

CUBA

1. Rasgos generales de la evolución reciente

En 2018 la actividad económica en Cuba se desaceleró al 1,1%, en comparación con el ya modesto crecimiento del 1,8% alcanzado en 2017. Esta menor expansión se debió a la pérdida de dinamismo en los flujos de visitantes hacia Cuba, que se vieron afectados por el impacto del huracán Irma sobre la infraestructura turística a fines de 2017, por las restricciones de viaje impuestas por el Gobierno de los Estados Unidos a sus nacionales y por la realización de un ajuste fiscal moderado. Ello dio lugar a un leve incremento del déficit del Estado, que se situó en un 8,8% del PIB (8,6% del PIB en 2017). En 2018 el sector externo se vio afectado negativamente por el impacto de fenómenos naturales, las limitaciones en la disponibilidad de insumos, la ya mencionada desaceleración en la llegada de turistas, una tendencia a la baja en los precios internacionales de productos clave, y una reducción en los ingresos de servicios profesionales en el exterior.

En el marco del nuevo giro de su política hacia Cuba implementado desde fines de 2017, el Gobierno de los Estados Unidos ha endurecido las condiciones del bloqueo económico y comercial que mantiene desde 1962. A lo largo de 2018 se amplió el número de entidades dentro de la lista restringida con las cuales las personas y empresas sujetas a la jurisdicción de los Estados Unidos no pueden realizar negocios ni transacciones financieras. En esta lista figuran principalmente empresas vinculadas a las fuerzas armadas, entre las que destacan la Zona de Desarrollo Especial Mariel y las terminales de contenedores en Mariel y La Habana. En abril de 2019 se anunció que, por primera vez desde su promulgación en 1996, se permitiría la aplicación del título III de la Ley Helms-Burton, lo que dificulta significativamente las perspectivas de atraer inversión extranjera directa hacia la isla. Además, se anunciaron drásticas restricciones tanto a las oportunidades de viaje de estadounidenses a Cuba como a los montos que se pueden enviar por concepto de remesas, que no han de exceder los 1.000 dólares por trimestre.

En abril de 2019 culminó el proceso de reforma constitucional iniciado en 2018. En lo político, la reforma separa las funciones de la jefatura de Estado, que serán responsabilidad del Presidente, y de la jefatura de Gobierno, que recaerán en el Primer Ministro. También se contempla la descentralización de facultades hacia las provincias y los municipios. En lo económico, la reforma constitucional codifica el reconocimiento de la propiedad privada, así como de las formas de gestión no estatales. Además, reconoce la centralidad de la inversión extranjera directa en el desarrollo de la economía nacional.

Ante el complejo escenario del sector externo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que en 2019 la actividad económica se mantendrá en un nivel similar al observado en 2018 en términos reales, con lo cual la tasa de crecimiento será cercana al 0,5%. Pese a las mejores perspectivas para las exportaciones de bienes, los retos enfrentados por las exportaciones de servicios permiten suponer que 2019 cerrará con un deterioro en el saldo del sector externo. El presupuesto para 2019 proyecta un déficit cercano al 6% del PIB.

2. La política económica

En el contexto del recrudecimiento del bloqueo comercial impuesto por el Gobierno de los Estados Unidos, el esfuerzo de la política macroeconómica se orientó a enfrentar las restricciones

impuestas por la limitada disponibilidad de moneda convertible. Para lo anterior se privilegiaron las transferencias orientadas a sustituir bienes de consumo intermedio importados por alternativas de origen nacional, así como la promoción de las exportaciones.

a) La política fiscal

El déficit observado es significativamente inferior al 11,5% del PIB contemplado en el presupuesto aprobado inicialmente. La discrepancia refleja una contracción menor a la prevista en los ingresos derivados de la exportación de servicios profesionales y un gasto por debajo de lo proyectado en actividades no presupuestadas debido al colapso de la actividad azucarera, así como a los ajustes en el gasto de capital, cuyo dinamismo se vio afectado por dificultades administrativas que entorpecieron su ejecución y por las restricciones impuestas por la disponibilidad de efectivo.

Sobre la base de estimaciones de la CEPAL, con respecto a 2017 los ingresos brutos totales se habrían contraído un 0,6% en términos reales para ubicarse en el 56,6% del PIB, un punto porcentual del PIB por debajo de lo observado el año anterior. Como proporción del PIB, los menores ingresos reflejan una reducción de la recaudación tributaria de medio punto para situarse en el 42% del PIB, así como una contracción de igual magnitud en los ingresos no tributarios.

