

## CUBA: PROPUESTA PARA UN CRECIMIENTO ELEVADO Y SOSTENIDO

Rolando H. Castañeda<sup>1</sup>

“Cada vez hay más señales de que el cambio económico se impone; y de que el Gobierno de Raúl Castro es práctico y realista, aunque haya factores e inercias que condicionen los ritmos. Se trata de una cuestión de subsistencia.”

— Mauricio Vicent, “Cuba toca fondo,” *El País*, España, 4/07/2007

“ habrá que introducir los cambios estructurales y de conceptos que resulten necesarios.”

— Raúl Castro, discurso del 26 de julio de 2007.

Actualmente Cuba tiene una nueva oportunidad histórica de construir una sociedad mejor, vibrante, progresista, democrática y respetuosa de los derechos humanos. Un país integrado socialmente con oportunidades de progreso para todos, sin exclusiones, con movilidad social, abierto al mundo, dueño de su propio destino y comprometido con la paz. ¿Cómo se logran estos objetivos? Aplicando un conjunto de políticas y reformas institucionales para lograrlos, lo que requiere concertación, decisión, continuidad y tiempo.

El propósito de este ensayo es presentar una propuesta para la transición económica cubana orientada a lograr elevadas y sostenidas tasas de crecimiento y de creación de empleos imprescindibles para atender

los marcados problemas de estancamiento y desempleo encubierto del país, que deje atrás más de dos décadas de involución económica. Asimismo, que evite una elevada tasa de desempleo abierto como la han tenido los países en transición de Europa Central y Oriental y que muchos de ellos confrontan todavía, aún después de 18 años de transición, la cual genera muchas tensiones y desarraigos; entre ellos que la fuerza laboral más preparada y ambiciosa emigre a los países industrializados o con mejores oportunidades económicas.<sup>2</sup> Adicionalmente, que contribuya a la reducción de la pobreza y la desigualdad existentes reconocidas recientemente por Raúl Castro y Fidel Castro,<sup>3</sup> respectivamente, que permita al país competir exitosamente en la economía mundial y contribuya a la consolidación de la democracia.

Después de una etapa inicial de estabilización, la propuesta pone énfasis en el mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo y estable—tal como lo recomiendan, entre otros, Rodrik (2004) y Williamson (2003) y que Argentina ha utilizado exitosamente a partir del 2002—como el componente estratégico de un conjunto de políticas económicas e institucionales para una transición exitosa. Es diferente a lo recomendado por los organismos financieros internacionales para los países en transición, especialmente

---

1. El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias de Alfie Ulloa.

2. En el año 2004, la tasa de desempleo en los 10 antiguos países socialistas que ingresaron a la Unión Europea, más Croacia y Albania tenía una media de 11.5 % con un máximo del 18% o más para Croacia, Eslovaquia y Polonia y un mínimo alrededor del 6% para Eslovenia, Hungría y Rumanía.

3. <http://www.granma.cu/espanol/2007/julio/vier27/laprinicipal.html> y <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2007/esp/f100707e.html>.

por el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como lo muy similar presentado en la propuesta del grupo coordinado por Ernesto Hernández-Catá, en adelante PGHC, en la reunión anual de ASCE del 2006.

La propuesta sigue las consideraciones sobre las estrategias de desarrollo exitosas de Rodrik (2004), poniendo énfasis en dos elementos principales: (1) establecer las condiciones iniciales necesarias para comenzar un proceso vigoroso de crecimiento en el corto plazo; y (2) logradas esas condiciones iniciales, aplicar políticas y desarrollar instituciones capaces de mantener y consolidar altas tasas de crecimiento en el largo plazo. Es muy importante conservar el ímpetu de las reformas. Si éstas benefician a la mayoría, ¿por qué no continuar con reformas más amplias y profundas?

La propuesta identifica el régimen de tipo de cambio real competitivo y estable como el factor creador de las necesarias condiciones iniciales, que determina el círculo virtuoso de la expansión de la inversión y del empleo. La política cambiaria es uno de los instrumentos de política de desarrollo más apropiado debido a que el contexto internacional actual restringe, con algunas pocas excepciones dada la situación cubana, la utilización de las políticas comerciales u otras políticas de incentivos tradicionales.

La propuesta es de economía política en el sentido que pretende realizar las reformas sin mayores desviaciones de un régimen democrático y sin grandes costos sociales para crear apoyo y aceptación para las reformas y credibilidad para el gobierno que las realice, poniendo también énfasis en los aspectos institucionales para que tenga éxito.

En cualquier caso la propuesta pretende ser una contribución a un amplio debate que debe ocurrir sobre los cambios necesarios para una transformación sistémica para que sean realmente democráticos.

El resto del ensayo está organizado de la siguiente manera: la primera sección presenta la crítica situación cubana y la necesidad de emprender reformas para superarla; la segunda resume la experiencia internacional de crecimiento en 1990–2005 con énfasis en los antiguos países socialistas de Europa y la

Unión Soviética y los de América Latina; la tercera sección hace algunas consideraciones que sirven de base para elaborar la propuesta; la cuarta sección resume los componentes principales de la propuesta; y la última sección hace un comentario final.

## LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE CUBA

Cuba tiene, en otros, los siguientes problemas económicos que deberá atender sin mayores demoras ni excusas. Estas medidas no se adoptan porque la élite gobernante vive en un ambiente de comodidades y privilegios sin verse afectada por los problemas que confronta la población y sus expectativas:

- El PIB real por habitante ha disminuido desde 1985 cuando comenzó el Proceso de Rectificación de Errores y Tendencias Negativas. Dicha involución se acentuó durante el Periodo Especial, i.e., Cuba tiene 22 años de retroceso económico.
- Durante estos últimos 22 años, mientras el PIB real ha disminuido, el empleo ha aumentado en 27%, lo que determina que el país tenga un muy elevado desempleo encubierto y que deba crecer elevada y sostenidamente para superarlo. Jorge Máttar, Director de la CEPAL para México y el Caribe, ha señalado que “Cuba debe ser hoy el país con la mayor tasa de subocupación de América Latina, tiene una población muy educada—técnicos, profesionales—que no son aprovechados, normalmente; usted los puede encontrar haciendo otro tipo de oficios” (AFP, Febrero 7, 2007).
- Los salarios y las pensiones reales disminuyeron a partir de 1989, aunque se han recuperado parcialmente en los años recientes. En su discurso del 26 de julio de 2007 Raúl Castro reconoció que “el salario aún es claramente insuficiente para satisfacer todas las necesidades. ... Ello favoreció manifestaciones de indisciplina social ... que una vez entronizadas resulta difícil erradicar, incluso cuando desaparecen las causas objetivas que las engendran.”<sup>4</sup> Igualmente hizo Carlos Lage en su intervención del 29 de julio, cuando señaló “las limitaciones de muchos trabajadores para atender algunas necesidades de sus familias.”<sup>5</sup> Asimismo, los datos oficiales y los resulta-

dos de las investigaciones académicas son preocupantes. “La última encuesta de la Oficina Nacional de Estadísticas sobre la situación socioeconómica de los hogares cubanos revela que en el 75% de los núcleos familiares los salarios de sus miembros no alcanzan para cubrir los gastos que deben realizar,” afirma un sociólogo conocedor del estudio. Su moraleja: “Los sueldos son completados a la brava, con ingresos que provienen usualmente del expolio de los recursos estatales, siguiendo la filosofía popular de ‘si no me dan lo que me corresponde, me lo cojo.’”<sup>6</sup>

- En 2006 Cuba tenía un elevado endeudamiento externo de aproximadamente US\$15.4 mil millones en monedas convertibles (el *Anuario Estadístico de Cuba* la divide entre deuda activa, US\$7.8 mil millones, y deuda pasiva, US\$7.6 mil millones), y de US\$35.4 mil millones si también se incluye la deuda pendiente con los antiguos países socialistas de Europa y la Unión Soviética. El Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado si bien contiene una partida de “otras actividades” que incluye gastos financieros es insuficiente para servir la deuda pública externa, por lo cual el déficit debe ser, al menos, del orden de alrededor del 6% del PIB.
- Cuba tiene una población estacionaria que está envejeciendo rápidamente. Para mantener los gastos sociales (educación, salud, seguridad social) existentes o mejorarlos y para resolver la deuda social acumulada de la vivienda y de los servicios sanitarios (agua y alcantarillado) que está afectando negativamente a la población, Cuba necesita que su PIB real crezca elevada y sostenidamente.

## LA EXPERIENCIA DE LAS REFORMAS EN 1990–2005

Actualmente el experimento de economía de las instituciones financieras internacionales, dentro del marco del Consenso de Washington, se puede contrastar con los resultados.

A principios de la década de los años 1990, los países de Europa Oriental, la Unión Soviética y América Latina enfrentaban problemas similares, entre ellos: elevados déficit fiscales e inflación, tasas de interés reales negativas, protección efectiva alta y arbitraria, el deterioro financiero y la incapacidad de rendición de cuentas de las empresas públicas.

