recuperación del crecimiento económico en el país.

En este sentido, estas recomendaciones pueden agruparse en tres ámbitos fundamentales: políticas globales (horizontales), políticas de promoción de exportaciones, e ideas para la ulterior transformación del sistema empresarial.

Con respecto a los aspectos transversales, que afectan a todos los exportadores, es evidente que se requiere un mayor esfuerzo, y sobre todo, mayor coordinación en el diseño y aplicación de nuevas políticas relacionadas con el marco regulatorio general aplicable al sector externo, en el sentido de hacerlo más práctico, más expedito y más acorde con las normas y prácticas internacionales. También es esencial, dentro del marco más general de las políticas de inversión, repensar el papel de la inversión extranjera como canal de acceso a cadenas globales y/o regionales de valor; junto a la incorporación de la infraestructura física como un destino priorizado para el capital foráneo, teniendo en cuenta el retraso y el deterioro existente, que causa “cuellos de botella” en toda la economía, pero particularmente en las cadenas exportadoras. Finalmente, es imprescindible concebir una estrategia a largo plazo que mejore, desde el punto de vista de los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, el acceso preferente a otros mercados, lo que potenciaría la posición de los exportadores cubanos.

Con respecto a las políticas específicas para la promoción de exportaciones, el análisis precedente sugiere que el incremento del volumen de las nomenclaturas actuales por sí solo, no le permitirá a la nación benefi-

ciarse adecuadamente del dinamismo del mercado internacional. En otras palabras, el aumento del volumen en las exportaciones tradicionales no es suficiente para cerrar la brecha de competitividad externa que padece el país. Habrá que acudir a una estrategia mixta que integre, por una parte, un fuerte componente de ampliación de las capacidades productivas en sectores que tienen un potencial exportador demostrado, y por otra, una creciente incorporación de productos nuevos, más dinámicos en el comercio mundial y con mayor complejidad tecnológica y arrastre productivo. Esto es especialmente importante en el futuro cercano a partir de que, de acuerdo a las previsiones actuales sobre la economía mundial, se avizora un período en el que el dinamismo del intercambio internacional será menor que en épocas anteriores. Esto se traduce en que las oportunidades para crecer en volúmenes deberán ser menores, con lo que el desempeño global estará más sujeto a identificar los nichos específicos donde se pueda producir y vender a precios competitivos aquello que el mercado demanda.

Un elemento de alta relevancia para la concreción de un giro en las políticas de promoción exportadora tiene que ver con la modificación del carácter de la intermediación entre productores y comercializadores en los mercados externos. En la actualidad, ésta tiene una naturaleza eminentemente administrativa, que genera gran inercia e inflexibilidad, lo que contribuye a distanciar a los productores de las tendencias en los mercados internacionales. Aquí se podría potenciar en mayor magnitud un grupo de instituciones claves como las cámaras de comercio, tanto generales como las que representan a sectores específicos, y por otro lado, una agencia de promoción de exportaciones con un mandato claro; que se enfoque en brindar los servicios que el exportador (sus clientes) requiere para penetrar con éxito nuevos mercados. Este tipo de organizaciones podrían llenar un espacio necesario en la asesoría de las empresas cubanas, para agilizar su salida exitosa al mercado externo.

En tercer lugar, el tipo de dinámica observada en la modificación de la estructura por productos de las exportaciones de bienes, sugiere que quizá no baste con diseñar programas para diversificar la oferta en las entidades exportadoras actuales, sino que se debería fomentar la incorporación de nuevos exportadores. Es posible justificar que en firmas ya establecidas, tanto los aspectos de la cultura organizacional, la alta especificidad de los activos y factores productivos existentes, así como las restricciones que impone el entorno, explicarían una menor propensión a la incorporación de nuevos productos en comparación con nuevas empresas. Aquí se debería considerar específicamente el papel de un dinámico sector no estatal en la estrategia futura de promoción de exportaciones, incluyendo activi-

dades de mayor complejidad y contenido en conocimientos. Esto llevaría a reconsiderar el acceso de estos productores a la red de servicios modernos que apoyan la actividad exportadora, incluyendo servicios científico-técnicos avanzados.

3
Relanzamiento del cuentapropismo en medio del ajuste estructural

Pavel Vidal Alejandro y *Omar Everleny Pérez Villanueva*

Introducción[1]

El paquete de medidas de ajuste estructural, contenido en los "Lineamientos de la Política Económica y Social" aprobado en el 6to. Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) el 18 de abril del 2011, ha tenido entre sus ejes centrales la extensión del trabajo por cuenta propia como alternativa a la racionalización del empleo en el sector estatal y a la creación de bienes y servicios a la población. En octubre del 2010 entró en vigencia una nueva apertura al trabajo por cuenta propia, que incluyó la posibilidad de la creación de las microempresas y la contratación de personal por parte de los trabajadores por cuenta propia con licencias.

En 1975 se introduce el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE), y se toman medidas como la autorización del trabajo por cuenta propia, legislado por el Decreto Ley 14/1978, en servicios tales como peluqueros, sastres, jardineros, taxistas, fotógrafos, electricistas, carpinteros y mecánicos, junto a trabajos profesionales como dentis-

1. La presente es una versión actualizada del trabajo publicado en la revista *Espacio Laical*, número 24 de octubre de 2010; ver Vidal Alejandro y Pérez Villanueva (2010).

tas, médicos, arquitectos e ingenieros graduados antes de 1964 (Díaz, Pastori y Piñeiro).

Posteriormente, en 1986, el modelo económico cubano expresa evidentemente ineficiencias debido a diversos factores y se comienza un periodo de "rectificación de errores y tendencias negativas". Como parte de las medidas tomadas, se restringe considerablemente el trabajo por cuenta propia y se deja de promover. De 46,500 trabajadores por cuenta propia que había en 1981, se pasó a 25,200 en 1989, según datos de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE, 2011).

La actividad por cuenta propia, también conocida como autoempleo, se amplió significativamente en 1993 mediante el Decreto-Ley 141. Las actividades autorizadas para el trabajo por cuenta propia inicialmente fueron 117, ampliadas en 19 más por la Resolución 3/1995. Ellas se pueden agrupar de la forma siguiente (Sacchetti, 2011):

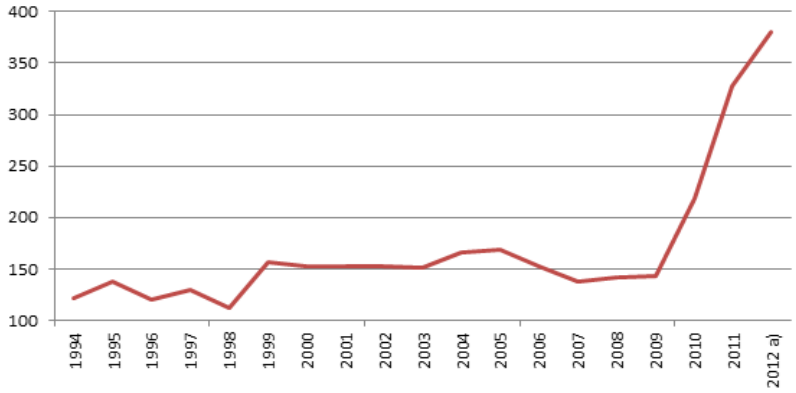
- *Actividades de transportación y apoyo (16).*
- *Actividades de reparación de vivienda (12).*
- *Actividades vinculadas a la agricultura (16).*
- *Actividades vinculadas a necesidades familiares y personales (39).*
- *Actividades del hogar (12).*
- *Otras actividades (22).*

Así, los registros de la ONE (2011) dan cuenta de que en los años ochenta el trabajo por cuenta propia no superaba los 50 mil trabajadores. Tras la apertura en los noventa, la cifra aumentó a 121 mil en 1994 y tuvo un máximo de 165 mil en 2005. Con la resolución 32 del 7 de octubre del 2010 que estableció un nuevo reglamento para el ejercicio del trabajo por cuenta propia, y en el que se aprueban 178 actividades a ejercer, el número de personas inscritas creció de forma acelerada.

En el gráfico 1 se aprecia la errática evolución que ha tenido el sector respondiendo a los periodos de estímulo y desestímulo de la actividad.

Este sector siempre ha tenido un impacto positivo en la oferta de bienes y servicios de consumo; entre ellos, se han destacado la elaboración y venta de alimentos, el transporte y el trabajador contratado. Para algunas familias ha constituido una fuente de ingreso alternativa a los salarios y pensiones estatales y para el fisco ha representado un ingreso impositivo por intermedio de la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT). A pesar de estos beneficios, la política hacia el trabajo por cuenta propia no ha sido estable; ha pasado por distintos momentos de

GRÁFICO 3-1. Evolución del trabajo por cuenta propia, 1994-2012 (miles de trabajadores)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONE, el Anuario Estadístico de Cuba, varios años.

suspensión de licencias otorgadas y de congelamientos/aperturas de nuevas emisiones.

Es decir, en momentos de descentralización económica el Estado le otorgó amplias facilidades a los trabajadores por cuenta propia; sin embargo, por resistencias políticas a la aceptación de la inclusión del mercado en la vida nacional, y correspondiendo a las etapas de mayor centralización y control económico, estos trabajadores fueron sometidos a rigurosos controles, que llevaron al cierre de muchas licencias y a su desestímulo.

El débil marco legal para la actuación efectiva de los cuentapropistas los ha llevado a subsistir en medio de la ilegalidad. Su crecimiento ha estado acotado por una gran cantidad de prohibiciones, algunas de las cuales se corrigen a partir de octubre de 2010. Esta actividad, al igual que otras transformaciones de la década de 1990, estuvo signada por un declarado carácter temporal y la no aceptación ideológica dentro del modelo económico cubano. A propósito, en el periódico *Granma* del 24 de septiembre de 2010 indica que “debemos alejarnos de aquellas concepciones que condenaron el trabajo por cuenta propia casi a la extinción y a estigmatizar a quienes decidieron sumarse a él” (Martínez Hernández, 2010).

Relanzamiento del sector

El relanzamiento del sector desde 2010 consiste, en primer lugar, en el descongelamiento de un grupo de categorías de las cuales no se efectuaban autorizaciones hacía algunos años. Se reorganiza la lista de licencias autorizadas, subiendo a 178 tipos, lo cual es más que las 157 autorizadas en las listas de 1990. En segundo lugar, se establece un marco regulatorio más flexible (Ministerio de Justicia, 2010). De acuerdo a este marco, se pueden comercializar bienes y servicios a entidades estatales; se les permite a los trabajadores por cuenta propia contratar fuerza de trabajo, lo que los convierte en microempresas; ellos contribuyen a la de la Seguridad Social y se benefician de ella; tienen acceso al crédito y al servicio bancario, pueden alquilar locales y activos del estado o de otros ciudadanos.

Además, una persona tiene la facilidad de disponer de varias licencias para ejercer más de una actividad por cuenta propia, tanto en su municipio de procedencia como en cualquier lugar del país. De igual manera, se prescinde del requisito de ser jubilado o tener algún vínculo laboral para acceder a esta forma de empleo; se elimina la restricción para alquilar el total de una casa o departamento, emplear el arriendo de habitaciones por horas y utilizar inmuebles asignados o reparados por el estado en el último decenio; se permite el arrendamiento de viviendas y vehículos a las personas que disponen de un permiso de residencia en el exterior (PRE) o a aquellos que, viviendo en Cuba, salgan del país por más de tres meses, para lo cual pueden nombrar un representante. El tamaño autorizado para los "paladares" aumenta de 12 a 20 plazas, y se elimina la restricción sobre la comercialización de productos alimenticios elaborados a base de papa, mariscos y carne de res.

La respuesta a la apertura ha sido satisfactoria. Desde finales de octubre hasta diciembre de 2010 y en solo 3 meses se otorgaron 75.061 nuevas licencias para cuentapropistas mientras 8.342 se hallaban en trámites. De las 83.403 personas autorizadas o en trámite, el 68 por ciento no tenía vínculo laboral, el 16 por ciento eran trabajadores y el 15 por ciento jubilados. Un total de 56.698 se inscribieron en el régimen especial de seguridad social. Las licencias más demandadas hasta esa fecha se resumen en la tabla 3-1. La elaboración y venta de alimentos y los trabajadores contratados tienen los mayores porcentajes.

Cuando en febrero del 2012 se hizo público el dato de que 230 mil nuevas licencias se habían otorgado desde el relanzamiento en octubre de

TABLA 3-1. Composición de las licencias entregadas para cuentapropistas

Elaboración y venta de alimentos	12%
Trabajadores contraltos	16%
Transportación y carga de pasajeros	5%
Productores vendedores de artículos varios de uso en el hogar	4%
Arrendamiento de viviendas	3%
Mensajeros	3%

Fuente: *Granma*, 20 diciembre, 2010

2010, esto pudo significar que el número de cuentapropistas estaría duplicando su mayor valor histórico. Sin embargo, el dato no descuenta la cantidad de licencias devueltas en el período, un número no despreciable, estando las bajas en el 25 por ciento de las otorgadas. En comparación con otros países, la cifra presentada está por debajo de la media internacional, donde la mortalidad de las microempresas es muy alta.

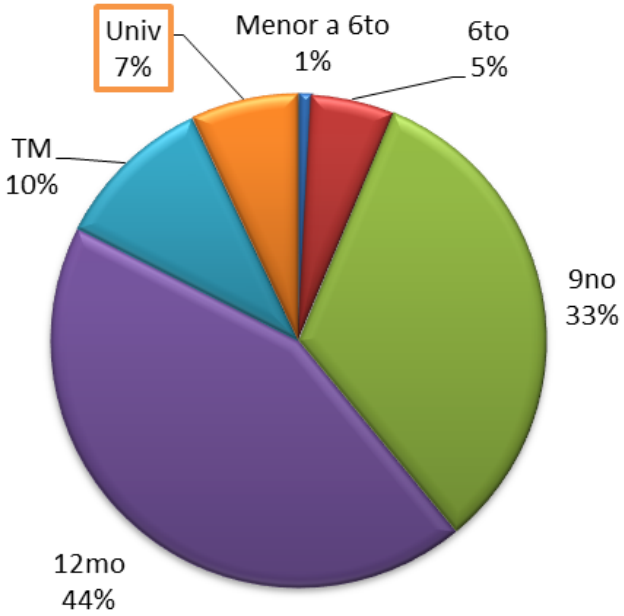
Al cierre de mayo de 2013, en las licencias siguen predominando los alimentos, el trabajador contratado y los transportistas.

TABLA 3-2. Trabajadores por cuenta propia

Actividad	Cantidad
Septiembre de 2010	157.371
Hasta Mayo de 2013: De ellos	429.458
Trabajadores contratados	80.764
Elaboración y venta de alimentos	58.931
Transporte de carga y pasajeros	46.311
Arrendamiento de viviendas	24,288
Carretilleros o vendedor ambulante productos agrícola	23,669
Productor vendedor artículos varios uso del hogar	20,718
Mensajero	13,443
Modista o sastre	9,119

Resulta coherente con lo planteado acerca de lo reducido del listado para actividades de mayor profesionalidad, observar cómo el mayor por ciento de los trabajadores por cuenta propia en la capital se encuentra entre el noveno y el duodécimo grado, y solo el 7 por ciento es universitario, según se puede observar en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 3-2. Licencias otorgadas por nivel de escolaridad hasta mayo del 2011 en la provincia La Habana.



El apoyo oficial al sector se constata en el propio periódico *Granma*, el órgano de prensa del PCC, que se ha convertido en el divulgador de las instrucciones para acceder a una licencia como trabajador por cuenta propia y ha exigido que las licencias se otorguen de forma expedita, atacando insistentemente a los "burócratas" que traban el proceso. El presidente Raúl Castro ha hecho varias defensas públicas del sector. En su discurso de clausura de la sesión del Parlamento en diciembre de 2010 plantea que lo que corresponde al Partido en relación al trabajo por cuenta propia es "facilitar su gestión y no generar estigmas ni prejuicios hacia ellos y menos aún demonizarlos" (Castro, 2010), para más adelante afirmar que "esta vez no habrá retroceso". Unos meses más tarde, en abril de 2011, en el Informe Central del VI Congreso del PCC, expresará:

> El incremento del sector no estatal de la economía, lejos de significar una supuesta privatización de la propiedad social, como afirman algunos teóricos,

> está llamado a convertirse en un factor facilitador para la construcción del socialismo en Cuba, ya que permitirá al Estado concentrarse en la elevación de la eficiencia de los medios fundamentales de producción, propiedad de todo el pueblo, y desprenderse de la administración de actividades no estratégicas para el país. (Castro, 2011)

Evidentemente, la reforma cubana requiere de un cambio de mentalidad en diversos sectores de la sociedad. Se necesita llevar adelante, junto a la reforma económica, una reforma institucional de gran calado, considerando en un sentido amplio el concepto *institución*, que incluye organizaciones, valores, reglas y creencias.[2]

Limitaciones del sector

Si bien la respuesta inicial a la apertura ha sido positiva, lo cual se constata en los números y en el propio paisaje urbano con una visible mayor cantidad de pequeños negocios, las medidas dejan ver un grupo de limitaciones para un crecimiento sostenido del sector cuentapropista en la magnitud que se requiere para compensar el ajuste planificado en el empleo estatal. En cuanto a estas de las limitaciones, es de destacar, por ejemplo, que la lista de 181 actividades iniciales fue reducida; que las categorías son demasiado específicas y ello frena la iniciativa individual. Sería preferible una lista de categorías generales que le diera espacio a los cuentapropistas y microempresarios para proponer y perfilar una oferta de bienes y servicios diversa. Esta tendría que ser lo suficientemente flexible como para poder adecuarse a una demanda cambiante en el tiempo y heterogénea en lo local, y que es indescifrable para cualquiera que se lo proponga centralmente.

Además, puede verse como limitación que las actividades permitidas son poco intensivas en conocimiento y no permiten aprovechar la inversión en educación que ha hecho el país por décadas. Muchos de los desempleados estatales serán graduados universitarios que necesitarán una opción acorde con su calificación. Tampoco se permite la creación de Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) con posibilidades de integrarse al sector productivo nacional de mayor escala, ni con posibilidades de generar fondos exportables. Por otro lado, se permite el crédito bancario, pero el sistema financiero tiene problemas de liquidez y las dos monedas nacionales tienen limitaciones de convertibilidad en divisas. Como alter-

2. Ver Alonso y Garcimartín (2008) para un análisis detallado y abarcador del concepto de reforma institucional.

nativa, se requiere agilizar y promover la colaboración internacional con respecto al microcrédito. Aunque no hay datos disponibles, todo parece indicar que las remesas están constituyendo una de las fuentes principales de capital para los nuevos negocios.

No existe un suficiente mercado mayorista de insumos. Hoy los mercados de insumos para las empresas estatales sufren de desabastecimiento como consecuencia de los problemas económicos y financieros del país. Por tanto, es muy difícil pensar por ahora en un apoyo estatal en este aspecto. Pero si se promueve el microcrédito con colaboración internacional, ello significaría una entrada de divisas al país que posibilitaría abrir la importación para los cuentapropistas y microempresarios. En Cuba operan suficientes proveedores extranjeros que podrían abastecer un mercado de insumos. Hay pocos recursos públicos para apoyar con asesoría, capacitación e información a los nuevos microempresarios. Esta es una limitante en general de la reforma, que se realiza sin recursos, en medio de una crisis financiera y un estancamiento económico.

Las tasas impositivas establecidas pueden en algunos casos resultar demasiado altas para negocios que recién comienzan. El actual sistema tributario para los cuentapropistas establece el impuesto sobre las ventas o los servicios, el impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo, la contribución a la seguridad social, una tasa por la radicación de anuncios y propaganda comercial, y el impuesto sobre ingresos personales, que oscila entre el 25 por ciento y el 50 por ciento según el tipo de actividad.

El estancamiento económico que vive el país es otro de los obstáculos a la creación de nuevas microempresas. La oferta de bienes y servicios de los cuentapropistas necesita de una demanda. Con estancamiento económico y un aumento del desempleo es muy difícil pensar en una demanda suficiente desde las familias o desde las empresas estatales. Una gran parte de la demanda ya hoy está cubierta con una oferta desde la ilegalidad.

Este último es el mayor obstáculo que vemos para el crecimiento a corto plazo del sector. Se necesita de un *shock* positivo de demanda, que la economía y la política fiscal y monetaria no están en condiciones de propiciar en estos momentos. La ampliación del trabajo por cuenta propia en la década de 1990 estuvo impulsada por el *shock* de demanda que significó la apertura simultánea a las remesas y al turismo. Hoy no existe un impulso similar; por tanto, se debería avanzar lo más rápido posible en superar los restantes siete obstáculos mencionados y otros que se vayan identificando.

Los ingresos de las familias que se incorporen al sector no estatal generarán ellos mismos una demanda. En la medida en que se pongan en marcha los proyectos inversionistas que tiene planificado el país hasta el 2015, se apliquen nuevos cambios estructurales y se retome el crecimiento económico, la demanda aumentará. Pero ello será gradual. No obstante, debe seguirse de cerca la evolución del arribo de turistas, que ha mostrado cierta recuperación en los últimos meses, y que pudiera ampliarse con las nuevas flexibilizaciones de la administración Obama en relación a los viajes desde EEUU por motivos académicos, culturales y religiosos. De ser este el caso, el turismo podría ir contribuyendo a expandir la demanda en las nuevas microempresas cubanas.

El ajuste estructural

El relanzamiento del trabajo por cuenta propia es parte de la nueva reforma económica, nombrada oficialmente "actualización del modelo económico". Cuba ya emprendió un anterior proceso de reforma en los años noventa, que se detuvo en la primera década del siglo veintiuno, una vez que el país empezó a contar con los ingresos desde Venezuela.[3] En esta ocasión, las autoridades han insistido en que las medidas tienen un carácter permanente y estructural.

Las transformaciones persiguen efectuar un ajuste para restablecer los equilibrios macro-financieros y para atacar al mismo tiempo los problemas estructurales de la economía. Los principales lineamientos de la política de ajuste estructural apuntan a la apertura a un sector no estatal de pequeña escala: cuentapropistas (autónomos), microempresas privadas, arrendamiento y cooperativas (más allá de la agricultura, donde ya existen); a la cancelación de la política de pleno empleo, que incluye una racionalización del empleo estatal en más de un millón de trabajadores, con vistas a resolver el problema de las nóminas infladas (subempleo) en las empresas e instituciones estatales. Estos lineamientos también se refieren a la reestructuración del sistema de subsidios e impuestos; se considera la supresión paulatina de la libreta de racionamiento, y en general, el tránsito desde un sistema de subsidios generalizados hacia uno más selectivo y enfocado en las familias de menos ingresos. Asimismo, se construye un nuevo sistema tributario acorde con el nuevo escenario eco-

3. Este período es evaluado en Domínguez, Pérez Villanueva y Barberia (2007) y en Sánchez-Egozcue y Triana Cordoví (2008).

nómico doméstico. Todo ello es un gran reto en materia de política social; se requiere atender los grupos vulnerables y rediseñar la asistencia social.[4]

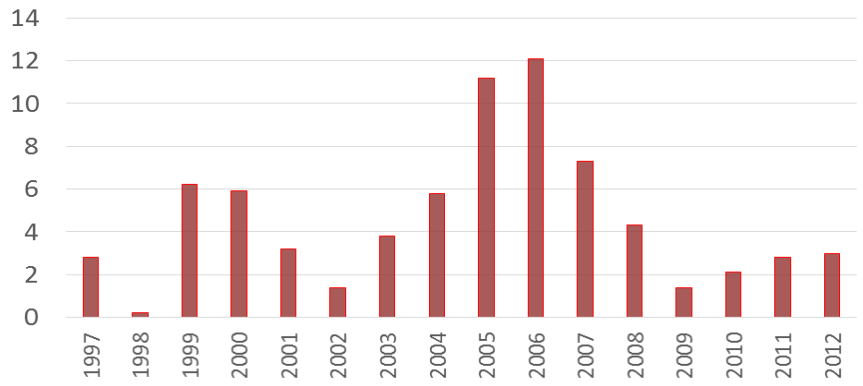
Los lineamientos también inciden en la eliminación de prohibiciones en el mercado interno de consumo, lo cual incluye la apertura a un mercado para las casas y los autos; en la necesidad de avanzar hacia una mayor descentralización, otorgándole más autonomía a las empresas estatales y a los gobiernos locales; en la transformación del sector agrícola, que tiene como pieza central la entrega de tierra en usufructo a privados y cooperativas.[5]

Estas medidas se desarrollan en una coyuntura macroeconómica adversa. Desde 2008 la economía cubana se encuentra con poco crecimiento y sufre una crisis financiera doméstica. En el período 2004-2007 el Producto Interno Bruto creció a una tasa promedio del 9 por ciento, mientras que en 2008-2010 disminuyó a 2,5 por ciento. La ralentización de la exportación de servicios y la ausencia de un nuevo motor para el crecimiento explican en lo fundamental tal dinámica. En los años noventa, el turismo y el níquel sustituyeron el rol que había tenido la industria azucarera como fuente principal de divisas y motor del crecimiento. Desde 2004 este rol lo asume la exportación de servicios profesionales, integrada principalmente por la exportación de servicios médicos a Venezuela. En 2004-2007 la exportación de servicios creció a una tasa anual por encima del 28 por ciento. Sin embargo, en el período 2008-2010 se ralentiza a sólo un 3 por ciento, y no es probable que se recobre la tendencia anterior, dado que Cuba ha topado o se encuentra muy cerca del límite de médicos de los cuales puede prescindir sin afectar la calidad de su sistema interno de salud.