El principal determinante de la menor tributación es la caída del 5,7% en términos reales de los ingresos provenientes del impuesto sobre la venta de bienes. Por su parte, la reducción del 1,8% en términos reales de los ingresos no tributarios obedece tanto a un deterioro en el desempeño de las empresas estatales como a menores ingresos provenientes de la exportación de servicios profesionales cubanos en el exterior. La exportación de servicios se ha visto gravemente afectada por la crisis que atraviesa la República Bolivariana de Venezuela, principal demandante de dichos servicios, así como una menor demanda desde otros destinos.

En lo que respecta a las erogaciones, la CEPAL estima que los gastos totales habrían caído un 0,1% en términos reales, lo que implica una reducción de casi medio punto del PIB hasta un 65,1% del PIB. Lo anterior refleja principalmente la reducción del 0,6% en términos reales del gasto corriente (60,6% del PIB), debido a la contracción del 2,5% en términos reales del gasto asociado a actividades presupuestadas —salud, administración pública, educación y seguridad social, principalmente—, que solo fue parcialmente compensado por el crecimiento del 2,6% real en las actividades no presupuestadas. El gasto en actividades no presupuestadas —principalmente transferencias realizadas a empresas públicas— se efectuó con la finalidad de sustituir importaciones y promover las exportaciones. El crecimiento del gasto de capital se desaceleró significativamente con respecto al 18,1% real observado en 2017, con un incremento del 7,7% real, a consecuencia de lo cual a fines de 2018 se ubicaba en un nivel cercano al 4,5% del PIB.

Como ha ocurrido en años recientes, el déficit del Estado se financió mediante la colocación de bonos con vencimiento de hasta 20 años y un rendimiento promedio nominal del 2,5% en el sistema bancario nacional, así como con financiamiento proporcionado por el Banco Central de Cuba. En 2018, el servicio de la deuda colocada en el mercado nacional equivalió al 1,3% del PIB. Cuba no publica cifras actualizadas con respecto del saldo de la deuda pública.

El presupuesto del 2019 proyecta un déficit fiscal de 6.187 millones de pesos, equivalente a aproximadamente el 6% del PIB. La reducción de casi 3 puntos del PIB en el déficit para 2019 es producto de una reasignación en la fuente de financiamiento otorgado a las empresas públicas para la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones. A partir de 2019, dicho financiamiento, que en buena medida responde a las distorsiones resultantes de la dualidad monetaria, se otorgará a través del sistema bancario.

b) La política monetaria, cambiaria y financiera

En un contexto caracterizado por la planificación central, el control de precios y la existencia de un régimen monetario en el que conviven dos monedas con múltiples tipos de cambio entre ellas, las principales herramientas del Banco Central para gestionar la liquidez son las bandas de referencia para las tasas activas nominales en ambas monedas y las tasas de encaje legal requerido, que se mantuvieron sin cambios durante 2018.

Aunque no se cuenta con cifras actualizadas, de acuerdo con el Banco Central en 2018 se observó una desaceleración en el crecimiento de los principales agregados monetarios. En 2017 el agregado monetario M2 creció un 8,1%, alcanzando un nivel equivalente al 53,8% del PIB. Uno de los factores determinantes de dicha desaceleración habría sido la menor demanda de efectivo ante la ralentización de las actividades vinculadas al turismo, donde se emplea una buena parte de los trabajadores por cuenta propia, quienes muestran una gran propensión a usar efectivo. Paralelamente, la colocación de crédito del sector bancario orientado a actividades productivas también habría perdido dinamismo.

Con la finalidad de simplificar los trámites relativos a la aprobación y ejecución de proyectos financiados con inversión extranjera directa, en octubre de 2018 entraron en vigor una serie de disposiciones sobre la participación de instituciones financieras e inversionistas extranjeros en el sistema financiero nacional. Cuba no publica cifras oportunas sobre la evolución de los flujos de inversión extranjera directa ni sobre los saldos de las reservas internacionales.

c) Otras políticas

Desde 1996, presidentes sucesivos de los Estados Unidos habían suspendido la aplicación del título III de la Ley Helms-Burton, que codifica las condiciones del bloqueo impuesto desde 1962. El título III faculta a empresas y ciudadanos estadounidenses a iniciar reclamaciones judiciales por los bienes que fueron nacionalizados en 1959. Existen 6.000 reclamos reconocidos por un monto que asciende a 8.000 millones de dólares (incluidos los intereses). Sin embargo, se estima que podría haber hasta 200.000 reclamos pendientes de reconocer por un monto que podría ubicarse en las decenas de miles de millones de dólares. Aunque resulta incierto el impacto sobre los emprendimientos existentes que han sido financiados con inversión extranjera directa (IED), la aplicación del título III a partir de mayo de 2019 genera un desincentivo importante a la hora de atraer nuevos flujos de la IED, que se considera prioritaria para el desarrollo económico de Cuba.