El comportamiento del producto, especialmente del producto no exportado y de la inversión, a la cual el cambio tecnológico y el aumento de la productividad están asociados, fueron bastantes desilusionantes y generalmente insatisfactorios en los países de Europa Central y de la antigua Unión Soviética a partir de la transición comenzada en 1989, así como en general en América Latina en el periodo 1990–2005.<sup>7</sup> Sin embargo, en ambas regiones se redujo la inflación, la situación fiscal mejoró y las exportaciones aumentaron.

Ese comportamiento estuvo influido por el tipo y naturaleza de las reformas económicas aplicadas de rápida desregulación financiera interna y de apertura amplia e intensa al comercio y los movimientos de capital, incluso a los de corto plazo. Si bien hubo experiencias muy variadas, hay varias características comunes de las políticas aplicadas y de los resultados logrados.

En vez de alcanzar la convergencia con el producto de los países desarrollados, hubo una divergencia. También se desarrollaron desequilibrios macrosociales con sus implicaciones adversas para la profundi-

4. <http://www.granma.cu/espanol/2007/julio/vier27/laprinicipal.html>.

5. <http://www.granma.cu/espanol/2007/julio/vier27/laprinicipal.html>.

6. Mauricio Vicent, “Cuba toca fondo,” *El País*, España, 4/07/2007.

7. También la experiencia de los países africanos del Sur del Sahara fue similar. Las series del PIB real del World Economic Outlook Database del FMI muestran que el crecimiento del PIB real en 1990–2005 para los países de Europa Central y Oriental, la Comunidad de Estados Independientes y el Sur del Sahara en África fue menor que el crecimiento de la economía mundial y mucho menor que la de los países de Asia.

zación y consolidación de la democracia debido a las bajas tasas de crecimiento, elevados niveles de desempleo, creciente pobreza y aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso.<sup>8</sup>

Ello contrasta con la experiencia general de los países del este asiático que, a pesar de tener fundamentos económicos más sólidos, utilizaron aperturas más graduales al comercio internacional y a los movimientos de capital, que fue exitosa en lograr la convergencia a pesar de los efectos negativos de la crisis financiera de finales de la década de los años 1990. Dicha crisis estuvo ligada al periodo cuando se realizó una precipitada apertura a los movimientos de capital de corto plazo. Por su parte, los países de Europa Central se han visto favorecidos en particular por los significativos cambios institucionales y legales que adoptaron para ingresar e integrarse a la Unión Europea dentro de los criterios de Copenhague.

Al presente, el énfasis de las instituciones financieras internacionales se centra en la necesidad de realizar reformas de segunda generación (microeconómicas e institucionales) y no en si hay que ajustar o corregir las políticas macroeconómicas aplicadas.<sup>9</sup> Paralelamente, la mayor liquidez en los mercados de capitales internacionales ha reducido la necesidad de obtener financiamiento multilateral y, con ello, de aceptar condiciones como la privatización de las empresas públicas de recursos naturales, así como la desregulación y privatización de los servicios públicos.

La evidencia de 1990–2005 sugiere que se cometieron errores y hubo inconsistencias en el diagnóstico, la prescripción normativa, el diseño y la implantación de las reformas aplicadas. Ellas se basaron en planteamientos teóricos deficientes o ingenuos que no correspondieron a la realidad. También en aplicar formulas específicas de efectuar reformas rápidas y amplias en vez de buscar resultados efectivos concre-

tos, que aumentaron innecesariamente la duración y la magnitud del período de ajuste y los costos de bienestar asociados a éste.

De hecho al impulsar demasiado rápido y ampliamente las reformas iniciales se descuidaron la capacidad de reacción y la flexibilidad efectiva de las economías, se cayó en recesiones innecesarias y, posteriormente, se perdió un valioso tiempo en salir de ellas. O sea, se olvidó la primera condición de Rodrik de establecer las condiciones necesarias para emprender un crecimiento vigoroso. Además, hubo efectos negativos innecesarios, muy difíciles de superar después, por ejemplo una vez que se desarrolla una oligarquía o una mafia, es difícil contrarrestar su poder o disolverlas, como lo muestran notoriamente, entre otros, el caso ruso en el cual el país ha quedado atrapado en un régimen oligárquico-autoritario donde la oligarquía pretende protección y privilegios, así como en las revoluciones de distintos colores en Georgia, Kirguizistán y Ucrania. Por ello, cuando se establece y desarrolla una economía de mercado, el resultado no es inexorablemente una economía competitiva ni que prevalezca un estado de derecho que haga funcionar instituciones fundamentales, tales como: el respecto a los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y los mecanismos para la resolución de conflictos.

En general los países que liberalizaron rápidamente sus mercados financieros internos y se abrieron a las importaciones y a los movimientos de capital de corto plazo, tendieron a mostrar tasas de inversión y ahorro nacional menores. Es necesario lograr elevadas tasas de inversión con mejoras de tecnología y productividad, las cuales se refuerzan mutuamente para lograr altas tasas de crecimiento del producto. El objetivo no es la maximización de la liberalización, ni de la privatización u otras reformas similares sino la optimización de los resultados logrados. Los

8. Chile sufrió dos importantes crisis en 1974–1975 y en 1982–1983 durante su programa inicial de estabilización, liberalización y privatización. El PIB real se redujo en más del 10% en cada ocasión, lo que es atribuible a los errores cometidos de política económica que se vieron reforzados por importantes choques externos. En ambas ocasiones la tasa de desempleo aumentó y los salarios reales disminuyeron significativamente.

9. El FMI considera que la situación de menor crecimiento mencionada es atribuible a las incompletas e insuficientes reformas macroeconómicas en algunas áreas importantes (Singh, 2006).

mercados al liberarse no se tornan automáticamente en perfectos ni completos.

La liberalización de precios acompañada por la liberalización generalizada en las áreas cambiaria, financiera y de comercio exterior ha conllevado precios macroeconómicos distorsionados (apreciación cambiaria y elevadas tasas de interés) y, por ende, una restricción externa dominante y un mayor endeudamiento externo. Dado el sesgo a favor de la apreciación cambiaria de este tipo de liberalización, se determinó un aumento de las importaciones mayor que el de las exportaciones, se amplió el déficit en cuenta corriente y se aumentaron los requerimientos de financiamiento externo, lo que a su vez deprimió la demanda interna con efectos adversos para la recuperación y el crecimiento futuro.

Las entradas de capitales de corto plazo suelen apreciar la moneda y propician la inversión bursátil aumentando la valoración de las acciones (relación precios/ganancias) y de los bienes raíces, lo que induce burbujas especulativas. Mientras menor es el grado de desarrollo del sistema financiero y de las instituciones de supervisión y regulación prudencial, mayor es la importancia que tienen las regulaciones a los movimientos de capital de corto plazo y la naturaleza de las medidas empleadas.

El problema del sector externo no es que exista déficit en cuenta corriente sino que éste y los flujos de capital que lo financian sean sostenibles. Así se debe limitar el financiamiento externo de corto plazo para reducir la vulnerabilidad e inestabilidad externa hasta fortalecer apropiadamente el sistema financiero.

### **ALGUNAS CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA FORMULAR LA PROPUESTA**

Como se desprende de la sección anterior, hay diferencias conceptuales fundamentales sobre cómo realmente funciona la economía. Los supuestos de la propuesta que se emplee deben ser realistas y pragmáticos para que las conclusiones que se deriven de ella sean válidas. Así las políticas e instituciones pro-

puestas deben ser acordes a la situación del país, su grado de desarrollo y las estructuras económicas e instituciones existentes.

También hay que tener en consideración explícitamente los objetivos buscados, los cuales tienen mucha importancia para la prescripción normativa, el diseño y la implementación de las políticas e instituciones propuestas. No debe confundirse los objetivos buscados con los instrumentos a emplearse, lo que a veces sucede en los contextos de reformas económicas, dándosele más énfasis a la liberalización y a la privatización que a los resultados efectivos que se obtienen con ellas.

La propuesta incluye objetivos completos e integrales (la recuperación rápida, el crecimiento elevado y sostenido, la creación de empleo en la que aumenten tanto la productividad como el bienestar de la población, reducir la inflación,<sup>10</sup> lograr el equilibrio externo sostenible y evitar la inestabilidad externa). Esto a su vez requiere utilizar instrumentos completos e integrales (políticas cambiarias, monetarias, fiscales, sobre los movimientos de capitales, el establecimiento y desarrollo de instituciones) y no basarse solamente en los alcances y fortalezas de las fuerzas del mercado y los resultados favorables de su liberalización sino también en sus limitaciones y debilidades dadas las estructuras económicas existentes, que no cambiarán de inmediato. Asimismo, hay imperfecciones de mercado y de los procesos de liberalización que requieren de políticas e instituciones públicas activas para resolverlos.

