

## Lenta recuperación de Cuba y persistentes desequilibrios macroeconómicos (junio de 2023)

### Ricardo González

*Profesor e investigador*

Centro de Estudios de la Economía Cubana

Universidad de La Habana

### Ricardo Torres

*Investigador y profesor adjunto*

Centro de Estudios Latinoamericanos y Latinos (CLALS)

American University



CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ECONOMÍA CUBANA

### Hitos económicos más relevantes

Situación económica y sistema productivo	Inserción internacional
<ul style="list-style-type: none"> <li>La recuperación económica procede lentamente, la CEPAL pronóstica un aumento del PIB de solo 1,5% para 2023</li> <li>El arribo de visitantes extranjeros mantuvo tendencia ascendente hasta abril (+19%), pero por debajo de las previsiones oficiales</li> <li>La zafra azucarera arrojará volúmenes inferiores a la cosecha de 2022</li> <li>Se mantienen fuertes restricciones en la oferta de energía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La mejora del turismo internacional debe traducirse en mayores ingresos por venta de estos servicios</li> <li>Una menor producción durante el semestre junto a la moderación de las cotizaciones del níquel y cobalto afectarán las exportaciones de estos metales</li> <li>Se mantiene el saldo negativo en la cuenta corriente</li> </ul>
Política fiscal	Política monetaria
<ul style="list-style-type: none"> <li>Previsión de déficit fiscal: 8%-12% del PIB en 2022</li> <li>No sostenibilidad financiera de las cuentas públicas</li> <li>Reestructuración de gastos fiscales con foco en transferencias empresariales que representan el 75% del déficit presupuestario de 2023</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desequilibrios monetarios persistentes</li> <li>Variación interanual del IPC de 45.4% hasta abril de 2023</li> <li>Profundización de la escasez, el racionamiento, la dolarización parcial de la economía y los tipos de cambios múltiples</li> <li>Anuncio de programa de estabilización macroeconómica</li> </ul>
Perspectivas económicas	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Crecimiento económico bajo, con persistentes riesgos a la baja</li> <li>Evolución inmediata dependiente de turismo internacional, situación energética interna y concreción de acuerdos con socios externos como Rusia y Venezuela</li> </ul>	

## Diagnóstico Económico

### Situación económica y sistema productivo

De acuerdo con los datos aportados por las autoridades, el **PIB de Cuba creció un 2% en 2022**, la mitad de lo previsto. En ese desempeño influyeron negativamente la **lenta recuperación del turismo internacional**, los **bajos niveles de exportación**, la **caída de las importaciones**, y los persistentes **problemas con el suministro de energía**, que han afectado la producción de bienes y los servicios comerciales. El consumo de electricidad se redujo un 5,3% respecto a 2021, y la producción industrial exhibe retrocesos notables en acero, materiales de construcción, y refinados de petróleo. Los choques que han afectado a la economía mundial desde 2020 (pandemia, invasión rusa a Ucrania, realineamiento geopolítico) se han sentido con especial fuerza en Cuba, **una economía débil sometida a sanciones externas**, cuyo proceso de reforma económica se ha estancado y no ha rendido los frutos esperados.

Durante el primer cuatrimestre de 2023, se mantiene la tendencia hacia una recuperación lenta de la actividad económica. **El número de visitantes internacionales aumenta**, pero solo llega a la mitad de los niveles de 2019. Los principales mercados son **Canadá** (que incrementa su participación), los **cubanos residentes en el exterior**, **Estados Unidos**, y **Rusia**. Algunas fuentes han indicado tendencias positivas para el sector, a partir de que se han duplicado las conexiones aéreas respecto a 2022, lo que es decisivo para un destino insular como Cuba. Las cadenas más importantes reportan mejorías en sus números principales, pero alejados de los máximos previos a la COVID 19.

