

CUBA

1. Rasgos generales de la evolución reciente

En 2020 la economía cubana presentó una disminución del 10,9% (en tanto que el PIB per cápita mostró un decrecimiento anual del 10,8%), la peor caída en casi dos décadas y la tercera más pronunciada desde que se tiene registro. Si bien la contracción económica comenzó en el segundo semestre de 2019, se agravó significativamente con la llegada de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), el recrudecimiento del bloqueo económico y comercial, y la agudización de los desequilibrios internos.

La inflación entre diciembre de 2019 y diciembre de 2020 fue de un 18,5%, como resultado de restricciones por el lado de la oferta ante la escasez de divisas. El contexto recesivo de Cuba, el inicio del proceso de ordenamiento monetario, que implicó desembolsos para cubrir adelantos parciales de incrementos en pensiones y salarios, así como los gastos adicionales para enfrentar la pandemia, deterioraron las finanzas públicas en 2020. El déficit fiscal se incrementó significativamente hasta un 17,7% del PIB, frente a un 6,2% en 2019.

La cuenta corriente presentó en 2020 un superávit, de alrededor del 0,9% del PIB, después de haber registrado también un saldo positivo del 1,9% del PIB en 2019. En un entorno externo complejo debido a la pandemia de COVID-19, la caída del valor de las exportaciones totales fue compensada por la contracción de las importaciones.

En este escenario macroeconómico, el Gobierno emprendió la mayor transformación desde que inició el proceso de actualización del modelo económico cubano. Después de haber informado en 2011 que se avanzaría en la unificación monetaria y de haber presentado en 2013 un cronograma de ejecución de las medidas que conducirían a la unificación monetaria y cambiaria, el 1 de enero de 2021 se anunció la desaparición del peso cubano convertible (CUC), por lo que la única moneda local del país será el peso cubano (CUP) (moneda en que se pagan los salarios estatales y las pensiones, y se cobran los servicios públicos básicos y algunos bienes producidos localmente). Así, los ejes centrales del llamado proceso de ordenamiento monetario son: i) unificación monetaria: eliminación del peso convertible y circulación de una única moneda nacional (CUP), así como existencia de un único tipo de cambio de 24 CUP por dólar para todas las transacciones económicas (devaluación del tipo de cambio oficial); ii) reforma del sistema de precios, salarios y seguridad social; iii) reforma de la modalidad de distribución: rediseño de las pautas de consumo social y personal, mediante la reducción de gratuidades y el aumento de precios de la canasta de consumo normado y de tarifas públicas, así como la sustitución de subsidios universales de consumo por subsidios focalizados a las familias, y iv) transformaciones institucionales: cambios en el entramado institucional de la planificación y las políticas macroeconómicas, nuevas regulaciones a favor de la descentralización empresarial y local, mayores incentivos a la productividad y la competitividad, y fomento de relaciones de mercado entre instituciones, reduciendo la segmentación.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que en 2021 el PIB de Cuba crecería un 2,2%, sostenido por el gasto público y por la mejora de las exportaciones de bienes y servicios. La reactivación económica estará afectada negativamente por el rebrote de COVID-19 que se presenta en el país desde comienzos de 2021 —que ha impedido la apertura total de las actividades

económicas y la reactivación del turismo nacional e internacional—, así como por las dificultades asociadas a la implementación del ordenamiento monetario en un entorno de escasez de productos. No obstante, avanza el proceso de vacunación y se espera que culmine en octubre, por lo que las actividades no se normalizarían sino a fines de año.

Se prevé un ligero incremento del superávit de la cuenta corriente con respecto al PIB, dada la devaluación del tipo de cambio, así como un mejor escenario del comercio internacional. Debido a la moderada recuperación de la economía, los desembolsos adicionales en materia de salud pública para hacer frente a la pandemia y los gastos asociados a la tarea de ordenamiento monetario, el déficit fiscal se estima en un 18,3% del PIB. Se proyecta para 2021 una inflación histórica de tres dígitos, dado el inicio del ordenamiento monetario y el escenario de escasez de divisas en el país.