La propuesta toma en consideración los mercados imperfectos e incompletos existentes—o sea su segmentación y heterogeneidad, especialmente en lo referente la concentración existente de la actividad económica en grandes empresas, a la carencia de un mercado financiero de largo plazo, a la falta de acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas (MI-PYMES) al financiamiento y la falta de movilidad de la fuerza laboral—que obstaculizan la flexibilidad y la capacidad de respuesta de la economía. Por ello, se

---

10. En Cuba si bien existe una inflación limitada en términos de los precios de los bienes provistos por “la libreta”, hay una fuerte inflación reprimida en términos de los precios del mercado libre.

considera necesario desarrollar políticas económicas e institucionales para fomentar la competencia y completar los mercados, las cuales no surgen espontáneamente.

Las reformas bien diseñadas consideran los aspectos e impactos estáticos y dinámicos de los cambios propuestos para aumentar los niveles de actividad económica y reducir la vulnerabilidad de la economía a las perturbaciones y choques externos.

Dado el excedente monetario existente en Cuba, la propuesta no considera apropiado poner un énfasis exagerado en una liberalización inmediata, drástica y generalizada de *todos* los precios, como la PGHC, y luego aplicar una política de estabilización de choque monetario muy estricta. Asimismo, después de la consolidación fiscal a cero y la estabilización iniciales, no considera apropiado eliminar la inflación de inmediato a cero mediante una limitación de la demanda agregada basada en políticas fiscales y monetarias restrictivas y en lograr la competitividad externa sin aplicar una política reasignadora activa vía la tasa de cambio.

Una liberalización generalizada e inmediata de todos los precios y a la entrada de capitales de corto plazo, junto a restricciones fiscales y monetarias para limitar la inflación que se genere y asegurar la eliminación del excedente monetario con aumentos en las tasas de interés, pueden entorpecer e inclusive inhibir la recuperación y el crecimiento sostenible, así como agravar los marcados desequilibrios existentes.

Asimismo, la reducción de la protección efectiva debe ser graduada a la capacidad de respuesta con que los productores pueden realizar ajustes, reasignar recursos y aumentar su nivel de especialización, de forma de evitar la destrucción de capacidad productiva innecesaria.

La propuesta considera que intentos de ajustes macroeconómicos con mercados financieros abiertos a los movimientos de capital de corto plazo, pueden tener efectos contrarios a los buscados. Así restringir (*expandir*) la economía utilizando aumentos (*reducciones*) en la tasa de interés pueden desatar entradas (*salidas*) de capitales, debilitando la contracción (*la expansión*) buscada de la economía.

Adicionalmente, la propuesta considera que no tiene sentido aplicar políticas restrictivas para reducir la inflación a cero en una economía en recesión con capacidad ociosa y desempleo. Muchos de los problemas que se desarrollarían serían auto-infligidos. Es lo que Stiglitz llama políticas de auto-empobrecimiento. Una vez lograda la estabilización inicial, hay que utilizar políticas contracíclicas expansivas que inhiban la contracción vinculada a la recesión transformacional y la resultante del necesario ajuste inicial de la tasa de cambio y de la reducción del déficit fiscal.

La exacerbación de la recesión no es el resultado inevitable de las fuerzas del mercado ni de las políticas de liberalización sino de las políticas erróneas aplicadas, que tienen efectos adversos significativos y asimétricos (con histéresis) sobre la recuperación. Así en una recesión, los bancos comerciales tienen temor a prestar y los empresarios a invertir, ya que las quiebras tienen fuertes impactos negativos y asimétricos. Adicionalmente, las personas tienen temor a invertir en capital humano y el ya existente se deteriora al no utilizarse apropiadamente por la inercia del desempleo o se puede perder por la emigración.

Sur Corea y Malasia que entre los países asiáticos se recuperaron más rápidamente de la crisis financiera de finales de la década de los años 1990, siguieron una política expansionaria en vez de una política restrictiva con controles de cambios a los movimientos de capital, particularmente los flujos de origen interno hacia el exterior. Sur Corea lo hizo con un régimen de cambio flexible y Malasia con un régimen de cambio fijo. Dada su tasa de cambio fija, la política monetaria expansionaria de Malasia sólo pudo aplicarse porque mantuvo controles a los movimientos de capital. En ambos países la crisis se originó en el sector privado y no en un déficit fiscal y se consideró que era difícil salir de ella a menos que hubiera una expansión importante del sector público que modificara las expectativas y el comportamiento del sector privado.<sup>11</sup>

Las reformas planteadas para Cuba presentarán significativos desafíos a las autoridades económicas, y dependen no sólo de que se realicen, sino también de la forma cómo se hagan (de su ritmo y secuencia)

para que traigan la recuperación y el crecimiento y generen el empleo necesario.

### LOS COMPONENTES PRINCIPALES DE LA PROPUESTA

La propuesta se basa en aplicar políticas económicas y en realizar reformas institucionales pragmáticas, pero sistemáticas, que tengan en consideración el funcionamiento efectivo de los mercados existentes y una respuesta realista de los agentes económicos. Asimismo, que dichas reformas estén orientadas a generar precios macroeconómicos (tasa de cambio y tasa de interés) que proporcionen el contexto apropiado para la recuperación y el crecimiento elevado y sostenido, faciliten la expansión dinámica de las exportaciones netas necesarias para mantener el equilibrio externo sostenible que impulse el crecimiento económico, así como que aumente el ahorro nacional y el monto y calidad de la inversión. La rapidez de las reformas no es lo fundamental sino hacerlas apropiadamente y lograr los resultados pretendidos. Algunos países en transición—entre ellos Albania, Bulgaria, Kirguistán, Macedonia y Rusia—aplicaron rápidas y amplias reformas que abortaron y revertieron posteriormente porque no lograron los resultados pretendidos.

Después de la necesaria estabilización y consolidación fiscal iniciales, la propuesta contempla seis componentes básicos que se aplicarían sistemática y simultáneamente para iniciar y sostener un crecimiento para alcanzar una sociedad económicamente más libre, socialmente más justa y políticamente democrática y soberana.

- Establecer una tasa de cambio real competitiva y estable para lograr la recuperación y el crecimiento sostenibles con base en la expansión dinámica de las exportaciones netas
- Adoptar reformas institucionales y microeconómicas complementarias a las reformas macroeconómicas básicas. Atender especialmente la superación de algunas importantes fallas y limitaciones de mercado, entre ellas: la falta de finan-

ciamiento de largo plazo y el acceso de las MIPYMES al crédito.

- Dar un decidido énfasis a la creación de las nuevas empresas y empleo, particularmente a las MIPYMES, alentando la inversión y el financiamiento para ellas.
- Establecer una institucionalidad básica para realizar el proceso de privatización que considere el fomento de las MIPYMES, la promoción de la competencia, las políticas antimonopólicas y el apropiado manejo de las grandes empresas.
- Valorar el papel del gobierno en la transición y promover que el gobierno y la empresa privada trabajen conjuntamente en la recuperación y el crecimiento económico, en particular en la apertura externa y en las concesiones públicas para desarrollar la infraestructura básica del país.
- Fomentar la activa participación de la sociedad civil en el diseño, seguimiento y evaluación de la transición.

### La necesaria consolidación fiscal y estabilización

Esta propuesta tiene algunas diferencias fundamentales con la PGHC. Considera que es necesario darle mayor atención al déficit fiscal, que en realidad es mayor que el aparente; para lo cual se debe condonar o renegociar la deuda pública externa para reducirla y restablecer el balance fiscal y el crédito externo nacional; hacer una liberalización de precios menos drástica y generalizada; darle mayor énfasis a algunas medidas institucionales que deberán acompañar la estabilización para que tenga resultados más rápidos y efectivos; y establecer un régimen de cambio fijo temporal para restablecer la estabilidad a corto plazo. El propósito de estas medidas es comenzar con la mayor brevedad posible una recuperación económica vigorosa.

El déficit fiscal aparente de Cuba ha sido del orden del 3% del PIB en los últimos años, lo que en sí no es una proporción elevada; sin embargo, no hay partidas presupuestarias suficientes para reflejar el pago

11. No sólo en esos dos países, el FMI sobreestimó consistentemente las presiones expansionarias, recomendando medidas más austeras de las que realmente eran necesarias.

diferido de la deuda pública externa que se suspendió a partir de 1986. Por consiguiente, el verdadero déficit fiscal está subestimado y requiere como condición *sine qua non* un proceso serio de condonación y renegociación de la deuda pública externa para restablecer el necesario balance fiscal y el crédito externo que faciliten la estabilización y la reinserción internacional. La condonación de la mitad de la deuda externa polaca a principios de los años 1990 (Sachs, 2005, pp. 126–127), la nicaragüense en los años 1990 y la deuda argentina en 2005 son precedentes relevantes.