Adicionalmente, la economía ha debido lidiar con el impacto consecutivo de *shocks* externos negativos. Los términos de intercambio cayeron un 35 por ciento en 2008 y un 15 por ciento en 2009. En 2008 tuvo lugar una costosa temporada de huracanes y comienzan a sentirse además los efectos de la crisis global[6]. Todo ello provocó una crisis de balanza de pagos derivada en crisis financiera doméstica. Se interrumpieron los pagos de deuda externa, los bancos cubanos congelaron cuentas bancarias y el peso cubano convertible (CUC) perdió su convertibilidad en divisas. La crisis financiera doméstica ha debido enfrentarse sin la ayuda de un prestamista internacional de última instancia.

4. Ver Espina (2008) para los temas de política social en Cuba.
5. Para un análisis de las transformaciones en la agricultura, ver Nova (2010).
6. Mesa-Lago y Vidal (2010) analizan el impacto de la crisis global en Cuba.

GRÁFICO 3-3. Evolución del Producto Interno Bruto a precios constantes desde 1997 (en por cientos)



Fuente: ONE, Anuario Estadístico de Cuba, varios años.

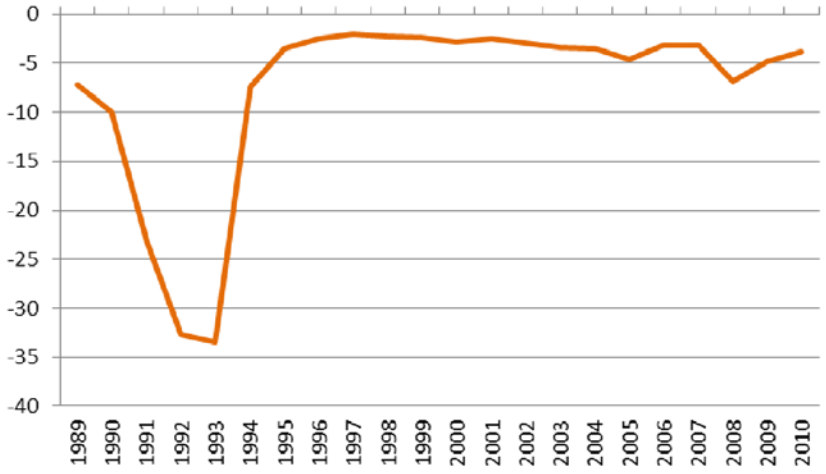
Las consecuencias de esta complicada coyuntura macro-financiera se agregan a las ineficiencias y distorsiones del modelo estatal centralizado cubano, todavía con muchas similitudes al estilo soviético, a pesar de los cambios que se introdujeron en los años noventa. Entre otros factores, este modelo ha evidenciado, por más de 20 años, su incapacidad de alcanzar una recuperación significativa de los niveles de vida de las familias cubanas después de la desaparición del bloque socialista europeo.

En 2008 el país presentó un déficit fiscal del 6,7 por ciento del PIB y un déficit en el balance de comercio externo de bienes y servicios de 1.712 millones de dólares. Ambos registros son los mayores de la década y vienen a romper varios años de equilibrio interno y externo. Como parte de las transformaciones fiscales para enfrentar los desequilibrios, se aprobó en 2009 una nueva Ley de Seguridad Social y se ha venido efectuando un reordenamiento institucional y un mayor control y supervisión de los gastos presupuestarios que han ayudado al ajuste fiscal. En igual sentido han contribuido la reducción de inversiones, de importaciones, y la exigente política de ahorro energético en empresas e instituciones.

El ajuste económico ha permitido reducir el déficit fiscal desde un 6,7 por ciento del PIB en 2008 hasta un 4,3 por ciento en 2009 y 3,8 por ciento en 2010. Para 2011 también se presupuestó un déficit de 3,8 por ciento como proporción del PIB. La pieza central de la continuación del ajuste radica en el plan oficial para disminuir las plantillas infladas

(subempleo) en el sector estatal. Serán racionalizados alrededor de 1.3 millones de trabajadores estatales en el período 2011-2015.

GRÁFICO 3-4. Déficit fiscal en porcientos



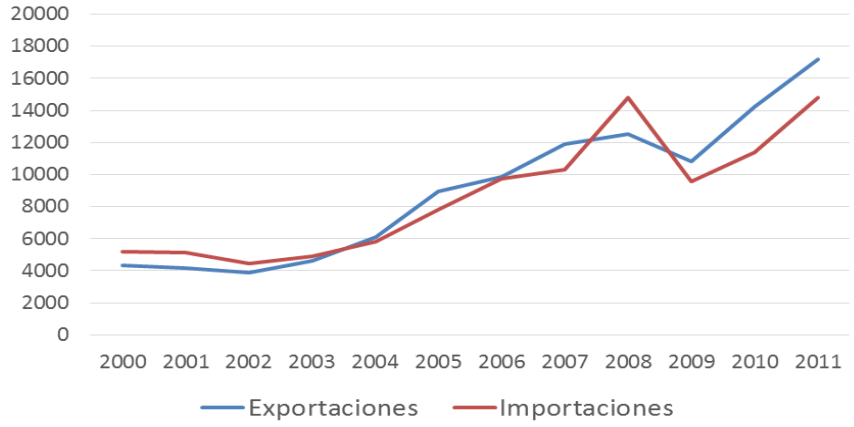
Fuente: ONE, Anuario Estadístico de Cuba, varios años.

Sin embargo, se debe apuntar que se ha planteado una ralentización significativa del plan de despidos en el sector estatal. Inicialmente se planificó comenzar con una racionalización de medio millón de trabajadores estatales a partir de octubre de 2010; posteriormente se pospuso para el primer trimestre de 2011, y finalmente quedó con un cronograma flexible. El diseño planificado se ha puesto en tensión dadas las irregularidades en el proceso de despidos (reconocidas oficialmente); una tarea siempre difícil pero que se complejiza cuando se pretende ejecutar en muy poco tiempo y de forma masiva. Los cálculos originales al parecer no previeron, entre otros elementos, que los espacios legales abiertos al cuentapropismo podían ser ocupados, antes de que se concretara la racionalización del empleo estatal, por personas que no tenían vínculos laborales previos, estaban jubilados y/o ya realizan estas actividades desde la informalidad.

En el comercio externo también ha habido un ajuste. En 2009 se efectuó una severa disminución de las importaciones en -37,3 por ciento, y gracias a ello se obtuvo un superávit en el comercio externo de bienes y servicios de US$2 038 millones. En 2010 continúa el ajuste de las importaciones aunque en menor medida que en 2009; las importaciones dismi-

nuyeron un -3,3 por ciento, desde US$10.026 millones hasta US$9.694 millones. Ello, unido al crecimiento de las exportaciones hasta US$13.624 millones, permitió que el país volviera a disponer de un superávit en el comercio externo de bienes y servicios. El superávit del comercio externo en 2010 es superior al de 2009 en US$1.892 millones (93 por ciento) y es el mayor de toda la década.

GRÁFICO 3-5. Intercambio comercial de bienes y servicios en MMP



Fuente: ONE, Anuario Estadístico de Cuba, varios años.

Como resultado del ajuste fiscal, la reducción de importaciones y el superávit en el comercio externo, hasta mediados de 2010 se habían logrado pagar dos tercios de las cuentas bancarias congeladas. En su discurso de clausura de la Asamblea Nacional el pasado diciembre, el presidente Raúl Castró aseguró que durante el 2011 serán descongeladas el 100 por ciento del valor de las cuentas bancarias. Aunque no hay información cuantitativa precisa, de manera general se conoce que la evolución de los pagos de deuda externa atrasados marcha a un ritmo mucho más lento que la solución de los impagos bancarios. Asimismo, la convertibilidad del CUC ha seguido limitada por los Certificados de Liquidez (CL).

En el período 2008-2009 se habían implementado algunos cambios estructurales, algunos con resultados inmediatos positivos y otros necesitados de nuevas transformaciones complementarias. Se liberalizó el consumo para los residentes cubanos de servicios hoteleros, de telefonía celular, de computadoras personales, lectores de DVD, etc. En 2009 se comenzó la entrega en usufructo de tierras ociosas a privados y cooperati-

vas con el fin de estimular la producción agrícola nacional y sustituir importaciones. Otra transformación estructural ocurrió en 2008 al eliminarse los topes salariales en las empresas estatales, y promoverse un sistema de pago por resultados, con el objetivo de que los ingresos de los trabajadores dependan directamente de la productividad y el desempeño individual.

Una idea esencial que está presente en el paquete de medidas de ajuste estructural es que no es posible efectuar de forma igualitaria el aumento de ingresos de la población, desconectado de la productividad, y que no provendrá únicamente de los aumentos de salarios en el sector estatal. Las medidas reconocen la necesidad de formas de propiedad no estatal en el modelo económico cubano para fortalecer el mercado interno y aumentar los ingresos de la población. Se asume que el Estado puede ceder actividades que no le son estratégicas y se comienza a fomentar la empresa no estatal bajo distintas formas de propiedad, aunque esto quede, por ahora, reducido a una lista muy insuficiente de actividades. Este reconocimiento es el cambio estructural más importante de los efectuados hasta el momento por el presidente Raúl Castro.

Comentario: la posposición de un ajuste necesario

En los años 1990 también fue inevitable implementar un ajuste. Hubo reorganización institucional, reducción del aparato ministerial y redimensionamiento empresarial. Sin embargo, el ajuste fundamental no recayó en la disminución de gastos fiscales y en la reducción del empleo estatal. Los gastos fiscales y el empleo no se ajustaron en correspondencia con la caída de los ingresos fiscales y la cantidad de empresas que incurrían en pérdidas. El ajuste se distribuyó mediante otros mecanismos de transmisión. Se decidió mantener la mayoría de los gastos salariales en el sector presupuestado y elevar el subsidio por pérdida a las empresas estatales irrentables. Con ello se logró que la tasa de desempleo sólo llegara como punto más alto a 7,9 por ciento en 1995, con una caída acumulada del 35 por ciento del PIB.

El lado negativo de este tipo de ajuste fue un déficit fiscal que rebasó el 30 por ciento del PIB y una impresión excesiva de dinero para financiarlo. Como consecuencia, aumentaron los precios más de 9 veces y el salario real cayó más de un 70 por ciento; algo similar ocurrió con las pensiones. Así, los asalariados y pensionados pagaron indirectamente el déficit fiscal, es decir, financiaron las empresas en pérdida y el sector presupues-

tado. Otro efecto negativo fue que las plantillas, que ya venían infladas desde los años ochenta (Mesa-Lago 2010), perdieron total conexión con el respaldo en productividad. Nació allí el círculo vicioso entre bajos salarios y baja productividad del que hoy cuesta tanto trabajo salir.

Este tipo de ajuste en los noventa significó una distribución de los costos entre la mayoría de la sociedad por el mecanismo de transmisión déficit fiscal- emisión de dinero -inflación- disminución real de salarios y pensiones, lo que en teoría económica se conoce como impuesto inflacionario. El mayor error, sin embargo, es haber dilatado en el tiempo esta situación de plantillas infladas, bajos salarios, baja productividad y todo un sistema de subsidios que no estimulaban el trabajo. Una gran parte de los empleos estatales que actualmente se deben reducir provienen del ajuste del empleo pospuesto desde el pasado decenio. Esta situación no solo no se corrigió, sino que se acrecentó con una política de pleno empleo. En 2009 la tasa de desempleo era de 1,7 por ciento, la más baja del mundo.

La política económica se encuentra actualmente ante un dilema similar al de los 1990 pero en condiciones diferentes. Una diferencia es que hoy no se dispone de reservas para implementar un ajuste inflacionario como el de aquellos años. La magnitud de la crisis actual es mucho menor, pero la población no puede volver a financiar un alto déficit fiscal con sus deprimidos salarios y pensiones. Estos nunca se recuperaron del impacto de inicio de los 1990. La otra diferencia es que la economía no resiste más distorsiones entre empleo y productividad después de años acumulándose las consecuencias del ajuste pospuesto. Si no se sale definitivamente del círculo vicioso entre bajos salarios y baja productividad la economía nunca podrá emprender un crecimiento sostenido.

4
Las cooperativas en Cuba

Camila Piñeiro Harnecker

Introducción

La presencia de cooperativas en Cuba se hace realmente significativa—aunque restringida al sector agropecuario y con autonomía limitada—después del triunfo revolucionario de 1959, como parte de las reformas agrarias que en los primeros años distribuyeron tierras a campesinos y promovieron su asociación voluntaria. Anterior a 1959, existen solo algunas referencias sobre la existencia de mutuales de asistencia médica, asociaciones gremiales y de campesinos, así como de algunas asociaciones de transporte y profesionales que se autodenominaban cooperativas—aunque no existiera la figura legal—pero que no parecieron destacarse como tales (Nova, 2011). A pesar de que en la tercera década del pasado siglo algunos sectores políticos se propusieron promover las cooperativas e incluso la Constitución del 1940 estableció que el Estado cubano brindaría apoyo a su formación, no se tuvo una ley de cooperativas hasta que en 1982 se aprobó la Ley de Cooperativas Agropecuarias, la cual permitió la creación de solo dos tipos de cooperativas en el sector agrícola.

En la actualidad, uno de los cambios que se llevan a cabo como parte del proceso de "actualización" o renovación del socialismo cubano es la promoción de las cooperativas. Se busca superar las deficiencias de las

cooperativas agropecuarias ya existentes, y se promueve la creación de cooperativas en otros sectores económicos. A partir de un recuento del origen y desarrollo de las cooperativas agropecuarias, este trabajo tiene por objetivo analizar la situación actual de las cooperativas en Cuba y el papel que ellas podrían jugar en el nuevo modelo económico.

Origen y desarrollo de las cooperativas agropecuarias

En la década de los sesenta se crearon cooperativas de consumo de productores agrícolas: las Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS), que fueron formadas voluntariamente por campesinos antes organizados en asociaciones y sobre todo aquellos beneficiados por las leyes de reforma agraria de 1959 y 1963. Las CCS facilitan a productores privados el acceso a insumos y servicios productivos, a créditos y a la comercialización. En esta primera etapa hubo otras experiencias de cooperativas, como las cooperativas cañeras, las cooperativas pesqueras, y la Asociación Nacional de Choferes Revoluciones (ANCHAR), pero que tuvieron una corta duración (Nova, 2012 y 2011; Campos, 2007).

Posteriormente, como parte del proceso de institucionalización de la Revolución cubana, a partir del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba en 1975, el Estado promovió, además de las CCS, las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA). Este es un proceso similar al ocurrido en otros países que han intentado construir el socialismo bajo la influencia del “modelo soviético”. Ambos tipos de cooperativa se pusieron bajo el control directo de instituciones estatales y en relación de subordinación a estas. Es así como desde finales de los sesenta y sobre todo desde principios de los ochenta se forman la mayoría de las CPA. Estas son cooperativas de trabajo asociado que fueron creadas fundamentalmente por campesinos beneficiados por las reformas agrarias que vendieron sus tierras a las cooperativas para constituirlas como propiedad colectiva (Nova, 2011; Rodríguez y López, 2011). En los años ochenta, también se experimentó con cooperativas de segundo grado, que integraban territorialmente a cooperativas agropecuarias, y fueron llamadas Uniones Municipales de Cooperativas Agropecuarias (UMCA), pero solo en unos pocos municipios del país y durante unos pocos años (Cruz, 1997).

En un tercer momento, con el abandono que se produce en Cuba del paradigma “gigantista” o “industrial” de agricultura, después de la caída del campo socialista a principios de los 1990, surgen las Unidades Básicas

de Producción Cooperativa (UPBC) como subdivisiones de las grandes empresas estatales en unidades más pequeñas que permitieran una vinculación más directa entre los trabajadores y sus áreas de trabajo. Las UBPC han sido más bien unidades empresariales de empresas estatales que tienen ciertos aspectos de gestión cooperativa, aunque en realidad ellas han sido rehenes de la voluntad de las empresas estatales que les han "atendido". Esta forma cooperativa surgió en medio de condiciones muy difíciles para el país, de forma un tanto apresurada, sin capacitar a los trabajadores y sin incluirles en el proceso de diseño, ni en las decisiones. Ellas nacieron con grandes deudas pues, si bien recibieron la tierra en usufructo gratuito, se les impuso la compra del equipamiento a precios sobrevalorados (Rodríguez y López, 2011; Nova, 2011; Piñeiro 2012).

Las principales características de estos tres tipos de cooperativas se resumen a continuación. Las Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS) fueron creadas a partir de 1960; son cooperativas de consumo de productores: asociación de agricultores privados que se unen para utilizar equipos, recibir insumos y créditos y comercializar. Los asociados mantienen la propiedad de sus tierras y las trabajan separados, generalmente contratando fuerza de trabajo.

Las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA), creadas a partir de 1975, son cooperativas de producción y de trabajo asociado, donde los miembros trabajan en conjunto, en tierras de propiedad colectiva. Los asociados venden sus tierras a la cooperativa, si las tuvieran.

Las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), creadas a partir de 1993, son una combinación o híbrido entre empresa estatal y cooperativa: los asociados trabajan en conjunto, en tierras usufructuadas colectivamente y con medios de producción colectivos comprados al Estado.

Situación actual de las cooperativas agropecuarias

Como se puede apreciar en la tabla 4-1, al cierre del 2011, las casi 6 mil cooperativas agropecuarias cubanas, con más de medio millón de miembros en conjunto, brindaban—sin contar los trabajadores que contratan—más del 11 por ciento de los puestos de trabajo del país. Aunque los datos sobre la superficie agrícola que ellas controlan—ya sea vía propiedad legal o usufructo—varían considerablemente según la fuente, datos ofrecidos por el Ministerio de la Agricultura el 13 de septiembre de 2012

sugieren que ellas ocupan al menos más del 50 por ciento de la superficie agrícola del país.

TABLA 4-1. Panorama de las cooperativas agropecuarias (2011)

	Coops	Asociados	% del empleo total	Superficie agrícola (miles Ha)	% de superficie agrícola total
CCS	2.644	352.565	7,04%	1.242,0	18,76%
CPA	1.002	53.916	1,08%	590,0%	8,91%
UBPC	2.156	160.000	3,19%	1.853,4	28,00%
Total	5.802	566.481	11,31%	3.685,4	55,67%

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) y Ministerio de Agricultura (MINAG).

En cuanto a la productividad de las cooperativas cubanas, datos del 2010 estimaban que ellas produjeron el 77 por ciento de la producción agropecuaria del país (en medidas de peso); y que sólo las CCS aportaron el 60 por ciento de las producciones no cañeras y el 65 por ciento de los rebaños comerciales (Fernández, 2011). Pero no existe claridad sobre qué parte de las producciones de las cooperativas es dirigida hacia los distintos mercados de consumo oficiales, en lugar del autoconsumo o mercados informales (Piñeiro, 2012: 65).

El desempeño económico de las cooperativas en Cuba, si bien muy heterogéneo y con posibilidades de ser superior en muchos casos, por lo general ha superado el de las empresas estatales agropecuarias (Nova, 2011; Rodríguez y López, 2011). Con menores asignaciones de insumos y extensiones de tierra, ellas han logrado mayores rendimientos. No obstante, estudiosos del sector y diagnósticos del Ministerio de Agricultura han apuntado a las graves deficiencias que ellas presentan en aspectos de funcionamiento económico y social, y que están causadas tanto por factores externos como por aspectos organizativos internos.

A pesar de estas deficiencias, las cooperativas agropecuarias han contribuido de manera significativa a elevar el nivel de vida de la población rural cubana. Además de brindar un empleo estable y digno a sus miembros, estas organizaciones han satisfecho directamente algunas necesidades importantes de sus asociados y comunidades circundantes, como la construcción de viviendas, y el abastecimiento de servicios y bienes sociales (Jiménez, 2003).

Pero las cooperativas cubanas podrían alcanzar niveles de productividad mayores si tuvieran menos dificultades en su acceso a insumos, tec-

nología y servicios productivos, así como en la comercialización. Aunque el Estado cubano en un momento haya facilitado en gran medida su aprovisionamiento, a partir de los años noventa las asignaciones que reciben son marcadamente insuficientes y además es común que ocurran de manera inestable y tardía. Existen otros factores que desincentivan la productividad de la fuerza de trabajo en las cooperativas, como los bajos ingresos recibidos por sus miembros, producto de los bajos precios con que se ven obligados a vender gran parte de sus producciones al Estado. No menos importante es el hecho de que se desaprovecha el potencial de la gestión democrática para motivar a los trabajadores no solo a aumentar su productividad, sino también a brindar ideas sobre cómo mejorar los procesos productivos. La ausencia de una real gestión democrática—como será analizado más adelante—es también una de las causas de las dificultades de las cooperativas cubanas para retener y atraer miembros.

Estudios empíricos sobre las cooperativas cubanas concuerdan en que un número considerable de ellas está distante de sus principios identitarios. En estos y otros trabajos de expertos sobre cooperativas agropecuarias cubanas se sugiere que los problemas más graves están relacionados con la autonomía, la gestión democrática, la educación e intercooperación que debería caracterizarles (Nova, 2011; Rodríguez y López, 2011; Fernández Lorenzo, 2011; Jiménez, 2002; Colectivo de autores, 1996).

La autonomía de las cooperativas cubanas se ha visto limitada tanto en aspectos relacionados con su gestión económica como con su gobierno u organización social. Aunque recientemente en algunos municipios se les ha autorizado a vender directamente sus excedentes productivos, y recientemente esto se les ha permitido a las UBPC—como veremos más adelante—, a las cooperativas cubanas no les ha sido posible establecer relaciones de compraventa con otros actores económicos que no sean las empresas estatales que le son asignadas para comprar y vender. Así, ellas en realidad no disfrutan de la independencia necesaria para tomar decisiones tan básicas como el abastecimiento de insumos y la comercialización de sus productos. Otras decisiones tan importantes como los planes de producción (los cuales establecen volúmenes de producción y las cantidades que deben vender a instituciones estatales) son generalmente impuestas.

Este excesivo intervencionismo del sistema institucional que "atiende" o controla a las cooperativas cubanas[1] limita no solo la autonomía operacional de esas organizaciones socio-empresariales, sino también su gestión democrática, pues algunas de las decisiones más importantes son tomadas fuera de ellas. Incluso los directivos de las cooperativas, sobre

todo en las UBPC, son en ocasiones sugeridos externamente y algunas cooperativas lo asumen como inapelable. Consecuentemente, el modo de administrar y funcionar de muchas cooperativas no se distingue significativamente del de empresas estatales, tanto desde la perspectiva de sus miembros como de observadores externos.

La capacidad de decidir colectivamente se ve limitada, además, por deficiencias organizativas y subjetivas internas que resultan de una insuficiente capacitación y formación sobre las particularidades de las cooperativas, sobre sus facultades y obligaciones. También inciden en ello los hábitos verticalistas y personalistas que caracterizan a la cultura política cubana. En las CPA y CCS, la gestión democrática se ha visto debilitada además por el retiro de sus miembros fundadores y por la incorporación de personas que no reciben educación cooperativa.

De hecho, no es poco común encontrar miembros de cooperativas agropecuarias que no conozcan las particularidades del modelo de gestión cooperativo, ni por lo tanto los derechos y obligaciones que contraen como miembros de ellas. Este es un resultado esperado del mínimo o nulo acceso a capacitación en temas de organización cooperativa que ellos han tenido, por falta tanto de políticas públicas que lo faciliten como de requerimientos legales: a las cooperativas no se les ha orientado la creación de un comité de educación, ni la existencia de un fondo específico para ello. Las instituciones estatales que atienden a las cooperativas han apoyado algunas experiencias de formación, pero estas han sido puntuales y promovidas por organizaciones externas y sólo unas pocas han tratado las particularidades de la gestión cooperativa.

