

## LAS REFORMAS DESCENTRALIZADORAS CUBANAS DE LOS NOVENTA —DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS—

Aymara Hernández Morales

A partir del triunfo de la Revolución, 1959, la forma de gobernar en Cuba avanzó progresivamente hacia la construcción de un modelo estatal. Por casi tres décadas, el dominio económico del Estado fue asumido como ideal para el ejercicio de una buena gobernabilidad; fue justificado en sus capacidades para asegurar la acumulación de capital que permitiría ejercer mejor sus funciones de redistribución, de garantizar la igualdad y de mejorar los indicadores sociales más significativos desde una perspectiva humana del desarrollo. A pesar de que el modelo del Estado de Bienestar entraba en crisis, Cuba siguió defendiendo la factibilidad de esa forma de gobierno.

La creación de un dominante sector público en la economía tuvo lugar con una velocidad extraordinaria. Esto facilitó, heredando el modelo que se consolidaba en el campo socialista, el establecimiento de un sistema de planificación y administración de la economía altamente centralizado. El sistema de mercado se sustituyó gradualmente por órdenes administrativas centralmente dictadas.

Durante los siguientes treinta años, el modelo centralista siguió madurando y fortaleciéndose para llegar

a delinear las siguientes características que se mantuvieron sin ser sometidas a grandes cuestionamientos hasta finales de la década de los ochenta:

- El Estado concentraba la mayoría de los poderes económicos —planificación, inversión, producción, venta, contratación, etc.—, excluyendo a los agentes económicos no estatales.
- Los mecanismos de mercado fueron sustituidos por una planificación centralizada.
- El sector privado nacional se redujo al mínimo.
- Se trató de mantener al país aislado de la inversión privada extranjera.
- Los niveles inferiores de gobierno eran fundamentalmente agentes políticos homogéneos, dependientes también en lo financiero, que se convirtieron en eslabones transmisores de comunicación entre los ciudadanos y la máxima dirección del gobierno, como muestra de un modelo centralizado.
- Se enfatizó en el logro de altos índices de desarrollo humano —salud y educación— y se aplicaron políticas de racionamiento, de subsidios, de gratuidades y de protección social que

garantizaban la igualdad y equidad social como pilares de la legitimidad del gobierno cubano.

Según Ellwood (1998), esta forma de ejercer el poder le permitió al gobierno cubano instalar un impresionante sistema de bienestar —también gracias al apoyo soviético—. El sector industrial se expandió paulatinamente y tanto la agricultura como la industria se diversificaron. En términos sociales, a través de la manutención de una relativa distribución igualitaria de ingresos y un relativo empleo total, junto a la provisión de un más elevado estándar de las necesidades de bienestar básicas, se lograron avances impresionantes comparados con la situación catastrófica que desde los setenta experimentaba América Latina. Tales resultados servían de argumento para los defensores de la pertinencia de rescatar de la iniciativa cubana elementos guías para promover cambios en el continente.

Sin embargo, a pesar de tales resultados, la crisis económica en la que se vio inmersa el país en los noventa produjo un cambio a la hora de evaluar tal modelo. El progresivo deterioro económico acelerado por 1) el derrumbe del campo socialista mundial, que hizo salir a flote las ineficiencias internas para generar un sistema económico independiente; y 2) el recrudecimiento de la política hostil norteamericana, que ahogaba los espacios de búsquedas alternativas para una nueva y necesaria inserción económica; motivó que la hasta entonces incuestionable y pertinente gobernabilidad centralizada cayese bajo la misma oleada internacional de incertidumbre.

Desde la década de los ochenta, este modelo comenzaba a mostrar ciertos síntomas de agotamiento, mismos que se reflejaban en un estancamiento de la economía cubana, aunque no indicaba aún un proceso crítico. A partir de 1989 el deterioro de la economía se convirtió en un hecho tan contundente que puso en tela de juicio la pertinencia de continuar con el modelo

implementado. En un periodo de cuatro años la economía entró en una caída libre que se evidenció en los indicadores macroeconómicos más importantes. El total del producto social global decreció 45% (Carranza J. *et al.*, 1995), el PIB 35% (Méndez, 1996), las exportaciones en más de cuatro mil millones de dólares, y las importaciones se redujeron alrededor de seis mil millones (CEPAL, 1999). La producción azucarera, principal sustento económico del país, decreció 40% entre 1992 y 1993, además se produjo un proceso de descapitalización debido a la paralización forzosa de segmentos importantes de la industria nacional, afectándose el proceso de inversión (Carranza *et al.*, *op. cit.*).