Para lograr las metas fiscales e inclusive para atender más adecuadamente las necesidades de seguridad social y salud de una población que envejece y tiende a ser estacionaria, se necesita reducir los gastos públicos innecesarios. Para ello se debe priorizar o focalizar el gasto social, i.e., que los programas lleguen principal, selectiva y efectivamente a quienes más los necesitan: los pobres y los más vulnerables en la sociedad (personas de menor educación, solteros jefes de hogar, familias con muchos hijos, personas de la tercera edad con ingresos insuficientes, minusválidos, etc.), en la población negra y en las provincias orientales.

Asimismo, es necesario mejorar la eficiencia del gasto público, el que debe pasar de la asignación de recursos a los resultados, de la cobertura a la calidad de los servicios, de la uniformidad a la personalización de los servicios, y de la burocracia-ideológica al control ciudadano. Para ello se deben emplear la descentralización de la gestión y la prestación de servicios, alentar una mayor participación de la actividad privada y de las organizaciones de la sociedad civil en la provisión de los servicios básicos y complementarios —p. ej. en el aseo y mantenimiento de las instalaciones, la provisión de alimentos, etc.—o sea, cambiando su característica de estatal a mixta (pública/privada), no sólo para mejorar directamente los servicios prestados sino también para incorporar y promover competencia en ellos. Además, se deben supervisar mejor; priorizar los servicios públicos gratuitos en los servicios básicos de mayor rentabilidad, así como en las personas más pobres y vulnerables de la sociedad; eliminar los servicios privilegiados gratuitos a los funcionarios de las fuerzas armadas, la seguridad in-

terna, etc. o hacerlos pagar apropiadamente por ellos, y prescindir de las becas y los servicios gratuitos a extranjeros que no corresponden a la situación financiera ni al grado de desarrollo del país.

Cuba tiene un elevado excedente monetario. El gobierno tiene que emprender alguna forma de reforma monetaria, que podría combinar con los procesos de ajuste cambiario y de privatización, para impedir que el proceso de eliminación de dicho excedente derive en una elevada inflación y en una inercia inflacionaria cuya única forma de detener sea mediante un choque monetario que tendría un severo efecto recesivo en un país con elevado desempleo encubierto y que tiene que enfrentar la recesión transformacional.

La PGHC recomienda, al inicio de la transición, la unificación y la libre flotación de la moneda, y la liberalización inmediata y generalizada de los precios, excepto para las rentas de las viviendas existentes. No menciona explícitamente que esas dos medidas requerirán de una muy restrictiva política monetaria y de un banco central independiente que la aplique, para así intentar la estabilización y lograr el adecuado anclaje del sistema de precios, eliminar el excedente monetario existente, las inercias inflacionarias y la volatilidad que se generarían con las medidas propuestas. Los efectos negativos muy severos de dichas medidas son innecesarios. Hay que considerar explícita y cuidadosamente los potenciales efectos no intentados de las medidas señaladas.

Una liberalización de precios que contribuya a tener mercados más competitivos, flexibles, profundos y una reacción apropiada de la oferta agregada debe incluir básicamente los bienes y servicios que son parte del mercado negro en la actualidad. No tiene que incluir inicialmente ciertos servicios públicos que son de carácter monopólico como, entre otros, el transporte público, la electricidad, el agua potable, etc.—que sólo generaría rentas para las empresas correspondientes y a los que se le pueden fijar precios para cubrir sus costos hasta que esas actividades se hagan más competitivas y se desintegren los consolidados existentes, que fueron determinados por decisión administrativa, no económica.



Es mucho más razonable, un anclaje de precios y una estabilización basadas en una liberalización de precios más limitada junto a una sobre-devaluación que fije la tasa de cambio por un periodo hasta que se pueda pasar a un sistema más flexible de cambio real estable. Para incentivar la respuesta de la oferta es imprescindible eliminar las trabas administrativas-institucionales que impiden el establecimiento y la operación de las nuevas empresas nacionales, así como las que obstaculizan y gravan excesivamente a los empresarios extranjeros que operan en Cuba cobrándoles un monto desproporcionado, aproximadamente 30 veces más, que lo que realmente se le paga a los trabajadores cubanos. Además, éstos son seleccionados por una empresa intermediaria del estado por su posición político-ideológica y no por sus destrezas ni experiencia.<sup>12</sup>

Al proponer un proceso más gradual y limitado de la liberalización de precios se ha tenido en consideración que actualmente el EBRD le otorga el máximo índice de liberalización de precios a 16 países de los 29 en transición de Europa y la antigua Unión Soviética. De ellos 8 todavía tienen controles sobre algunos precios de una canasta básica de 15 bienes y servicios. Adicionalmente, 9 de los 15 países que tienen información disponible, poseen precios administrados para un porcentaje de dos dígitos de los bienes y servicios que integran el índice de precios al consumidor, con un promedio del 12% y con un máximo del 26.7% para Eslovaquia y un mínimo del 0% para Kazajstán y Mongolia.<sup>13</sup>

La sobre-devaluación del peso para restablecer la competitividad externa y su fijación temporal podrían servir de una fuerte ancla para estabilizar los precios después de la liberalización inicial como lo hizo Polonia al principio de su exitosa transición (Sa-

chs, 2005, p. 122–127). Posiblemente una devaluación inicial no tenga en Cuba el impacto sobre la inflación que hubiera tenido anteriormente debido a los crecientes efectos competitivos de la globalización. Después, se podría pasar a un régimen de cambio externo más flexible como hicieron exitosamente varios países en transición (Svejnar, 2002, p. 4), concretamente la propuesta propone una tasa de cambio real competitiva y estable.

Además, la libre flotación de la tasa de cambio de la PGHC presenta algunos problemas. Aghion et. ál. (2006) presentan evidencia empírica de que la volatilidad de la tasa de cambio puede tener un impacto negativo significativo en el crecimiento de la productividad a largo plazo, pero que el efecto depende críticamente del nivel de desarrollo del sistema financiero del país. Para los países con niveles de desarrollo financiero relativamente bajos, la volatilidad del tipo de cambio reduce generalmente el crecimiento, mientras que para los países con sistemas financieros avanzados no hay ningún efecto significativo. Este análisis empírico se basa en una muestra de 83 países en 1960–2000, sus resultados son robustos y contrastan con la literatura existente que, en gran parte, encuentra que los efectos de la volatilidad cambiaria son relativamente pequeños e insignificantes, o sea, que no hay conexión entre la flotación y el crecimiento.

Debe tenerse presente que una de las características que tiene y tendrá por cierto tiempo el sistema financiero cubano es su debilidad institucional y la falta de información apropiada. Asimismo, hay estacionalidad de las exportaciones de bienes y servicios que pueden acentuar la incertidumbre y volatilidad del sistema cambiario, y, por ende, del sistema financiero.

12. Maite Rico cita a un empresario español que indica “Los grupos españoles pagan al Estado cubano entre 300 y 400 euros al mes por trabajador. El Estado cubano le da al trabajador entre 200 y 250 pesos cubanos (unos 10 o 12 euros).” Maite Rico, “El maná del turismo se agota,” *El País*, Madrid, 12/07/2007.

13. La canasta de 15 bienes y servicios del EBRD incluye harina/pan, carne, leche, gasolina/diesel, textiles de algodón, zapatos, papel, automóviles, televisores, cemento, acero, carbón, madera, alquileres y servicio interurbano de buses. Según el EBRD los precios administrados incluyen los precios directamente regulados (precios fijados directamente por el Estado), los precios en parte regulados (el Estado tiene derecho a la co-determinación en fijar el precio), los precios casi-regulados (en el caso de bienes y servicios que están sujetos a impuestos específicos) y los precios indirectamente regulados (los bienes para los cuales el Estado garantiza un precio de compra).

**Una tasa de cambio real competitiva y estable<sup>14</sup>**

Una vez lograda la estabilización inicial, el instrumento de política de una meta de tasa de cambio real competitiva y estable (“real exchange targeting”) es esencial y tiene más sentido que los instrumentos de flotación cambiaria libre y de una meta de inflación (“inflation targeting”).

El establecimiento de una tasa de cambio competitiva y estable para lograr el crecimiento y la inversión en los bienes y servicios transables—o sea, una inserción internacional basada en la competitividad externa, apoyada eventualmente por la productividad creciente—es más importante para impulsar los niveles de actividad económica, empleo e inversión, tanto nacional como extranjera,<sup>15</sup> que establecer una meta de inflación baja. Las ganancias en eficiencia por la ampliación de mercados, la especialización, las economías de escala y aprendizaje, deben producir un rápido y creciente aumento de la productividad. Asimismo, una mayor eficiencia y tecnología deben verse reforzadas por la inversión en los bienes transables. En cambio una inflación baja de por sí sola no estimula la inversión ni la competitividad externa y a veces puede lograrse a costa de ellas mediante la apreciación cambiaria.

El régimen de tasa cambiaria competitiva y estable estimula el crecimiento económico al promover la producción de transables alentado por la utilización la mano de obra calificada de Cuba, favoreciendo la creación de empleo y fortaleciendo el sistema financiero porque éste le prestaría significativamente a empresas exportadoras rentables. Además, dicho régimen requiere de austeridad fiscal suficiente para generar el ahorro interno necesario.