2. La política económica

a) La política fiscal

En 2020 la política fiscal tuvo un carácter contracíclico ante el enfrentamiento de la pandemia, en un contexto económico que ya era recesivo. Los gastos asociados al ordenamiento monetario, como el aumento de los salarios del sector estatal y las pensiones, impactaron parcialmente a las finanzas públicas en diciembre de 2020. Los ingresos totales del gobierno cayeron un 20,1% en términos reales. Tanto los ingresos tributarios como los no tributarios decrecieron (un 20,6% y un 18,6%, respectivamente), al mismo tiempo que los gastos totales disminuyeron un 3,1%, como resultado de las caídas de los gastos corrientes (1,5%) y de los gastos y transferencias de capital (22,4%). Cabe señalar que los desembolsos públicos en las áreas de seguridad social, ciencia e innovación tecnológica, educación, salud pública y asistencia social, entre otros relacionados, registraron aumentos en términos reales. Como era de esperarse, se produjo un considerable aumento del déficit fiscal, que pasó del 6,2% del PIB en 2019 al 17,7% del PIB en 2020. El financiamiento del déficit se realizó mediante la emisión de bonos soberanos, con plazos de amortización que van de 1 a 20 años y una tasa de interés promedio del 2,5% por cada emisión.

En los primeros meses de 2021 la situación de las finanzas públicas no ha mejorado, ya que los ingresos se mantienen bajos como resultado de la incipiente recuperación de la actividad económica y los mayores gastos asociados al rebrote de la pandemia desde enero, incluida la inversión en el desarrollo y los ensayos clínicos de cinco vacunas candidatas contra el COVID-19, de las cuales dos (Abdala y Soberana 02, con la tercera fase de ensayos terminada) se comenzaron a aplicar como medida de emergencia en mayo. Los gastos en la salud pública representan el 27% de los gastos totales, según el dato más reciente dado a conocer por el Gobierno cubano para este año.

La política fiscal presenta cambios importantes en 2021, en el contexto del primer año de la implementación del ordenamiento monetario: i) la corrección gradual de los precios mayoristas y minoristas como resultado de la devaluación; ii) la aplicación de una reforma general de salarios y pensiones; iii) la eliminación de subsidios excesivos a los precios de productos no básicos para la población; iv) la constitución de una reserva en los presupuestos locales destinada a la protección de las personas y núcleos vulnerables y una reserva en el presupuesto central para el apoyo financiero temporal al sistema empresarial como resultado del incremento de los costos; v) establecimiento de bonificaciones totales o parciales en el pago de los impuestos sobre las ventas y los servicios a las formas de gestión no estatal, con el objetivo de lograr adecuadas concertaciones de precios en los bienes y servicios de impacto sobre la población; vi) adecuaciones en la tributación, en las que se redimensionan las bases de gravámenes, se reducen tipos impositivos y se incrementan las deducciones de gastos y el mínimo exento tanto en las formas de gestión estatales como no estatales; vii) exoneración del pago anual del impuesto sobre los ingresos personales de los trabajadores por cuenta propia cuya actividad se mantuvo suspendida

por un período de seis meses o más por efecto del COVID-19, y viii) autorización a los gobiernos locales para que accedan a créditos bancarios de corto plazo con el objetivo de financiar desequilibrios temporales de caja en sus cuentas, al mismo tiempo que se alistan las normas para introducir la Letra del Tesoro como instrumento de deuda a corto plazo.