**La producción manufacturera se ha visto afectada en los últimos años por la crisis energética.** Los envíos de petróleo de Venezuela se han reducido progresivamente desde 2017. **La disponibilidad de derivados del petróleo ha estado por debajo de la demanda.** En 2021, estos se comportaron de la siguiente manera respecto a 2020: diésel (-41%), fuel oil (-37%), y gasolina (-75%). Durante el primer semestre de 2022, los envíos se situaron en 57 mil barriles de petróleo equivalente, un 25% menos que en 2020. Teniendo en cuenta la severa escasez de diésel y gasolina reconocida por el gobierno durante los primeros cinco meses de 2023, la situación ha empeorado. En un intento por reducir el impacto sobre los hogares, se aplican **reducciones drásticas de las asignaciones para las empresas y las oficinas públicas**, afectando la producción de bienes y servicios. El déficit de generación eléctrica, aunque se ha reducido respecto a los niveles de fines de 2022, se traduce en **apagones recurrentes a lo largo del país**, como promedio durante unas tres horas.

Sin cifras oficiales, se estima **que la zafra azucarera arroje volúmenes por debajo de las 400 mil toneladas**, lo que requeriría la importación del dulce para sostener el consumo interno. Habría que añadir que la menor disponibilidad de caña incide en una menor producción de electricidad en el sector (-39% en 2022 respecto a 2021), que es un aportador neto a la red nacional. Por otro lado, la producción de níquel (-10%), y cobalto (-18%) en la planta operada por capital extranjero (Sherritt) reportaron descensos, que, junto a la moderación de los precios de ambos metales, se traducirá en **menores ingresos por exportaciones**. La empresa canadiense anunció avances en la expansión proyectada de sus operaciones (para añadir hasta un 20% de producción) y consiguió incrementar la generación eléctrica (+15%) en su planta de Energás a partir de un mayor suministro de gas natural procedente de un nuevo pozo.

Las inversiones han sido el componente más dinámico de la demanda agregada, tanto en 2022 (+20%), como en el primer trimestre de 2023 (+41%). En ambos períodos se mantiene una fuerte concentración en proyectos hoteleros y afines (28-33%), y se reportan más recursos destinados a transporte, comunicaciones y almacenamiento, energía, e industria (no azucarera).

## Inserción internacional

De acuerdo con informaciones incompletas de las autoridades cubanas, **las ventas de bienes y servicios** durante los primeros cuatro meses de 2023 están por **debajo de los planes**, y se espera que la cuenta corriente se mantenga en territorio negativo. Como consecuencia de los peores resultados en una zafra azucarera en más de un siglo, Cuba muy probablemente se convertirá en importador neto del dulce en 2023, incluso para mantener niveles de consumo interno muy modestos, estimados en 341 mil toneladas. Ello impedirá aprovechar la buena racha de los precios en el mercado mundial, que se han casi duplicado respecto a 2020.

**La producción de níquel** de acuerdo con informaciones ofrecidas por la empresa canadiense que administra la planta más importante **desciende en el primer trimestre**, lo que unido a la baja en los precios internacionales afectará negativamente las exportaciones del metal. Por su parte, **el pronóstico tampoco es favorable para las ventas de tabaco**, cuyos volúmenes serán afectados por la destrucción de la infraestructura y las plantaciones como consecuencia del paso de un huracán por la provincia de Pinar del Río (principal productora, 70% del total) en septiembre de 2022. No se cuenta con información sobre otros productos agropecuarios no tradicionales como la miel y el carbón vegetal que han tenido buenos desempeños en los últimos años.

**El sector privado emerge como un importador muy dinámico** desde que se autorizaron las operaciones de comercio exterior con intermediación de empresas estatales en agosto de 2020. Según las autoridades, durante el período enero-abril de 2023 estas entidades han realizado importaciones por valor de más de 270 millones de dólares, mientras que se registraron exportaciones por casi 5 millones. El gobierno ha señalado que no ve con buenos ojos que una parte mayoritaria de esas compras se destinen a productos finales para abastecer el mercado interno. Sin embargo, habría que apuntar que la **escasez crónica y pobre desarrollo del mercado minorista cubano es un problema estructural**, que, en las nuevas condiciones, representa una oportunidad para negocios privados. Una mejor respuesta sería indagar en los obstáculos que siguen pesando sobre el sector privado que se enfoca en la producción de bienes y servicios, y en la distorsión monetaria existente que presiona el valor del peso y encarece las importaciones de artículos extranjeros, cuyos costos se traspasan luego al consumidor final.