Es importante mantener balances entre la producción efectiva y la producción potencial, así como en los precios macroeconómicos claves, particularmente la tasa de cambio real y la tasa de interés, de forma de estimular la inversión productiva real. A corto plazo, otras situaciones (una elevada brecha entre el PIB

potencial y el efectivo, una baja inflación a costa de un alto desempleo o de la apreciación cambiaria) pueden parecer razonables, pero son perjudiciales para estimular la inversión, ya que es difícil que ésta se realice, especialmente para el mercado interno, cuando aún existen capacidad productiva ociosa y desempleo.

Por el contrario, una tasa cambiaria apreciada conduce a una baja rentabilidad de los bienes y servicios transables, reduciendo la inversión, el crecimiento y la creación de empleo, en particular en la agricultura, que todavía constituye un sector clave en la economía cubana, y que ha mostrado una probada capacidad de respuesta cuando ocurrieron procesos parciales de liberalización en los periodos 1981–1985 y 1994–2004. O sea, se debe evitar la reducción de la producción que sería eficiente bajo tasas cambiarias competitivas.

La volatilidad creada por los flujos externos de corto plazo, favorece la incertidumbre y la especulación sobre la eficiencia y reduce la inversión real. Es importante coordinar el manejo de la tasa de cambio real para impulsar la inserción comercial con la financiera mediante la regulación de los flujos de capital de corto plazo a fin de preservar la estabilidad y evitar la volatilidad.

También es básico que el gobierno asegure balances externos e internos sostenibles utilizando políticas macroeconómicas e institucionales integrales activas (cambiaria, monetaria, financiera, fiscal y de movimientos de capital). La política macroeconómica parcial de metas de inflación (*inflation targeting*) asignada a una autoridad independiente pueda debilitar la coordinación necesaria de las políticas macroeconómicas integradas.

La experiencia emblemática de Chile en 1984–1996, que utilizó una tasa de cambio real competitiva y estable con controles cambiarios, es muy relevante al respecto, por el creciente fortalecimiento del sector

14. Mayores detalles sobre este tema se presentan en el Anexo.

15. La tasa de cambio real competitiva puede atraer elevados niveles de inversión externa pues los costos de los activos nacionales son bajos y las posibilidades de exportar desde el país son favorables.

externo y la reducción de la vulnerabilidad externa, a la vez que lograba elevadas tasas de recuperación de la fuerte recesión del bienio 1982–1983 y de crecimiento, y reducía paulatinamente la inflación.

Una crítica que se puede hacer a este componente de la propuesta es que implica la utilización de varios instrumentos de política macroeconómica simultáneamente, lo cual es cierto. Sin embargo, es igualmente innegable que pocos países han logrado elevadas tasas de crecimiento sostenibles sin utilizarlas y que la política de metas de inflación también requiere una política fina y activa en el área monetaria.

### **Medidas institucionales y microeconómicas que complementen las medidas macroeconómicas básicas**

Las medidas institucionales y legales, microeconómicas y macroeconómicas del proceso de transición se apoyan y refuerzan sinérgicamente para producir resultados exitosos. Los pobres resultados de la transición en algunos países se deben al descuido de las reformas institucionales (Murrell, 2006). Durante los primeros años de la transición, se dio mucho énfasis a las medidas de ajuste y liberalización macroeconómicas y se descartó la importancia de las medidas institucionales considerando que su desarrollo tomaba mucho tiempo y que se desarrollarían espontáneamente después. Recién se ha puesto en las medidas microeconómicas; sin embargo, las medidas institucionales, excepto en los países que decidieron ingresar a la Unión Europea, se continúan descuidando, a pesar de que también son fundamentales y necesarias para una transición exitosa y cuya ausencia no sólo debilita las otras medidas requeridas para la transición sino que aún puede hacer negativos sus efectos.

En la actualidad los economistas académicos en general (por ejemplo Murrell, 2006 y Rodrik, 2006) y algunas organizaciones internacionales, en particular el Banco Mundial (World Bank, 2005), están más inclinados a señalar que es necesario modificar sustancialmente las instituciones, los incentivos y las restricciones a los agentes económicos a fin de lograr mejores resultados en los procesos de reformas y de transición y no limitarse únicamente a tomar medidas para estabilizar, liberalizar y privatizar la economía. Mientras al principio de los años 1990 se solía ignorar la

importancia de ellas, ahora la sabiduría convencional tiende a señalar su importancia (Murrell, 2006, p.7).

Un paso crucial en el comienzo del crecimiento es el establecimiento y el desarrollo de un conjunto de instituciones orientadas a modificar las actitudes individuales y sociales, los conceptos y los comportamientos fundamentales, brindando nuevos incentivos que alienten y faciliten las nuevas actividades privadas nacionales, la inversión directa extranjera, el envío de remesas y las inversiones de la comunidad del exterior, la libre contratación de trabajadores, así como ajustando las normas, las leyes y las prácticas vigentes a los estándares internacionales generalmente aceptados de una economía de mercado. O sea, las nuevas instituciones son esenciales para el nuevo sector privado que es el más dinámico en la transición.

El Estado juega un papel fundamental en establecer y hacer cumplir las nuevas normas y leyes que son tan esenciales para un ambiente favorable y estable y en reducir las incertidumbres y los riesgos para los nuevos inversionistas. Por ejemplo hay que utilizar medidas microeconómicas e institucionales que refuercen las macroeconómicas empleadas, tales como: las regulaciones y supervisiones prudenciales bancarias, financieras y de los servicios públicos, mejorar y hacer cumplir las normas y estándares de contabilidad, auditoría, control interno y difusión de información fidedigna y oportuna sobre la gestión y resultados de las empresas que son sociedades para hacerlas similares a las aceptadas internacionalmente. Otras instituciones básicas son la ley de bancarrotas, el papel del banco central y la regulación y supervisión bancaria y financiera prudencial.

Una liberalización prematura de los mercados financieros y a los movimientos de capitales, sin haber establecido los mecanismos de regulación y supervisión bancarios y financieros prudenciales apropiados—tales como: los requisitos de liquidez y solvencia de las instituciones financieras, para los descaldes de vencimientos (madurez) y monedas, normas contracíclicas de largo plazo para el valor de los activos utilizados como garantías, etc.—pueden reducir la eficacia de las políticas de estabilización y liberalización, contribuir a la inestabilidad económica o aún a crisis financieras (monetarias o cambiarias), así como a de-

morar luego la recuperación y el crecimiento económico requeridos.

Asimismo, las reformas institucionales pueden beneficiar particularmente a los grupos de intereses del nuevo sector privado que apoyan y favorecen que el proceso de transición y reformas continúe y se acentúe. En las reformas institucionales de esta propuesta para Cuba, las MIPYMES constituyen uno de estos grupos, así como los empleados de las empresas extranjeras que no son remunerados apropiadamente.

También las nuevas instituciones son muy importantes para corregir fallas y limitaciones del mercado. La liberalización financiera suele dejar a las MIPYMES desprovistas de financiamiento. Así, continuando la práctica existente, los bancos comerciales estatales en las antiguas economías socialistas sólo le prestan a las grandes empresas y los nuevos bancos comerciales privados, aún los internacionales, también le suelen prestar a las grandes empresas hasta que conocen mejor el entorno del país. Por ello es muy importante establecer mecanismos que faciliten el crédito y el financiamiento a las MIPYMES y permitan su adecuada expansión y capitalización. Uno de esos mecanismos es promover el establecimiento y facilitar la adecuada operación de fondos de inversión privados, con apoyo de empresas privadas, gobiernos e instituciones internacionales, orientados al financiamiento y a la inversión en las MIPYMES como los que el *Cuba Study Group* está promoviendo activamente. Otro es desarrollando nuevos instrumentos financieros como el leasing, el factoring, etc. que faciliten la expansión de las MIPYMES.

El nuevo esquema legal y normativo de los sistemas financieros establece las condiciones básicas para el desarrollo de un segmento orientado al financiamiento de inversiones de largo plazo, tales como las compañías de seguro y los fondos privados de pensiones. Es muy importante desarrollar la normativa que facilite el establecimiento de estas instituciones y actividades, incluso propiciando la participación de empresas internacionales especializadas en las mismas. De lo contrario, la inversión se verá restringida por la

falta de estas instituciones y sus respectivos instrumentos. En esta área la experiencia de la diáspora, en particular la de Estados Unidos, podría hacer una contribución significativa a alentar el ahorro y la inversión de mediano y largo plazo.