Aunque algunas cooperativas han establecido alianzas y convenios informales entre ellas, el hecho de que no haya existido la posibilidad de crear cooperativas de segundo grado, así como de establecer relaciones de intercambio horizontales entre ellas, ha resultado en un muy bajo aprovechamiento de las ventajas de la intercooperación. Como ocurre en las empresas estatales cubanas, predominan las relaciones verticales con los órganos estatales en lugar de las relaciones que podrían establecerse horizontalmente entre las cooperativas y otros actores económicos. Así, la intercooperación es practicada mínimamente y sólo unas pocas cooperati-

1. El Ministerio de la Agricultura (como anteriormente también el antiguo Ministerio del Azúcar hacía con las cooperativas productoras de caña de azúcar) interactúa con las cooperativas mediante sus delegaciones territoriales y sus empresas en lo relativo al funcionamiento económico. Para el caso de las CCS y CPA, la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños sirve como interlocutor o representante de sus intereses ante el Estado; mientras que en las UBPC esta función la cumple la Central de Trabajadores de Cuba.

vas aprovechan de manera informal las ventajas de la cooperación entre ellas.

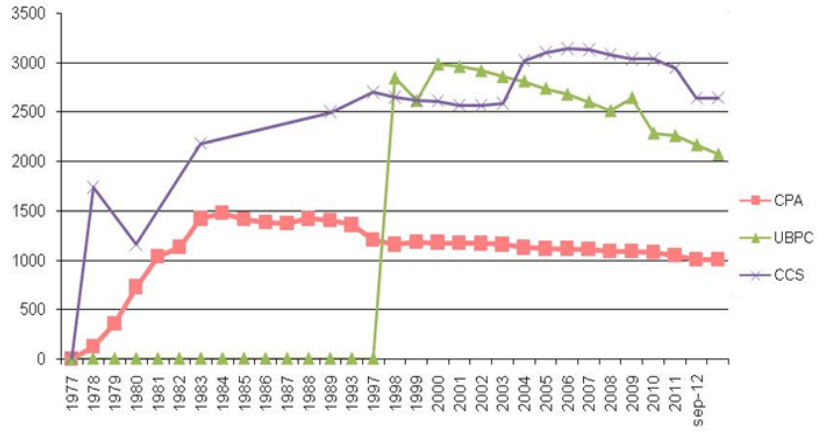
El principio de compromiso con la comunidad —relativo a cooperativas en otros países—es quizás el materializado en mayor medida por las cooperativas agropecuarias cubanas. Ellas aportan una parte importante de sus producciones para abastecer de alimentos a instituciones sociales, como escuelas y hospitales, a precios muy bajos respecto a los del mercado, incluso en ocasiones por debajo de los costos de producción. En algunos casos, son las cooperativas las que abastecen de agua, electricidad y otros servicios a las comunidades en las que se ubican. Pero no queda claro en qué medida lo hacen conscientemente o producto del marco regulatorio al que están sujetas: el Estado tiene el monopolio de la venta de insumos y por lo tanto las cooperativas deben comprometerse a entregar los aportes fijados para tener acceso a los insumos.

Las consecuencias de todas estas dificultades y deficiencias analizadas anteriormente se evidencian en los gráficos 4-1 y 4-2. Como se puede observar en el gráfico 4-1, mientras las CPA llegaron a ser casi 1.500 en 1983, hoy son un poco más de 1.000; las UBPC llegaron a ser casi 3 mil en 1998 mientras que ahora son menos de 2.300. Las CPA y UBPC se han ido desintegrando y no se han creado nuevas.[2] El número de CCS ha variado en el tiempo según políticas públicas que han buscado la concentración o desconcentración de los campesinos propietarios de tierra.

CPA y CCS parece haberse detenido en el último año, según sugieren los datos de la ONEI al cierre de septiembre de 2012. Con el proceso de entrega de tierras ociosas en usufructo desatado a partir de finales del 2008, se ha promovido que los nuevos usufructuarios se “vinculen” a alguna CCS, pero no existen datos sobre cuántos se han realmente “integrado” o convertido en miembros de las cooperativas. Los cambios introducidos en octubre de 2012 a las normativas que rigen el proceso ahora permiten la vinculación de los nuevos usufructuarios a CPA y UBPC, e incluso la posibilidad de que se integren a UBPC, o la formación de nuevas UBPC a partir de varios usufructuarios que lo decidan voluntariamente.[3] Así, es de esperar que el número de cooperativas agropecuarias aumente en los próximos años, sobre todo a partir de la implementación de las medidas aprobadas para el perfeccionamiento de las UBPC, que deben extenderse a todas las formas empresariales en la agricultura. No

2. Según declaraciones de Alcides López en su defensa doctoral en enero de 2011 (Universidad de la Habana), mientras han desaparecido solo 136 CPA desde su creación (un promedio de tres anuales), se han disuelto 474 UBPC, para un promedio de veinticuatro anuales.

GRÁFICO 4-1. Número de cooperativas agropecuarias (1977-sep. 2012)



Fuente: Elaborado por la autora a partir de ONEI (2012) y Valdés Paz (2009)

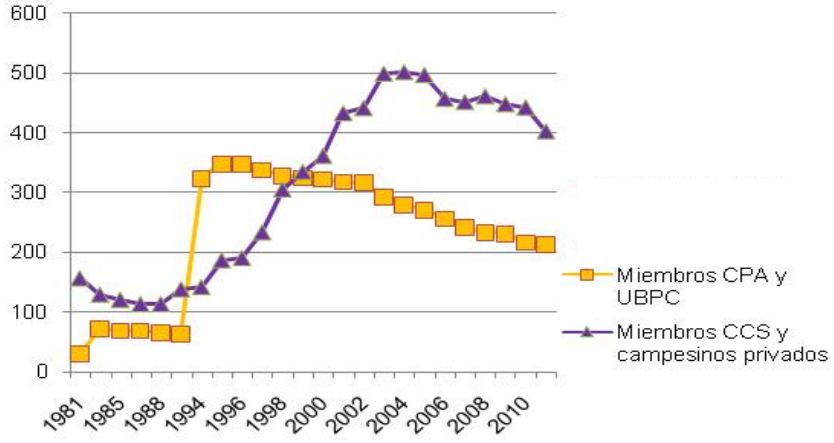
obstante, el número de UBPC continuará disminuyendo al menos en los próximos años pues las medidas a ser implementadas prevén la desaparición de 327 UBPC (Delgado y Leyva, 2012).

El gráfico 4-2 también muestra la disminución que ha ocurrido en el número de miembros de las CPA y UBPC con posterioridad al periodo de su creación. Incluso las CCS habían experimentado un decrecimiento en sus membrecías en los últimos años, proceso que podría revertirse en la medida en que algunos de los nuevos usufructuarios se integren a ellas.

El debilitamiento de las cooperativas de producción (CPA y UBPC) se evidencia en su decreciente participación en la tenencia de tierra cultivable. Como se puede apreciar en el gráfico 4-3, mientras las CCS junto con los campesinos privados (no asociados a CCS) han pasado de controlar el 18,5 por ciento de la superficie agrícola en 2007 al 18,8 por ciento en 2010, las UBPC disminuyeron su participación de casi 37 por ciento a 28 por ciento, y las CPA se han mantenido en un 8,8 por ciento y 8,9 por ciento. Esta redistribución en el uso o tenencia de la superficie agrícola—no de la propiedad legal, pues la tierra es entregada en usufructo—ha

3. Ver los Decretos-Leyes sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo, el No. 259 del 11 de julio de 2008 (*Gaceta Oficial* No. 24); el No. 282 y el actual No. 300 aprobado el 22 de octubre de 2012 (*Gaceta Oficial* No. 45). Ver además el nuevo Reglamento General de las Unidades Básicas de Producción Agropecuaria aprobado el 11 de septiembre de 2012 (*Gaceta Oficial* No. 37).

GRÁFICO 4-2. Número de miembros de cooperativas agropecuarias (1981-2011)



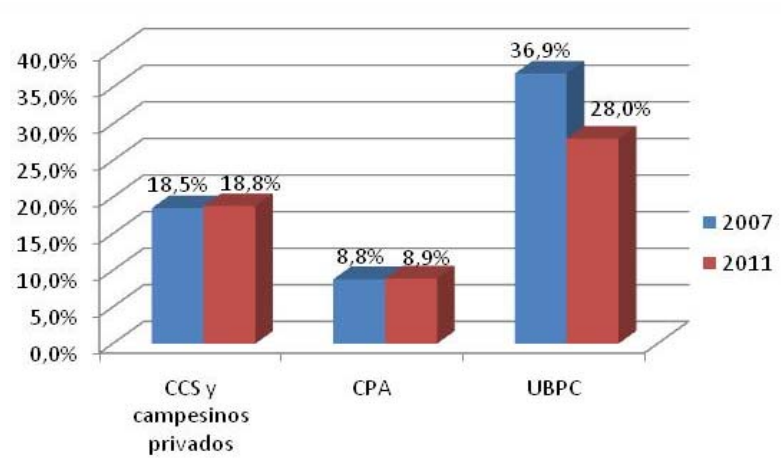
Fuente: Elaborado por la autora a partir de ONE (varios años).

Nota: Los "campesinos privados" son propietarios de tierra que no son miembros de las CCS, y su número se estima constante entre 40.000 y 50.000. Este concepto no incluye a los nuevos usufructuarios.

tenido lugar a partir del proceso de entrega de tierras ociosas en usufructo ya mencionado. Aunque todas las cooperativas pueden solicitar tierra en usufructo, las CPA y UBPC han aprovechado esta oportunidad pues, al haber perdido miembros y haber comenzado de partida con relativamente grandes extensiones de tierra, tienen más tierra de la que pueden cultivar. De hecho, de los datos en la Tabla 4-1 se puede calcular que las CPA y UBPC tienen mucha más tierra por asociado que las CCS: mientras las CCS tienen como media 3,6 asociados por hectárea, las CPA tienen 10,9 y las UBPC 11,58.

Son múltiples los factores que han motivado la reducción del número de CPA y UBPC y de sus membresías. Debido a sus distintos orígenes, ubicación, características de sus miembros, figura legal y relaciones con el Estado, ellos inciden de forma variable sobre los tres tipos de cooperativas agropecuarias cubanas. En este trabajo solo se cuenta con espacio para mencionar algunos: la insuficiente autonomía que les ha otorgado el marco regulatorio; el jerárquico y deficientemente democrático funcionamiento interno, relacionado con una escasa educación y conciencia cooperativa; las tendencias de migración desde las zonas rurales hacia las más urbanas. Los mismos factores, que dificultan su gestión económica y

GRÁFICO 4-3. Tenencia de tierra por las cooperativas agropecuarias (2007, 2011)



Fuente: Elaborado por la autora a partir de Nova (2011) y MINAG.

social, han provocado no solo el fracaso y consecuente desaparición de algunas cooperativas, sino también que las personas no estén interesadas en integrarse a ellas o incluso que algunas decidan dejar de ser miembros. De hecho, este éxodo de asociados de las CPA y UBPC parece haberse expandido a partir de que del 2008 por la posibilidad de que personas naturales obtengan tierras en usufructo gratuito.

Todo lo anterior sugiere que la promoción de cooperativas agropecuarias por el Estado cubano no ha sido del todo efectiva. Aunque se propició la creación de cooperativas en las etapas iniciales de cada forma, no se han establecido políticas integrales para acompañar esos procesos ni para consolidar las existentes. Las instituciones estatales que han sido encargadas de "atender" el sector cooperativo en las distintas etapas—el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en los años sesenta y sesenta, y la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) a partir de los ochenta, junto con la Central de Trabajadores de Cuba (CTC) para las UBPC—no han sido creadas teniendo en cuenta las necesidades específicas de las cooperativas. Hasta hace poco no había existido una política clara hacia el sector.

Además del proceso de distribución de tierras ociosas iniciado en 2008, más recientemente se han dado algunos pasos para consolidar a las cooperativas agropecuarias ya existentes. El marco legal de las cooperativas agropecuarias está cambiando. En particular, en septiembre de 2012 se

aprobó un grupo de 17 medidas que modifican legislaciones existentes relacionadas con el funcionamiento de las UBPC y sus relaciones con entidades estatales. La intención es que estas normas se extiendan a las CPA y CCS, que también presentan graves limitaciones.

Uno de los cambios es la aprobación de un nuevo Reglamento General, contenido en la Resolución 574 del Ministerio de la Agricultura (*Gaceta Oficial* No. 37 del 11 de septiembre de 2012). Entre los cambios más significativos está el hecho de que las UBPC ya no van a estar subordinadas a ninguna empresa estatal, ya que cuentan con la autonomía para establecer contratos así como para realizar compras y comercializar directamente. El nuevo reglamento establece que la UBPC debe estar vinculada a una empresa estatal solo por motivos metodológicos, solo para asegurar que cumpla con las mejores prácticas tecnológicas.

Se ha reconocido que la autonomía de las UBPC se veía seriamente limitada por su dependencia a una empresa estatal, lo que le permitía a la empresa actuar en asuntos internos de la cooperativa, lo que lastraba su relación horizontal con otros actores económicos. Se espera de este modo que las UBPC también tengan la necesaria independencia para elegir a sus directivos o "administradores" y tomar otras decisiones internas importantes, así como fijarse planes productivos más cercanos a sus capacidades e intereses.

Pero todavía se plantean relaciones de subordinación, pues es el Delegado municipal del MINAG quien convoca a la asamblea constituyente y quien puede promover la revocación de los directivos elegidos por los miembros de la UBPC. Al no existir una institución especializada en la atención a cooperativas en el país, el MINAG cumple funciones de supervisión, para lo cual no está adecuadamente preparado, lo que—de ser mal empleadas estas funciones—le permitirán violentar la autonomía cooperativa.[4]

Además, las UBPC no están autorizadas para emplear la moneda CUC en sus transacciones económicas, limitando significativamente los actores económicos con los cuales podrán intercambiar, y en particular las fuentes de algunos de sus insumos. Algo novedoso que parece permitir el nuevo reglamento es que personas naturales usufructuarias de tierra constituyan una UBPC.

4. La práctica internacional es que exista una institución de alcance nacional, o un departamento en alguna institución, como el Ministerio del Trabajo o el de Economía, especializada en la supervisión de cooperativas. Esta institución generalmente tiene la potestad para intervenir en cooperativas que incumplen con las normativas o tienen conflictos internos que no logran solucionar entre sus miembros.

Además de estas medidas de "perfeccionamiento" de las UBPCs que deberán extenderse a los otros dos tipos de cooperativas agropecuarias, se espera la posibilidad de crear cooperativas de segundo grado entre las cooperativas agropecuarias existentes.

Las cooperativas en el nuevo modelo económico

Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución[5] y algunas declaraciones oficiales sugieren que las cooperativas jugarán un papel importante en el nuevo modelo económico cubano. El objetivo de la promoción del llamado "sector no estatal", y en particular de las cooperativas, es lograr mayores niveles de eficiencia y productividad de la economía cubana. Se busca no solo generar empleo y aumentar la oferta de servicios, sino también descargar a las empresas estatales de trabajadores redundantes e incluso de algunas actividades que realizan de forma inefectiva (Piñeiro, 2011b).

Las primeras declaraciones oficiales sobre la intención de promover las cooperativas en Cuba son de noviembre de 2010. En el primer Seminario Nacional del Partido Comunista de Cuba (PCC) sobre el Proyecto de Lineamientos, el entonces Ministro de Economía y Planificación y ahora máximo responsable de la Comisión Permanente para la Implementación y Desarrollo de los Lineamientos (CIDEL), Vicepresidente del Consejo de Ministros y miembro del Buró Político, Marino Murillo, mencionó que se deberían crear cooperativas en los servicios e incluso la pequeña industria, y que algunas actividades que hoy realizan empresas estatales tendría más sentido si fueran realizadas por cooperativas.[6] El 23 de diciembre de 2011, Murillo informó que se trabajaba aceleradamente en la propuesta de políticas y normas transitorias para la realización de experimentos con cooperativas no agropecuarias.[7] En la reunión del Consejo Ministros, que tuvo lugar el 31 de marzo de 2012, se aprobó una "política para la creación de cooperativas no agropecuarias",[8] la cual no se ha hecho pública,

5. Los Lineamientos fueron aprobados por el VI Congreso del PCC en abril de 2012 después de un amplio proceso de consulta popular a través del cual fueron sugeridos algunos cambios.

6. Ver declaraciones de Murillo en el Seminario Nacional del PCC sobre el Proyecto de lineamientos, en noviembre de 2010, en Martínez Hernández y Meneses, 2011.

7. Ver Leyva, 2011.

8. Ver Puig Meneses, 2012.

pero que sirvió de antesala para el marco legal que fue aprobado posteriormente.

En las intervenciones del presidente Raúl Castro, así como de Marino Murillo, en las sesiones de julio y de diciembre de 2012 de la Asamblea Nacional, se reiteró la intención de promover las cooperativas más allá del sector agropecuario y por primera vez se declaró explícitamente que estas se consideran formas empresariales de "preferencia" sobre otras formas no estatales por ser más "socializadas". Se planteó también la intención de eventualmente aprobar una Ley General de Cooperativas como existe en la mayoría de los países (Castro, 2012a; 2012b; Leyva, 2012; Rodríguez *et al*, 2012).

El marco legal que permite la puesta en marcha de cooperativas no agropecuarias de manera experimental fue aprobado finalmente el 11 de diciembre de 2012, y contiene 5 normativas relacionadas con la conceptualización de las cooperativas no agropecuarias (Decreto-Ley 305), el régimen especial de seguridad social que se les aplica (Decreto-Ley 306), su reglamento general (Disposición 309), el procedimiento de licitación de locales estatales para transferir a gestión cooperativa (Resolución 570), así como los impuestos que ellas deberán pagar y otras normas sobre contabilidad y precios (Resolución 427).[9] Estas regulaciones establecen la posibilidad de crear cooperativas de producción de bienes y servicios, tanto nuevas empresas como a partir de unidades empresariales estatales ya existentes, e incluyendo las cooperativas a partir de la asociación de varios cuentapropistas. No se establecen limitaciones ni en cuanto a las actividades, siempre que sea de interés social (aunque, como veremos, las actividades profesionales aprobadas en esta etapa inicial aún están limitadas a las mismas permitidas para los trabajadores por cuenta propia), ni en cuanto a en qué territorios podrán ser creadas.

Según declaraciones de miembros de la CIDEL encargados del tema, emitidas en una rueda de prensa el 12 de diciembre de 2012, ya están aprobadas propuestas de constitución de 230 cooperativas que abarcan 47 tipos de actividades, destacándose el transporte, la producción de materiales de construcción, servicios de la construcción, personales, domésticos y profesionales (de traducción, informáticos y contables, las mismas aprobadas para los trabajadores por cuenta propia), así como gastronomía, comercialización, recuperación de materias primas y pesca. Las cooperativas aprobadas están distribuidas por todo el país, con al menos tres asociaciones en cada provincia, concentrándose en La Habana, Mayabeque y Artemisa.

9. Ver *Gaceta Oficial* No. 53 del 11 de diciembre de 2012.

Algunas de las ya aprobadas son propuestas por iniciativa de grupos de personas. Pero la mayoría son iniciativas de entidades estatales que quieren "deshacerse" de actividades no fundamentales o darle uso a instalaciones hoy inutilizadas. En el caso que los trabajadores de una unidad empresarial cuyo organismo superior decida cooperativizar no estén interesados en crear una cooperativa que gestione la unidad bajo contrato de arrendamiento, los trabajadores se declaran "disponibles" y se les aplican los procedimientos correspondientes.[10]

El paquete legal aparecido en la *Gaceta Oficial* No. 53 incluye la Resolución No. 570 del Ministerio de Economía y Planificación (MEP) que detalla las regulaciones para la licitación previa al arrendamiento de los locales estatales que se decidan pasar a la nueva forma de gestión. Los trabajadores tendrán prioridad si están interesados en formar una cooperativa y arrendar el local. Pero en caso de que el local esté abandonado, o de que los trabajadores no estén interesados, se realizarán licitaciones abiertas y públicas. La decisión que tome la comisión de expertos encargada de decidir la licitación, creada por la entidad estatal a la que pertenece el local, puede ser impugnada ante los tribunales. Los arrendamientos serán por 10 años prorrogables por iguales períodos sin límites. En esta primera fase de la experiencia solo está prevista la licitación para los locales actualmente cerrados, pues se supone que los colectivos que trabajan actualmente en los locales en utilización que se ya se han decidido cooperativizar están interesados en pasar a ese tipo de gestión.

El número de cooperativas podrá aumentar, pues se estableció un procedimiento para la solicitud y aprobación de propuestas de nuevas cooperativas, que pueden venir tanto de instituciones estatales como de grupos de personas que hagan la propuesta a su gobierno municipal. La aprobación durante esta fase experimental será potestad del Consejo de Ministros, a solicitud de la CIDEL, la cual recibirá propuestas de gobiernos municipales, a través de los gobiernos provinciales correspondientes, y de empresas y otras instituciones estatales, a través de su organismo central (ministerios, etc.) correspondiente. Las actividades permitidas podrían aumentar también, en dependencia de las propuestas y las condiciones que se vayan creando en el país.

Los interesados en crear una cooperativa pueden crear lo que han llamado una "cooperativa en formación" y designar un "comité gestor" que

10. Ver el Decreto-Ley No. 274 y otros en la *Gaceta Oficial* No. 11 del 1ro de octubre de 2010; las resoluciones No. 32 del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y No. 286 del Ministerio de Finanzas y Precios y otras en la *Gaceta Oficial* No. 12 del 8 de octubre de 2010.

se encargue de los trámites de constitución—y licitación para los casos en que se esté buscando un local estatal—o contratar a terceros para ello. Los miembros de las cooperativas deben ser residentes permanentes en Cuba, además de ser mayores de 18 años y estar aptos para las labores productivas que realizará la cooperativa. Deben ser 3 personas o más. Estas organizaciones socioeconómicas pasan a adquirir personalidad jurídica cuando se inscriban en el Registro Mercantil, después de ser aprobada su constitución.

El Decreto Ley No. 305, en su artículo 2.1, establece que las cooperativas no agropecuarias se definen como "una organización con fines económicos y sociales, que se constituye voluntariamente sobre la base del aporte de bienes y derechos y se sustenta en el trabajo de sus socios, cuyo objetivo general es la producción de bienes y la prestación de servicios mediante la gestión colectiva, para la satisfacción del interés social y el de los socios". Por tanto, se trata de cooperativas de trabajo asociado donde los miembros deben aportar trabajo y no solo capital. No obstante, algunas de las aprobadas son cooperativas de productores, donde las personas se asocian solo para adquirir conjuntamente insumos y servicios, comercializarlos o emprender otras actividades conservando los socios la propiedad sobre sus bienes.

También se le reconocen los siguientes principios:

- *Voluntariedad*
- *Cooperación y ayuda mutua*
- *Decisión colectiva e igualdad de derechos de los socios*
- *Autonomía y sustentabilidad económica*
- *Disciplina cooperativista*
- *Responsabilidad social, contribución al desarrollo planificado de la economía y al bienestar de sus socios y familiares*
- *Colaboración y cooperación entre cooperativas y con otras entidades.*

Esto sugiere que se respetará la voluntariedad, autonomía y gestión democrática que definen a las cooperativas. Como establece el Reglamento General para las cooperativas no agropecuarias (Disposición 309), es la Asamblea General de todos los miembros de la cooperativa la que elige a sus directivos mediante voto secreto y directo, modifica los estatutos, define en los estatutos cómo distribuir las utilidades y decide sobre la incorporación de nuevos asociados, entre otras decisiones importantes de la cooperativa. No se subordinarán administrativamente a ninguna entidad estatal, aunque sí "metodólogicamente", pues el organismo que rige la

actividad correspondiente, la cuál será declarada en el objeto social de la cooperativa (que debe ser identificado para su constitución), velará porque ellas respeten las normas técnicas y de calidad de sus actividades.

Como los trabajadores por cuenta propia, las cooperativas no agropecuarias podrán operar en cualquier moneda; podrán abrir cuentas bancarias en ambas monedas. Asimismo, los precios de venta de las cooperativas serán formados por oferta y demanda, aunque el Estado pueda decidir regular en el caso de algunos bienes y servicios muy específicos que sean importantes en el consumo de la población. A diferencia de los trabajadores por cuenta propia, las cooperativas no agropecuarias tienen personalidad jurídica como una empresa (se registran en el Registro Mercantil) y se les reconoce su patrimonio propio.

Se espera que las nuevas cooperativas no agropecuarias sean socialmente responsables y, en algunos casos, participen del sistema de planificación de la economía. Aunque esto último no ha quedado esclarecido, las cooperativas podrán comprar insumos del Estado que serán desagregados hasta ellas cuando se elaboren los planes; lo cual no implica que no puedan comprar otros insumos y de distintos proveedores. También resulta relevante que algunas cooperativas creadas a partir de unidades estatales establecerán compromisos de satisfacer pedidos estatales, es decir, de asegurar el suministro de bienes y servicios que se consideren de interés social a precios no de mercado.