Al comenzar esta aguda crisis, el gobierno cubano trató de enfrentarla con políticas que permitieran una distribución equitativa de las dificultades y carencias. Se incrementó el sistema de racionamiento, lo que permitió no aumentar los precios ante la caída de la oferta. Esta última se equilibró manteniendo los niveles de subsidio para no afectar más severamente a ningún grupo social.

La reacción ayudó a mantener el consenso político en una situación muy difícil, pero también provocó consecuencias económicas negativas como el exceso de circulante —a finales de 1993 se acumuló una liquidez de 13 meses de salario mensual promedio—; un crecimiento del déficit fiscal de 90% más que en 1989, debido a la afectación de las principales fuentes de ingreso al presupuesto estatal —69% de las empresas estatales no eran rentables—; un crecimiento del mercado informal de más de siete veces respecto a 1989 debido a la falta de oferta que podía ofrecer el Estado; y la pérdida del salario como mecanismo fundamental para sostener la productividad debido a la disminución de su valor real respecto al nominal (*ibidem*). Este continuo deterioro obligó al gobierno cubano a reconocer la necesidad de comenzar un proceso de reformas, o como oficialmente se le denomina “de reestructuración económica”.

La promesa del gobierno cubano fue y ha sido, durante estos años de reforma, la de lograr el equilibrio tan complicado que significa dinamizar la economía ampliando los niveles de descentralización económica, dándole mayor papel a los mecanismos de mercado sin renunciar al modelo centralista, mediante la retención de poderes suficientes que garanticen la función controladora y redistributiva del Estado.

Este trabajo<sup>1</sup> analiza cómo se formuló e implementó un proceso con tales pretensiones —donde descentraliza pero a la vez recentraliza—. Para ello, se han seleccionado tres reformas que manifiestan desde su diseño potencialidades descentralizadoras: la ampliación del sector por cuenta propia; la inversión extranjera; y la descentralización fiscal dirigida a los gobiernos locales.

### La ampliación del sector por cuenta propia

Desde la llamada Ofensiva Revolucionaria de 1968 el gobierno cubano eliminó todo el gran y pequeño sector privado existente: hizo públicas a todas las empresas, no importó cuán grandes o pequeñas fueran. Esta transformación facilitó el establecimiento de un sistema centralizado de planificación y ejecución de todas las actividades económicas. Sin embargo, desde 1976 el gobierno comenzó a reconocer que tenía ciertas limitaciones para administrar los servicios más pequeños que eran muy demandados. Ese año se aprobó el Decreto Ley 14. Autorizaba la existencia de un sector privado por cuenta propia muy pequeño (Jatar-Hausmann, 1996). Se incluyeron muy pocas actividades como la de taxista, así como algunos trabajos manuales —carpinteros, plomeros, electricistas y artesanos.

Durante los años ochenta este sector creció. Debido a la estabilidad económica del país, la demanda aumentó y el gobierno fue incapaz de satisfacerla. Así, en 1981 se formuló una nueva regulación, la Resolución 9, que amplió las actividades permitidas para el sector por cuenta propia a 63 categorías (Tagores, 1996). Como resultado,

muchos trabajadores manuales empezaron a producir de manera privada algunos artículos muy sencillos pero de gran demanda: utensilios para la cocina, piezas de repuesto para equipos electrodomésticos, bisutería, etcétera.

En los primeros años de esa década el gobierno apoyó al sector, incluso le ofreció materias primas y maquinaria. Sin embargo, el desarrollo posterior del mismo cambió la actitud estatal. Debido a la disparidad social que generaron los altos ingresos del sector, pues vendían sus artículos a precios de mercado además de la inexistencia de un marco legal impositivo bien definido, provocó que un gran mercado negro emergiera para proveerlos de la materia prima necesaria; el gobierno comenzó a ejercer un control muy estricto sobre estos pequeños *entrepreneurs*. Como resultado, entre 1984 y 1989 el sector decreció 36% (Tagores, 1996). Así, los ochenta culminaron con una actitud gubernamental de desconfianza para desarrollar este sector como garantía de la igualdad social, recurso fundamental de legitimidad. Sin embargo, la crisis económica de los años 90 impuso otra realidad.