**El lento aumento de los turistas internacionales** junto al pobre desempeño de las exportaciones de bienes augura otro año extremadamente tenso para las finanzas externas de Cuba, **un país con escaso acceso a financiamiento internacional** público, y casi nulas opciones en el mercado privado. Además, los importadores de la Isla acumulan retrasos de años en deuda comercial, y las reestructuraciones de deuda soberana de la década pasada han sido insostenibles por la incapacidad crónica de incrementar las ventas externas por fuera de acuerdos gubernamentales de provisión de servicios médicos, educacionales y otros. **Las principales esperanzas de alivio se ubican en la concreción de nuevos acuerdos comerciales con Rusia**, que pueden ofrecer cierto respiro en energía, algunos alimentos como el trigo, y equipo y piezas de repuesto para recapitalizar el maltrecho sector de generación eléctrica. El comercio bilateral alcanzó los 450 millones de dólares en 2022, y se ha multiplicado por nueve en los primeros cuatro meses de 2023, de acuerdo con información oficial cubana. Ambos países estudian eliminar el dólar estadounidense de sus transacciones comerciales.

## Política fiscal

**La reducción del déficit continúa siendo el principal desafío de política en materia fiscal.** Revisamos nuestra previsión a 8%-12% del PIB para 2022. Aunque menor que en los últimos dos años, esta cifra es incompatible con cualquier trayectoria sostenible de endeudamiento. Ante la imposibilidad del gobierno de colocar deuda pública en el sector financiero doméstico, el Banco Central monetiza el déficit fiscal activándose de esta forma una fuente importante de inflación. Por lo que **reducir el déficit es uno de los ejes centrales del plan de estabilización macroeconómica** comentado en la sección anterior; y se han establecido acciones encaminadas a aumentar ingresos y reducir gastos fiscales.

**Dada la necesidad de las arcas públicas de aumentar sus ingresos, identificamos como probable un escenario en el que se incremente la presión fiscal en el futuro próximo.** Alertamos, que el aumento (general) de los impuestos en un contexto de inflación, escasez, débil institucionalidad fiscal y poca competitividad empresarial -como lo es el cubano- puede provocar resultados indeseados, contrarios a los inicialmente concebidos. Por ejemplo, como componente esencial del precio de oferta, un incremento de la carga tributaria podría terminar siendo trasladada a los consumidores, alimentando no solo la inflación sino también la demanda de subsidios fiscales para compensar a grupos sociales vulnerables afectados por ésta. También podría reducir la rentabilidad empresarial induciendo al cierre de empresas y de nuevo presionar sobre los gastos fiscales a través de los subsidios. Esto no significa que haya que renunciar como regla al incremento de los impuestos. Los contextos inflacionarios son propicios para la creación de beneficios empresariales extraordinarios. Un uso inteligente y diferenciado de la política tributaria, que grave los excesos de beneficios no justificados allí donde existan, puede ayudar a equilibrar las finanzas públicas, redistribuir los costes (sociales) de la inflación y recortar los tiempos de salida de la crisis.

Por el lado de los gastos fiscales hay margen de actuación. Ya se ha señalado en informes CESLA previos que la partida “Transferencias a la actividad no presupuestada”<sup>1</sup> representa una erogación significativa de recursos públicos que debería ser reestructurada. Esta es una partida de gasto corriente que incluye todo tipo de subvención otorgada a empresas estatales. En 2018 llegó a representar el 23% del PIB, explicado en lo fundamental por el incremento significativo de las subvenciones cambiarias.<sup>2</sup> Debido a que este último tipo de subvención desapareció con El Ordenamiento Monetario, el total de transferencias se redujo a 10% del PIB en 2021, aun así, una cifra no despreciable. Por ejemplo, ese valor representó el 85% del déficit fiscal del año ([ONEI, 2022](#)). Mientras que en el presupuesto del Estado de 2023 representaron alrededor del 75% del déficit ([GOC, 2022](#)). Dicho de otra forma, el déficit del año actual se podría reducir en 75 puntos porcentuales si estas transferencias se redujeran por completo. Aunque determinantes en la corrección del déficit fiscal, se recomienda gradualidad en el proceso de corrección de estas subvenciones porque lo que verdaderamente expresa su existencia son las serias deficiencias estructurales de un sistema empresarial de muy baja productividad y competitividad que opera (y sobrevive) a través de restricciones financieras blandas. Políticas estructurales que incidan progresivamente sobre el sector empresarial unificando mercados, eliminando distorsiones, generando incentivos microeconómicos, y estimulando alianzas entre lo público y lo privado son acciones necesarias para avanzar en la solución de este problema fiscal y productivo.