### **Énfasis en la creación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)**

Un factor clave en los procesos de transición exitosa (China, Vietnam, y algunos antiguos países socialistas de Europa y la URSS), ha sido el establecimiento y desarrollo de nuevas micro,<sup>16</sup> pequeñas y medianas empresas que modernicen la economía, generen nuevas fuentes de empleo, y fortalezcan y amplíen el sector privado y su importancia en la economía (Åslund y Johnson, 2004). Dichas empresas llegan a generar alrededor del 60% del PIB en los países de la OCDE. Sin embargo, las experiencias de los antiguos países socialistas de Europa y la URSS muestran que estas empresas suelen enfrentar severas restricciones e impedimentos administrativos, legado e inercia de una cultura burocrática que acosa y obstaculiza la iniciativa privada y la libre empresa, así como de las limitadas fuentes de financiamiento. Como se mencionó, los bancos comerciales estatales están acostumbrados a prestar a las grandes empresas, el sector financiero está atrasado y, aún con la participación de la banca comercial internacional, sólo mejora paulatinamente. Esto se refuerza porque muchas MIPYMES operan al menos temporalmente como empresas informales, en parte, por las dificultades burocráticas para constituirse y operar regularmente (Falcetti et al., 2003).

Desde los primeros estudios sobre la transición se señaló que la entrada de nuevas empresas puede ser considerable y tener significativos resultados aún en países con falta de derechos de propiedad claramente establecidos e instituciones fuertes de mercado (World Bank 1996, p 142).

La pronta entrada de las MIPYMES conduce a reducir los precios rápidamente a través de la mayor competencia que genera; de lo cual hay una robusta evidencia en las economías en transición, p. ej. Polonia

16. Los estudios del EBRD han definido microempresa como las unidades de menos de 10 empleados (Falcetti et al., 2003).

(1990–1991) y Ucrania (1998–1999). También, induce una amplia y fuerte dinámica para la liberalización que reduce prontamente los costos y las barreras regulatorias, alentando a los empresarios existentes a exigir una mayor liberalización e impuestos más bajos.

Unas MIPYMES pujantes también constituyen un estímulo para la inversión directa extranjera dado que las empresas multinacionales suelen preferir la subcontratación de actividades en la medida que obtengan bienes y servicios confiables y de calidad, pues reduce su inversión y les brinda mayor flexibilidad a sus operaciones.

Desarrollar y consolidar las MIPYMES requiere acciones administrativas positivas. Los países de la OCDE aplican medidas preferenciales especiales, incluyendo medidas impositivas, crediticias, de exención o atenuación de los requerimientos laborales y ambientales y algunas medidas de apoyo directo, para mejorar el entorno económico a las MIPYMES y facilitar su establecimiento, operación y desarrollo. Las razones más importantes citadas para impulsar tales políticas preferenciales son los costos proporcionalmente más elevados de estas empresas; las imperfecciones de mercado y las amplias ventajas para la sociedad que van más allá de las consideraciones económicas, tal como tener una clase media creciente y pujante.

La forma de iniciar la promoción de las MIPYMES en Cuba es autorizándolas formalmente y disminuyendo drásticamente las barreras a la entrada de esos empresarios a la economía formal. Una manera provechosa es combinando la fijación del nivel impositivo, las regulaciones para la entrada y el otorgamiento de las licencias en un solo trámite que conlleve un impuesto bajo. Este impuesto deberá fijarse a mediano plazo y ser pagadero solamente una vez o dos veces al año. Una contabilidad simplificada y mínima deberá requerirse y la interacción con las autoridades deberá reducirse al mínimo para que así atiendan y suplan las múltiples deficiencias de una economía postsocialista, especialmente en las áreas de los servicios personales, comerciales y de la construcción. Los resultados de esta acción positiva se amplían en la medida que se establezcan otras condiciones favo-

rables a una economía de mercado como las que se incluyen en esta propuesta.

### **Establecimiento de una institucionalidad básica para la privatización**

El Estado debe desasociarse lo más prontamente posible del funcionamiento diario de las empresas en casi todos los sectores. Las razones para la privatización se centran en las fallas del gobierno y en la politización de las empresas estatales en el sistema socialista. Sin embargo, la privatización de las empresas estatales requiere una institucionalidad adecuada y establecer un régimen para la privatización que considere específicamente el fomento de las MIPYMES, la promoción de la competencia, el establecimiento de regulaciones antimonopólicas y el fomento del manejo apropiado de las grandes empresas proporcionando información básica fidedigna y oportuna sobre su organización, control y resultados.

Una forma exitosa de promover las MIPYMES es descentralizar a los municipios y los gobiernos locales la venta de las pequeñas y medianas empresas existentes y facilitar la libre entrada de nuevas empresas a las actividades correspondientes para fomentar la competencia. Muchas empresas que se agruparon artificialmente en consolidados por decisión administrativa se deben desagregar y vender separadamente, lo cual también le dará mayor flexibilidad a la economía para reaccionar.

El proceso de privatización no debe consolidar los monopolios ni los oligopolios existentes. Para ello hay que establecer previamente un marco regulador y de supervisión, primero *de facto* y después *de jure*, que aliente decididamente la libre entrada y salida de nuevas empresas, la competencia y facilite la desconcentración de los mercados.

La venta de empresas nacionales a extranjeros, particularmente las grandes empresas, debe alentar la inversión y la modernización productiva y, con ello, las posibilidades de crecimiento sostenido. La privatización de por sí sola puede conducir a la apreciación cambiaria o inclusive facilitar la fuga de capitales, tal como sucedió en los países de la Comunidad de Estados Independientes, en particular en Rusia a mediados de la década de los años 1990.

Las grandes empresas deben estar sujetas a normas y estándares internacionales de contabilidad, auditoría, control interno, gerencia, administración y estar obligadas a proporcionar información pública fidedigna y oportuna sobre su organización, control y desempeño, y proteger apropiadamente los derechos de los accionistas.

### **Papel subsidiario del gobierno y promoción de la alianza entre el gobierno y la empresa privada para trabajar conjuntamente por el crecimiento económico**

La propuesta plantea que el Estado tiene un papel subsidiario en la economía y deberá limitar su acción correspondientemente, en especial en la producción de los bienes y servicios. Sin embargo, la propuesta considera que el gobierno tiene que realizar actividades fundamentales como rector de los servicios sociales y públicos, estabilizador, facilitador, proveedor de bienes públicos y servicios sociales, y regulador (para evitar y remediar fallas y limitaciones de mercado). Asimismo, el gobierno no debe estar sobredimensionado para ser eficiente, efectivo y ágil en sus actividades.

Es conveniente evitar la discusión ideológica que prevalece en los Estados Unidos en la cual algunos sectores tratan al gobierno como un mal y relegan o eliminan sus funciones, en vez de fortalecerlo para que haga bien sus actividades básicas e insustituibles. Por eso la propuesta valora el papel del gobierno y de las políticas de gestión públicas en la transformación sistémica ya que hay asuntos que el mercado no resuelve, entre otros, la promoción de la competencia, la supervisión y regulación del sistema financiero, el financiamiento de servicios sociales básicos y el apropiado control de los monopolios y de las empresas que son sociedades.

El gobierno y los empresarios deberán trabajar conjuntamente, como se ha hecho exitosamente en Chile, para lograr objetivos de la sociedad como la apertura de nuevos mercados, la firma de tratados comerciales internacionales y la promoción de las exportaciones por las oficinas comerciales en el exterior que permita a Cuba competir en la economía global y acceder a nuevos mercados. También lograr una asociación público privada para realizar inversio-

nes a través de concesiones públicas en infraestructura física que tenga un papel significativo para que el Estado pueda utilizar sus recursos financieros para atender preferentemente a los sectores sociales.

### **Alentar la activa participación de la sociedad civil**

En muchos países se han realizado procesos errados de reformas con poca participación y apoyo popular lo que ha desembocado posteriormente en la elección de gobiernos populistas para tratar de remediar los errores y excesos cometidos. Es necesario establecer desde un principio de la transición que las organizaciones de la sociedad civil tengan un papel activo en el análisis y la discusión pública del diagnóstico, diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de las reformas para evitar decisiones precipitadas, la copia de fórmulas de otros países que no se adaptan a la realidad nacional y la selección adversa de políticas e instituciones.

La participación de las entidades de la sociedad civil además de hacer el proceso mucho más transparente, democrático, participativo y que la población lo sienta como propio, tal como ha sido la incorporación de 10 países de Europa Central a la Unión Europea, evitará desvíos innecesarios de la transición que pueden ser muy costosos.

La formalización de la participación de la sociedad civil en un amplio diálogo con el gobierno de por sí es valiosa para exponer la visión de la sociedad sobre el proceso de cambios a las autoridades públicas e impedir que los grupos de intereses o cabildeo dominen la formulación de las propuestas y las políticas. Asimismo, para hacer más transparente y responsable al gobierno ante la sociedad, lo que fortalece particularmente el papel de los gobiernos locales y la descentralización de actividades a ellos.

El Banco Mundial ha sido una institución precursora en propiciar y formalizar la participación de la sociedad civil en el seguimiento y la evaluación de las reformas y proyectos de desarrollo.