Durante el IV Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), 1991, la posibilidad de incrementar el papel de las pequeñas empresas privadas en la economía cubana fue analizado. El Estado no podía continuar jugando el papel de empleador de la gran mayoría de la fuerza de trabajo. Muchas grandes fábricas estatales habían cerrado debido a la ausencia de materias primas o a la imposibilidad para el presupuesto estatal de seguir subvencionando su no rentabilidad. La tasa de desempleo creció de 5% en 1980 a casi 8% en 1994 (Ministerio de Economía y Planificación, 1997:8). Como resultado de este proceso, cerca de medio millón de trabajadores fueron despedidos con una pensión pagada por el gobierno correspondiente a 60% de su salario (Perry *et al.*, 1996:91). Esto creaba una difícil situación social, además ponía demasiada presión sobre el presupuesto estatal que ya se encontraba con un gran

déficit fiscal debido a la depresión económica que se desató con la caída del bloque socialista.

Paralelamente a esta situación del desempleo, el estado cubano resultaba incapaz de continuar ofreciendo servicios de cafeterías, restaurantes, reparaciones, dulcerías, etc. La ausencia de esta oferta originó una proliferación del mercado negro. En 1990 cerca de 25 mil personas practicaban ilegalmente más de 75 tipos de actividades (Tagores, 1996).

Por ello, la reforma descentralizadora de permitir un sector privado de servicios más amplio perseguía como objetivos fundamentales ofrecer oportunidades legales de trabajo; controlar la proliferación del sector informal asociado al mercado negro (Hernández-Moltó, 1994); y aliviar la ausencia de servicios y pequeñas producciones (Tagores, 1996).

### **El diseño**

Después de su aceptación en el Congreso del PCC, 1991, el sector creció rápidamente, aunque no se habían formulado nuevas regulaciones legales. En un período de dos años el país se vio inundado de pequeñas empresas. Esta situación alertaba al gobierno sobre el potencial de este sector para convertirse en un importante agente económico retando a la dominación estatal. Por eso, comenzó a ser elaborado un marco legal que regulaba las actividades económicas, pero, sobre todo, limitaba la amplitud de este sector.

La primera legislación emergió en septiembre de 1993 con el Decreto Ley 141, la cual se mantuvo sujeta a modificaciones hasta 1998, incluyendo la reforma Tributaria de 1994. La misma estableció en detalle quién podía crear una empresa cuentapropista, en qué actividades, los compromisos fiscales, la fuente de los insumos y las formas de control estatal para una aplicación futura.

Si hacemos una primera revisión de las consecuencias de esta apertura podemos encontrar con

facilidad evidencias de un proceso de descentralización económica que encierra una reducción del anterior dominio económico estatal. Entre ellas podemos mencionar el cese de la anterior total estatalización de las actividades económicas —más de 100 actividades fueron autorizadas—; el debilitamiento del monopolio estatal sobre la recepción, distribución y venta; el inicio de cierta competencia entre los servicios que ofrece el Estado y los que provee el pequeño sector privado; la conversión de forma creciente del sector por cuenta propia en una alternativa de ingresos —perdiendo el Estado su antiguo monopolio y control sobre los ingresos de toda la población—; y la realidad de que las nuevas microempresas son definitivamente actores económicos importantes que se encuentran fuera del sistema central de planificación y dirección de la economía.

Sin embargo, estos niveles de descentralización se combinan con objetivos de perfeccionamiento de la centralización en algunos aspectos. Si revisamos cada una de las regulaciones, van avanzando progresivamente hacia lograr una mayor especialización y aclaración sobre qué agentes estatales deben ser responsables por el control institucional de este sector. Todo el tiempo se trata de optimizar ese control, pero en ninguna legislación notamos un marco legal que genere redes institucionales que garanticen y promuevan el desarrollo de este sector. En todos los casos se trata de la tramitación de licencias, los compromisos impositivos fiscales, y las entidades responsables de las inspecciones de control.

Este carácter más restrictivo que facilitador puede apreciarse en varios elementos contenidos en las legislaciones. En realidad el alcance permitido para este sector es muy pequeño, pues las regulaciones lo tratan de minimizar frente al monopolio estatal. Su formación no es permitida en los sectores fundamentales de la economía cubana, se limitan los servicios que pueden ofrecer y en algunas áreas geográficas su apertura es

prohibida. Tales restricciones aseguran la continuidad de un monopolio estatal en algunas regiones y en varios tipos de servicios. Además sólo se han autorizado a los profesionales a ejercer actividades no relacionadas con su formación, esto garantiza que esas actividades continúen siendo totalmente estatales. Por otra parte, se establecen otros obstáculos para el crecimiento de estas microempresas, como la imposibilidad que tienen para acceder a créditos bancarios y la prohibición de emplear trabajadores —sólo se permite la fuerza de trabajo familiar—. Este conjunto de restricciones sugiere recurrir al sector privado en pequeña escala, pero nunca como alternativa o medio para suplantar la hegemonía económica del Estado. En la actualidad, el sector por cuenta propia en Cuba sólo emplea a cerca de 3% del mercado laboral cubano, mientras que 75% es empleado directamente por el Estado (CEPAL, 1999).