Los principales inversionistas extranjeros en Cuba, entre los que destacan el Canadá y la Unión Europea, rechazaron enérgicamente la disposición y anunciaron que utilizarían todas las medidas a su alcance para evitar su aplicación. Entre ellas cabe mencionar la de entablar una causa en contra de los Estados Unidos ante la Organización Mundial del Comercio, así como recurrir a la legislación vigente en virtud de la cual se suspende la aplicación de órdenes judiciales relacionadas con la ley Helms-Burton en sus respectivos territorios y se permite a empresas canadienses y de la Unión Europea presentar contrademandas.

Entre los principales efectos del bloqueo se encuentran las pérdidas derivadas de la falta de acceso a mercados internacionales para sus exportaciones, las limitaciones que supone tener que importar bienes y servicios de mercados lejanos, y las restricciones en el acceso a financiamiento productivo debido a la imposibilidad de realizar transacciones financieras por intermedio de entidades estadounidenses. A lo anterior se suma el impacto que la aplicación de la Ley Helms-Burton tendrá sobre la ya reducida inversión extranjera directa, así como sobre el consumo y la formación de capital de los trabajadores por cuenta propia que dependen en buena medida de las remesas enviadas desde el exterior.

Como referencia, de acuerdo a estimaciones oficiales el bloqueo comercial generó pérdidas totales que ascendieron a 4,321 millones de dólares en 2018, cifra equivalente al 4,2% del PIB.

3. La evolución de las principales variables

a) La evolución del sector externo

La evolución del sector externo refleja en buena medida la dinámica de los servicios vinculados al turismo. De acuerdo con cifras oficiales, en 2018 se recibieron 4,7 millones de visitantes. El crecimiento anual del 1,3% representa una drástica desaceleración con respecto al crecimiento anual promedio del 15,6% registrado en el trienio 2015-2017. La desaceleración se debió a la contracción del 2,2% en el número de visitantes canadienses, que representan un 23,5% del total, la cual fue atenuada por el dinamismo de visitantes de origen cubano provenientes de los Estados Unidos, así como otros estadounidenses que ante las restricciones de viaje han preferido los viajes en crucero.

Junto al escaso crecimiento en el número de turistas, la recomposición del medio de llegada por vía aérea hacia cruceros repercutió negativamente en el número de pernoctaciones, que pasó de 4,3 noches por visitante en 2017 a 4,1 noches por visitante en 2018. Lo anterior explica la caída de casi el 10% en la tasa de ocupación y de más del 5% en los ingresos nominales de las actividades turísticas. A lo anterior se suma el efecto negativo que ha tenido sobre las exportaciones de servicios la menor demanda de servicios profesionales cubanos en el exterior, que se ha visto afectada por la complicada situación económica en la República Bolivariana de Venezuela, así como por la salida de médicos cubanos de otros países.

En lo que se refiere a las exportaciones de bienes, en 2018 se vieron afectadas por el impacto de diversos fenómenos meteorológicos —el huracán Irma a finales de 2017, y en 2018 la tormenta tropical Alberto en mayo y el huracán Michael en octubre— sobre la producción de productos clave como el azúcar y sus derivados. A lo anterior se suman la tendencia negativa en la evolución de precios internacionales de azúcar y níquel, así como las restricciones en el abastecimiento de insumos para el proceso productivo. La situación del sector exportador se ha visto parcialmente compensada por los esfuerzos desplegados para contener las importaciones, que han incidido de manera particular sobre la importación de bienes de capital.