Por otro lado, no se concibe en este momento la creación de una institución que supervise el funcionamiento de las cooperativas, por lo que el órgano, organismo o entidad nacional que autorice la constitución de las cooperativas será responsable directo del apoyo, control y evaluación de la experiencia, y deberá hacer esto sin interferir en su autogestión. Así, los gobiernos municipales y ministerios serán los encargados de controlar que las cooperativas cumplan con las normativas, incluyendo aquellas relacionadas con su gestión democrática.

Como es la práctica internacional, las cooperativas deberán destinar parte de sus utilidades para fondos obligatorios. Inicialmente, mientras se construyen las reservas, deberán destinar a los fondos al menos el 50 por ciento de las utilidades, y ya después un 30 por ciento. Se acepta la contratación de fuerza de trabajo solo hasta un período máximo de 3 meses y de manera que sea igual o menor que el 10 por ciento de las horas-hombres que suman los asociados.

Como establece la Resolución no. 427 del Ministerio de Finanzas y Precios, las cooperativas no agropecuarias deberán pagar impuestos sobre utilidades, ventas, servicios y por la utilización de la fuerza de trabajo, en

caso de que contraten más de 5 trabajadores. Además de los beneficios especiales para las cooperativas (que no disfrutan los trabajadores por cuenta propia, y que ya habían sido declarados en la nueva Ley Tributaria 113: una contribución a la seguridad social 5 por ciento menor, y menores impuestos sobre las utilidades), la nueva legislación para las cooperativas no agropecuarias establece que ellas podrán también deducir del impuesto sobre las utilidades el 100 por ciento de los gastos (justificando con comprobantes solo el 60 por ciento), y que tendrán una exención igual al salario medio de la provincia multiplicado por el número de miembros. Esta exención es adicional a los 10 mil pesos que ya consideraba la Ley 113 y que también disfrutan los cuentapropistas. Además, se les eximirá del pago de todos estos impuestos por los primeros tres meses de operaciones.

Como establece el Decreto-Ley 306, sobre el régimen especial de seguridad social de los socios de las cooperativas no agropecuarias, ellas deberán realizar contribuciones a la seguridad social según un régimen especial. Los miembros de cooperativas tendrán la ventaja de contar con todas las prestaciones de la seguridad social del régimen general (protección por enfermedad, accidentes profesionales o no, maternidad, invalidez total y a su familia en caso de muerte), pero a diferencia de los trabajadores por cuenta propia que contribuyen con una base de un 25 por ciento, la base para los cooperativistas será de un 20 por ciento.

Otra ventaja que presentan las cooperativas respecto a los trabajadores por cuenta propia es que ellas tendrán la posibilidad de acceder a los insumos que vende el Estado—ya sea mediante proveedores minoristas como mayoristas—con un 20 por ciento de descuento en relación a los precios minoristas. Aquellas que sean formadas a partir de empresas estatales también podrán continuar accediendo a los insumos que le eran asignados a través del Plan, recibiendo este 20 por ciento de descuento. Incluso en el caso de algunos insumos, se podrán vender de manera planificada a aquellas cooperativas que realicen actividades relacionadas con “intereses sociales”. Además, podrán importar y exportar a través de las agencias estatales ya existentes.

Para facilitar el financiamiento de estas cooperativas, se creó un fondo fideicomiso del Presupuesto del Estado que será gestionado por los bancos a partir de las normas emitidas por el BCC, y que será destinado en forma de créditos blandos a aquellas cooperativas que por sus condiciones iniciales no sean sujeto de crédito. Como establece el Decreto-Ley 305, este fondo se formará a partir de una reserva del presupuesto del Estado que se le va a dar al sistema bancario para que este otorgue créditos. Estos créditos deberán ser cedidos fundamentalmente para capital inicial. Las

cooperativas podrán además solicitar créditos a los bancos comerciales, en condiciones similares a una empresa estatal.

Afortunadamente, parece reconocerse la importancia de la capacitación y la asesoría para el éxito de este proceso. Se está elaborando un conjunto de documentos que se utilizarán para capacitar tanto a los nuevos cooperativistas como a las entidades estatales que intervengan. Instituciones como (probablemente) la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba (ANEC) y las universidades se encargarán de llevar a cabo el proceso de formación y asesoría.

Aunque los Lineamientos plantean la creación de cooperativas de segundo grado, en esta etapa inicial del experimento se estarán creando solo cooperativas de primer grado. El marco legal para las cooperativas de segundo grado debe aprobarse próximamente. El Decreto-Ley No. 305 establece el límite de un año para la implementación de las normas que regularán el funcionamiento de las cooperativas de segundo grado. Además, después de transcurrido un tiempo prudencial (que no se ha definido) de esta fase experimental, deberá aprobarse una Ley General de Cooperativas que rija a todos los tipos de cooperativas que existan en el país.

El marco legal e institucional de las nuevas cooperativas ha nacido con algunas deficiencias o incógnitas que seguramente serán resueltas cuando avance la implementación de las experiencias aprobadas. En primer lugar, destaca la ausencia de una institución que supervise el funcionamiento interno de las cooperativas, sobre todo el acatamiento de las normas de gestión democrática y los derechos y deberes de los asociados. En segundo lugar, parece aconsejable crear una organización que represente los intereses de las nuevas cooperativas ante el Estado, que podría conformarse como consejos de cooperativas desde el nivel municipal al nivel nacional y que, entre otras tareas, podría cumplir funciones similares a las que hoy realiza la ANAP en relación a las cooperativas agropecuarias. En tercer lugar, queda por ver cómo se desagregará el proceso de elaboración del Plan hasta las cooperativas que estén en esa situación, qué procedimientos y espacios de concertación se deberán establecer para ello. Por último, la práctica dirá cómo serán las relaciones que se establecerán entre las nuevas cooperativas y las empresas estatales, donde la actual tasa de cambio empresarial (1CUC=1CUP) seguramente constituirá una barrera importante.

Se ha criticado la demora en aprobar el este marco legal para la creación de cooperativas no agropecuarias. No obstante, es comprensible que promover y apoyar el surgimiento de cooperativas no agropecuarias es una tarea más compleja que expandir y flexibilizar el ya existente trabajo

por cuenta propia. Quizás haya sido mejor que el tan esperado proceso de promoción de las nuevas cooperativas cubanas ocurra de manera menos improvisada y con mayor integralidad que lo sucedido con el cuentapropismo en el pasado e incluso en su reciente flexibilización.

Consideraciones finales

Ahora que finalmente es posible crear cooperativas fuera del sector agropecuario, muchos grupos de personas van a estar interesados en crearlas. En algunos casos, estas serán un instrumento para solucionar problemas que les aquejan y al mismo tiempo poner en práctica los valores de solidaridad e igualdad que ha promovido nuestro proceso revolucionario. Para aquellos que no tengan la fortuna de contar con financiamiento para crear su propia empresa, será simplemente la única vía para comenzar un negocio más productivo y sostenible que el autoempleo o para evitar las relaciones de subordinación que implica el trabajo asalariado (Piñeiro, 2011d y 2011c).

Sin dudas, el modelo de gestión de las cooperativas no es una panacea aplicable a todas las actividades económicas (no es recomendable para aquellas estratégicas) o grupos de personas (pues deben tenerse cierta confianza y capacidad de comunicarse), ni que pueda resolver por sí mismo todos los problemas. Promover cooperativas entraña riesgos tales como que la figura legal sea aprovechada por empresas privadas interesadas solo en disfrutar de los beneficios que se les concedan, o que aquellas creadas por personas bien intencionadas no logren consolidar su gestión democrática; así como otros comportamientos antisociales que pueden asumir pequeñas y medianas empresas de cualquier tipo (Piñeiro, 2012).

No obstante, la cooperativa es una herramienta útil y de crucial importancia para avanzar en la solución de un sinnúmero de deficiencias que existen en nuestro país tanto de carácter económico como cultural y social. Muchos de estos riesgos pueden ser evitados si se implementan políticas acertadas y se crean instituciones que las complementen y guíen sin imposiciones (Piñeiro, 2011d y 2011c).

Así, debe facilitarse que las nuevas cooperativas tengan las condiciones mínimas de éxito, tanto empresarial como social (educación cooperativa) y el tiempo que requiere el desarrollo de su cultura organizacional. Los empeños de crear cooperativas a partir de empresas estatales deben evitar repetir los errores cometidos durante la creación de las UBPCS, así como que no se convierta en una vía para desproteger a trabajadores que

podrían ser más productivos si se perfeccionaran las propias empresas estatales, ni que los consumidores y población en general se vean afectados por comportamientos antisociales de las nuevas cooperativas (Piñeiro, 2012, 2011b y 2011a).

Las cooperativas son una de las formas de organización empresarial mejor preparadas para lograr simultáneamente objetivos que parecen irreconciliables, pero que es posible—no sin esfuerzo y constancia—balancear efectivamente: requerimientos económicos con aspiraciones sociales, y autonomía empresarial con responsabilidad social. Es posible lograrlo si se facilita que ellas consoliden su gestión democrática y se establecen espacios de coordinación o planificación democrática entre ellas y representantes de intereses sociales. Así, las cooperativas pueden contribuir al logro del objetivo principal del actual proceso de cambios en Cuba: mantener las conquistas sociales alcanzadas dándoles sustentabilidad económica.

5
La apertura de las microfinanzas en Cuba

Pavel Vidal Alejandro

Introducción

La apertura al sector no estatal de pequeña escala es una pieza central de la reforma actual del modelo económico cubano. El marco regulatorio actual todavía no permite hablar de pequeñas y medianas empresas, sino de cuentapropistas, microempresas privadas y agricultores individuales. También se anunció una futura extensión de las cooperativas más allá del sector agrícola, donde siempre han existido. Las autoridades planifican que para el 2015 más del 35 por ciento de la fuerza de trabajo esté empleada en el sector privado y cooperativo.

El éxito de dicha estrategia requiere el apoyo de las políticas públicas y una liberalización creciente de las restricciones que han limitado el desarrollo de empresas privadas y cooperativas dentro de la economía cubana. En noviembre de 2011 se anunciaron nuevos pasos en esta dirección, que se dan desde la política financiera. El nuevo marco legal en el que podrán actuar financieramente los cuentapropistas, las microempresas y los productores agrícolas privados, junto a otras formas no estatales que en lo adelante se autoricen, fue publicado en la *Gaceta Oficial* 40 de 2011. Este

nuevo marco legal prácticamente pone a estos actores en igualdad de condiciones en relación con los servicios financieros y los créditos a los cuales accede una empresa estatal.

La nueva política financiera también abre las puertas al crédito para bienes de consumo y la compra de viviendas y de autos en el sector de los hogares, aunque se especifica que no será la prioridad ahora. Las autoridades económicas señalan que la prioridad actual en el crédito a los hogares será la compra de materiales y la contratación de mano de obra para la reparación y construcción de sus viviendas.

Las recientes medidas financieras permiten clasificar la nueva política como una apertura al microcrédito y las microfinanzas. El volumen de los montos crediticios esperados (algunos cientos de dólares a la tasa de cambio actual en las casas de cambio), el tipo de actores receptores de los créditos (personas, pequeños productores agrícolas y microempresas), así como las características de las garantías permitidas (no apoyadas en hipotecas), ubicarían las nuevas operaciones financieras dentro del campo del microcrédito. La apertura también se extiende a las microfinanzas, ya que los microempresarios recibirán otros servicios financieros, como el manejo de cuentas corrientes y la utilización de instrumentos de pago bancario. Por esta razón, y para una mejor evaluación de las potencialidades y retos de la nueva política financiera, es necesario ubicarse dentro de los conceptos y las tendencias internacionales del microcrédito, y en general, de las microfinanzas.

Tendencias internacionales en microfinanzas[1]

Un nuevo paradigma

Hace algunos años, internacionalmente la oferta de servicios financieros a los segmentos menos favorecidos de la población era considerada inviable, por el alto riesgo que suponía otorgar créditos a estos sectores. Los pequeños negocios no eran atractivos para las instituciones que tradicionalmente se dedican a la intermediación financiera. La mayoría de las personas de bajos recursos veían que sus posibilidades de acceso a los ser-

1. Esta sección se apoya en documentos consultados de la *Cumbre Mundial del Microcrédito* en noviembre de 2011 en Valladolid, España, y en información y resúmenes reportados en el sitio web de la Corporación Andina de Fomento (CAF) sobre los *Foros en Microfinanzas* y en el *Microscopio Global sobre el Entorno de Negocios para las Microfinanzas*, elaborado por la Economist Intelligence Unit. Los trabajos se referencian en la bibliografía.

vicios financieros se limitaban a los proveedores informales o semi-informales.

Actualmente ese paradigma parece haber cambiado. Las organizaciones de microfinanzas (OMF) han logrado entender y desarrollar nuevas tecnologías financieras. Además, han aprendido a manejar carteras de crédito y otras transacciones financieras de maneras no tradicionales, las cuales ya no descansan en hipotecas y otras garantías sobre bienes raíces sino en la utilización de garantías sobre bienes muebles (prendas) y otras garantías no tradicionales. En mayor medida se intentan desarrollar estilos de avalúos no tanto de formas tangibles de riqueza sino de activos intangibles, es decir, según las potencialidades del sector microempresarial de obtener ingresos futuros y generar una capacidad de pago.

Desde los años 80 ha venido ocurriendo un proceso de mayor inclusión financiera y democratización del crédito. El acceso a los servicios financieros se ha destacado como un acelerador fundamental para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ya que los microcréditos tienen un impacto favorable en la reducción de la pobreza, la inclusión social, y representan un factor de cambio importante en la vida de grupos vulnerables. Un elemento clave es lograr un adecuado balance entre impactos sociales y la rentabilidad financiera a la que deben apuntar las entidades microfinancieras para su sostenibilidad. Las OMF puedan ser vehículos para el cumplimiento de planes sociales, pero de manera rentable y sostenible. Las microfinanzas también tienen un papel en el fortalecimiento de la participación económica de la mujer a partir de las barreras económicas, financieras, culturales y políticas a las que tienen que enfrentarse.

Las instituciones de microcrédito pioneras en América Latina se establecieron a fines de los 80 y principios de los 90. En su mayoría estas entidades se constituían en Organizaciones No Gubernamentales (ONG) donantes de créditos con una marcada misión social. Otras fueron creadas como auténticos intermediarios financieros especializados en microcrédito con diferentes formatos institucionales, en dependencia de las regulaciones existentes en cada país.

Hoy en la región coexisten múltiples figuras de instituciones microfinancieras, destacándose las cooperativas de crédito, las ONG y las instituciones financieras no reguladas (no forman parte del sistema bancario). Pocas de las instituciones que operan en el sector están autorizadas a captar depósitos y en general se establecen topes máximos para las tasas de interés. El sector se considera pequeño, salvo en Bolivia y Perú. Estos dos países han logrado un desarrollo significativo, y clasifican dentro de las experiencias más exitosas a nivel internacional. De acuerdo al *ranking*

elaborado por la Economist Intelligence Unit (2011), entre los primeros 25 primeros lugares en el Microscopio Global para las Microfinanzas, más de la mitad son países de la región.

De modo que los créditos donados por las ONG constituyeron la base para el desarrollo internacional del microcrédito. Sin embargo, en la medida que el sector se expandió, sus fuentes de recursos y servicios prestados no fueron suficientes para satisfacer la demanda. Entraron al mercado otras instituciones con modelos de gestión empresariales, aumentó la competencia y se multiplicó el microcrédito, sobre todo en las zonas urbanas. Comenzó un proceso de transformación que llevó al desplazamiento de los servicios informales por servicios institucionalizados, a la conversión de ONGs en instituciones financieras, al paso de entidades de microcrédito no reguladas a reguladas, y a la proliferación de instituciones financieras especializadas únicamente en las microfinanzas.

Con este proceso el microcrédito se transformó en microfinanzas. Se avanzó en el conocimiento de que las microfinanzas van mucho más allá del microcrédito. Hoy el negocio microfinanciero no consiste únicamente en colocar créditos, sino también en captar depósitos y ofrecer otros servicios. De la noción inicial del cliente como microempresa se ha evolucionado hacia la noción del cliente como una unidad familiar de ingresos bajos (hogar-empresa), que demanda una gama amplia de servicios financieros y que puede contribuir al desarrollo local. También ha sido parte de esta evolución una extensión del microcrédito hacia el consumo y hacia proyectos que involucran varios actores al mismo tiempo, así como la vinculación de las OMF con el envío y la recepción de remesas.

A pesar de los avances alcanzados todavía existen amplios segmentos de la población que quedan desatendidos financieramente. Las estadísticas mundiales muestran que menos del 10 por ciento de las 2.500 millones de personas que viven con menos de 2 dólares diarios tienen acceso a servicios financieros de algún tipo.

Principales retos de las organizaciones de microfinanzas (OMF)

La industria microfinanciera enfrenta varios retos a nivel mundial; algunos de ellos se pueden aplicar al caso cubano.

El primer desafío es la insuficiente cobertura de los servicios. Se observa un mercado saturado de instituciones altamente concentradas en un mismo segmento. Sólo se atiende al 10 por ciento del mercado potencial y el avance para atender las zonas rurales ha sido mucho más lento. Los clientes rurales se asocian a las asimetrías de información, el poco

conocimiento de la actividad productiva del prestatario, los elevados costos asociados, las distancias y problemas de comunicación, el insuficiente desarrollo de la infraestructura, la menor productividad y los riesgos climáticos y sistémicos.

El segundo reto está relacionado con las elevadas tasas de interés. Los bajos niveles de bancarización (el alto uso todavía del efectivo como medio de pago), los problemas de acceso de los bancos a las zonas pobres y la todavía escasa competencia aumentan los costos, impactando en el nivel de las tasas de interés. La utilización de la tecnología se hace indispensable en el microcrédito, pero ésta es costosa. El bajo historial de crédito de los prestatarios y la ausencia en algunos países de centrales de riesgo confiables e integrales aumenta el riesgo crediticio, lo cual termina reflejándose en las tasas de interés. Las tasas de mercado pueden llegar al 40 por ciento y el 60 por ciento anuales. La opción de ponerles un techo significa excluir del sistema financiero a prestamistas reduciendo la oferta de fondos para microcrédito, así como la exclusión de prestatarios (ya que los prestamistas se verían obligados a aumentar los montos de préstamos para compensar las menores tasas de interés, excluyendo a aquellos que quieran optar por montos menores).

El tercer desafío es la escasa disponibilidad de fondos, ya que la expansión exige de más recursos que no siempre se encuentran en los mercados locales e internacionales. Se necesitan fuentes alternativas de financiamiento. Las pocas normas de protección al cliente son el cuarto reto, porque no todas las instituciones reflejan claramente a sus clientes el costo del crédito. Se omiten costos de transacción, diversas comisiones, costos del abogado, tasa por mora, etc. En muchos países no hay normativas claras respecto a la transparencia, la protección a los clientes y los procedimiento eficaces de resolución de conflictos.

El quinto desafío incluye los cambios en el objeto social. Con las múltiples transformaciones de las entidades de microfinanciamiento, se ha producido un cambio de mentalidad, de tal manera que no queda claro si su misión es netamente social o estrictamente de negocios. La expansión del crédito del consumo y el riesgo de sobreendeudamiento es el sexto reto. No existen regulaciones globales mínimas para los microcréditos destinados al consumo. Un criterio de prudencia racional indica que los mismos no deberían sobrepasar el 25 por ciento del ingreso neto de las familias; sin embargo algunos países lo han ampliado al 30 por ciento o al 40 por ciento.

El séptimo reto que enfrenta la industria es la debilidad de los marcos regulatorios. No todos los bancos centrales han mostrado tener capacidad para manejar la supervisión del sector; se requiere de un esquema de

supervisión y regulación propio de las microfinanzas. La falta de claridad sobre el papel de la banca pública es el octavo desafío; el manejo inadecuado de los subsidios ha generado distorsiones en el mercado.

El noveno reto incluye riesgos cambiarios. Muchas OMF tienen descalces cambiarios, por tanto son muy vulnerables a los movimientos de los tipos de cambio, sobre todo las que reciben fondos externos y de organismos internacionales. El penúltimo reto se refiere a las dificultades de trabajar en las zonas más pobres, donde hay problemas de acceso e inseguridad para el transporte de valores, de analfabetismo y carencia de documentos de identidad. El último reto son los movimientos contra el microcrédito. En Nicaragua, por ejemplo, en 2009 y 2010 hubo un movimiento de no pago, y ha habido críticas internacionales al microcrédito después de las crisis recientes de las OMF en la India y Bangladesh.

Para enfrentar los desafíos mencionados anteriormente, las OMF han encontrado varias alternativas. Para incrementar la cobertura y el acceso de los servicios se han desarrollado formas no tradicionales de expansión del negocio microfinanciero, a través de la corresponsalía con empresas comerciales y las asociaciones con empresas como farmacias, oficinas de correo, gasolineras, loterías y supermercados, a las que se le ha denominado “corresponsales bancarios”. Se fomentan alianzas estratégicas entre las instituciones microfinancieras y los operadores del sector rural, y entre los sectores público y privado. Ha venido ocurriendo una reorientación estratégicamente al sector para dotarlo de capacidades para usar las nuevas tecnologías de forma innovadora y versátil y poderse adaptar a entornos complejos.

Las OMF intentan encontrar sinergias por la vía de estas alianzas estratégicas, que se presentan como oportunidad para romper barreras de acceso. Entre las experiencias más exitosas en esta materia está el desarrollo de productos y programas mediante modelos de *crédito asociativo* que involucran por ejemplo a productores rurales, grandes agroindustriales, instituciones financieras y a las empresas compradoras al final de la cadena. Las llamadas *cadenas financieras de valor* han adquirido particular interés en la industria microfinanciera, especialmente en la esfera de la agricultura de cultivos. Numerosos instrumentos financieros pueden utilizarse en dependencia de la naturaleza del valor de la cadena. No siempre se trata de financiar a todos los actores que están dentro de la cadena, sino de canalizar el financiamiento hacia los eslabones más eficientes. Este esquema permite a los diferentes actores del proceso reducir los riesgos y costos de los servicios crediticios y ganar en calidad de las garantías presentadas. Las OMF pueden vincular al mismo tiempo el crédito a la pres-

tación de asistencia técnica, la compra de determinados insumos o la promoción de diversos intereses del desarrollo local.

Para aumentar su eficiencia y reducir costos las OMF han diversificado sus productos y servicios, ampliando la base de clientes atendidos para generar economías de escala y disminuyendo los costos operacionales. La combinación de economías de escala con la utilización de una plataforma tecnológica adecuada, más la conformación de alianzas con entidades locales, permite reducir costos y tasas de interés.

El acceso oportuno a sistemas de información crediticia al momento del procesamiento de la solicitud mejora no sólo los tiempos y la efectividad de la atención al cliente, sino que también actúa como herramienta de mitigación de riesgo. Las OMF necesitan de continuos procesos de *credit scoring*, y deben contar con una base de datos adecuada, organizada por las instancias públicas a través del desarrollo de centrales de riesgo.

Para incrementar la disponibilidad de fondos algunas OMF en determinados países han buscado nuevas fuentes de financiamiento a través de programas de titularizaciones, emisiones locales de instrumentos financieros y fondos de garantías con apoyo nacional e internacional. Las OMF se han expandido hacia el envío y la recepción de remesas con el objetivo de captar nuevos recursos y ofrecer servicios integrales a la familia.

Los gobiernos han progresado en la elaboración de normas nacionales para la protección a los clientes y procedimientos para la resolución de conflictos, aunque todavía falta mucho por lograr. Los organismos de supervisión y fiscalización de las actividades y los balances de la OMF se han fortalecido a partir de la dedicación de más recursos para capacitación, el mejoramiento de las tecnologías de supervisión y el desarrollo de sistemas de información adecuados.

Sin lugar a duda, una de las principales alternativas que han encontrado las OMF para superar las barreras y retos futuros se encuentra en la aplicación de la tecnología. La tecnología ha revolucionado el mundo de las microfinanzas, contribuyendo de manera importante al sector con sofisticados centros de cómputo, canales de distribución mucho más ágiles, agencias que pueden integrarse más fácilmente a redes, el uso de la tecnología celular y el empleo de canales alternativos como agencias móviles y cajeros automáticos inteligentes basados en identificación biométrica, lenguas nativas y pantallas de toque dactilar.

Son varias las opciones que tienen ante sí las instituciones para gestionar la respuesta tecnológica que se requiere en la actualidad. Pueden desarrollar su propio sistema tecnológico o adquirir un *software* especializado.

La segunda variante es menos costosa y la implementación más rápida, aunque hay que disponer de capacidad para administrarla.

La nueva tecnología en las zonas rurales

De las experiencias en zonas rurales y áreas de difícil acceso resulta conveniente destacar aquellas que vienen desafiando los esquemas tradicionales, entre las cuales se destacan la Branchless Banking, la Sucursal Satélite y la Banca Móvil.