Dicha situación se debe a que el gobierno ha continuado dudando sobre la conveniencia del sector, el cual podría ofrecer competencia a la economía estatalizada e incrementar la desigualdad social y el establecimiento de relaciones capitalistas mercantiles, elementos valorados como pasos de retroceso en el modelo socialista.

### Los resultados

Tal actitud restrictiva ha propiciado tres comportamientos notables en el sector de trabajadores por cuenta propia, según datos de la Oficina Nacional de Atención Tributaria (ONAT):

1. El sector ha decrecido considerablemente —a partir de 1996 casi 40%.
2. Se ha concentrado geográficamente en los lugares de mayor desarrollo del país. El 50% se ubica sólo en cuatro provincias de las 14 que posee el país.

3. Se ha concentrando mayoritariamente en las actividades más lucrativas —gastronomía, transportistas, arrendatarios—. Más de 50% de este sector se concentra en las actividades mencionadas.

Pero ni el declinar de la cantidad de empresas, ni su concentración hacia las actividades más lucrativas parece ser una preocupación importante para el gobierno cubano; su atención se concentra en la desigualdad social que se asocia directamente al desarrollo del sector que nos ocupa. El promedio de salario mensual en Cuba no rebasa los doscientos pesos (CEPAL, 1999), mientras que los cuentapropistas declaran un promedio de ingresos mensuales de más de mil —calculado a partir de datos de la ONAT.

Una de las regulaciones que ha tratado de perfeccionar el estado cubano como medio para controlar esta desigualdad, es la referida a los compromisos financieros impositivos que los trabajadores por cuenta propia tienen con el Estado. Pero aunque los impuestos constituyen una fuente creciente de ingresos para los presupuestos locales y se ha logrado una menor evasión en las declaraciones juradas de los ingresos anuales, aun la disparidad comparada con el salario real de los trabajadores estatales es abismal.

Además es importante destacar que a pesar del avance que ha significado la existencia de un nuevo sistema tributario para lidiar con el sector microempresarial y del grado de eficiencia que ha alcanzado la ONAT, aún no se ha logrado diseñar del todo un sistema flexible de licencias que de manera factible se adecue a la diferenciación que resulta de las posibilidades de obtener ganancias de acuerdo con las regiones, el costo de la materia prima que se utilice, la demanda y el uso real del servicio. Muchas iniciativas menores se han desestimulado por las altas tasas de

impuestos, mientras que para otras las obligaciones fiscales resultan relativamente pequeñas.

Otra estrategia gubernamental para disminuir los ingresos del sector ha sido la de regular que sus trabajadores obtengan los insumos de proveedores estatales con precios elevados, tratando de disminuir sus ganancias y a la vez incrementar los ingresos gubernamentales. Sin embargo, esta medida ha generado una reproducción creciente del mercado negro. Mientras que el Estado no establezca una red institucional que ayude a dichos trabajadores a abaratar sus costos y su intencionalidad sea la de promover y no la de restringir, será difícil evitar la proliferación de un mercado negro de ventas de insumos asociado a este sector. Si bien la eliminación de este tipo de actividades ilícitas constituyó uno de los primeros objetivos por los que se legalizó al sector, no podemos decir que haya sido logrado. En primer lugar, las actividades menos rentables se han reincorporado a la informalidad y, por otra parte, aquellas más rentables continúan recurriendo al mercado negro como medio para reducir sus costos y poder así vender a precios accesibles al mercado —la población cubana, en su mayoría, no tiene altos ingresos.

Pero, aunque el estado cubano continúa apreciando de manera negativa el desarrollo por cuenta propia, dos aspectos sugieren que no retroceda en esta transformación hacia una eliminación total del sector: la gran demanda de los servicios que ofrecen—unido a la imposibilidad estatal para satisfacerla—y la gran cantidad de ingresos que aportan al presupuesto cubano.