Hasta mayo de 2019 se registró un robusto crecimiento del 5,9% en la llegada de visitantes con respecto al mismo período de 2018. La expansión refleja por un lado una base de comparación relativamente baja, ya que las cifras de principios de 2018 ponen de manifiesto los efectos del huracán Irma y, por otro lado, una tentativa recuperación en la llegada de turistas desde el Canadá. Para el resto del año se anticipa una desaceleración en la llegada de visitantes a raíz de las restricciones de viaje desde los Estados Unidos. En lo que respecta a la exportación de servicios profesionales, se estima que las cifras agregadas se verán afectadas negativamente por la salida de médicos cubanos del Brasil, así como la menor demanda desde la República Bolivariana de Venezuela.

Aunque no se cuenta con cifras actualizadas, ante la recuperación esperada en la producción de bienes primarios, el alza en los precios internacionales de azúcar y níquel, y las iniciativas en marcha para contener las importaciones, se estima que a fines de 2019 la balanza comercial mostrará una mejoría con respecto a 2018. Lo anterior, sin embargo, podría verse afectado por las restricciones impuestas por los Estados Unidos en el envío de petróleo crudo desde la República Bolivariana de Venezuela, lo que obligaría a Cuba a recurrir a otras fuentes en condiciones menos favorables.

b) La actividad económica

De acuerdo con información oficial, la desaceleración de la actividad económica en 2018 es producto de la contracción de la producción agropecuaria, principalmente la azucarera como consecuencia de los efectos del huracán Irma a finales de 2017, y de un menor crecimiento en servicios, como la salud pública y los vinculados a la actividad turística. Lo anterior fue parcialmente atenuado por la recuperación de la industria manufacturera no azucarera, que se estima habría crecido un 3,7% (-1,8% en 2017), y la aceleración del 3,6% en 2017 al 5,7% en 2018 de las actividades de transporte, almacenamiento y comunicaciones, impulsadas por la ampliación en la cobertura de la red de telecomunicaciones.

Aunque no se cuenta con cifras actualizadas al 2018 desde la perspectiva de la demanda, la información sectorial permite suponer que el magro crecimiento de 2018 refleja una ralentización en la tasa de inversión bruta (1,3% en 2017), una expansión del consumo ligeramente menor al 1,6% observada el año anterior, y un deterioro de la contribución de las exportaciones netas al crecimiento.

En el marco del plan de la economía para 2019, dado a conocer a fines de 2018, las autoridades cubanas proyectaron un crecimiento cercano al 1% sobre la base del crecimiento en la manufactura, así como los sectores vinculados al turismo. Sin embargo, ante los efectos del recrudecimiento del bloqueo impuesto por los Estados Unidos sobre los flujos de turismo, la materialización de proyectos financiados por inversión extranjera directa, la formación de capital de los sectores no estatales de la economía y la disponibilidad de insumos para el proceso productivo, la CEPAL proyecta una tasa de crecimiento en torno al 0,5%.

Como consecuencia de la desaceleración de la actividad económica, así como de las restricciones impuestas por el bloqueo comercial y financiero, durante los primeros meses de 2019 se ha informado que respecto a algunos alimentos hay una situación de desabastecimiento. Ante dicha situación, el Ministerio de Comercio Interior decidió gestionar el abastecimiento de productos como pollo y huevo a través de la canasta familiar normada.

Pese a la compleja coyuntura económica, se espera que desde la política pública se siga trabajando en las líneas anunciadas en el plan 2019: promoción y diversificación de las exportaciones; mayor eficiencia en la gestión de inversiones, incluida la inversión extranjera directa; contención de las importaciones; racionalización de los créditos nuevos con proveedores, y gestión de cuentas por cobrar en el exterior y los inventarios, que representan una cuarta parte del PIB a precios corrientes.

c) La inflación, las remuneraciones y el empleo

No se cuenta con información actualizada respecto a la evolución de los precios al consumidor. Ante la desaceleración de la actividad económica, así como la proporción relativamente elevada de precios administrados en la economía, se estima que la inflación se ha mantenido en una tasa similar al 0,6% registrado en 2017.

En lo que respecta al empleo, se estima que la tasa de desempleo durante 2018 ha sido similar al 1,7% observado en 2017. Cabe mencionar que esta cifra se observa en un contexto en el que la tasa de participación se ha reducido más de 10 puntos porcentuales en el quinquenio que comenzó en 2012, para ubicarse en un 63,4% a fines de 2017. Lo anterior implica que hay una creciente proporción de la población que se encuentra en edad de trabajar pero que no participa en la actividad económica.