### **COMENTARIO FINAL**

El apoyo incondicional e irrestricto a propuestas que se fundamentan en el Consenso de Washington están cada vez más desacreditados en el mundo académico

y político, ya que ha habido una creciente diferencia entre las expectativas sobre los resultados esperados y los realmente logrados, en particular en la región después de 15 años de aplicación; por lo tanto, se deberán evitar.

La adopción del Consenso, según la Agenda de Barcelona, resultó en crisis financieras y cambiarias más frecuentes e intensas, tasas de crecimiento mediocres y la ampliación de la pobreza y las desigualdades.

## ANEXO

### EL COMPONENTE ESTRATÉGICO DE LA PROPUESTA EN MAYOR DETALLE

“I have argued that developing countries would be ill advised to allow the current enthusiasm for floating exchange rates to lead them into a policy of abandoning any attempt to target the real exchange rate.”

—Williamson (2003, p. 13)

El componente estratégico de la propuesta es establecer y mantener una tasa de cambio competitiva y estable, o sea, una tasa de cambio real relativamente depreciada (TCRRD), que promueva un crecimiento alto y sostenido basado en la competitividad externa. De hecho, una TCRRD estable es uno de los aportes más valiosos que la política económica puede hacer en las esferas macro y microeconómicas para aumentar el nivel de actividad económica, la tasa de crecimiento, el empleo y la competitividad externa.

#### **Efectos de la Tasa de Cambio Real Relativamente Depreciada (TCRRD)**

Hay tres impactos principales de una TCRRD estable: (1) el macroeconómico de corto plazo, (2) el macroeconómico de largo plazo o de crecimiento y (3) el microeconómico que conlleva una mayor intensidad en el uso del factor productivo trabajo y, por ende, en la creación de empleo.

El primer efecto de la TCRRD influye en los niveles de producción y empleo en el corto plazo mediante una mayor actividad económica impulsada por la expansión neta de los bienes transables y, en consecuencia, determina una mayor demanda para las actividades internas y mayores niveles de producción y empleo. El segundo impacto influye en la tasa de crecimiento del producto y del empleo a través del tiempo por el incentivo a la inversión en las actividades transables y, consecuentemente, en la mayor inversión y mayor actividad económica internas. El tercero afecta una mayor intensidad en la utilización del

factor trabajo en los procesos productivos que genera el cambio en los precios relativos del trabajo y el capital dados un cierto nivel de actividad y una tasa de crecimiento del producto.

Una condición necesaria para que los impactos expansivos de la TCRRD tengan lugar es la existencia de capacidad ociosa y de desempleo. Cuba tiene un elevado nivel de desempleo encubierto, como se señaló en la Sección B, y de capacidad ociosa debido a la restricción externa dominante que ha sufrido por tantos años que ha impuesto límites al crecimiento por dos vías: la escasez de divisas ha dificultado la importación de bienes y servicios imprescindibles y la tasa de inversión ha estado restringida por la disponibilidad del ahorro interno.

El tercer impacto de la TCRRD influye en el nivel de empleo por la mayor intensidad del factor trabajo en el producto, principalmente—aunque no sólo—en el sector transable. Este impacto resulta del papel de la TCRRD en la determinación de los precios relativos de los factores productivos trabajo/bienes de capital, en particular, en los países en desarrollo y de mercado limitado como Cuba, debido a que dichos bienes tienen un significativo componente importado. La TCRRD determina el valor de los salarios medido en moneda extranjera, que es el costo laboral relevante para las actividades transables. Así, cambios significativos en los precios relativos, causados por cambios en la TCRRD, afectarán la relación empleo/producto. Adicionalmente, la TCRRD es la principal variable determinante de los precios relativos entre los insumos nacionales y los importados.

La influencia de la TCRRD en el empleo a través de la relación del factor trabajo/producto no tiene un

impacto completo de inmediato. Las variaciones de la relación empleo/producto tienen lugar vía ajustes dinámicos en la estructura de producción en las empresas y en los sectores, así como en la canasta de productos e insumos de cada empresa y sector. Además, vía cambios en la tecnología y en la organización de la producción. Los impactos surgen de un proceso de reestructuración productiva en el cual las empresas individuales y la actividad económica como un todo se adaptan a un nuevo conjunto de precios relativos.

La influencia de la TCRRD en la relación empleo/producto no está limitada al sector transable, también afecta al sector no transable. Si bien las actividades no transables no están expuestas a la competencia internacional, la variación de los precios relativos afecta la utilización relativa del factor trabajo y otros insumos no importados en ellas. Si los bienes de capital utilizados por el sector no transable tienen un importante componente importado, las fuerzas competitivas en el mercado interno alentarán a las empresas y los sectores a incrementar la utilización relativa del factor trabajo en contextos de TCRRD y a reducirla en contextos de tasa de cambio real relativamente apreciada (TCRRA).

El proceso de ajuste es inducido por los incentivos establecidos por los nuevos precios relativos. Así, una TCRRD alienta las actividades transables que no eran rentables antes (la consideración del impacto del crecimiento). Adicionalmente, una TCRRD alienta el uso más intensivo del factor trabajo, ya que el precio relativo de este factor ha disminuido, o sea, el precio del trabajo medido en moneda internacional. En sentido contrario, una TCRRA reduce el nivel de protección de las actividades transables. La producción de algunos bienes puede volverse no rentable y algunas empresas pueden verse forzadas a terminar sus actividades. Asimismo, una TCRRA también incentiva a las empresas sobrevivientes a mantener su competitividad mediante la reducción del factor trabajo, debido a que el precio relativo de este factor aumenta.

Tanto en el caso de TCRRA o TCRRD, los cambios mencionados tendrán lugar sólo si se espera que el nuevo conjunto de precios relativos esté vigente por un plazo relativamente amplio. También esta consideración es válida con relación al impacto explicado del crecimiento. Aún en el caso en el cual las expectativas estén firmemente establecidas, no debe esperarse que un cambio en la relación empleo/producto se muestre de inmediato, ya que involucra un proceso de reestructuración de las actividades productivas, las empresas y los sectores. Por eso, dado un cambio significativo en la TCRRD, debería esperarse que el impacto agregado tenga lugar como un proceso de ajuste gradual, pero progresivo.

### La TCRRD y la política de desarrollo

Algunos autores, como Polterovich y Popov (2002), Williamson (2003), Rodrik (2004) y Frenkel (2004), sugieren un régimen de TCRRD como propulsor de la estrategia de desarrollo. Si la TCRRD es suficientemente atractiva para motivar a los empresarios a vender en los mercados internacionales, entonces las empresas invertirán y contratarán fuerza laboral adicional y la economía se expandirá.

Concretamente, Rodrik (2004) señala la efectividad de mantener una TCRRD para inducir la inversión y el crecimiento y argumenta a su favor destacando su fácil implementación y su carácter de “market-friendly,” porque es una forma de subsidiar a todos los sectores no tradicionales, mayormente transables, sin incurrir en costos administrativos ni propiciar comportamientos rentistas (*rent seeking*) ni corrupción. Una TCRRD equivale a una tarifa uniforme a las importaciones que no distorsiona los precios relativos en contra de las exportaciones porque simultáneamente implica un subsidio, o transferencia de ingresos, de igual proporción a ellas.<sup>17</sup>

Polterovich y Popov (2002) presentan regresiones que muestran que los países con altas tasas de crecimiento de la relación reservas internacionales/PIB, asociadas con políticas para sostener una TCRRD,

17. Sólo implica la distorsión de los precios relativos internos de transables/no transables a favor de las actividades transables; o sea, la combinación de mayor protección de las actividades internas que compiten con las importaciones a la vez que una mayor competitividad de las exportaciones.



presentan mayores coeficientes inversión/PIB y comercio/PIB, así como mayores productividades del capital y tasas de crecimiento. Estos resultados lo atribuyen a los impactos positivos de la inversión de mayor rentabilidad en los sectores transables sujetos a la competencia internacional y a las ventajas de la especialización. Además, el desarrollo de las actividades transables genera economías de escala y externalidades derivadas del aprendizaje que pueden ser capitalizadas por los sectores menos dinámicos. Mencionan como ejemplos las estrategias de desarrollo seguidas por Japón, Corea, Singapur y, más recientemente, por China.

Williamson (2003) considera que una TCRRD requiere también que exista una política fiscal de superávit a fin de acomodar la expansión del aumento del ahorro interno y el financiamiento de la inversión. Frenkel (2004) presenta un fuerte caso para una TCRRD como una política macroeconómica fundamental para crear empleos en economías que tienen niveles de desempleo elevados.

### La TCRRD y el trilema

Una posición generalmente aceptada en la actualidad es el “trilema”, o la imposibilidad de la trinidad, que establece que es imposible que un país mantenga sostenida y compatible una política monetaria activa, el tipo de cambio fijo y la libre movilidad de capitales. Uno de estos tres componentes necesariamente es imposible.