Si analizamos —datos ONAT— la cantidad de ingresos que ha generado el sector al Estado a través de los impuestos, resulta interesante apreciar como, aunque lo obtenido por el pago mensual de las licencias ha ido disminuyendo debido a la drástica reducción de la cantidad de trabajadores privados; paralelamente la cantidad de impuestos aportados por la declaración de ingresos anuales ha ido aumentando.

También es notable que el monto de ingresos anuales por cada trabajador al Estado ha aumentado de 1997 a 2001 en casi 40%. Si comparamos la reducción drástica que ha tenido el sector con el comportamiento de los ingresos que generan por sus obligaciones financieras, vemos que estos últimos no han disminuido en la misma medida. Las políticas financieras y de control que se han llevado a cabo han permitido que mientras que el sector decrece notablemente, el Estado ha mantenido casi los mismos niveles de ingresos provenientes de sus compromisos fiscales. Sin embargo, lejos de conformarse con las cifras obtenidas, el Estado debería reconsiderar la importancia de este sector como generador de recursos para su presupuesto. El desarrollo de una relación menos antagónica entre cuentapropistas y Estado se puede revertir en resultados beneficiosos para ambos actores sociales.

### **La autorización de la inversión extranjera**

En 1960 el gobierno revolucionario comenzó un amplio proceso de nacionalización que culminó con el traspaso de todas las empresas de capital extranjero a manos del Estado. Por ello la creación de un marco legalizado para la inversión extranjera era necesario, desde un primer acercamiento podría entenderse como un proceso descentralizador hacia actores extranjeros de una actividad que anteriormente se mantenía casi completamente en manos del Estado cubano: la inversión. Sin embargo, al analizarlo es posible notar peculiaridades que, al igual que en la reforma anteriormente analizada, también propician la reproducción, e incluso perfeccionamiento, de elementos centralizadores.

Desde la década de los ochenta el gobierno cubano ya había comenzado a reconocer algunas desventajas en el rechazo a la inversión extranjera. A inicios de esa década, con el objetivo de expandir las exportaciones y de promover el turismo internacional, se aprobó el

Decreto Ley 50 que permitía el establecimiento de empresas mixtas —compañías extranjeras-gobierno cubano—. Sin embargo, el relativo equilibrio y crecimiento de la economía cubana en los ochenta no hacía que la atracción de los inversionistas extranjeros se asumiera como una prioridad económica, como sucedió en las crisis de los noventa.

### El diseño

En septiembre de 1995 se formuló la Ley para la Inversión Extranjera, la cual derogaba el Decreto Ley 50 y debido a la profundidad de la apertura que produjo debió estar precedida, 1992, de ciertos cambios incluidos en la Constitución, como la autorización para nuevas formas de propiedad, además de la estatal, y la eliminación del precepto legal de la irreversibilidad de esta última.

En el texto de la nueva legislación para la inversión extranjera de 1995 se argumenta que su objeto es “promover e incentivar la inversión extranjera en el territorio de la república de Cuba, para llevar a cabo actividades lucrativas que contribuyan al fortalecimiento de la capacidad económica y al desarrollo sostenible del país”. Así, esta ley se propone promover la inversión extranjera en todos los sectores del país, excepto los servicios de educación, salud e instituciones armadas.

A diferencia del decreto anterior, este documento expresa claramente las garantías que se le ofrecen a los inversionistas, las formas en que se puede realizar la inversión, el procedimiento para su autorización, los regímenes bancarios, los impuestos, y las normas laborales y de uso de los recursos naturales.

Entre los elementos descentralizadores que evidencian las regulaciones pueden apreciarse —además de lo que sugiere el hecho de compartir el poder económico anteriormente concentrado en el Estado con agentes foráneos no estatales— la posibilidad de que el inversionista extranjero pueda vender o transferir

su parte; la libre transferencia al exterior sin pago de impuesto, de las utilidades netas y de los haberes del inversionista, y la libertad para importar y exportar lo necesario para el desarrollo de la inversión.

Sin embargo, esta autorización para una gestión más descentralizada contrasta con el desarrollo de un grupo de regulaciones cuidadosamente diseñadas que logran garantizar el papel protagónico del Estado en el proceso, manifestándose la persistencia de la centralización.