---

<sup>1</sup> Léase, transferencias públicas al sector empresarial estatal.

<sup>2</sup> Eran compensaciones que se daban a empresas estatales que exportaban y/o sustituían importaciones, que como consecuencia de la sobrevaloración del tipo de cambio oficial veían su rentabilidad afectada.

## Política monetaria

**Los desbalances macroeconómicos se mantienen en el primer semestre de 2023.** La inflación continúa restando capacidad de compra a los salarios y pensiones, congelados desde enero de 2021. En su última lectura de abril de 2023, la Oficina de Estadísticas reportó **una variación interanual del IPC de 45.4%**, casi el doble de lo informado en el mismo mes del año 2022 ([ONEI, 2023: pp.3-4](#)).<sup>3</sup> En Informes CESLA previos hemos catalogado de multifactorial las causas de la inflación en Cuba, con canales de influencia tanto por el lado de la oferta como de la demanda.<sup>4</sup> La inflación es consecuencia de una serie consecutiva de *shocks* internos y externos que amplificaron problemas estructurales de base —y en particular— desequilibrios monetarios existentes antes de la pandemia. Específicamente, al declive del crecimiento estructural del PIB observado en el decenio 2010-19 se sumó: i) **la pérdida de ingresos externos entre 2016-19**, ii) **el impacto de la Covid en 2020**, iii) **El Ordenamiento Monetario en 2021**, y iv) **la guerra en Ucrania en 2022**. Estos acontecimientos unidos a la acumulación de déficit fiscales crecientes —superiores a 5.5% del PIB desde 2015 hasta el presente (ONEI, 2022: [Tabla 5.1](#)) — permiten comprender el porqué de la magnitud considerable de los desbalances actuales.

**Los desequilibrios en Cuba se expresan no solo en inflación; sino en escasez, dolarización parcial de la economía y tipos de cambio múltiples.** Con relación a esto no ha habido señales de mejoras en el primer semestre respecto a lo reportado en los últimos informes CESLA. El desabastecimiento sigue afectando el bienestar de la sociedad. En particular, en el mes de abril de 2023 se redujo significativamente la venta minorista de combustibles (gasolina y petróleo) y como resultado incrementó el racionamiento, las colas y el precio de estos bienes en el mercado negro. Por ejemplo, el precio de 1 litro de gasolina (B-94 octanos) en la web [www.revolico.com](http://www.revolico.com) oscilaba entre 350 CUP y 600 CUP en la fecha 5/06/2023. Este precio es entre 12 y 20 veces mayor que el precio minorista en la red estatal de Servicentros (entre \$1.80 y \$3.05 dólares por litro, convertido a través del tipo de cambio informal)<sup>5</sup>. **Como el combustible es un bien transversal, el transporte y la cadena de distribución logística han servido como poleas de transmisión de impacto hacia otras actividades productivas, comerciales y de servicios.**

El gobierno anunció estar trabajando en el diseño de un programa de estabilización macroeconómica para abordar de forma integral los desequilibrios actuales y la inflación. El plan consiste en un conjunto de acciones en materia monetaria, fiscal y cambiaria que apunten a: disminuir el déficit fiscal (11.7% del PIB en 2021); frenar el proceso de dolarización parcial de la economía; controlar desequilibrios en el sector de los hogares expresados, particularmente, sobre el tipo de cambio informal; y evitar controles generalizados de precios ([Cubadebate, 2023](#)). Aunque el anuncio se realizó a inicios de año todavía no hay información pública detallada sobre acciones implementadas. Lo que se conoce hasta el momento es la re-introducción de esquemas cerrados de financiamiento para el sector exportador<sup>6</sup> ([ACN, 2023](#)) y la devaluación del tipo de cambio oficial de 24 CUP a 120 CUP por dólar en el sector del turismo y otras actividades de exportación.