Tomando en cuenta las reformas antes señaladas, los gastos totales llegarían a un monto estimado del 79,1% del PIB (frente al 69,2% del PIB en 2020), en tanto que los ingresos netos representarían el 60,8% del PIB (frente al 51,5% del PIB en 2020). El déficit fiscal estimado para 2021 sería del 18,3% del PIB (frente al 17,7% del PIB en 2020). Cabe señalar que, en realidad, el nuevo tipo de cambio se aplica al sistema empresarial estatal y a la administración pública que anteriormente realizaban, en su generalidad, transacciones en dólares a una tasa de 1 a 1. El tipo de cambio de 24 CUP por dólar era el vigente para los hogares cubanos y el sector privado.

b) La política monetaria, cambiaria y financiera

Las tasas de interés no presentaron cambios en 2020: para préstamos en CUC la tasa mínima fue del 4,5% y la máxima del 5,5%, mientras que para préstamos en CUP la tasa mínima fue del 4,5% y la máxima del 7,0%.

El agregado M2A (población) se estabilizó en los primeros meses de 2020 y posteriormente se aceleró de manera importante; la tasa de crecimiento anual fue del 51,0% (frente a un 10,3% en 2019). En caso de mantenerse este escenario, se puede esperar un aumento de las presiones inflacionarias existentes en los mercados con precios no regulados y la profundización de fenómenos monetarios como inflación reprimida, ahorro forzoso y escasez. En años recientes, el crecimiento del agregado M2A se ha asociado en lo fundamental al comportamiento del efectivo en circulación, como resultado del dinamismo del sector privado, que opera generalmente al margen de los canales de pago del sistema financiero.

En 2020, el financiamiento otorgado en pesos cubanos por los bancos a la economía nacional, incluidas las personas naturales, disminuyó un 6,4% respecto al monto concedido en 2019. Los mayores decrecimientos correspondieron a las otras formas de gestión no estatal, las cooperativas no agropecuarias y los trabajadores por cuenta propia. Este resultado estuvo asociado fundamentalmente a la situación epidemiológica que enfrentaba el país, que ocasionó la reducción significativa de la actividad en estos sectores.

El crédito otorgado a las personas jurídicas mostró una disminución del 6,1% respecto del año anterior. Del total de los financiamientos, el 93,1% se destinó a las empresas estatales y el 6,7% a la actividad agropecuaria no estatal. El financiamiento otorgado a las personas naturales decreció en 10,7% respecto del monto registrado en 2019.

En 2021 las autoridades monetarias enfrentan el reto de controlar el ritmo inflacionario tras el choque inicial de precios por el ordenamiento monetario y el entorno de escasez asociado a la pandemia. Los problemas de liquidez en dólares aumentan la inestabilidad de los precios, a pesar de los esfuerzos de las autoridades para amortiguarla aplicando controles directos sobre las divisas, los precios, los salarios y el crédito. La fuerte contracción de la oferta de divisas amplió el diferencial entre la tasa oficial y la tasa del mercado informal, lo que se agudizó por la mayor demanda de dólares ante el retorno a la modalidad de ventas en divisas en los mercados estatales de bienes y servicios. Ambos factores afectan la estabilidad de los precios, especialmente en los mercados desregulados del sector no estatal (incluido el mercado agropecuario) y el propio mercado informal.

Cabe señalar que el 10 de junio de 2021 el banco central anunció que a partir del 21 del mismo mes las personas naturales y jurídicas, tanto cubanas como extranjeras, no podrían realizar en las instituciones bancarias cubanas depósitos o cualquier otra transacción en dólares estadounidenses en efectivo. Lo anterior surge como resultado de los obstáculos adicionales que impone el bloqueo de los Estados Unidos para que el sistema bancario cubano pueda depositar en el exterior el efectivo en dólares estadounidenses que se recauda en el país. La inclusión de Cuba, en enero de 2021, en la lista de Estados patrocinadores del terrorismo por parte de los Estados Unidos agravó esta situación.

c) Otras políticas

Durante el Gobierno del presidente Trump en los Estados Unidos se activaron más de 240 medidas coercitivas en el marco del bloqueo que ese país mantiene sobre Cuba, que se mantienen vigentes hasta ahora. Para Cuba estas restricciones profundizan los múltiples desafíos impuestos por la pandemia de COVID-19 y multiplican sus efectos adversos en los ámbitos socioeconómico, sanitario y financiero. Estas medidas han obstaculizado, en repetidas ocasiones, la llegada de ayuda humanitaria al país. De acuerdo con el informe más reciente del Gobierno cubano, entre abril y diciembre de 2020 el bloqueo causó pérdidas del orden de 3.587 millones de dólares, cifra que duplica con creces el valor de las exportaciones de mercancías realizadas por Cuba en 2020.