Un primer elemento de grandes matices centralizadores, que queda muy claro en la nueva ley, es que la autorización para efectuar inversiones extranjeras en el territorio nacional es otorgada por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, órgano superior en la toma de decisiones del gobierno cubano donde se concentra el poder ejecutivo, jurídico y legislativo; o una comisión designada por éste. Otro aspecto que debemos destacar es que los inversionistas sólo pueden vender su parte al gobierno cubano. Para hacerlo a una tercera parte requerirán de previa autorización estatal. Se trata, pues, de acciones nominativas, sin transferencia; por lo tanto no hay mercado de valores, sólo pueden transferirse al Estado cubano. Se dan garantías, pero no se da propiedad sobre el suelo, sólo se ofrece en usufructo.

También estipula que las empresas que se forman deben abrir una cuenta en Moneda Librementemente Convertible (MLC) en cualquier banco del Sistema Bancario Nacional —régimen estatal—, y aclara el poder del Estado respecto al régimen laboral de las empresas. Los inversionistas extranjeros sólo pueden emplear a sus directivos, pero la contratación de todo el personal está en manos de agencias empleadoras estatales. Sólo, por excepción, en el caso de algunas empresas mixtas, podrán contratar por ellas mismas a sus trabajadores. El pago salarial lo hará el Estado en moneda nacional, previo depósito en MLC por parte de la empresa creada.

Además, cuando la legislación analiza las funciones y responsabilidades de la parte cubana o del inversionista

cubano, se refiere únicamente a una empresa o entidad estatal, nunca a inversionistas privados. No existe un interés en ofrecer posibilidades a los inversionistas nacionales, ni siquiera a aquellos que radican en el exterior —aunque legalmente no exista restricción para los últimos—. Esta disposición garantiza el poder hegemónico del Estado como inversionista a nivel nacional y, por tanto, garantiza el control que mantiene sobre la decisión de la pertinencia de cada inversión.

En resumen, la apertura a la inversión extranjera es una medida que ha perseguido el objetivo de ayudar al Estado cubano a superar la ausencia de capital en la que se vio inmerso con la crisis económica; pero muestra de la retención del poder en manos del Estado cubano es que continúa siendo el único inversionista nacional y mantiene los poderes últimos de decidir y revocar. Aunque las nuevas regulaciones están formuladas de manera flexible, manifiestan claramente que el Estado tiene un control significativo sobre la solicitud y desenvolvimiento de cada inversión extranjera. Mientras más poderoso económicamente es el inversionista aspirante, requerirá de mayor escrutinio y su aprobación se hará en los niveles más altos del gobierno.

### Los resultados

Algunos resultados muestran la pertinencia de esta transformación en la sociedad cubana. Según los datos ofrecidos por el Centro Promotor para la Inversión Extranjera (CPI), la cantidad de empresas creadas ha ido creciendo a un ritmo anual de 10%. Existen más de 400 empresas autorizadas. Se han establecido relaciones con más de 160 países, ocupando los primeros lugares: España, Canadá e Italia.

Otros resultados optimistas son que las ventas de estas Asociaciones Económicas Internacionales creadas tienen una tasa anual de crecimiento de 5 %, las exportaciones 4%, las utilidades netas 19 %, y los

ingresos que aportaron al país 8 % (Cable de la ANSA, 21 de enero de 2002).

Pero, a pesar de estos resultados tan significativos, según el propio CPI, los problemas fundamentales para lograr una autorización de negociación radican en la necesidad de lograr por parte del inversionista una compatibilidad en su propuesta con los intereses del Estado y el largo proceso burocrático a seguir.

El logro de una compatibilidad con las prioridades estatales radica en el interés de la propuesta en los sectores priorizados —turismo, biotecnología, tecnología de la información y energía—, la significación de su aporte financiero, tecnológico o de mercado, y/o en la promoción efectiva que éste generará respecto a la producción. Las propuestas que no coinciden con los mencionados elementos son rechazadas.

Respecto a la lentitud del proceso de autorización, debido al largo proceso burocrático a seguir, aunque aún es un problema que obstaculiza la agilidad requerida de las inversiones se hacen intentos por solucionarlo. Para disminuir el tiempo de tramitación de una negociación, que mantiene casi 12 meses como promedio, se ha creado el llamado Sistema de Ventanilla Única. Con esta iniciativa se le ofrece al inversionista extranjero la posibilidad de que, pagando cierta cantidad de dinero, una misma oficina se responsabilice de todos los trámites necesarios para comenzar la ejecución de su proyecto —licencias, permisos, autorizaciones, suscripciones, certificaciones, protocolos y aprobación.