La Branchless Banking posibilita realizar pequeñas transacciones fuera de sucursales bancarias, y las instituciones microfinancieras pueden llegar a sus clientes a través de minoristas y puntos de servicio de diferente índole mediante un oficial bancario que las represente. Por otro lado, las Sucursales Satélites constituyen una infraestructura muy simplificada que opera como parte de una sucursal más grande. Ellas abren sólo un par de días a la semana, con frecuencia los días de mercado, pero ofrecen una amplia gama de servicios de ahorro y remesas. Son instituciones muy funcionales que permiten llevar servicios a áreas que son demasiado pequeñas como para justificar una inversión de tamaño de sucursal. Algunas de ellas, con el tiempo, se han convertido en auténticas sucursales. Por último tenemos la Banca Móvil, que no es más que Sucursales Satélites sobre ruedas. Varias pueden ser las modalidades: un simple vehículo con ordenadores portátiles para registrar transacciones, una conexión en línea con enlace directo tanto al sistema que controla los balances de las cuentas o un cajero móvil. Descansa básicamente sobre una red de telecomunicaciones que facilita la transferencia de fondos desde largas distancias, proporcionándoles una forma segura a los clientes de enviar dinero a sus familias, realizar depósitos, pagar cuentas o reembolsar préstamos. La Banca Móvil requiere de una inversión inicial pero considerablemente menor que la de establecer una sucursal de servicio completo.

Sin dudas, este es un concepto nuevo y un mercado potencial que se erige sobre la telefonía celular y que se sintetiza en un servicio de *dinero móvil* muy funcional para áreas de difícil acceso. Se estima que en países subdesarrollados hay más de mil millones de personas que no tienen cuenta bancaria pero, en cambio, poseen teléfono móvil. No parece importar el modelo de celular que disponga el cliente; el usuario puede realizar sus operaciones en los llamados Centro de Transacción, que son entidades autorizadas por las jurisdicciones nacionales ubicadas en tiendas, locales comerciales, centros de acopio, etc. El servicio ofrece la alternativa de pago con el monedero móvil para aquellos usuarios que no

deseen utilizar efectivo para adquirir bienes en dichos Centros de Transacción. Esta nueva plataforma, si bien tiene~~n~~ el potencial de convertirse en un trampolín para lograr una mayor inclusión financiera, aún se encuentra en muchos casos en una etapa de prueba y error. Las experiencias varían según el país y la zona geográfica.

Cuba: La nueva política financiera

Antecedentes

El sistema financiero cubano está conformado por 8 bancos comerciales estatales, un banco mixto con capital estatal cubano y venezolano, 9 instituciones financieras no bancarias estatales, 14 oficinas de representación de instituciones financieras extranjeras y 4 empresas de seguros estatales. Todo ello fue creado después de las transformaciones a que estuvo sujeto ese sistema en los años noventa, entre las cuales se encontraba la creación del Banco Central de Cuba en 1997 como institución rectora del sistema de pagos, la política financiera y monetaria y la supervisión bancaria.

El sistema financiero logró desde entonces determinados progresos en la modernización, la informatización y en el desarrollo de nuevos servicios e instrumentos para la captación de ahorro y la asignación de crédito. Los bancos comerciales han gozado de cierta autonomía para la selección de clientes, el manejo de riesgo, y en general, de facultades para la toma de decisiones crediticias, pero dentro de determinados parámetros generales y políticas definidas por el Banco Central. La autoridad monetaria, además, se ha mantenido fijando los tipos de interés de los pasivos bancarios, mientras que ha establecido rangos estrechos para los tipos de interés de los préstamos.

Una de las políticas definidas por el Banco Central ha sido orientar principalmente el crédito hacia el sector empresarial estatal y las cooperativas en la agricultura; dentro de éstas, la prioridad la han tenido las Unidades Básicas de Producción Cooperativas (UBPC), que son el tipo de cooperativa que trabaja con menor autonomía.[2] Los cuentapropistas no han tenido nunca acceso al crédito, y los productores agrícolas privados han contado con un acceso muy discreto.

La última información pública disponible daba cuenta de que, en 2007, de los 9460 millones de pesos cubanos de crédito total otorgado por los

2. Para más detalles sobre el sector agrícola cubano, ver Nova (2010).

bancos (394 millones de dólares a la tasa actual en las casas de cambio de 24:1), el 68,4 por ciento se dirigía a las empresas estatales, el 23,2 por ciento a las UBPC, el 4,7 por ciento a las Cooperativas de Producción Agropecuarias (CPA) y sólo un 1,6 por ciento a los agricultores privados independientes o miembros de las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS). Por otro lado, todo el crédito bancario en pesos convertibles ha estado dirigido al sector empresarial estatal y, en menor grado, a empresas con capital mixto extranjero. En 2007 el crédito en pesos convertibles (CUC) ascendía a 1.719 millones (equivalentes en dólares, dada la tasa de cambio actual de 1:1). En 2007 se reportaba un índice de morosidad de 0,6 por ciento sobre los préstamos corporativos y 2 por ciento sobre los préstamos personales.[3]

El crédito a los hogares igualmente ha estado muy acotado. La mayor parte de los préstamos a personas naturales se ha asociado a programas nacionales regulados por el gobierno; por ejemplo, la llamada Revolución Energética, en la que se sustituyeron equipos electrodomésticos de alto consumo de energía, vendiendo a crédito a la población otros más eficientes. Puntualmente, desde 1998 se permitió a las personas naturales dirigirse a los bancos a solicitar créditos para sus propósitos personales, pero posteriormente dicha política fue cancelada. Estos préstamos sólo eran otorgados a trabajadores del sector estatal y jubilados, y contaban con un límite máximo de 3 mil pesos cubanos (125 dólares o CUC a la tasa actual en las casas de cambio).

Las restricciones financieras al sector privado no sólo han estado ubicadas en el crédito, sino también en la imposibilidad de utilizar instrumentos de pago bancarios y cuentas corrientes. En la mayoría de los casos han requerido del manejo del efectivo (billetes y monedas) como medio de pago fundamental. El sector privado había quedado al margen de todas las facilidades que pueden ofrecerle los bancos. Adicionalmente, esto levantaba una barrera financiera que obstaculizaba el vínculo con el sector estatal, pues éste trabaja con cuentas bancarias principalmente y tiene regulaciones estrictas para efectuar pagos en efectivo. En específico, se limitaba a 100 pesos cubanos (4 dólares o CUC a la tasa actual en las casas de cambio) el pago en efectivo por parte de las empresas estatales a un trabajador por cuenta propia.

Todas las restricciones anteriores respondían a las concepciones que estuvieron detrás de la apertura al sector no estatal en la reforma de los años noventa, en que se veía a éste como un “mal necesario”, por lo que se le trataba de mantener dentro de un compartimento estanco, sin muchas

3. Los datos sobre el crédito son tomados de Banco Central de Cuba (2008).

posibilidades de desarrollo y vinculación con el resto del sector empresarial. Las nuevas medidas financieras, sin embargo, apuntan en un sentido completamente distinto.

El nuevo marco regulatorio

A partir del 20 de diciembre de 2011, tres bancos estatales, el Banco Metropolitano, el Banco de Crédito y Comercio (BANDEC) y el Banco Popular de Ahorro (BPA), están encargados de dar respuesta a los nuevos créditos y podrán, además, abrir cuentas corrientes en pesos cubanos o pesos convertibles a favor de los negocios privados, con las cuales estos últimos conseguirán hacer uso de cheques, letras de cambio y otros instrumentos de pago bancario. No hay un límite máximo para los montos de los créditos. Las tasas de interés de los créditos se fijan sumando un margen aprobado por el Banco Central (entre 0,25 por ciento y 2,5 por ciento) a las tasas de interés de los depósitos a plazo fijo en pesos cubanos. Las tasas de interés pueden ir desde un 4,25 por ciento hasta un 9 por ciento, de acuerdo al propósito del crédito, el plazo para su amortización y los análisis de riesgo realizados por el banco. Los solicitantes del crédito deben llenar un modelo donde se especifique la factibilidad del negocio y las garantías. En caso de incumplimientos reiterados, la institución financiera adoptará las medidas legales de acuerdo a las garantías definidas en el contrato. Podrán constituirse como garantías depósitos bancarios del propio solicitante o de terceros, bienes muebles, hipotecas de viviendas ubicadas en zonas de descanso o veraneo, así como solares yermos, entre otras. Todas estas garantías podrán ser objeto de embargo. Las regulaciones establecen que no pueden ofrecerse como garantías el inmueble que constituya la vivienda permanente del deudor. Inicialmente, el proceso de otorgamiento de crédito se ha apoyado en garantías financieras, mientras se trabaja en las normas y procedimientos para la valoración de otras garantías, en particular, los bienes muebles (Ministerio de Justicia, 2011).

Resumen del marco regulatorio para los nuevos créditos y servicios financieros

Los trabajadores por cuenta propia y microempresarios pueden solicitar créditos a partir de un importe mínimo de 3 mil pesos cubanos (125 dólares o CUC) para capital de trabajo, en plazos que no excedan los dieciocho meses, y para inversiones hasta 5 años. Para los agricultores privados se establece un importe mínimo de 500 pesos cubanos (21 dólares o CUC) mientras que a los créditos a la compra de materiales de construcción o pago del servicio de mano de obra para acciones constructivas los finan-

ciamientos se otorgan desde un mínimo de mil pesos cubanos (42 dólares o CUC). De solicitarse el préstamo para la adquisición de bienes comercializados en pesos convertibles, su otorgamiento se hará en pesos cubanos considerando la tasa vigente en las casas de cambio. Legalmente, no se establece un límite máximo para ninguno de los créditos. El monto y plazo de los préstamos se acuerda entre las partes según la actividad a financiar y las garantías propuestas, dentro de los parámetros anteriormente definidos y fijándose los compromisos del prestamista y prestatario mediante la firma de contrato (Ministerio de Justicia, 2011).

Los solicitantes del crédito para inversiones o capital de trabajo deben llenar un modelo donde se especifique la factibilidad del negocio, los ingresos estimados, el mercado potencial, así como las garantías. También deben presentar la licencia de la actividad que realizan, su inscripción en el Registro de Contribuyentes y el último comprobante del pago de los impuestos (en los casos de los negocios ya existentes). Los Comités de Crédito de cada banco a nivel de sucursal, de provincia y de las oficinas centrales, tienen los rangos de decisión en dependencia del monto demandado. El préstamo se otorga en varios tramos, de tal forma que el banco puede ir observando, mediante visitas al lugar, que los fondos se utilizan en el propósito convenido. De producirse algún incumplimiento en la fecha de los pagos pactados, se aplicará al deudor una tasa de interés por mora sobre el importe de cada plazo pendiente. En caso de incumplimientos reiterados, la institución financiera adoptará las medidas legales de acuerdo a las garantías definidas en el contrato (Ministerio de Justicia, 2011).

Las tasas de interés de los créditos se fijan sumando un margen, aprobado por el Banco Central, a las tasas de interés de los depósitos a plazo fijo en pesos cubanos. Las tasas de interés anuales de los depósitos a plazo fijo van desde un 4 por ciento para el plazo de un año hasta un 6,50 por ciento para un depósito por cinco años. Los márgenes aprobados dependen del propósito del crédito y tienen un rango dentro del cual pueden moverse los bancos de acuerdo a los análisis de riesgo realizados. En una base anual, estos son los márgenes: capital de trabajo o inversión hasta un año: 1 por ciento ±0,5 por ciento; capital de trabajo o inversión superiores a un año: 1,5 por ciento ±1 por ciento; compra de materiales de construcción o pago del servicio de manos de obra: 0,25 por ciento por ciento; bienes duraderos y para el consumo: 2 por ciento ±1 por ciento; el recargo por mora no podrá exceder el 4 por ciento (Ministerio de Justicia, 2011).

Por tanto, la tasa de interés más alta sería para un préstamo para una inversión de cinco años: un 9 por ciento (6,50+1,5+1) en el caso de que el

banco la considere de mayor riesgo. La tasa de interés más baja sería para un préstamo a un año para compra de materiales de la construcción: un 4,25 por ciento (4+0,25). Durante los primeros dos años a los usufructuarios de la se les aplica la tasa de interés mínima para capital de trabajo e inversión, que sería 4,5 por ciento (4+0,5) (Ministerio de Justicia, 2011).

Como garantías a estos préstamos podrán constituirse las siguientes opciones: a) depósitos bancarios del propio solicitante o de terceros; b) fianzas solidarias (compromiso jurídico de terceros de pagar el monto del préstamo si el solicitante no puede hacerlo), en cuyo caso se exigirán al menos dos fiadores; estas fianzas pueden ser concedidas por personas naturales, instituciones financieras o empresas de seguros; c) retribuciones o ingresos personales presentes o futuros; d) letras de cambio o pagarés avalados por una institución financiera; e) bienes muebles; f) hipotecas de viviendas ubicadas en zonas de descanso o veraneo, así como solares yermos; y g) las Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS) pueden actuar como garantes de sus miembros. Todas estas garantías podrán ser objeto de embargo o medida cautelar o asegurativa. Todavía no están creados los mecanismos para la utilización de las garantías de la d) a la g), los bancos tienen 90 días para ello (Ministerio de Justicia, 2011).

Las regulaciones establecen que no pueden ofrecerse como garantías el inmueble que constituya la vivienda permanente; los bienes de propiedad personal del deudor de uso imprescindible para la vida doméstica; las pensiones alimenticias; las de los productores agrícolas privados; las pensiones de la seguridad social**,** y los bienes del patrimonio de empresas e instituciones estatales, con excepción de los recursos financieros. Además, se dice que serán inembargables dos tercios de los salarios (Ministerio de Justicia, 2011).

A partir del 20 de diciembre de 2011 el Banco Metropolitano, el BANDEC y el Banco Popular de Ahorro podrán, además, abrir cuentas corrientes en pesos cubanos o pesos convertibles a favor de los productores agrícolas privados, cuentapropistas y microempresarios (junto a las otras formas no estatales que en el futuro se autoricen). De hecho, la apertura de una cuenta corriente se convierte en obligatoria para los negocios con ingresos brutos anuales superiores a 50 mil pesos cubanos o su equivalente en pesos convertibles (2.083 dólares) (Ministerio de Justicia, 2011).

El sector no estatal puede utilizar, además del dinero en efectivo, los siguientes instrumentos de pago: transferencia bancaria; cheque; orden de cobro; tarjeta débito o crédito; carta de crédito local; letra de cambio; pagaré, y otros que se utilicen en la práctica bancaria (ver Ministerio de

Justicia, 2011; Leyva, 2011, y el sitio web del Banco Central, www.bc.gov.cu).

Las informaciones reportadas por los bancos cubanos sobre el primer mes de ejecución de las medidas indicaban que habían procesado más de 4 mil solicitudes. Se habían otorgado ya más de 850 créditos por un valor total superior a 6 millones de pesos cubanos, lo que arroja un saldo promedio de crédito de 7 mil pesos por persona. Más del 90 por ciento de los créditos otorgados se concentraba en el financiamiento para materiales de construcción.[4]

Antes de la publicación de la *Gaceta Oficial* 40 en noviembre de 2011 ya venía realizándose una ampliación del crédito a los productores agrícolas privados a partir del nuevo proceso de entrega de tierras ociosas en usufructo.[5] El Banco de Crédito y Comercio (BANDEC), con 203 sucursales en todo el país, ha sido el principal encargado de expandir el crédito a los productores agrícolas privados. A mediados de 2011 BANDEC informó que contaba con una cartera de 13 mil productores agrícolas, la cual creció un 84 por ciento en 2010 en comparación con 2009, y un 11,3 por ciento en marzo de 2011 en relación con diciembre de 2010. BANDEC reporta que estos volúmenes todavía no son representativos de la cartera total de financiamiento del banco, pues sólo llegan al 3 por ciento del valor total de créditos otorgados por BANDEC.

Características particulares del crédito para los productores agrícolas privados

El propósito de estos créditos es para apoyar el capital de trabajo en el período de la siembra y la recolección de los cultivos, así como la producción pecuaria (gastos de adquisición del ganado y la atención de la masa), y la compra de insumos e inversiones en instalaciones y obras necesarias para el mantenimiento y aprovechamiento de la y el desarrollo de cultivos permanentes. El banco no da crédito para el desmonte de marabú, sino que se brinda el crédito en base a una cosecha futura viable que funcione como garantía (Ministerio de Justicia, 2011).

Antes de dar el crédito se visita la finca, se evalúa el terreno con ingenieros agrónomos y pecuarios que asesoran a los economistas y financistas de las sucursales. Los trámites pueden demorar entre 7 y 21 días, en dependencia del monto solicitado. En el transcurso de un ciclo productivo

4. Información reportada en el espacio de la Mesa Redonda de la Televisión Cubana en enero de 2012.

5. Hasta 31 de enero del 2012 se han beneficiado 161.207 personas naturales con la entrega de s en usufructo (a partir del Decreto Ley 259; ver Ministerio de Justicia 2008).

pueden hacerse visitas de comprobación aleatorias para ver si realmente el dinero prestado se está utilizando correctamente. Si se encuentra alguna irregularidad el crédito puede ser suspendido, restringido o se puede cobrar antes de tiempo (Ministerio de Justicia, 2011).

El Banco Central decidió que los créditos que se otorguen durante los dos primeros años del usufructo a los campesinos individuales devengarán las tasas mínimas de interés dentro del rango fijado; actualmente es de 4,5 por ciento. Se ha creado esta facilidad para quienes comienzan la entrada en explotación de sus áreas (Ministerio de Justicia, 2011).

La principal garantía es el valor de la producción que va a obtenerse y, en caso de alguna afectación, la indemnización que paga el seguro por ésta. El productor debe tener una línea de seguro, que en caso de cualquier siniestro, garantice el pago del dinero prestado (esta práctica ya se utilizaba en los créditos agrícolas). En caso de incumplimiento BANDEC expresa que se busca una renegociación de la deuda, que de no fructificar puede terminar en los tribunales. BANDEC indica que, hasta el momento, sólo presenta una tasa de morosidad del 1 por ciento sobre este tipo de crédito. Otras garantías quedan suscritas en las nuevas regulaciones que se comentaron en la sección resumen del marco regulatorio para los nuevos créditos y servicios financieros (Tamayo, 2011).

La concesión de créditos a personas naturales ha navegado por corrientes distintas luego de su implementación en diciembre de 2011. En el primer semestre de 2012 el sistema bancario cubano concedió 49900 créditos a particulares por un monto total de 347 millones de pesos (unos 14 millones de dólares). En su mayoría estos créditos fueron concedidos para operaciones relacionadas con la construcción y reparación de viviendas. Solo unas 7 mil solicitudes correspondieron a agricultores privados y de ellas apenas unas 79 buscaban préstamos para comprar implementos destinados a la labor agrícola. Las autoridades bancarias consideran “discreta” la cifra de créditos solicitados por los trabajadores autónomos y “se revisan los requisitos exigidos por las instituciones bancarias a este sector de la economía”, según informaciones públicas. Con esto se intenta flexibilizar las trabas que han producido un despegue moderado de los nuevos créditos.

Apertura a las microfinanzas en Cuba: Beneficios, fortalezas y debilidades

Es posible distinguir un grupo de beneficios que conlleva la apertura actual a las microfinanzas en Cuba. Asimismo, al contrastar las características del nuevo marco regulatorio propuesto con las tendencias internacionales en microfinanzas, también es factible identificar un grupo de fortalezas y debilidades.

Hasta el momento, el capital para los negocios privados en Cuba había tenido como procedencia el ahorro de los propios emprendedores, las remesas desde el exterior, y recursos que se mueven por vía de las finanzas informales. La apertura actual del crédito desde la banca estatal permite sumar nuevos recursos a disposición de los emprendimientos privados. Dado que los bancos están más capacitados para seleccionar los proyectos de mayor rentabilidad y menor riesgo, la nueva política financiera promueve una mayor eficiencia en la asignación de los recursos temporalmente libres en la economía. Las finanzas informales (préstamo de un familiar, amigo u otra persona) seguirán existiendo, pero con las nuevas medidas se crean canales financieros institucionalizados que podrían evitar una proliferación de las finanzas informales, en caso de que los bancos logren alcanzar una cobertura adecuada dentro del sector.

Un beneficio inmediato de la apertura actual del crédito, estaría en el impacto favorable en la construcción y reparación de viviendas, ayudando a paliar parcialmente los grandes problemas del fondo habitacional en la isla. En lo adelante, cuando la capacidad financiera del país permita extender estos créditos hacia los bienes de consumo y la compra de casas, los efectos sobre la demanda interna serían mayores.[6] De esta forma, irá aumentando el potencial del mercado interno, espoleado por el crédito como dinamizador del crecimiento económico. Los ingresos de familias rurales y urbanas se incrementarán por encima de los insuficientes salarios y subsidios estatales, gracias a los nuevos emprendimientos que se vean favorecidos con el microcrédito.

No obstante, en un inicio es de esperar que no se logre una suficiente cobertura de los servicios microfinancieros. Varios factores atentan contra este objetivo. La banca cubana tiene poca experiencia en microcrédito, en general; está acostumbrada a trabajar con empresas estatales y dentro de

6. El desarrollo del crédito para casas (hipotecario) requerirá otros análisis y cambios en la legislación.

los parámetros convencionales para el análisis de factibilidad de los créditos. Por otra parte, la propia población tiene una baja cultura financiera y requiere tiempo para entender los requerimientos, procedimientos y garantías asociados a los microcréditos. Ambas partes, prestamista y prestatario, necesitan un período de aprendizaje, en el que se reconocerán mutuamente y calibrarán las potencialidades de la nueva política financiera.

Otro factor de debilidad radica en la atrasada infraestructura de telecomunicaciones cubana que pone obstáculos en la utilización de tecnologías que reduzcan costos, agilicen los procedimientos, y aumenten el acceso a los servicios microfinancieros. Los bancos cubanos se encuentran ya cerca de su nivel potencial para atender los servicios existentes, que por demás cuentan con un bajo soporte de las alternativas de banca *online*, *telebanca*, tarjetas magnéticas y cajeros automáticos. En los años noventa el sistema bancario avanzó más en la información y conectividad hacia adentro (entre las oficinas centrales de los diferentes bancos, la comunicación con las sucursales y con el Banco Central), pero los servicios a sus clientes todavía dependen en gran medida de la presencia física en la ventanilla, a pesar de algunos progresos alcanzados.[7] Es de esperar, por tanto, que se formen "cuellos de botella" en la provisión de los nuevos servicios financieros.

Una fortaleza es que los microcréditos están naciendo en Cuba desde el propio sistema bancario, el cual tiene posibilidades de ofrecer múltiples servicios microfinancieros, como la apertura de cuentas corrientes, la utilización de instrumentos de pago bancarios, la recepción de remesas, entre otros que pudieran potenciarse.

La facilidad de que el sector no estatal pueda abrir cuentas corrientes y manejar todos los instrumentos de pago que se utilizan en la práctica bancaria, tiene un grupo de efectos positivos. Se reduce el riesgo de manejar y acumular excesivos volúmenes de efectivo, y en general, contribuye a disminuir los costos operacionales de microempresarios y productores agrícolas. Por vía bancaria éstos podrán pagar sus obligaciones tributarias, contribuciones a la seguridad social, servicios de electricidad, teléfono, gas, agua, y otros servicios. Empezarían a ser viables financieramente sus vínculos con el sector empresarial e institucional estatal y la formación de cadenas de valor. Las autoridades fiscales también se benefician, pues la bancarización del sector no estatal facilita el

7. La automatización e informatización del sistema bancario cubano en realidad parece haberse detenido al menos en el último lustro.

control de la legalidad, en especial, contribuye a reducir la evasión de impuestos.

Comenzar desde la banca ayudaría a favorecer las economías de escala y disminuir de esta manera los costos de las instituciones financieras en la provisión del microcrédito. Sin embargo, por otro lado, la poca experiencia previa de la banca cubana y la débil infraestructura en telecomunicaciones, podría actuar en sentido contrario sobre los costos. Este efecto no se reflejaría en las tasas de interés (controladas por el Banco Central), pero sí en la rentabilidad y sostenibilidad del microcrédito, implicando subsidios (explícitos o encubiertos). El Banco Central ha definido márgenes financieros bajos (entre 0,25 por ciento y 2,5 por ciento sobre las tasas de interés de los depósitos), los cuales podrían no cubrir los costos en la provisión de los nuevos servicios financieros. La ausencia de competencia desde ONGs y otras posibles OMFs, no incentivará a los tres bancos estatales a buscar las opciones más eficientes y creativas para reducir costos y aplicar nuevas tecnologías.[8] Todo esto, sumado a la falta de claridad del papel de la banca pública (equilibrio entre función social y rentabilidad financiera), tiene el riesgo de llevar al microcrédito cubano a convertirse en un sistema altamente subsidiado e insostenible.