Como parte de los ajustes previstos ante un eventual ordenamiento monetario, se prevé instrumentar paulatinamente una serie de ajustes a los ingresos laborales del sector público. Al cierre de

2018 el salario medio de los trabajadores en las entidades estatales y mixtas era de 777 pesos, lo que supone un incremento nominal del 1,3% con respecto del año anterior

En diciembre de 2018 entró en vigor un conjunto de lineamientos con respecto al trabajo por cuenta propia, el cual representa cerca del 13% del empleo total. Los principales cambios incluyen la agrupación y modificación de las actividades autorizadas, la flexibilización de los límites en la capacidad de las instalaciones, así como el requerimiento de que una proporción de las transacciones relacionadas con actividades por cuenta propia sean efectuadas a través de una cuenta bancaria.

Cuadro 1
CUBA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 a/
	Tasas de variación anual b/								
Producto interno bruto total	2,4	2,8	3,0	2,8	1,0	4,4	0,5	1,8	1,1
Producto interno bruto por habitante	2,3	2,7	2,8	2,6	0,9	4,3	0,5	1,8	1,1
Producto interno bruto sectorial									
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	-6,0	4,4	0,7	4,7	2,2	2,5	5,8	...	...
Explotación de minas y canteras	7,4	1,4	2,1	-2,3	-0,7	-2,0	-3,7	...	...
Industrias manufactureras	1,1	3,9	2,2	2,1	-3,6	6,3	-5,2	...	...
Electricidad, gas y agua	-1,7	2,7	4,4	3,7	0,7	4,3	1,2	...	...
Construcción	-7,5	-7,3	11,3	7,9	-2,3	17,0	4,7	...	...
Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	3,1	6,3	5,3	3,4	3,2	6,3	1,0	...	...
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2,6	3,6	6,2	3,2	4,3	6,5	3,4	...	...
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	3,4	2,4	8,0	2,0	4,6	3,9	1,5	...	...
Servicios comunales, sociales y personales	4,9	0,6	-0,6	1,4	0,7	-0,2	0,5	...	...
Producto interno bruto por tipo de gasto									
Gasto de consumo final	5,9	0,5	1,9	3,7	2,8	5,1	2,9	...	...
Consumo del gobierno	2,3	-1,2	-0,6	0,8	-1,0	0,0	-0,2	...	...
Consumo privado	7,9	1,4	3,3	5,2	4,6	7,4	4,1	...	...
Formación bruta de capital	-0,7	8,5	7,2	4,0	-4,9	18,3	7,5	...	...
Exportaciones de bienes y servicios	13,8	5,5	0,4	1,7	-2,8	-0,1	-19,7	...	...
Importaciones de bienes y servicios	35,7	1,0	-2,1	6,1	-1,5	10,1	-10,6	...	...
Inversión y ahorro c/	Porcentajes de PIB								
Formación bruta de capital	10,1	8,5	8,6	9,4	7,6	9,4	9,6	...	...
Empleo d/	Tasas anuales medias								
Tasa de participación	74,9	76,1	74,2	72,9	71,9	67,1	65,2	63,4	63,8
Tasa de desempleo abierto	2,5	3,2	3,5	3,3	2,7	2,5	2,0	1,7	1,7
Precios	Porcentajes anuales								
Variación de los precios al consumidor (diciembre a diciembre) e/	1,5	1,3	2,0	0,0	2,1	2,4	-3,0	0,6	2,4
Tipo de cambio nominal (pesos cubanos convertibles por dólar)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Gobierno central	Porcentajes de PIB								
Ingresos totales	45,4	51,4	54,5	43,1	31,3	33,5	33,5	...	...
Ingresos tributarios	17,8	24,0	30,6	22,3	19,4	0,0	...	...	...
Gastos totales	49,0	48,4	47,8	41,1	30,7	33,9	33,9	...	...
Gastos corrientes	40,0	40,2	32,7	32,6	27,5	29,7	29,7	...	...
Intereses	1,3	0,0	0,0	...	...	...	...	...	...
Gastos de capital	6,1	5,7	8,8	7,4	3,1	3,9	3,9	...	...
Resultado primario	-2,2	...	0,0	0,0	...	...	...	...	...
Resultado global	-3,6	3,0	6,7	1,9	0,6	-0,4	-0,4	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ Sobre la base de cifras en moneda nacional a precios constantes de 1997.

c/ Sobre la base de los valores calculados en moneda nacional expresados en dólares corrientes.

d/ Total nacional.

e/ Se refiere a los mercados en moneda nacional.