3. La evolución de las principales variables

a) La evolución del sector externo

En 2020, el comercio exterior de Cuba se vio fuertemente afectado tanto por el recrudecimiento del bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos, como por la caída del comercio mundial derivada de las medidas para contener la pandemia de COVID-19. Las exportaciones de bienes presentaron una caída anual del 17,4%. Entre los principales productos afectados están los farmacéuticos, las bebidas y líquidos alcohólicos, el azúcar, el zinc y sus manufacturas, plomos y sus manufacturas, tabaco y otros. Adicionalmente, mostraron una caída los servicios, en particular los asociados a la salud humana y a las actividades turísticas (el turismo internacional registró a fines de diciembre de 2020 una caída anual del 74,6%). Cabe señalar que Cuba a través de 57 brigadas médicas “Henry Reeve” ha contribuido a enfrentar la pandemia en 40 países, lo que representa una exportación de servicios, aunque no necesariamente tiene una compensación monetaria en todos los casos. Las importaciones presentaron una contracción del 27%. Entre los rubros más afectados se encuentran las bebidas y el tabaco (-32,2%) y la maquinaria y equipo de transporte (-29,7%), así como productos químicos y productos conexos (no especificados en otra parte) (-21,9%). En este contexto, la cuenta corriente sufrió un deterioro en 2020 y, si bien presenta todavía un ligero superávit (0,9% del PIB), este disminuyó respecto de 2019 (1,9% del PIB).

En 2021 el Gobierno ha puesto especial énfasis en la promoción de las exportaciones de los sectores estatal y no estatal, como parte de los esfuerzos para enfrentar el escenario recesivo. Las medidas están dirigidas a otorgar mayor autonomía y margen de gestión a la empresa estatal y a fomentar las exportaciones de las formas de gestión no estatales. Entre los incentivos destacan: i) la posibilidad de retención parcial de la liquidez obtenida en la exportación por parte de las empresas que participan en la cadena exportadora, lo que permite cierta autonomía sobre su financiamiento para estimular la producción; ii) la implementación de medidas para la prestación de servicios de exportación a las formas de gestión no estatal a través de empresas de comercio exterior; iii) el desarrollo de iniciativas para la creación de polos productivos exportadores; iv) el fomento a la creación de alianzas estratégicas y encadenamientos productivos entre sectores impulsores para generar fondos exportables con mayor valor agregado; v) el incentivo a la inserción de las empresas en los parques científico-tecnológicos, incorporando también a las instituciones académicas, y vi) el impulso de la modalidad de ventas

mediante el comercio electrónico, con ingresos desde el exterior, utilizando plataformas cubanas y extranjeras.

A pesar del panorama internacional adverso, agravado por el bloqueo impuesto por los Estados Unidos, en 2020 se logró aprobar 33 nuevos proyectos de inversión extranjera, 4 de ellos en la Zona Especial de Desarrollo Mariel, por un monto de inversión total superior a los 2.450 millones de dólares. En estos proyectos se tiene previsto realizar nuevas inversiones en los sectores del turismo, la construcción, las energías renovables y las industrias. Adicionalmente, se aprobaron varias prórrogas a negocios ya establecidos.