Para la reducción de costos y ampliación de la cobertura es vital abrir el sector de microcrédito a la colaboración internacional, y de existir interés, a la inversión extranjera.[9] La colaboración y/o inversión extranjera contribuiría a promover la utilización de tecnologías como corresponsales bancarios, sucursales satélites y banca móvil, además de suministrar financiamiento para la formación de capacidades y para el incremento de los propios fondos disponibles para los créditos, como ha ocurrido en Latinoamérica. Se deben estudiar experiencias internacionales, como las de Bolivia y Perú en América Latina, y sería favorable un acercamiento a la Corporación Andina de Fomento (CAF) como institución regional, la cual viene organizando seminarios y publicando reportes sobre el estado de las microfinanzas en la región.

---

8. Una opción a estudiar, para diversificar la oferta y competencia en la provisión de microcrédito, son las cooperativas de crédito que pudieran formarse a partir de actividades no estatales con resultados satisfactorios y que decidan unificar sus recursos para invertirlos en otros negocios en calidad de préstamo. Todo esto dentro de un esquema regulado por la Superintendencia del Banco Central.

9. Las agencias de colaboración internacional han mostrado interés y presentado ya proyectos para contribuir al microcrédito en Cuba, entre ellas la Agencia Española para la Colaboración Internacional al Desarrollo (AECID), sin lograr una respuesta satisfactoria de las autoridades cubanas.

El sistema bancario no puede asumir por sí solo la promoción y el desarrollo de las microfinanzas. Es imprescindible la conformación de alianzas estratégicas que incluyan a los gobiernos municipales y provinciales, las empresas regionales, y hasta universidades y centros de estudios que pudieran activar incubadoras de microempresas. Las instituciones locales servirían como garantes, contribuirían a la selección de los mejores proyectos, ayudarían a identificar las necesidades financieras locales y propondrían servicios de microfinanzas más a la medida. En el sector agrícola las potencialidades podrían ser mayores dada la experiencia previa que tienen los campesinos en el manejo del crédito a través de las Cooperativas de Crédito y Servicios y otros programas que ya venían funcionando, algunos de ellos con ayuda internacional. No descuidar el microcrédito rural es transcendental por la importancia que el despegue de la agricultura tiene para la economía del país y la reforma en curso.

La Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba (ANEC) ya se vislumbra como un actor clave para auxiliar en el necesario proceso de aprendizaje mediante cursos y asesoramiento a microempresarios, al que podrían sumarse otras instituciones. El proyecto FRIDEL (Fondo Rotatorio de Apoyo a Iniciativas de Desarrollo Económico Local) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), vigente en Cuba desde hace algunos años, y el proyecto gubernamental para apoyar la iniciativa municipal, son puntos de partida que pudieran explotarse para la conformación de alianzas estratégicas, ahora con la ventaja de poder incluir el microcrédito hacia el sector no estatal como elemento clave para el desarrollo local.

El sistema financiero cubano, en alianza con actores locales y contrapartes extranjeras, necesita también desarrollar productos para diversificar los servicios microfinancieros. Los microseguros, el *microleasing* y el aprovechamiento de las remesas externas podrían ser algunas alternativas a estudiar.

Otra fortaleza en el caso cubano, es que, el analfabetismo y la carencia de documentos de identidad no serían un problema para el acceso del microcrédito a todos los segmentos de la población, como sucede en una parte de América Latina. Los problemas de inseguridad para el transporte de valores hacia zonas rurales y más pobres también tendrían una menor incidencia en el caso cubano.

Una debilidad que no se puede obviar en el desarrollo de todos los posibles proyectos para expandir las microfinanzas en Cuba es la dualidad monetaria y las regulaciones (segmentaciones) que entorpecen el acceso de los microempresarios y productores agrícolas a importaciones e insumos fundamentales, lo cual reduce las necesidades que pueden ser cubier-

tas con los microcréditos. Además, existe el riesgo de no contar con suficientes fondos, dada la crisis financiera doméstica y la propia dualidad monetaria que dificulta la captación de recursos externos en divisas para otorgar créditos en pesos cubanos. Aún cuando los bancos individualmente cuenten con ahorros en pesos cubanos para prestar (multiplicar el dinero), desde el punto de vista macroeconómico la emisión (secundaria) de pesos cubanos requiere de un respaldo productivo y de divisas internacionales, los cuales marcarían los verdaderos límites de la expansión del microcrédito.

El microcrédito también estará coartado por todas las insuficiencias del ambiente de negocios en que trabaja el sector de trabajadores por cuenta propia y microempresas. El emergente sector privado ha venido operando sin la existencia de un mercado de insumos mayorista y sin permisos para efectuar importaciones. Tienen que acudir a los mercados minoristas estatales con altos costos y con una oferta inestable. La lista permitida es muy específica y restringida a 181 tipos de licencias en actividades de bajo valor agregado. No existe un efectivo sistema de vales y facturas en las cadenas de tiendas y tampoco la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT) cuenta con un mecanismo cruzado de chequeo de aprovisionamiento y ventas. La respuesta de la ONAT al poco control que tiene sobre la evasión fiscal ha sido la definición de tipos impositivos altos y un bajo reconocimiento de gastos sobre los ingresos, lo cual incentiva la subdeclaración (Vidal y Pérez, 2010; Díaz, Pastori y Piñeiro 2012).

Finalmente, pero no menos importante, es que se debe prestar una especial atención al tema de la regulación y supervisión bancaria. Al comenzar las microfinanzas en Cuba desde instituciones reguladas financieramente, pues tienen la ventaja de que el sector contará con el control y supervisión necesarios de la Superintendencia del Banco Central, lo cual reduce los riesgos de sobreendeudamiento, y en general, de incorrectos manejos de las carteras crediticias.

La superintendencia del Banco Central de Cuba ha emitido 5 normativas para acompañar la nueva política financiera, que están referidas a la concentración y clasificación de riesgos; a la constitución de reservas legales para contingencias; al otorgamiento, control y recuperación de créditos, así como a normas específicas de información financiera.[10] También se propone un sistema de *credit scoring* tomando en consideración criterios internacionales, aunque éste se encuentra en una fase todavía inicial y sin el apoyo de bases de datos unificadas que proporcionen una más

10. Ver Instrucciones número 9, 10, 11, 12 y 13 de 2011 del Banco Central de Cuba (2011d, 2011e, 2011f, 2011g, 2011h).

efectiva medición del riesgo.[11] Ciertamente se percibe en las autoridades financieras un reconocimiento de la importancia de fortalecer las centrales de riesgo, el *credit scoring* y las normas para la regulación y supervisión del sector.

Comentarios finales

Una de las mayores fortalezas de la apertura actual a las microfinanzas en Cuba es que comienza desde instituciones reguladas (bancos) con posibilidades de ofrecer varios servicios microfinancieros. La mayor debilidad es la poca experiencia de la banca cubana en microfinanzas, lo cual atentará contra la cobertura, los costos y, en general, la sostenibilidad del microcrédito. Un gran esfuerzo en capacitación y aprendizaje tiene por delante la banca cubana y el propio sector no estatal de pequeña escala. Son fundamentales en estos empeños las alianzas que puedan establecerse con actores locales e internacionales, y los aportes de otras instituciones. Tal y como sucede con muchos otros aspectos del proceso de reforma cubana, las nuevas políticas y marcos regulatorios están necesitados de un proceso de aprendizaje. En la medida en que se vayan superando los retos y debilidades, la nueva política financiera ciertamente ampliará los márgenes de holgura de actores no estatales y tenderá a fortalecer el mercado interno, con favorables impactos de las microfinanzas en la promoción del sector agroalimentario, el desarrollo local y el bienestar de las familias.

11. Ver Carta Circular número 4 del 2011 del Banco Central de Cuba (2011a).

6
Hacia una nueva fiscalidad en Cuba

Saira Pons

Introducción

El sistema fiscal resulta muy peculiar, debido al predominio de empresas estatales en toda la economía y a la existencia de un sistema centralizado de planificación nacional. Este norma a nivel empresarial no solo las cantidades a producir y los recursos disponibles para ello, sino además los precios de comercialización y en la práctica las entidades con las cuales comercializar. Por ello, aun cuando suelen utilizarse los mismos términos para describir la fiscalidad (sistema tributario, carga fiscal, gasto público, presupuesto y otros), estos en realidad tienen implicaciones muy diferentes a las de una economía de mercado.

En economías de planificación centralizada, las funciones de asignación, distribución y estabilización,[1] que comúnmente son atribuidas a la política fiscal, quedan subsumidas ante las orientaciones del Plan.[2] En

1. La *función de asignación* se refiere al impacto que tiene la política fiscal sobre los niveles de inversión en los diferentes sectores económicos y por ende en la localización de los recursos productivos (trabajo, capital, etc.) en la economía. La *función de distribución* se refiere a la distribución del ingreso entre los diferentes estratos de la población. La *función de estabilización* alude a la estabilización del ciclo económico. Esta división hipotética de la Política Fiscal fue propuesta por Musgrave (1959).

tales economías, imponer un impuesto sobre la renta del 75 por ciento (como era el caso de Checoslovaquia antes de la reforma) no necesariamente implica una afectación en los niveles de inversión y producción, al menos a corto plazo, pues las empresas están obligadas a cumplir con el Plan aun cuando esto implique una pérdida financiera. En realidad, las utilidades después de impuestos pierden importancia, pues pueden ser tomadas por el Estado de la misma forma en que este cubre las pérdidas. Incluso cuando algunas ganancias permanecen en la empresa, no pueden ser utilizadas libremente porque los gastos tienen que estar aprobados en el Plan.

Asimismo, en lo referente a la distribución del ingreso, el sistema impositivo pierde importancia ante el control directo del gobierno, quien puede optar por variar el impuesto sobre la renta personal, o cambiar directamente los salarios y los precios de los bienes de consumo. Además, suelen ser recurrentes la provisión gratuita de servicios y el racionamiento del consumo.

En el ciclo económico no son significativos los impulsos expansivos (o contractivos) provenientes de las políticas fiscal y monetaria, ya que la oferta no es capaz de responder dinámicamente a la demanda, porque existe un estricto control sobre la desaparición, creación y entrada de nuevas empresas y producciones. Por otro lado, como el gobierno controla la asignación y distribución de los recursos directamente, los impuestos no constituyen el sustento fundamental de las operaciones del gobierno. El presupuesto estatal pierde importancia y su frontera con el presupuesto empresarial se hace difusa. El gobierno puede ordenar sistemáticamente la venta de bienes y servicios a precios por encima o por debajo del valor de mercado, generando una serie de impuestos o subsidios implícitos, que no aparecen en el presupuesto público. Esto hace que el sistema tributario se convierta en un mecanismo formal con motivos meramente contables.

En Cuba el sistema tributario llegó a desactivarse por completo en 1967,[3] año en el cual también se dejó de elaborar el Presupuesto del Estado. Posteriormente, la introducción paulatina de diversas formas no estatales (cooperativas, trabajadores por cuenta propia, y empresas extranjeras), marcó la necesidad de ir implementando algunas figuras

2. El modelo de funcionamiento económico desarrollado en Cuba después del triunfo de la Revolución en 1959—y aún vigente en gran medida—tomó como referencia la experiencia de los entonces países socialistas de Europa del Este. Una descripción interesante de la fiscalidad en este tipo de economías (antes y durante la reforma) puede ser encontrada en Gordon (1994).

3. Ver Ley 1213 de 1967.

impositivas dispersas en la década de los ochenta y luego una reforma integral del sistema tributario a inicios de los noventa.[4] Actualmente, una nueva oleada de cambios dirigidos a actualizar el modelo económico cubano y que incluye un aumento notable del peso de la propiedad no estatal y de la descentralización en la toma de decisiones, nos trae de vuelta a una revisión del sistema fiscal y tributario, que hasta el momento se ha materializado en la Ley 113 de 2012.

Este capítulo evalúa el alcance de los recientes cambios en el sistema tributario cubano, así como su coherencia con las necesidades de desarrollo del país y las actuales condiciones socio-económicas e institucionales, considerando que el impacto real del sistema tributario depende, en primer lugar, de los grados de libertad con que las empresas puedan tomar decisiones. Se hace particular énfasis en el régimen para "cuentapropistas", que es uno de los pocos sectores en los que el nivel de producción y precios son determinados libremente (sin intervención del Plan), y por ende, uno de los pocos en donde se puede verificar el efecto de los impuestos.

Este capítulo está estructurado en tres partes: la primera presenta las características generales de la fiscalidad en Cuba y los cambios introducidos con la nueva Ley Tributaria; la segunda aborda todo lo concerniente al régimen especial para pequeñas empresas; y la tercera plantea los principales retos a corto y mediano plazo.

Características básicas y transformaciones recientes del sistema fiscal cubano

De acuerdo a cifras oficiales, los ingresos públicos representan alrededor del 66 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) cubano, uno de los porcentajes más elevados del mundo, si se considera que como promedio, los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (que son los de más alto porcentaje), apenas alcanzan el 45 por ciento. En el caso de Cuba el análisis de esta cifra tiene un significado diferente, pues aunque señala la capacidad financiera del gobierno en términos de presupuesto, no supone límite alguno a sus niveles de actividad e influencia real.

4. Ver Ley 29/1980 y Ley 73/1994, analizadas en Díaz de Villegas (2009), Cabañas (2007) y Suero (2004).

La estructura de los ingresos al presupuesto tiene un sesgo a favor de los aportes no tributarios, como lo es la renta empresarial que le corresponde al Estado en su condición de propietario, así como otros ingresos extraordinarios por diferenciales de precios. En 2011 estos aportes representaron el 26 por ciento del PIB, más de la tercera parte del total de ingresos, (Tabla 6-1). Este tipo de estructura suele ser muy criticada a nivel internacional, porque debilita la institucionalidad fiscal al no promover una mayor transparencia en el manejo de las finanzas públicas. En teoría, una mayor dependencia de los aportes de origen tributario, especialmente los impuestos directos, podría inducir a una mayor sistematicidad en las rendiciones de cuentas de los diferentes niveles del gobierno, que necesitarían la confianza y el compromiso de los contribuyentes. Sin embargo, en el caso cubano, de nada serviría una disminución de los aportes no tributarios a favor de los tributarios, si estos últimos continúan siendo determinados por variables que son controladas por el Estado.

En realidad, más del 90 por ciento de la recaudación por impuestos directos proviene de empresas estatales con poca autonomía en la toma de decisiones y por lo tanto el grueso de esta recaudación es determinado por el propio sistema de planificación. Por ejemplo, la recaudación del impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo y la contribución a la seguridad social, que representan el 10 por ciento y 7 por ciento del total de ingresos respectivamente, está condicionada por el fondo de salario aprobado en Plan. También lo está la recaudación del impuesto sobre la renta, que representa el 9 por ciento de los ingresos públicos e influyen en el plan de producción y los precios establecidos centralmente. Por supuesto, esto no significa que no exista incertidumbre, o que el Estado tenga un control perfecto sobre la recaudación de los impuestos directos, ya que en ello también influyen los *shocks* provenientes de la demanda externa y los frecuentes e impredecibles incumplimientos de los planes de producción internos.

La recaudación del impuesto sobre ingresos personales, que es aplicado a cuentapropistas, campesinos privados y otros, en 2011 aún representaba tan solo el 2 por ciento del total de ingresos. Los impuestos indirectos también tienen un peso importante en la estructura de la recaudación, pues representan el 31 por ciento del total de ingresos, el 20 por ciento del PIB, muy por encima de la media mundial. Este impuesto cubre una amplia base imponible y suele presentar menores tasas de evasión, aunque es menos equitativo al no discriminar al contribuyente por su capacidad de pago. Mediante la Ley 113 de 2012 se eroga el impuesto de circulación,[5] quedando de esta manera solo el impuesto sobre ventas y el

especial a productos Más adelante serán desarrolladas las implicaciones de estas obligaciones.

TABLA 6-1. Estructura de los Ingresos en el Presupuesto del Estado (%)

Estructura de los Ingresos en el Presupuesto	% del Total de Ingresos			% PIB
	1996-2001	2002-2010	2011	2011
Ingresos netos totales	100%	100%	100%	66%
Tributarios Indirectos				
Sobre Circulación y Ventas	41	36	27	18
Sobre Servicios	4	4	4	2
Tributarios Directos				
Sobre Utilidades	9	8	9	6
Sobre fuerza de trabajo	5	9	10	7
Sobre ingresos personales	2	1	2	1
Contribución a Seguro Social	8	7	7	4
Otros impuestos y derechos	4	3	2	1
No Tributarios				
Aporte de empresas estatales	14	8	10	7
Otros Ingresos no Tributarios	12	22	30	20
De Capital	-	2	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), Anuario Estadístico de Cuba, varios años.

Hay dos aspectos que añaden complejidad al análisis de la fiscalidad en Cuba: el primero es la existencia de un mecanismo paralelo al presupuesto oficial en pesos, conocido como Cuenta de Financiamiento Central, desde donde se administran todos los recursos en divisas del sector público y se realizan transferencias desde las empresas exportadoras al

5. El impuesto de circulación era una obligación de las empresas mayoristas incluso antes de haber recibido el pago por la venta de los productos, razón por la cual a menudo contribuía a la cadena de impagos de la economía.

resto de la economía según las prioridades del Plan;[6] y el segundo es la abundancia de operaciones cuasifiscales, que son todos aquellos gastos, subsidios e impuestos realizados de forma implícita a través de precios distorsionados, políticas crediticias preferenciales, cadenas de impagos y otras operaciones, que cumplen funciones fiscales aunque no guarden relación con el presupuesto. En una economía "hecha a mano" las posibilidades de realizar operaciones cuasifiscales tienden casi a infinito, si bien el caso más debatido hasta el momento ha sido la imposición de un tipo de cambio sobrevaluado para el sector empresarial.[7]

Las transformaciones que se llevan a cabo actualmente en el ámbito fiscal y tributario responden a un programa de cambios mucho más abarcador, orientado a corregir las distorsiones asociadas a la hipertrofia del Estado. Sin embargo, limitar los poderes de este último, en cuanto al control y administración directa de los recursos financieros de las empresas (sobre todo los recursos en divisas). Esto no será una tarea fácil, debido al entorno macroeconómico en el que los precios relativos están distorsionados, en el que parte importante de la economía depende de transferencias sistemáticas desde el sector exportador y en el que el desarrollo de las instituciones tributarias es realmente primario.

Hasta diciembre de 2012, las transformaciones más importantes que fueron concretadas en este ámbito se resumen en la Ley 113 del Sistema Tributario, que crea determinadas condiciones, o provee al Estado determinados instrumentos para afrontar cambios de mayor envergadura en el futuro.

La nueva ley incorpora 11 tributos con respecto a los enunciados en la Ley 73 de 1994, aunque 5 tributos ya estaban siendo aplicados mediante Resoluciones del Ministerio de Finanzas y Precios. De esta forma, quedan establecidos en total 25 tributos:19 impuestos, 3 contribuciones y 3 tasas.

6. En Cuba circulan internamente dos monedas nacionales: el peso (CUP) y el peso convertible (CUC). En el presupuesto oficial del Estado cubano se registran las contribuciones y gastos realizados en cualquiera de estas dos monedas, utilizando la tasa 1 CUP = 1CUC = 1 USD, que es el tipo de cambio oficial establecido para el sistema empresarial y el gobierno. Este tipo de cambio sobrevaluado impide la existencia de un mercado cambiario al que puedan acudir libremente las empresas e instituciones públicas. Por ello, cuando una entidad cualquiera va a ejecutar un gasto en divisas (el pago de una importación) que ya ha sido aprobado por el presupuesto y/o el plan de la economía, necesita recurrir a una autorización especial de la Cuenta de Financiamiento Central, conocida como Certificado o Capacidad de Liquidez en Divisas (CL), que será otorgada de acuerdo a la disponibilidad central de divisas que en ese momento tenga el país. De esta manera parte importante de las funciones fiscales en realidad son cumplidas mediante el mecanismo de la Cuenta de Financiamiento, aunque por su opacidad deban ser consideradas operaciones *cuasifiscales*.

7. Para un estudio reciente de la cuasifiscalidad en Cuba ver Barceló (2011).

Las transformaciones realizadas en el sector de las empresas estatales van orientadas fundamentalmente a la corrección de algunos elementos que introducían distorsiones y opacidad en la contabilidad, y que afectaban la formación de precios. Tal es el caso de la eliminación del impuesto de circulación, el establecimiento del pago en ambas monedas (CUP y CUC) y la disminución gradual del impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo (poco común en el mundo). No obstante, en esencia, el sistema tributario en esta esfera continúa siendo un mecanismo formal, que no impacta las decisiones de los agentes, pues esta función sigue siendo asumida por la Planificación. Tampoco determina el comportamiento del gobierno, que continúa teniendo fuentes de financiamiento alternativas, principalmente por medio de la cuasifiscalidad y el control directo de los recursos.

Asimismo, la introducción de una contribución para el desarrollo local pudiera disminuir el grado de dependencia del presupuesto central, y generar incentivos para que desde las administraciones locales se promueva el crecimiento productivo. Sin embargo, en la práctica la descentralización financiera no es suficiente en modelos como el cubano porque la oferta no reacciona de forma flexible a la demanda. El hecho de que la localidad tenga recursos en moneda nacional (CUP y CUC) no quiere decir que deje de depender del sistema de importación centralizado o de la producción nacional sujeta en su mayoría a la planificación, sin mencionar las actuales restricciones en términos de la convertibilidad de la moneda nacional a divisas.

En el caso de las empresas extranjeras, en realidad el régimen tributario varía poco. Se mantienen los beneficios fiscales comprendidos en la Ley 77 de Inversión Extranjera y hay una pequeña variación de tasas para los contratos de administración y producción cooperada. Sin embargo, la ausencia de una norma o reglamento específico para este tipo de empresas, unido a la forma enrevesada de redacción de la ley y a las dificultades para obtener asesoría, han sembrado cierta inquietud en los inversionistas.

En particular, la gran mayoría de las oficinas de representación comercial, dedicadas exclusivamente a coordinar la relación comercial existente entre su casa matriz y las empresas cubanas, han interpretado que la nueva ley les exige el pago de un impuesto sobre utilidades, algo que ellas por definición no tienen. Error de interpretación del cual se han hecho eco, públicamente, algunos funcionarios del Ministerio de Finanzas y la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT) (Juventud Rebelde, 22/01/2013). Otro grupo importante de interrogantes se refiere a la introducción de un impuesto sobre utilidades para empresas extranjeras sin establecimiento permanente en el territorio nacional; también a la

TABLA 6-2. Resumen de los principales cambios que introduce la Ley 113 del Sistema Tributario

Régimen tributario para empresas estatales y extranjeras
Los sujetos del Impuesto sobre utilidades, que realicen sus operaciones en pesos cubanos (CUP) y pesos convertibles (CUC) o moneda libremente convertible, deben pagar en ambas monedas de forma proporcional a sus ingresos.
Se elimina el impuesto de circulación, permaneciendo el impuesto sobre las ventas (10 por ciento) y el impuesto especial a productos.
El tipo impositivo del Impuesto por la Utilización de la Fuerza de Trabajo disminuye de forma progresiva, conforme a las siguientes reglas: 20 por ciento durante el primer año; 15 por ciento durante el segundo año; 12 por ciento durante el tercer año; 10 por ciento durante el cuarto año; 5 por ciento durante el quinto año y en lo sucesivo.
Se establece una contribución para el desarrollo sostenible de los municipios, que grava los ingresos por la comercialización de bienes o prestación de servicios, que obtengan las empresas, sociedades mercantiles y cooperativas. Se aplica el tipo impositivo que se disponga en la Ley Anual del Presupuesto.
Se amplían los impuestos para la protección del medio ambiente.
Régimen tributario para personas naturales
Se aplica el concepto "residencia" para diferenciar el régimen del impuesto sobre los ingresos personales. Se amplía el concepto de ingreso personal. Se establece una nueva escala progresiva. Se establece una disposición especial que exime transitoriamente a los salarios (de residentes permanentes), hasta que las condiciones económicas y sociales aconsejen su aplicación.
Se establece un impuesto por la Propiedad de las Viviendas y Solares Yermos, cuyo pago también queda suspendido de forma transitoria, hasta que las condiciones económicas y sociales aconsejen su aplicación.
Se actualiza y formaliza el nuevo régimen tributario para cuentapropistas, que venía siendo aplicado mediante resolución desde 2010.
Regímenes Especiales
Se establecen determinados estímulos fiscales para el sector agropecuario y cooperativo no agropecuario.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley No. 113 del Sistema Tributario (República de Cuba, 2012).

declaración y pago del impuesto sobre ingresos personales en el caso de personas naturales sin residencia permanente y sin oficinas de representación, entre otras.