Pero una vez autorizada la inversión y de lograr formar la empresa, se dan otras dificultades. A pesar de que la cantidad de empresas creadas ha ido aumentando, el índice de retención no parece ser muy elevado. Los retrasos en los pagos por parte del socio cubano, los problemas del sistema de letras de cambio utilizado por el gobierno cubano, la volatilidad de las decisiones políticas que interfieren directamente en la economía, y las presiones que el bloqueo norteamericano impone sobre las empresas, son las

principales dificultades que los inversionistas enfrentan —*dixit*.

Aunque el gobierno cubano se preocupa por estas inconformidades, su foco de atención parece concentrarse mucho más en un cambio respecto a su intención inicial de atraer capital financiero foráneo. Tal modificación puede ilustrarse con el perfil de dos nuevas tendencias:

En primer lugar, se han desarrollado esfuerzos para aumentar las cooperaciones y para que más empresas cubanas ejerzan en el exterior. Este comportamiento sugiere un cambio sustancial de las dimensiones con las que empezó el proceso de apertura. No se trata ya de promover solamente la entrada de capitales extranjeros al país, sino que la intención ha girado hacia tratar de aumentar las posibilidades de expansión de nuestra economía en el ámbito internacional, mediante la exportación de *know how*.

La segunda tendencia radica en la autorización con el Acuerdo 3827, diciembre de 2000, de otra nueva forma de inversión extranjera no incluida en la Ley de 1995: las llamadas Producciones Cooperadas. Se trata de un vínculo contractual entre una parte cubana —siempre estatal— y una extranjera, lleva implícito la suma de varios contratos —suministro, compraventa, *leasing*, transferencia de tecnología, asistencia técnica, entre otros—. El objetivo es la cooperación entre ambas partes para la producción o prestación de servicios. No se comparten riesgos ni utilidades, ya que todas las utilidades pertenecen a la parte cubana; no se crea fondo común, no hay control común de la gestión; no existen aportaciones y el tiempo de vigencia es corto.

En este tipo de negociaciones la parte extranjera debe proporcionar recursos materiales o financieros, tecnología o mercado; financiar y/o garantizar un suministro estable de materias primas, materiales o productos semielaborados, a precios preferentes; proporcionar el equipamiento tecnológico requerido de la forma en que se negocie —compraventa,

arrendamiento, comodato—; transferir tecnología, *know how* y asistencia técnica; o comercializar en el mercado externo. La parte cubana debe retribuir a la parte extranjera en la forma en que se negocie; pagar por cada contrato de forma puntual —en el contrato debe desglosarse la retribución por cada concepto—; producir y/o prestar servicios; comercializar en el mercado interno y asumir las importaciones (MINVEC, sf).

Esta nueva intención del gobierno cubano parece ser consecuencia del respiro económico que ha ido experimentando el país; lo que ha supuesto que, reafirmando su decisión de mantener su hegemonía económica, haga más énfasis en contratar servicios o producciones que en introducir capital foráneo. A partir del año 2000 se han firmado 196 contratos de Producción Cooperada, 12 de Administración Productiva y más de 50 de Administración Hotelera —datos CPI—. En todos ellos el único inversionista es el gobierno cubano. Esta nueva forma se presenta como útil para pequeñas y medianas empresas, también puede convertirse en una primera exploración para un negocio más complejo; pero, sobre todo, demuestra la voluntad política del estado cubano de mantenerse como el inversionista por excelencia.

Así, las dos nuevas tendencias muestran el carácter complementario y no prioritario que el gobierno cubano asigna actualmente a la inversión extranjera. Se busca el capital estrictamente necesario que permita reactivar el desarrollo de sectores de dominio estatal, pero nunca el retiro del Estado de estas actividades económicas. Esto lo reafirma el hecho de que durante los seis años después de aprobada la Ley sólo existen en Cuba tres empresas que cuentan 100% de capital extranjero: funcionan como *Business Operation Transference* (BOT). Definitivamente el predominio creciente del capital estatal es un hecho en las nuevas empresas.

Pero este dominio estatal, que se sustenta en la manutención de una dirección centralizada de las inversiones, no ha podido evitar el creciente proceso de

diferenciación social que ha generado esta inserción en la sociedad cubana de los capitalistas extranjeros. Este sector ofrece posibilidades de empleo con mejores condiciones de trabajo y mejor poder retributivo, convirtiéndose en una fuerte competencia, en términos de oferta de trabajo, para las empresas estatales, además confronta el nivel de vida igualitario que se pretende en la sociedad cubana con estilos de vida de niveles muy superiores de consumo. Las condiciones de vida de estos inversionistas y de muchos de sus empleados contrastan radicalmente con las de muchas familias cubanas.