En 2021 el Gobierno cubano mantiene los esfuerzos por materializar proyectos en sectores estratégicos, priorizando aquellos del sector agroalimentario, las industrias farmacéutica y biotecnológica, las energías renovables y el turismo. Prosiguen los esfuerzos para consolidar el funcionamiento de la Ventanilla Única de Inversión Extranjera, así como otras iniciativas orientadas a facilitar la llegada de inversión extranjera directa. Asimismo, están en curso el diseño y la renovación de la Cartera de Oportunidades de Inversión Extranjera, orientada a proyectos vinculados al desarrollo local, las inversiones en infraestructura, los parques tecnológicos y la prestación de servicios profesionales con orientación exportadora.

b) La actividad económica

En 2020 se presentaron caídas generalizadas en los distintos sectores de actividad económica, con la excepción de la explotación de minas y canteras (0,7%), la construcción (0,5%) y el sector de la ciencia y la innovación tecnológica (0,3%). Destacan en particular los marcados descensos en los sectores de la educación (28,8%), la agricultura, ganadería y silvicultura (23,5%), los hoteles y restaurantes (24,5%), las industrias manufactureras (14,7%), el comercio y la reparación de efectos personales (12,2%) y la industria azucarera (11,0%). Para 2021 se espera una incipiente recuperación económica, en que sectores como las telecomunicaciones y la biotecnología muestren cierto dinamismo.

Por el lado de la oferta y la demanda agregadas, el consumo final cayó un 9,1% como resultado de las disminuciones del consumo tanto del gobierno (10,1%) como de los hogares (8,7%). La formación bruta de capital registró una caída (del 5,9%), en tanto que las exportaciones de bienes y servicios se redujeron un 20,5% y las importaciones de bienes y servicios un 7,6%, en el marco de la adversa coyuntura internacional debido a los cierres de fronteras que se establecieron para contener el avance de la pandemia.

c) La inflación, las remuneraciones y el empleo

El comportamiento de la inflación durante 2020 se explica en lo fundamental por el aumento de precios en el mercado agropecuario, a pesar de los controles aplicados por el Gobierno. En diciembre, el IPC agropecuario registró un crecimiento de un 44,7% en términos interanuales. El IPC no estatal sostuvo una tendencia al incremento, alcanzando un crecimiento interanual del 11,6%.

Cabe destacar que el IPC en pesos convertibles creció un 0,08% en términos interanuales, lo que no sucedía desde enero de 2012, pues los precios registrados desde esa fecha hasta octubre de 2020 indicaban un proceso deflacionario persistente. Por su parte, la inflación general interanual en ambas monedas fue del 7,2% (frente a un -1,3% en 2019).

En 2020 se produjo un importante repunte de las presiones inflacionarias ante la situación de escasez de oferta, acrecentada por la emergencia sanitaria, la depreciación del tipo de cambio informal y las expectativas asociadas a la reforma salarial y de pensiones. En 2021 el inicio del ordenamiento

monetario y cambiario no ha estado exento de dificultades y han existido problemas en su instrumentación que han obligado al Gobierno a modificar precios y tarifas de bienes y servicios, así como a incrementar los subsidios. Los esfuerzos gubernamentales para evitar incrementos crecientes de los precios no han sido suficientes. Los controles pueden ser efectivos en el corto plazo, pero no corrigen los problemas estructurales de oferta y generan distorsiones en la asignación de recursos y la captación de señales por parte de los agentes económicos.

En 2020 la tasa oficial de desempleo fue del 1,4% (en comparación con un 1,3% en 2019). El trabajo por cuenta propia como opción de empleo ha mantenido un sostenido incremento y actualmente representa el 13% de la ocupación en la economía del país. Al finalizar 2020 existían en Cuba 602.415 trabajadores por cuenta propia. A fines de marzo de 2021, ejercen el trabajo por cuenta propia 607.429 personas, de las cuales 212.536 son mujeres (35%). En febrero de 2021, el Gobierno anunció la eliminación del listado anterior de 127 actividades autorizadas para ejercer el trabajo por cuenta propia. En consecuencia, de las más de 2.000 actividades existentes en la economía solo se limitan 124, total o parcialmente.

En 2020 se elevó la protección a los trabajadores impedidos de asistir a sus centros laborales por los efectos de la pandemia. En todos los casos estuvieron protegidos con el 100% de su salario durante el primer mes y el 60% a partir del segundo mes y mientras se mantenga la situación que les impide asistir a su centro de trabajo.