<sup>33</sup> En varios de sus reportes, *The Economist Intelligence Unit* sugiere que la estimación del IPC de la ONEI podría estar subestimada. No entramos en este hilo del debate porque independientemente de la precisión de la estimación, los registros de la ONEI marcan una clara tendencia inflacionaria en Cuba consistente con nuestro marco analítico.

<sup>4</sup> [Lage y Cruz, 2023](#) identifican adicionalmente el canal de las expectativas como parte de las causas.

<sup>5</sup> Cifrado en 195 CUP por dólar norteamericano en fecha 5/06/2023 ([El Toque, 2023](#)).

<sup>6</sup> Por cada dólar de exportación se autoriza a la empresa (estatal) a retener una fracción fija que usará para cerrar ciclos de abastecimiento de materias primas.



## Perspectivas económicas

Las perspectivas de la economía cubana para 2023 se mantienen ancladas a la evolución del contexto externo, en particular los posibles impactos de los renovados vínculos con Rusia y la velocidad en la recuperación del turismo internacional. En el orden doméstico será clave la capacidad de **estabilizar el sistema energético**, tanto en la generación eléctrica como en la disponibilidad de combustible líquido para el transporte doméstico (pasajeros y carga). Tanto la escasez de combustible como la descapitalización del sector se traducen en una brecha notable entre oferta y demanda, que se ajusta a través de racionamiento a clientes estatales y apagones al sector residencial. Esta situación continuará afectando negativamente a los resultados productivos en los próximos períodos.

Durante los primeros cinco meses del año, las propias autoridades ofrecieron una evaluación poco halagüeña del desempeño de la economía, el que ha estado lastrado por las perturbaciones macroeconómicas y los magros resultados en los sectores productores de bienes -agricultura, industria- y los servicios productivos. En este contexto, **las previsiones de la CEPAL -que representan la mitad de lo proyectado por el gobierno- se ubican en un 1,5%** de incremento del PIB real sobre los niveles de 2022. Teniendo en cuenta la trayectoria hasta mayo, este último escenario es mucho más probable, con persistentes riesgos a la baja.

**En el mediano-largo plazo la posibilidad de recuperación dependerá de la efectividad de las reformas macroeconómicas y de las reformas estructurales**, en particular, de aquellas relacionadas con el sector empresarial estatal. El problema fundamental de Cuba sigue siendo de modelo productivo, agravado en los últimos años por desequilibrios monetarios persistentes. El sector empresarial (estatal y privado) opera en un entorno institucional segmentado que evita sistemáticamente la obtención de ganancias agregadas de productividad y competitividad. Unificar dichos entornos bajo un sistema de precios unificado, coherente y articulado que emita señales no distorsionadas hacia las empresas es una acción de primera instancia, sin la cual, otras acciones (también necesarias) no funcionarán.<sup>7</sup> Las empresas estatales operan en un entorno donde los precios no coordinan la asignación de recursos. En otras palabras, ni el precio de venta, ni las tasas de interés, ni el tipo de cambio, ni los salarios, ni el precio de los insumos contiene información para que, en un ambiente de autonomía, las empresas puedan elegir cuánto producir, a qué precio vender, cuántos trabajadores contratar, cuánto invertir, cuántos insumos comprar. Este problema de fundamentos no ha sido abordado aún por el proceso de reformas en Cuba. Mientras así sea, habrá poco que esperar en términos de resultados.

---

<sup>7</sup> Una lista exhaustiva de políticas a implementar superaría la extensión de este trabajo. Por eso ponemos el foco en aquello que debe ser "lo primero" (no lo único) en ser hecho.