Según algunos autores como Ffrench-Davis (2006) la meta de TCRRD implica la intervención del banco central sobre los movimientos de capitales para mantener la capacidad de manejo del mercado de cambios y la tasa de interés. I. e. la meta de una tasa de cambio junto a una política monetaria activa sólo

puede lograrse simultáneamente si los flujos de capitales son regulados.

La regulación de los movimientos de capital es probablemente poco efectiva en ciertos aspectos porque la capacidad evasiva del sector privado es, en general, bastante mayor que la capacidad reguladora del sector público. Sin embargo, la capacidad de regular los flujos de capitales es una cuestión de grado. Algunos flujos son más regulables que otros. Además, las regulaciones no necesitan ser implantadas en forma permanente, pueden ser aplicadas por un plazo determinado o ser contingentes a circunstancias temporales. A pesar de que no trabajan perfectamente, contribuyen a suavizar los ingresos de capitales en los momentos de auge. La necesidad de políticas restrictivas no es permanente; ellas se requieren en los momentos de auge y de pánico que se sabe no duran para siempre. La experiencia de varios países, entre ellos Colombia y Chile en la década de los años 1990, muestra que es posible aplicarla.

En cambio otros autores como Frankel y Rapetti (2007, p. 27) y Taylor (2004, pp. 342–343) niegan la validez del trilema como proposición general. Consideran que un manejo monetario amplio, empleando los diferentes instrumentos de política disponible al banco central, mediante cambios en la composición de su balance (de sus activos y pasivos) para compensar por los cambios en la cartera causados por los movimientos de capital,<sup>18</sup> permite enfrentar el manejo simultáneo de la tasa de cambio y de la tasa de interés, tal como lo prueba la exitosa experiencia de Argentina en los años recientes.<sup>19</sup>

### La TCRRD y las políticas macroeconómicas

El mantenimiento de la TCRRD competitiva y estable no debe ser la única meta de las políticas macroeconómicas—cambiaría, monetaria, fiscal y de

18. El conjunto de instrumentos que puede manejar el banco central depende del contexto institucional y normativo. Generalmente, consiste de la venta de títulos del banco central o del sector público para absorber dinero. Ello implica costos financieros para el tesoro o el banco central proporcionales a la diferencia entre la tasa de interés de los títulos y la tasa obtenida por el banco central por las reservas internacionales. El banco central también puede incrementar los requisitos de reservas líquidas del sistema bancario que implican menores efectos expansivos de las operaciones del banco central en los mercados cambiarios. Asimismo, se le puede limitar a los bancos locales tomar préstamos en moneda internacional o reducir los préstamos vigentes.

19. Argentina ha seguido una política de esterilización que le ha permitido acumular reservas y la vez mantener una tasa cambiaria competitiva y tasas de interés no muy elevadas sin mayores costos fiscales o para el banco central.

flujos de capitales—sino también afectar el equilibrio de la balanza de pagos, el nivel de precios, del producto y del empleo, y la tasa de crecimiento. Esas políticas están interconectadas, interactúan entre sí y deben ser diseñadas conjuntamente e implantadas consistentemente. Así, la política de meta de TCRRD es sólo un componente principal del conjunto de las políticas macroeconómicas, capaz de lograr objetivos múltiples (algunos de ellos competitivos entre sí) en forma coherente.

El desafío es definir el conjunto de políticas macroeconómicas capaz de establecer una meta de TCRRD y cumplir simultáneamente con los otros objetivos importantes de controlar la inflación, lograr la mayor utilización posible de los recursos disponibles y mantener la estabilidad de la economía. Además, el conjunto de políticas tiene que ser compatible con el entorno internacional y ha de ser preparado para enfrentar en particular la volatilidad de los movimientos de capitales.

Por eso la política monetaria en un régimen macroeconómico de TCRRD estable no debe estar centrada exclusivamente en la inflación. La política monetaria debe estar enfocada simultáneamente en la TCRRD, el control de la inflación y el nivel de actividad. La política monetaria debe formularse conjuntamente con el resto de las políticas macroeconómicas e implementarse en forma coordinada. En cualquier caso el banco central debe ayudar a fortalecer la credibilidad de las políticas de tipo de cambio y monetarias.

Las intervenciones del banco central en el mercado cambiario tendrán como meta mantener una TCRRD estable. La tendencia a la apreciación deberá ser evitada por dos razones. La primera, porque los impactos reales de las tendencias esperadas en la TCRR apreciada están sujetos a histéresis y son asimétricos, especialmente la quiebra o desmantelamiento de empresas con capital al menos parcialmente especializado. La segunda, son las burbujas generadas que ha-

cen más costosas las intervenciones del banco central.

Si no hay razones fundamentales para esperar una depreciación de la TCR generada, p. ej. por una importante expectativa de déficit de la balanza de pagos, las políticas monetarias y fiscales son consistentes con la meta de TCRRD y la inflación está bajo control, el régimen global de política macroeconómica debe ser mantenido.

### **Los programas de ajuste del FMI y las políticas de ajuste**

Los programas de estabilización del FMI atribuyen usualmente el déficit de balance de pagos a una demanda excesiva y suponen implícitamente una situación de pleno empleo. Por ello, proponen que el cambio en el gasto inducido por una devaluación deberá ser acompañado simultáneamente de políticas monetarias y fiscales restrictivas, intentando así compensar por los efectos expansivos de la devaluación y evitando la intensificación de las presiones inflacionarias. En contraste, si hay disponibles capacidad ociosa y desempleo en el país en transición, y además se consideran los efectos contractivos de la recesión transformacional y los de la devaluación debido al efecto pérdida de riqueza,<sup>20</sup> la devaluación deberá ser acompañada por políticas fiscales y monetarias expansivas en lugar de restrictivas.

Ante una situación de recuperación de una crisis cambiaria en 2002, las autoridades argentinas realizaron una importante devaluación, postergaron los pagos de la deuda externa, y adoptaron políticas monetarias y fiscales expansionarias. Los instrumentos empleados corrigieron el desequilibrio en balanza de pagos y reactivaron la producción. En el período comprendido entre el segundo trimestre de 2002 y el tercer trimestre de 2005 el PIB real creció 35%, o a un promedio anual casi del 8% anual y de la tasa de inversión del 23%. La tasa de desempleo cayó del 21.5% al 10.1% y la pobreza y la indigencia disminuyeron del 53% al 33.8% y del 24.8% al 12.2%, respectivamente.

20. Este efecto real se produce como consecuencia de la deuda neta en moneda extranjera; Carlos Díaz-Alejandro (1963) fue uno de los precursores en señalarlo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Philippe Aghion, Philippe Bacchetta, Romain Ranciere y Kenneth Rogoff, *Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development*, National Bureau of Economic Research, Working Papers, March, 2006.
- Anders Åslund and Simon Johnson, *Small Enterprises and Economic Policy*, Carnegie Papers, Number 43, March 2004.
- Carlos Díaz Alejandro, "A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effects," *Journal of Political Economy*, vol. 71, 1963.
- Elisabetta Falcetti, Peter Sanfey and Anita Tace, *Bridging the gaps? Private sector development, capital flows and investment climate in south-eastern Europe*, European Bank Working paper No. 80, June 2003.
- Ricardo Ffrench-Davis (editor), *Seeking Growth under Financial Volatility*, London: Palgrave MacMillan, 2006.
- Roberto Frenkel, "Una Política Macroeconómica Enfocada en el Empleo y el Crecimiento," *Revista de Trabajo*, No. 1. Vol. 1, Buenos Aires, 2005, pp. 79–93.
- Roberto Frenkel and Martin Rapetti, *Argentina's Monetary and Exchange Policy after Convertibility Regime Collapse*, Center for Economic Policy Research, April 2007.
- Peter Murrell, *Institutions and Transition*, prepared for the New Palgrave Dictionary of Economics, 2nd edition, forthcoming.
- Victor Polterovich and Vladimir Popov, *Accumulation of Foreign Exchange Reserves and Long Term Growth*, New Economic School, Moscow, Russia, 2002
- Dani Rodrik, *Growth Strategies*, a paper for the Handbook of Economic Growth, 2004. <http://ksgnome.harvard.edu/~drodrik/GrowthStrategies.pdf>
- Dani Rodrik, *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?*, 2006, Paper prepared for the *Journal of Economic Literature*.
- Jeffrey Sachs, *The End of Poverty*, New York: The Penguin Press, 2005.
- Anoop Singh, *Macroeconomic Volatility: The Policy Lessons from Latin America*, IMF Working Paper 166, 2006.
- Jan Svejnar, "Assistance to the Transition Economies: Were There Alternatives?," The World Bank Operations Evaluation Department, 2002.
- Lance Taylor, *Reconstructing Macroeconomics*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2004.
- John Williamson, *Exchange Rate Policy and Development*, Initiative for Policy Dialogue, 2003.
- World Bank, *From Plan to Market, World Development Report, 1996*, Washington: World Bank.
- World Bank, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington: World Bank, 2005.