En diciembre de 2020 el salario mínimo en el sector estatal presupuestado se elevó a 2.100 CUP (87,5 dólares), frente a 400 CUP en 2019. El salario medio básico en el sector estatal (que presenta importantes variaciones según el sector de actividad económica) se ubicó en 1.094 CUP (45,6 dólares) (frente a 879 CUP en 2019) como resultado del inicio del proceso de ordenamiento monetario que conllevó modificaciones en las políticas de salarios y de pensiones. En el marco de dicho ordenamiento se establece una escala salarial con 32 niveles, según el tipo de actividad laboral o profesional, y se fija un tope de ingresos (remuneración) de 9.510 CUP (396 dólares).

Cuadro 1
CUBA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 a/
	Tasas de variación anual b/								
Producto interno bruto total	3,0	2,8	1,0	4,4	0,5	1,8	2,2	-0,2	-10,9
Producto interno bruto por habitante	2,8	2,5	0,8	4,3	0,4	1,8	2,3	-0,2	-10,8
Producto interno bruto sectorial									
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,7	4,7	2,2	2,5	5,8	-1,4	2,7	-12,4	...
Explotación de minas y canteras	2,1	-2,3	-0,7	-2,2	-3,7	-1,4	-3,5	-14,5	...
Industrias manufactureras	2,2	2,1	-3,6	6,3	-5,2	-1,1	-0,9	-6,1	...
Electricidad, gas y agua	4,4	3,7	0,7	4,2	1,2	1,3	1,2	-0,6	...
Construcción	11,3	7,9	-2,3	17,0	4,7	9,0	9,3	0,4	...
Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	5,3	3,4	3,2	6,3	1,0	2,5	0,7	-2,7	...
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,2	3,2	4,3	6,5	3,4	3,7	6,4	2,0	...
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	7,9	2,1	4,3	3,4	2,4	0,4	2,4	0,3	...
Servicios comunales, sociales y personales	-0,7	1,4	0,7	-0,2	0,5	1,6	1,8	4,9	...
Producto interno bruto por tipo de gasto									
Gasto de consumo final	1,9	3,7	2,8	5,1	2,9	1,8	2,0	...	...
Consumo del gobierno	-0,6	0,8	-1,0	0,0	-0,2	2,2	1,3	...	...
Consumo privado	3,3	5,2	4,6	7,4	4,1	1,7	2,2	...	...
Formación bruta de capital	7,2	4,0	-4,9	18,3	7,5	0,2	4,8	...	...
Exportaciones de bienes y servicios	0,4	1,7	-2,8	-0,1	-19,7	...	-2,4	...	...
Importaciones de bienes y servicios	-2,1	6,1	-1,5	10,1	-10,6	-1,6	-2,0	...	...
Inversión y ahorro c/	Porcentajes de PIB								
Formación bruta de capital	8,6	9,4	7,6	9,4	9,6	10,3	12,0	11,5	...
Empleo d/	Tasas anuales medias								
Tasa de participación	74,2	72,9	71,9	67,1	65,2	63,4	63,8	65,2	...
Tasa de desempleo abierto	3,5	3,3	2,7	2,4	2,0	1,7	1,7	1,2	...
Precios	Porcentajes anuales								
Variación de los precios al consumidor (diciembre a diciembre) e/	2,0	0,0	2,1	2,4	-3,0	0,6	2,4	-1,3	18,5
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	54,5	43,1	31,3	33,5	...	...	...	...	...
Ingresos tributarios	30,6	22,3	19,4	...	...	...	...	...	...
Gastos totales	47,8	41,1	30,7	33,9	...	...	...	...	...
Gastos corrientes	32,7	32,6	27,5	29,7	...	...	...	...	...
Intereses	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Gastos de capital	8,8	7,4	3,1	3,9	...	...	...	...	...
Resultado primario	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Resultado global	6,7	1,9	0,6	-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.