Antes de la publicación de la nueva Ley Tributaria, una encuesta realizada a empresarios y agregados comerciales de la Unión Europea había revelado que el régimen impositivo era considerado un elemento neutral (ni una limitación, ni un atractivo) en la percepción de Cuba como plaza

de inversión (CEEC, 2012), si bien se manifestó un gran descontento con el régimen laboral y con el hecho de que había una especie de impuesto implícito de alrededor del 95 por ciento sobre el salario que la empresa extranjera pagaba por cada trabajador.[8] Con las nuevas regulaciones, aumenta considerablemente el impuesto que los trabajadores deben pagar directamente por concepto de ingresos personales; específicamente, por las gratificaciones que la empresa extranjera pagaba de forma adicional para estimular el trabajo. Esta es una obligación que no recae sobre la empresa, sino sobre el trabajador, sin embargo afecta muy significativamente el objetivo que perseguía la empresa al entregar dicha gratificación, restándole nuevamente capacidad para controlar de alguna forma la política laboral. Esta probablemente sea la regulación de mayor impacto para las empresas extranjeras.

Del lado del trabajador podría decirse que existe un descontento general con la escala del impuesto sobre los ingresos personales, que se considera demasiado gravosa dado el costo de la vida en Cuba. Esto afecta en especial la capitalización del sector por cuenta propia, tema que abordaremos con más detalle en las siguientes secciones.

Bajo una perspectiva general, podría decirse que la nueva ley tributaria produce un acercamiento técnico del sistema tributario cubano a las tendencias internacionales: se preparan condiciones para que los impuestos sobre ingresos personales asuman un rol más significativo en la estructura de ingresos del Estado, lo cual podría contribuir en la formación de un nuevo contrato social; se establecen beneficios fiscales para la promoción de determinados sectores y formas de organización; y se flexibiliza la determinación de las tasas y otros aspectos que serán actualizados cada año mediante la Ley Anual del Presupuesto. Las transformaciones más complejas, no obstante, trascienden los aspectos técnicos. Tal es el caso del desarrollo de la institucionalidad tributaria, tanto del lado del contribuyente como de la administración; el cambio en el modelo de funcionamiento económico hacia una mayor autonomía empresarial, y la reducción de la cuasifiscalidad.

8. En Cuba las empresas extranjeras no pueden contratar fuerza de trabajo directamente, sino a través de agencias empleadoras estatales como ACOREC S.A. y Palco. La empresa extranjera paga a la agencia empleadora una tarifa (salario) estandarizada por cada trabajador en moneda convertible (CUC), y la agencia entrega al trabajador un salario en pesos (CUP) que, valorado a una tasa 1CUC =24CUP, representa alrededor del 5 por ciento de lo que originalmente pagaron por él. Esto implica que el empresario extranjero tenga que pagar una gratificación adicional directamente al trabajador, para poder influir en su motivación y empeño en el trabajo.

Tributación en pequeñas empresas

Existen al menos cinco aspectos que determinan la fiscalidad en pequeñas empresas, estos son: 1) la gran cantidad de contribuyentes involucrados; 2) su bajo nivel educativo; 3) su deficiente nivel organizativo; 4) la imposibilidad de imponerle prácticas contables rigurosas, y 5) su tendencia a operar en la economía informal (González, 2006).

Estas características hacen difícil la efectiva aplicación de las normas generales tributarias a los pequeños contribuyentes. Por un lado, son muy numerosos y difíciles de controlar. Por otro, los ingresos potenciales que se obtendrían de la aplicación de la normativa tributaria general son reducidos, lo que significaría dedicar importantes recursos por parte de la administración tributaria a su control para obtener unos pobres resultados en términos de recaudación. Finalmente, su capacidad de cumplimiento de la normativa contable y fiscal es limitada. Por estas razones han surgido regímenes simplificados de tributación, cuyos objetivos son la asunción por parte de estas empresas de responsabilidades tributarias (por pequeñas que sean), el aumento de su concienciación tributaria y la reducción de la informalidad.

En Cuba, el primer régimen tributario aplicado a *cuentapropistas*[9] fue aprobado en septiembre de 1993, como respuesta a la expansión de esta forma de propiedad en la economía nacional. Constaba de dos elementos fundamentales: 1) El pago de una cuota fija mensual por cada tipo de actividad, que decidía el Consejo de Administración Municipal de forma descentralizada tomando como base una cuota mínima regulada para cada oficio; 2) El pago de un impuesto progresivo sobre los ingresos netos personales al finalizar el año fiscal en Declaración Jurada. Para el cálculo de los ingresos netos se estableció un porcentaje estandarizado de gastos deducibles del 10 por ciento, siendo aplicable de forma homogénea a todas las actividades.

La extrema simpleza y la rigidez de este sistema, si bien suponía menores costos de aprendizaje y cumplimiento para el contribuyente, así como menores costos para la administración tributaria, constituyeron en la práctica un freno a la formalización de las empresas, dado el carácter inequitativo y discriminador de las estandarizaciones, la alta incidencia fiscal

9. Hasta 2010 el término "trabajador por cuenta propia" fue utilizado para denominar a los trabajadores independientes o empresas unipersonales, a las cuales les estaba prohibido contratar trabajo asalariado. Actualmente también se utiliza para hacer referencia a los propietarios de pequeñas y medianas empresas, pues la legislación cubana no reconoce la existencia de empresas privadas de carácter nacional.

sobre los ingresos netos reales y las pocas ventajas de pertenecer al sector formal.[10]

Un primer elemento en contra era la aplicación homogénea del 10 por ciento de deducción de gastos para el cálculo de la base impositiva, por el cual todas aquellas empresas que tuvieran costos efectivamente superiores tendrían que soportar una mayor incidencia fiscal sobre sus ingresos netos reales, o sea, tasas impositivas efectivas superiores a las tasas oficiales según escala. Podía darse incluso el caso en que la tasa impositiva efectiva fuera superior al 100 por ciento de los ingresos netos reales.[11] De esta manera se discriminaban aquellas actividades de menor valor agregado que constituían la mayoría, por ejemplo la elaboración y venta de alimentos. Esto fomentaba la subdeclaración de los ingresos, desestimulaba el crecimiento de la producción, a la vez que presionaba la subida de los precios.

Por otro lado también se señalaba el carácter regresivo del sistema de cuotas fijas mensuales, que suponía tasas impositivas marginales de más del 100 por ciento para las empresas de más bajos ingresos. Puede tomarse como referencia el caso de los zapateros, para los que la cuota fija mensual a pagar era de 300 pesos. Si en el mejor de los casos estos lograban que sus gastos representaran efectivamente solo el 10 por ciento de sus ingresos brutos, aún así necesitaban ingresar al menos 333 pesos mensuales para poder cubrir la cuota con el 100 por ciento de sus ingresos netos. En 1997, año en que se determinó esta cuota, el salario medio mensual era 206 pesos.

El impacto que tuvieron las pequeñas empresas en la economía durante esos años es complejo de evaluar por falta de datos. Es aún más determinar qué parte de ese comportamiento estuvo explicado por el régimen fiscal y qué parte por decisiones de política completamente exógenas, como lo fue el congelamiento de 37 tipos de licencia en 1999. En síntesis podría decirse que hasta el 2010—período en que inicia la introducción de nuevas figuras impositivas—el régimen tributario se sumó al conjunto amplio de restricciones para el crecimiento del sector cuentapropista. Por ende, no logró promover una cultura del cumplimiento, ni contribuyó al desarrollo de las instituciones de administración tributaria. A la reforma de 2012 se llega casi en la misma situación institucional de 1993, esta vez

10. Ver Ritter (2000).

11. En Ritter (2000) se recalculan las tasas impositivas efectivas como el cociente entre los impuestos pagados según la escala oficial y los ingresos netos reales. Se encuentra que cuando una empresa tiene ingresos brutos superiores a los 66 mil pesos, con costos equivalentes al 60 por ciento de estos ingresos, la tasa impositiva efectiva es 112 por ciento.

con las restricciones adicionales de un mayor desarrollo y consolidación del sector informal, de una mayor desconfianza en los mecanismos oficiales tras tantos momentos de avances y retrocesos en el proceso de aceptación del emprendimiento; además, con la no existencia de impulsos a la demanda que faciliten una expansión de los negocios, el posicionamiento en el mercado de algunos que de una forma u otra lograron llevar adelante sus emprendimientos y con una mayor desigualdad en términos generales.

El nuevo régimen tributario para pequeñas empresas en Cuba

En el año 2008 la situación financiera de Cuba vuelve a deteriorarse. En el ámbito de las finanzas públicas fue necesario un rápido ajuste financiero que devolviera al equilibrio un déficit fiscal de 4.200 millones de pesos (6,9 por ciento del PIB), la proporción más alta desde 1994. En principio el ajuste recayó en el lado del gasto, con una importante reducción de los recursos materiales y humanos que eran empleados en las instituciones públicas, así como recortes en los subsidios y la asistencia social. Mientras que por el lado de los ingresos se ha procurado paulatinamente la ampliación de la base impositiva.

Los cambios que esta vez se realizan en el régimen tributario para cuentapropistas, parecen responder, con un carácter más de mediano y largo plazo, a la visión de una economía donde el sector no estatal sí alcance un peso significativo en la actividad económica y la generación de empleos. Sus principales elementos se resumen a continuación:[12]

- *Impuesto sobre la venta de bienes y servicios. El 10 por ciento sobre el total de los ingresos obtenidos por este concepto.*

- *Impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo, aplicado a las remuneraciones pagadas a partir del sexto trabajador contratado. Al igual que en el régimen aplicado a empresas estatales, esta tasa será del 20 por ciento durante 2013, y se prevé vaya disminuyendo progresivamente hasta alcanzar el 5 por ciento en 2017.*

  Para determinar la base impositiva se define una remuneración mínima progresiva, equivalente al 150 por ciento del salario medio mensual de la provincia si se contrata entre 6 y 10 trabajadores, 200 por ciento del salario medio si se contrata entre 11 y 15 trabajadores, y 300 por ciento si se contrata a más de 15 trabajadores.

- *Contribución a la Seguridad Social. Se aporta el 25 por ciento sobre una base mensual que elige el contribuyente, en una escala que va desde 350 a 2000 pesos.*

12. Ley No.113 del Sistema Tributario (República de Cuba, 2012).

• *Impuesto sobre los Ingresos Personales, mediante Declaración Jurada. Para el cálculo de la base imponible se consideran las siguientes deducciones:*

Un mínimo exento anual de 10 mil CUP.
Una tasa estandarizada para la deducción de gastos, de acuerdo al tipo de actividad que se realice. Actualmente el rango de dicha tasa es entre 10 por ciento y 40 por ciento.
Los pagos por concepto de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles pertenecientes a entidades estatales.
Los tributos pagados asociados a la actividad.
Las contribuciones establecidas legalmente para la restauración y preservación de las zonas donde se desarrolla la actividad.

La escala progresiva a aplicar sobre la base imponible aparece en la.

TABLA 6-3. Impuestos sobre los Ingresos Personales

Ingresos Netos Anuales	Tipo Impositivo (%)
Hasta 10 000,00	15
El exceso de 10 000,00 hasta 20 000,00	20
El exceso de 20 000,00 hasta 30 000,00	30
El exceso de 30 000,00 hasta 50 000,00	40
El exceso de 50 000,00	50

Fuente: Ley No. 113 del Sistema Tributario (República de Cuba, 2012)

A la cuantía que resulte de aplicar la escala progresiva, el trabajador le descuenta el importe que pagó durante el año anterior como cuota mensual anticipada y a cuenta de este tributo. Se bonifica con un 5 por ciento de descuento a quienes paguen anticipadamente el importe establecido.

• *Se establece un grupo de 93 actividades con Régimen Simplificado de tributación, sujeto a la condición de no contratar a más de un trabajador. Este grupo de contribuyentes solo tiene dos obligaciones: el pago de la seguridad social y una cuota fija mensual que determinan los Consejos de Administración Municipal sobre la base del importe mínimo por actividad que establece la legislación.*

Para apoyar el inicio de los negocios, se concede un período de gracia de 3 meses, durante los cuales el cuentapropista solo deberá cumplir con el pago de la contribución a la seguridad social. Aquellos que se reincorporen a la actividad podrán disfrutar de este beneficio siempre que hayan transcurrido 36 meses desde la fecha en que causaron baja como contribuyentes en este sector.

A pesar de los múltiples avances realizados con este nuevo régimen, las encuestas y entrevistas continúan indicando que los emprendedores identifican el pago de los impuestos como una de las principales dificultades para la supervivencia de los negocios en el ámbito legal. Tan solo en La

Habana, más del 50 por ciento de los cuentapropistas tenían atrasos en sus pagos a finales de 2012. Actualmente el aporte de los cuentapropistas representa aproximadamente el 2,4 por ciento del total de ingresos del Estado.

El impuesto sobre las ventas y los servicios es de nueva aplicación en el sector de los cuentapropistas. La tasa aplicada (10 por ciento) coincide con la vigente en la red nacional estatal de comercio minorista y además es homogénea entre productos, lo cual resulta positivo desde el punto de vista de la simplicidad del sistema, los costos de administración y para limitar la evasión.

La promoción de este tipo de impuesto en otras partes del mundo, además de responder a un objetivo de recaudación, se realiza con vistas a promover la formalización de las empresas mediante el conocido mecanismo de poder descontar al final del período el impuesto sobre ventas pagado en el precio de los insumos. Este sistema (más conocido como Impuesto al Valor Agregado [IVA]) hace que las empresas deseen tener un estatus legal que les permita exigir tales descuentos, a la vez que rechazan negociar con aquellas que no estén en condiciones de emitir facturas. De esta manera se suma al conjunto de incentivos institucionales dispuestos para promover la legalidad.En Cuba este impuesto aún no contempla la posibilidad de realizar descuentos, lo que además de inhibir la posibilidad de aprovechar las ventajas asociadas a la formalización, genera el problema de una mayor incidencia fiscal sobre el precio final al consumidor.

Si se analiza de forma integral, cuando el cuentapropista cubano acude a las redes de comercio estatal minorista para adquirir insumos, hacia él se trasladan a través del precio el impuesto sobre las ventas del sector estatal, y otras contribuciones, márgenes e ineficiencias que se acumulan en las estructuras (monopólicas) del Estado. A este costo elevado en la adquisición de los insumos, el cuentapropista adiciona entonces el 10 por ciento del impuesto sobre ventas que él mismo debe pagar, más otras contribuciones y gastos administrativos y de salario, más los amplios márgenes de utilidad que impone una deducción de gastos estandarizada de apenas el 10-40 por ciento de los ingresos. Todo ello sin mencionar aún las múltiples distorsiones derivadas del régimen cambiario. Dicha situación plantea una seria disyuntiva, pues mientras por el lado de la oferta numerosos elementos presionan la subida del precio, por el lado de la demanda la contracción del empleo y el congelamiento de los salarios deja pocas posibilidades para que la población pueda afrontar estos altos precios.

De esta manera, en las condiciones actuales el impuesto sobre ventas contribuye a frenar el crecimiento del sector cuentapropista y de pequeñas empresas, lo que resulta contraproducente también desde el punto de vista de la recaudación, dados los elevados costos de control y monitoreo en este sector. Mientras menos dinámicos sean los volúmenes de venta, menor la base imponible y mayor el costo por peso recaudado.

Por otro lado, sin embargo, podría considerarse que la implementación de este impuesto permite educar a las pequeñas empresas en el cumplimiento de una obligación que sería fundamental si se concretara una expansión del sector privado. En este sentido serían necesarias entonces algunas medidas adicionales que disminuyan la incidencia fiscal sobre el precio final al consumidor, o de lo contrario sería preciso estimular la demanda con mayor dinamismo por la vía de los salarios o los créditos a la población.

El impuesto sobre la fuerza de trabajo responde al objetivo explícito de limitar la concentración de la propiedad en manos privadas y es esta la razón de su alta progresividad. Sin embargo, constituye un contrasentido penalizar la contratación de personal en un momento en el que se reduce el sector público y en el que la escasez de financiamiento, la falta de conocimientos y otras muchas restricciones y barreras a la entrada, dificultan la apertura de nuevos negocios por parte de aquellos que quedan desempleados.

En última instancia, un impuesto elevado sobre la fuerza de trabajo incentiva la contratación ilegal de personal y por ende impide regular las condiciones de trabajo. Aunque es probable que para algunas empresas tomar como referencia el salario medio de la localidad no constituya un gasto excesivo, aun cuando este pueda triplicarse en el último tramo de la escala. Por ejemplo, actualmente en La Habana las cafeterías privadas pagan alrededor de 2 CUC diarios a sus trabajadores, lo que equivaldría a un salario mensual de 1.150 pesos, 2.57 veces el salario medio mensual de la provincia, que es 449 pesos.

El impuesto sobre los ingresos personales es un impuesto sobre las utilidades de los negocios, pero, como ya se ha explicado, la figura del cuentapropista no es considerada una empresa y por ende no puede tributar como tal.

Quizás uno de los elementos más novedosos del nuevo régimen tributario es la introducción de dos umbrales exentos de pago: el primero es una cuantía mínima de 10 mil pesos exentos del pago del impuesto por ingresos personales, y el segundo tres meses de gracia para aquellos que inician un negocio. Sin dudas esto resulta conveniente tanto desde el punto

de vista de los costos de administración- como desde la perspectiva de brindar apoyo al crecimiento de las empresas y reducir su mortalidad en fases iniciales.

Existe, sin embargo, una vasta literatura contraria a este tipo de umbrales, porque promueven la evasión, generan incentivos contrarios al crecimiento y no preparan a las empresas para el enfrentamiento de sus obligaciones (Engelschalk, 2007; Freedman, 2004). A nivel internacional se recomienda que en lugar de exenciones se utilice una escala más amplia y más gradual, que comience con pequeñas tasas para los primeros tramos de ingreso, solo con el objetivo de educar al contribuyente (Engelschalk, 2007; CEPAL, 1993). En este sentido, el diseño progresivo de esta figura en Cuba dio un paso en retroceso, ya que transita de una escala amplia y de pequeñas tasas marginales a una más reducida y con mayores tasas por tramo. Aunque este cambio supone ganancias en términos de eficiencia en la administración (es menos costoso y más redituable), pierde en términos de equidad y promoción del crecimiento.

Un elemento positivo es que hubo cierta flexibilización en la deducción de gastos, que ahora se diferencian por actividades, en una escala que va desde el 10 por ciento al 40 por ciento. Esto reduce la probabilidad de que las tasas impositivas efectivas lleguen a ser superiores al 100 por ciento o se distancien demasiado de las tasas oficiales, aunque el problema no desaparece por completo (Ritter 2010; Díaz y Piñeiro, 2012).

Los porcentajes estandarizados en la deducción de gastos, cuando se establecen en determinados rangos cercanos a las proporciones medias reales, pueden generar incentivos para la reducción de costos y sacar del mercado a las empresas menos eficientes, promoviendo un aumento de la eficiencia en todo el sistema. En el mundo, este tipo de métodos presuntivos se utiliza mucho en el tratamiento a pequeñas empresas, que por lo general tienen menores capacidades en materia contable y tributaria, y para las que resulta relativamente costoso afiliarse a un sistema convencional en el que se deduzcan y justifiquen el 100 por ciento de los gastos mediante registros contables y facturas. En ningún caso, sin embargo, se recomienda anular el sistema convencional o evitar que las pequeñas empresas puedan pasar a este si les resulta conveniente y tienen capacidad para hacerlo. Un motivo para esto es el carácter inequitativo que acompaña a la simpleza de los sistemas presuntivos.

En el contexto cubano las deducciones estándares de gastos han constituido una fuerte limitación incluso para las empresas más exitosas y han terminado promoviendo la evasión. De cualquier manera, la imposición homogénea de un régimen convencional tampoco parecería factible en las condiciones actuales, ni para la administración tributaria, ni para los con-

tribuyentes. Lo más acertado sería permitir que aquellos que puedan justificar el 100 por ciento de sus gastos tomen como base impositiva los ingresos netos reales, aun cuando en principio pueda resultar más costoso para la administración tributaria. Esto fomentaría la utilización de registros, facturas y comprobantes, fortalecería las redes de la economía formal, permitiría una mejor integración de las pequeñas empresas a estas redes, mejoraría el cumplimiento tributario y el crecimiento de las empresas, y fortalecería el sistema fiscal.

Por otro lado, 50 mil CUP anuales es una cifra demasiado pequeña para establecerse como el límite a partir del cual la contribución es el 50 por ciento de los ingresos netos, sobre todo si dicho monto se alcanza con ingresos brutos superiores a los 200 CUC mensuales, lo cual, dado los precios actuales de Cuba, sería insuficiente para sostener un negocio en la mayoría de los casos. Si bien dicha regla se dictó con el objetivo de asegurar la redistribución de los ingresos en la población, probablemente el resultado final sea un incremento importante de la evasión fiscal.

En cuanto al Régimen Simplificado, que consiste en el pago de una cuota fija mensual sin posibilidad de exenciones, se mantiene como desventaja que para pequeños niveles de ingreso dichas cuotas pueden constituir una tasa marginal efectiva del 100 por ciento o más, seguida de tasas marginales del 0 por ciento para mayores niveles de ingreso.[13] Constituye así un régimen en extremo regresivo, que además, no contribuye al proceso de fomentar una cultura tributaria. En este caso, además es recomendable permitir que los contribuyentes transiten a voluntad hacia el régimen general, aunque también habría que valorar desde el punto de vista de la política tributaria qué objetivo es más prioritario: la reducción de los costos de recaudación, o el fomento del emprendimiento, su formalización, o el aprendizaje fiscal.

Incluir a los emprendedores en el Régimen de la Seguridad Social es probablemente el cambio de mayores ventajas. En primer lugar constituye un fuerte incentivo a la formalización de las empresas. En segundo lugar permite la ampliación de la base contributiva a nivel nacional, lo que en el corto plazo podría aliviar las presiones sobre el crecimiento del déficit del sistema de seguridad social, que en los últimos 15 años ha crecido a una tasa promedio del 10 por ciento anual.

13. Los contribuyentes afiliados a este régimen no tienen que hacer Declaración Jurada al finalizar el año, ni hacer desembolsos adicionales en función de una escala de ingresos, por lo que nunca las tasas marginales efectivas se igualarán (o seguirán un comportamiento similar) a las tasas progresivas oficiales aplicadas en el régimen general.

La tendencia demográfica al envejecimiento poblacional y la probabilidad próxima de que empiecen a solicitar jubilación las personas nacidas durante el *baby-boom* de los años sesenta, han hecho que en los últimos años se tomen diversas medidas que amplíen la base contributiva, entre ellas la extensión de la edad laboral hasta los 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. A largo plazo, no obstante, será preciso comenzar a transitar hacia un régimen diferente, en el que cada persona cree su propio fondo de pensión.

Los principales retos

El espacio en el que mejor se expresa el avance hacia una nueva fiscalidad en Cuba es el sector de los llamados cuentapropistas, que toman decisiones libres, sin subordinación alguna al sistema de planificación o a las empresas estatales, lo que los diferencia de otras formas de propiedad no estatal como las cooperativas y los campesinos individuales.

La ampliación del cuentapropismo (actualmente pequeñas empresas) y el fortalecimiento de los sistemas tributarios constituyen ejes de los cambios estructurales necesarios en la economía cubana y hoy se percibe la voluntad de fomentarlos, esta vez con carácter permanente. Sin embargo, en uno y otro caso el punto de partida en cuanto a desarrollo institucional es muy precario.

En el caso del emprendimiento es imprescindible la creación de instituciones especializadas de fomento: regulatorias, financieras, educacionales, de investigación y desarrollo, de formación de encadenamientos o *clusters*, para la difusión de información, para facilitar y promover la participación en el comercio exterior y para la adquisición de insumos a precios mayoristas. En términos más generales, es necesario avanzar en la corrección de las distorsiones monetarias que afectan la relación del sector cuentapropista con las empresas del Estado, a través de las disparidades en la valoración de los costos en divisas y por ende en la formación de precios.También es necesario desarrollar instituciones para la regulación del mercado y fomentar el uso de los contratos. Es importante, además, una expansión de la demanda y cambiar el enfoque en el otorgamiento de las licencias (y en general la regulación del sector), desde el listado de lo que se puede hacer, al listado de lo que no se puede hacer.

Desde la política tributaria falta encontrar un balance adecuado entre dos objetivos que resultan contradictorios a corto plazo: por un lado tener una recaudación eficiente, con adecuados niveles de costo en relación a

los ingresos, y por el otro promover el crecimiento del sector cuentapropista elevando su cultura tributaria y sus niveles de cumplimiento. El análisis de las principales figuras impositivas demuestra que hoy se prioriza el primero de estos objetivos sobre el segundo.

Aunque para promover el cumplimiento es importante que los sistemas sean simples, brindando opciones estandarizadas y sencillas para aquellos que menos capacidades tienen de afrontar los regímenes convencionales, esto no puede anular la posibilidad de transitar hacia un sistema convencional. Una razón fundamental es que la sencillez y homogeneidad suelen generar inequidad y discriminación. Falta por tanto transitar hacia un sistema más flexible que brinde la posibilidad de optar por regímenes convencionales.

El compromiso de los contribuyentes con el sistema fiscal también depende de la percepción que estos tengan de la legitimidad del sistema, en lo que influye la calidad de los servicios públicos, la transparencia en el manejo de los recursos y la posibilidad de participación. El diseño tributario también es un proceso político en el que se requiere cierta concertación entre el gobierno y los contribuyentes, y en el que se busca reforzar el compromiso mutuo. Siendo Cuba un país en el que la mayor parte de la propiedad es estatal y donde los recursos fundamentales del Estado provienen de fuentes diferentes a la tributación directa, el desarrollo de este tipo de contratos sociales y mecanismos institucionales es aún muy precario, por lo que también constituirán un reto fundamental en los próximos años, sobre todo en el ámbito local.

Asimismo, también desde el punto de vista institucional será fundamental avanzar hacia sistemas más informatizados, que permitan cruzar información sobre la actividad financiera y la situación patrimonial de los contribuyentes, así como avanzar en el uso de aplicaciones móviles e internet.-Estos avances permitirían una reducción general de los costos, tanto del lado de los contribuyentes como de la administración.

Conclusiones

Aunque las transformaciones que quedaron formalizadas mediante la Ley 113 del Sistema Tributario cubano crean ciertas condiciones para una futura reforma de las relaciones Estado—contribuyentes, queda claro que los cambios más esenciales y complejos de la fiscalidad en Cuba todavía están pendientes. En el sector de las grandes empresas estatales el régimen tributario permanecerá siendo un mecanismo formal, hasta tanto no

se les otorgue una total independencia en la toma de decisiones y la gestión de sus recursos. Así como difícilmente se forjará un nuevo contrato fiscal, si la capacidad de financiamiento y actuación del Estado no depende del comportamiento autónomo de sus contribuyentes. No obstante, es difícil otorgar autonomía en un entorno en el que los precios relativos están distorsionados.

El sector donde las nuevas regulaciones tributarias han tenido mayores impactos es el de los trabajadores por cuenta propia, cuya recaudación representa una pequeña proporción de los recursos manejados por el Estado (como sucede con las pequeñas empresas de todas partes del mundo). Evidentemente, la recaudación no parece ser un objetivo lógico en este tipo de régimen, sobre todo cuando se cuenta con otras figuras que abarcan una mayor base imponible a menor costo por peso recaudado. Este es el motivo por el cual en otras partes del mundo el régimen para pequeñas empresas se concentra en la promoción del aprendizaje tributario y la lucha contra la informalidad. En Cuba, sin embargo, parece persistir como motivo fundamental la regulación del tamaño de los negocios y el control de la expansión del sector.

De cualquier manera se está en presencia de un período de construcción y aprendizaje colectivo, para el cual no existen fórmulas universales válidas. Quizás el reto fundamental en los próximos años será definir una visión, acaso más consensuada, del modelo económico y social al cual se pretende llegar, lo que permitirá avanzar a mejor paso.

Bibliografía

Alexander, Claire. 2011. "What can Branchless Banking do to Advance the field, and what can it do? From Mobile Bank to Point Service." 2011 Global Microcredit Summit. Commissioned Workshop Paper. November 14-17, Valladolid, Spain. Online.

Alonso, José Antonio y Carlos Garcimartín. 2008. *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid: Editorial Complutense.

Alonso, José Antonio y Sánchez-Egozcue, Jorge Mario. 2005. "La competitividad desde una perspectiva macro: La restricción externa al crecimiento." En Adriano García Hernández, et al. *Tecnología, competitividad y capacidad exportadora de la economía cubana: El desafío de los mercados globales*. Online.

Baldwin, Robert E. 1958. "The Commodity Composition of Trade: Selected Industrial Countries, 1900-1954." *Review of Economics and Statistics* 40(1): 50-68.

Banco Central de Cuba. 2011a. "Carta Circular No. 4/2011." Online.

-. 2011b. "Circular No. 1/2011." Online.

-. 2011c. "Instrucción No. 6 de 2011." Online.

-. 2011d. "Instrucción No. 9/2011." Online.

-. 2011e. "Instrucción No. 10/2011." Online.

-. 2011f. "Instrucción No. 11/2011." Online.

-. 2011g. "Instrucción No. 12/2011." Online.

-. 2011h. "Instrucción No. 13/2011." Online.

-. 2011i. "Resolución No. 112/2011." Online.

-. 2011j. "Resolución No. 113/2011." Online.

Banco Central de Cuba. 2008. *Informe Económico 2007*, mayo, La Habana.

Banco Mundial. 2008. *Informe sobre el crecimiento: estrategias para el crecimiento sostenible y el desarrollo incluyente.* Washington: Mayol Ediciones S. A.

-. 2004. *Responsible Growth for the new millennium: integrating society, ecology, and economy.* Washington: World Bank.

Barceló, Anabel. 2011. "Una aproximación a la problemática cuasifiscal en Cuba." Tesis de Pregrado, Universidad de la Habana, La Habana.

Campos, Pedro. 2007. "Ejemplo cubano de socialización: la producción cooperativa cañera 1960-62." *Kaos en la red*, 21de agosto. Online.

Castro, Raúl. 2012a. "Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la clausura del IX Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en el Palacio de Convenciones." Online.

-. 2012b. "Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la clausura del Sexto Período Ordinario de Sesiones de la Séptima Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular." Online.

-. 2011. "Informe central al VI Congreso del Partido Comunista de Cuba." Online.

-. 2010. "Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la clausura del Sexto Período Ordinario de Sesiones de la Séptima Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en el Palacio de Convenciones, el 18 de diciembre de 2010." Online.

Cheptea, Angela, Guillaume Gaulier G., y Saledad Zignago. 2005. "World Trade Competitiveness: A Disaggregated View by Shift-Share Analysis." *CEPII working paper*, 2005-23. París: CEPII.

Cimoli, Mario, Gabriel Porcile, Annalisa Primi, y Sebastián Vergara. 2005. "Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina." En Mario Cimoli, ed., *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Online.

Cohen, Monique y Candase Nelson. 2011. "Financial literacy: a step for clients towards financial inclusion." Online.

Colectivo de autores. 1996. *UBPC. Desarrollo y Participación.* La Habana: Universidad de La Habana.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1997. *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa.* México: Fondo de Cultura Económica.

-. 2012. *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo.* Naciones Unidas: San Salvador. Online.

Comission of Growth and Development. 2010. *Postcrisis World in Developing Countries.* Washington DC: World Bank.

Corporación Andina de Fomento (CAF). 2005. *CAF y Microfinanzas: una alianza para el crecimiento*. *I Seminario/Taller Alcances y Desafíos*. Caracas, Venezuela, febrero. Online.

-. 2007. *Reestructuración y oportunidades en la industria microfinanciera*. *II Foro de Microfinanzas de la CAF.* Lima, Perú, marzo. Online.

-. 2009. *Desafíos de las microfinanzas en tiempos de crisis.* III Foro de Microfinanzas de la CAF, Quito, Ecuador, julio. Online.

Cox, Brian. 2011. "Finding solutions to the currency risk challenge for MFIs and investors." Global Microcredit Summit. November 14-17, Valladolid, Spain. Online.

Cribeiro, Yordanka. 2012. *Contribución de la fuerza de trabajo calificada al crecimiento económico en Cuba. Principales determinantes*. La Habana: Facultad de Economía. Universidad de la Habana.

Cruz, Jesús. 1997. "Uniones Municipales de Cooperativas." *Revista Economía y Desarrollo* 2.

Del Castillo, Luis. 2010. "Los emprendimientos económicos locales y las formas alternativas de gestión de la propiedad estatal socialista." *Economía y desarrollo* 146(1-2): 42-61.

Delgado Guerra, Sheyla y Anneris Ivette Leyva. 2012. "Medidas para mejorar el funcionamiento de las UBPC. Autonomía básica para la producción cooperativa." *Granma*, 11 de septiembre de 2012. Online.

Díaz de Villegas, Lissette. 2009. "El papel de los estabilizadores automáticos en Cuba." Tesis de Pregrado, Universidad de la Habana, La Habana.

Díaz, Ileana, Héctor Pastori y Camila Piñeiro. 2012. "El trabajo por cuenta propia en Cuba: lecciones de la experiencia uruguaya." *Boletín del CEEC*, abril. Online.

Doimeadios, Yaima. 2007. *El crecimiento económico en cuba: Un análisis desde la productividad de los factores.* La Habana: Facultad de Economía, Universidad de la Habana.

Domínguez, Jorge I., Omar Pérez y Lorena Barberia, eds. 2007. *La economía cubana a principios del Siglo XXI*. México: El Colegio de México; Cambridge: Harvard University.

Economist Intelligence Unit. 2011. *Microscopio Global sobre el Entorno de Negocios para las Microfinanzas*. Online.

Engelschalk, Michael. 2007. *Designing a Tax System for Micro and Small businesses: Guide for practitioners*. Washington: International Finance Corporation.

Espina, Mayra. 2008. "Viejas y nuevas desigualdades en Cuba. Ambivalencia y perspectivas de la reestratificación social." *Nueva Sociedad* 216: 133-149. Online.

Fagerberg, Jan y Gunnar Sollie. 1987. "The method of constant market shares analysis reconsidered." *Applied Economics* 19: 1571-1583.

Fagerberg, Jan y Martin Srholec. 2004. "Structural Changes in International Trade. Cause, Impact and Response." *Revue économique* 55(6): 1071-1098.

Fernández Lorenzo, Angie. 2011. "Metodología para el perfeccionamiento del sistema de gestión empresarial de las cooperativas de producción agropecuaria tabacaleras." Tesis doctoral, Universidad de Pinar del Río, Pinar del Río, Cuba.

Fernández, Pablo. 2011. "El sector agropecuario en el contexto de la economía cubana." Presentación del equipo de ACTAF, La Habana, 15 de diciembre.

Freedman, Judith. 2004. "Small Business Taxation. Policy Issues and the UK." In Neil Warren, ed. *Taxing Small Business: Developing Good Tax Policies*. Australian Tax Research Foundation.

Gaulier, Guillaume y Soleda Zignago. 2010. "BACI: International Trade Database at the Product-level, The 1994-2007 Version." *Documento de trabajo,* 2010-23. París: CEPII.

Gibbons, David. 2011. "The debate on outreach and impact: what do we know and how do we know it?" Global Microcredit Summit. November 14-17, Valladolid, Spain. Online.

González Vega, Claudio y Marcelo Villafini. 2011. "Las microfinanzas en la profundización del sistema financiero. El caso de Bolivia." Global Microcredit Summit. November 14-17, Valladolid, Spain. Online.

González, Adrián. 2011. "An empirical review of the actual impact of financial crisis and recessions on MFIs, and other factors explaining recent microfinance crisis." *Microbanking Bulletin*, agosto. Online.

González, Darío. 2006. "Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina." Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Programas Regionales. División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

Hamp, Michael. 2011. "Balancing flexibility and discipline in microfinance—innovative financial products that Benedit both clients and service providers." Global Microcredit Summit. November 14-17, Valladolid, Spain. Online.

Hastings, Anne. 2011. "What is the cutting edge for Microfinance in Remote, Hard to Reach Areas?" Global Microcredit Summit. November 14-17, Valladolid, Spain. Online.

Hatch, John. 2011. "When clients grow old: the importance of age in addressing client needs." Global Microcredit Summit. November 14-17, Valladolid, Spain. Online.

Hausmann, Ricardo, Jason Hwang, y Dani Rodrik. 2007. "What You Export Matters." *Journal of Economic Growth* 12(1): 1-25.

Jiménez, Reynaldo y Roberto Almaguer. 2003. "El cooperativismo cubano: Historia, Presente y Perspectiva." *Revista UniRcoop. Red Universitaria de las Américas en estudios Cooperativos y Asociativismo* 1(2): 178-200.

-. 2002. "Diagnóstico del estado actual de la educación cooperativa en el sector de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa: desarrollo y expectativas." *Documento de trabajo*, La Habana, Programa FLACSO-Cuba.

Lall, Sanjaya, John Weiss, y Jinkang Zhang. 2005. "The 'sophistication' of exports: a new measure of product characteristics." *Queen Elizabeth House Working Papers Series,*123.

Lavoie, Fréderic, Marlei Pozzebon Marlei y Lauro González. 2011. "Challenges for the inclusive finance expansion: the case of Brazil." *Management international / International Management / Gestión Internacional* 15(3): 57-69.

Leyva, Anneris Ivette. 2012. "Pasos acertados por un camino complejo." *Granma*, 24 de julio. Online.

-. 2011. "En la línea del avance. Acuerdos del Sexto Congreso." *Granma*, 24 de diciembre. Online.

-. 2011. "Por la cuenta corriente de la actualización" [entrevista al presidente del Banco Central de Cuba]. *Granma*, 25 de noviembre. Online.

Mañalich, Isis. 2010. "Exportaciones en Cuba: impacto en el crecimiento económico y necesaria promoción." Tesis doctoral. Universidad de la Habana, La Habana.

Martínez Hernández, Leticia. 2010. "Trabajo por cuenta propia: Mucho más que una alternativa." *Granma*, 24 de septiembre. Online.

Martínez Hernández, Leticia y Yaima Puig Meneses. 2011. "Sesionó reunión ampliada del Consejo de Ministros." *Granma*, 3 de enero. Online.

Mayoux, Linda. 2011. "Las mujeres son útiles para las microfinanzas: ¿cómo podemos hacer que las microfinanzas sean más útiles para las mujeres?" Global Microcredit Summit. November 14-17, Valladolid, Spain. Online.

Mesa-Lago, Carmelo y Pavel Vidal. 2010. "The Impact of the Global Crisis on Cuba's Economy and Social Welfare." *Journal of Latin American Studies* 42: 689-717.

Mesa-Lago, Carmelo. 2010. "El desempleo en Cuba: de oculto a visible." *Espacio Laical* 24: 59-66. Online.

Miller, Calvin. 2011. "Microcredit and Crop Agriculture: new approaches, technologies and other innovations to address food insecu-

rity among the poor." Global Microcredit Summit. November 14-17, Valladolid, Spain. Online.

Ministerio de Justicia. 2011. *Gaceta Oficial de la República de Cuba 040. Edición Extraordinaria*, 21 de noviembre. Online.

Ministerio de Justicia. 2010. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* 12, 8 de octubre.

-. 2008. "Decreto-Ley 259. Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo." *Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria* 24. Online.

Morgan, Jenny. 2011. "Best Practices for Nacional and Regional Microfinance Associations." Global Microcredit Summit. November 14-17, Valladolid, Spain. Online.

Nestor, Camila y David Edelstein. 2011. "How technology is working for clients and MFIS—especially for those living and working in the hardest to reach areas." Global Microcredit Summit. November 14-17, Valladolid, Spain. Online.

Nova, Armando. 2012. "La economía cubana a las puertas de un nuevo cooperativismo." *IPS*, La Habana, 5 de marzo. Online.

-. 2011. "Las cooperativas agropecuarias en Cuba: 1959-presente." En Camila Piñeiro Harnecker, ed., *Cooperativas y Socialismo: Una mirada desde Cuba*. La Habana: Ed. Caminos.

-. 2010. "Agricultura." *Miradas a la economía cubana: II.* La Habana: Editorial Caminos.

Oficina Nacional de Estadísticas (ONE). 2012. *Anuario Estadístico de Cuba 2011*. Online.

Partido Comunista de Cuba (PCC). 2011. *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*. Online.

Pérez, Omar Everleny. 2001. "La inversión extranjera directa en Cuba: Evolución y perspectivas." Paper presented at the 2001 meeting of LASA, Washington, DC, September, 6-8. Online.

Pérez, Victoria y Mónica Arguelles. 2011. "La planificación por proyectos locales como complemento al plan de la economía nacional." *Economía y desarrollo* 146(1-2): 62-77.

Pérez, Victoria, Fabian Oberto, Mayelín González, 2003. "Los trabajadores por cuenta propia en Cuba." Online.

Piñeiro Harnecker, Camila. 2012. "Las cooperativas en el nuevo modelo económico." En Pavel Vidal y Omar E. Pérez, eds., *Miradas a la economía cubana: El proceso de actualización*. La Habana: Ed. Caminos.

-. 2011a. "Empresas no estatales en la economía cubana. ¿Construyendo el socialismo?" *Temas* 67: 68-77.

-. 2011b. “Empresas no estatales en la economía cubana: potencialidades, requerimientos y riesgos.” *Revista Universidad de La Habana* 272: 45-65.

-. 2011c. “Prólogo.” En Camila Piñeiro Harnecker, ed., Cooperativas y Socialismo: Una mirada desde Cuba. La Habana: Ed. Caminos.

-. 2011d. “¿Y las cooperativas, cuándo? Potencialidades de las cooperativas para la actualización del modelo económico cubano.” *Palabra Nueva* 211: 55-62.

Piñeiro-Porcile, Gabriel, Marcio Holland, Mario Cimoli, y Luciana Rosas. 2006. “Especialización, tecnología y crecimiento en el modelo Ricardiano.” *Nova Economia* 16(3): 483-506.

Porter, Beth. 2011. “Nacional Strategies: where do they get us? A roadmap for financial inclusion.” Global Microcredit Summit. November 14-17, Valladolid, Spain. Online.

Portocarrero, Felipe. 2011. “MFI Transformations: the Latin America Experience.” Global Microcredit Summit. November 14-17, Valladolid, Spain. Online.

Portugal-Perez, Alberto, y John S. Wilson. 2010. “Export Performance and Trade Facilitation Reform Hard and Soft Infrastructure Policy.” *Research Working Paper*, 5261. Washington: The World Bank.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2011. *Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos.* New York: PNUD.

Puig Meneses, Yaima 2012. “Trabajar con integralidad ante cada problema.” *Granma*, 5 de abril. Online.

-. 2011. “Analiza el Consejo de Ministros temas para avanzar en la implementación de los Lineamientos aprobados por el VI Congreso del Partido.” *Juventud Rebelde*, 1 de diciembre. Online.

Quiñones, Nancy. 2012. “El déficit externo de Cuba: un análisis desde la sostenibilidad.” Tesis de Doctorado. Facultad de Economía, Universidad de la Habana, La Habana.

República de Cuba. 2012. “Ley no. 113 del Sistema Tributario.” *Gaceta Oficial. Edición Ordinaria* 53: 1693-1788. Online.

Rhyne, Beth. 2011. “¿Cuáles son los estándares más bajos y más altos en la protección al cliente?” Global Microcredit Summit. November 14-17, Valladolid, Spain. Online.

Ritter, Archibald. 2011. “Micro-enterprise Tax Reform, 2010: The Right Direction but Still Onerous and Stultifying.” *The Cuban Economy / La economía cubana*, January 10. Online.

-. 2000. “The tax regime for micro enterprises in Cuba.” *CEPAL Review* 71: 139-155.

Rodríguez, Emilio y Alcides López. 2011. "La UBPC: forma de rediseñar la propiedad estatal con gestión cooperativa." En Camila Piñeiro Harnecker, ed., *Cooperativas y Socialismo: Una mirada desde Cuba*. La Habana: Ed. Caminos.

Rodríguez, José Alejandro, Margarita Barrios y Alina Perera. 2012. "Lo más complejo está por delante." *Juventud Rebelde*, 14 de diciembre. Online.

Rodrik, Dany. 2000. "Estrategias de desarrollo para el próximo siglo." *Developing economies in 21th century.* Chiba: Institute for Developing Economies, Japan.

Sacchetti, Elena. 2011. *Vivir en la cuerda floja. La microempresa en Cuba*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.

Sánchez, Marlén. 2011. "Experiencia Internacional en Microfinanciamiento: problemas, desafíos y lecciones." Universidad de La Habana, diciembre. Online.

Sánchez-Egozcue, Jorge y Juan Triana Cordoví. 2008. "Un panorama actual de la Economía Cubana, las transformaciones en curso y sus retos perspectivos." *Cuba: Presente y Futuro*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos e Internacionales. Working Paper 11.

Shome, Parthasarathi. 2004. "Tax Administration and the Small Taxpayer." International Monetary Fund.

Suero, Luis Francisco. 2004. "Análisis y propuesta de perfeccionamiento del sistema tributario cubano." Tesis de Maestría, Centro de Estudios Contables, Financieros y de Seguros (CECOFIS), La Habana.

Svennilson, Ingvar. 1954. *Growth and Stagnation in the European Economy.* Geneva: U. N. Economic Comission for Europe; New York: Columbia University Press.

Tamayo, René. 2011. "La tierra tiene crédito" [entrevista a Ileana Estévez, presidenta del Banco de Crédito y Comercio, BANDEC]. *Juventud Rebelde*, 10 de julio. Online.

Thirlwall, Anthony P. 2003. *La naturaleza del crecimiento económico: un marco alternativo para comprender el desempeño de las naciones*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Thomas, Vinod, et al. 2000. *The quality of growth.* Washington: Oxford University Press.

Torres, Ricardo. 2011. "Cambio estructural y crecimiento económico en Cuba." Tesis de Doctorado. Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de la Habana, La Habana.

Triana, Juan. 1999. "Cuba, transformación económica 1990-1997: supervivencia en el socialismo cubano." Tesis de Doctorado. Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de la Habana, La Habana.

Triana, Juan. 2012. "De la actualización del funcionamiento al desarrollo económico." En Pavel Vidal Alejandro, y Omar Everleny Pérez Villanueva, eds., *Miradas a la economía cubana: el proceso de actualización.* La Habana: Editorial Caminos.

Valdés Paz, Juan. 2009. *Los procesos de organización agraria en Cuba. 1959-2006*. La Habana: Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre.

Vidal, Pavel y Omar Pérez. 2010. "Entre el ajuste fiscal y los cambios estructurales se extiende el cuentapropismo en Cuba." *Espacio Laical* 24. Online.

Vidal, Pavel, y Annia Fundora. 2007. "Relación comercio-crecimiento en Cuba. Estimación a través del filtro de Kalman." *Revista de la CEPAL* 94: 101-120.

Vidal, Pavel. 2012. "Pasos hacia la bancarización del sector no estatal cubano." *Desde la isla* 7. Online.

Villar, Lidia, y Victor Rodríguez. 2012. "El proceso inversionista y la financiación de inversiones en Cuba: deficiencias, limitaciones y retos." *Economía y Desarrollo* 2: 124-138.

Zafar, Roshaneh. 2011. "From Micro to Small and Medium Enterprise: Cathering to the evolving needs of female clients." Global Microcredit Summit. November 14-17, Valladolid, Spain. Online.

Sobre los autores

Mauricio A. Font (Ph.D., Univ. de Michigan) es director del Bildner Center for Western Hemisphere Studies y profesor de Sociología en The Graduate Center y Queens College (The City University of New York). Sus trabajos sobre Cuba incluyen numerosos ensayos y volúmenes; como *The Cuban Republic and José Martí (1902-2002)* (Lexington Books, 2005); *Handbook of Contemporary Cuba. Economy, Politics, Civil Society, and Globalization* (Paradigm Publishers, 2013).

Mario González-Corzo (Ph.D., Univ. Rutgers) es profesor asociado en el departamento de Economía y Negocios del Lehman College (The City University of New York), e investigador asociado en el Instituto de Estudios Cubanos y Cubano-Americanos (ICCAS, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Miami.

Omar Everleny Pérez Villanueva (Ph.D., Univ. de La Habana) es profesor e investigador del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC). Ha publicado numerosos artículos y libros, como *Miradas a la economía cubana* (Editorial Caminos, 2009; junto a otros autores).

Camila Piñeiro Harnecker es profesora e investigadora del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC). Trabaja en un proyecto de investigación sobre el impacto del marco regulatorio e inductor del sistema empresarial cubano sobre el desempeño de la empresa estatal. Realiza un doctorado sobre este tema. Es editora del volumen *Cooperativas y Socialismo: Una mirada desde Cuba* (Editorial Caminos, 2011).

Saira Pons es investigadora del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC). Ha publicado varios artículos sobre economía cubana.

Ricardo Torres (Ph.D., Univ. de La Habana) es profesor asistente en el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC). Ha publicado variedad de artículos sobre economía cubana. Se interesa por la economía del conocimiento y su desarrollo en Cuba, y por las perspectivas de la economía energética.

Juan Triana Cordoví (Ph.D., Univ. de La Habana) es Profesor Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC). Ha impartido

conferencias sobre economía cubana y problemas del desarrollo en varias universidades norteamericanas y europeas. Ha publicado varios libros, entre ellos *50 años de economía cubana* (Editorial de Ciencias Sociales, 2011).

Pavel Vidal Alejandro (Ph.D, Univ. de La Habana) es profesor en la Pontificia Universidad Javeriana (Cali, Colombia). Fue profesor e investigador del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), del 2006 al 2012. Sus principales temas de investigación son política monetaria y crecimiento económico.