Este contraste es mucho más agudo que el que se establece con los trabajadores por cuenta propia, ya que constituyen un sector privado de pequeñas dimensiones si lo comparamos con los empresarios foráneos. Sin embargo, mientras que el gobierno cubano diseña políticas para limitar el desarrollo del sector privado nacional, a través de mayores imposiciones restrictivas o financieras, paralelamente ofrece mayores oportunidades de consumo a los inversionistas extranjeros como una vía de obtener ingresos para el país. Además, aunque la nueva legislación para las inversiones no libera a los inversionistas de compromisos fiscales pues deben pagar un impuesto sobre la utilidad neta disponible de 30%; por la utilización de la fuerza de trabajo 11%; y por la contribución a la seguridad social de 14 %; sí son exonerados del pago de impuestos sobre ingresos personales obtenidos a partir de las utilidades del negocio. Lo que constituye un incentivo para que dichos inversionistas permanezcan en el país, pero a la vez contradice la racionalidad igualitaria que ha enarbolado el gobierno cubano como uno de sus principales recursos de legitimidad.

Así, es posible argumentar que del desarrollo obtenido por permitir la inversión extranjera el gobierno obtiene beneficios que se reflejan en el mantenimiento de muchos servicios públicos, aunque no atenúe el hecho de que el impacto directo de la

muy apreciable inequidad que emerge se aprecie socialmente con negatividad.

### **La descentralización fiscal: solución al déficit financiero**

Recurrir a políticas de reajuste fiscal no ha estado exento de la nueva realidad cubana. En los inicios de los años noventa, mientras la crisis se iba profundizando, el déficit fiscal parecía algo incontrolable en Cuba, llegando en 1993 a más de 4 mil millones de pesos (Alzugaray, 2000). Ante esta situación, la nueva política fiscal del gobierno cubano se trazó como objetivos estratégicos lograr la estabilización macroeconómica rompiendo la espiral inflacionaria; reformar estructuralmente racionalizando las actividades productivas y las funciones del sector público; y elevar la eficiencia en la asignación gubernamental de los recursos (CEPAL, 1999).

Después de los cambios, 1994, que crearon un sistema tributario mucho más sofisticado, se inicia un proceso de modificaciones —aún en desarrollo— para insertar a los gobiernos locales cubanos en un nuevo sistema de vinculación de ingresos y gastos, que pretende modernizar su diseño fiscal. Esta estrategia económica fue elaborada y dirigida por las instancias centrales del gobierno y no como una demanda de los propios gobiernos locales.

#### **El diseño**

El sistema creado se basa en implementar niveles de descentralización fiscal para lograr una mayor racionalidad económica en el sistema de finanzas de la localidad. El objetivo del gobierno se dirige a que cada localidad tenga cada vez mayores fuentes de ingresos, de forma que se correspondan la planificación y ejecución de gastos con los ingresos que sean capaces de generar. La pretensión esencial de toda esta transformación ha

sido tratar que la localidad recurra a la subvención del gobierno central sólo en caso extremo.

Para que la localidad pueda diversificar las formas de ingresos se han descentralizado los siguientes impuestos:

- Impuesto sobre circulación de ventas. En teoría pertenece al presupuesto central, pero las recaudaciones se redistribuyen en forma porcentual con el propósito de equilibrar las finanzas locales, formando parte de los llamados ingresos directos o cedidos, o impuestos participativos. Dos por ciento de lo recaudado se transfiere a la localidad.
- Impuesto sobre utilidades. Organizado bajo la misma lógica que el anterior. El gobierno central entrega a los órganos locales un porcentaje de lo recaudado a sus empresas rentables.
- Impuesto sobre servicios públicos. Tributo cobrado a los servicios gastronómicos que se ofertan en el lugar.
- Impuestos a ingresos personales. Cobrado a los trabajadores por cuenta propia. El total del dinero recaudado —siempre que sea en pesos cubanos— permanece en la localidad.
- Impuesto sobre el uso de la fuerza de trabajo. Representa 25% de los salarios de todos los trabajadores empleados localmente. Su total recaudación pasa íntegramente a los presupuestos municipales.

También se han especificado los contribuyentes que forman la base de este sistema de ingresos en el ámbito local:

1. Empresas subsidiadas por el presupuesto municipal.
2. Empresas no subsidiadas ubicadas en la localidad. Estas entidades se dividen en dos grupos: las de subordinación local, y las de

subordinación provincial o nacional. La subordinación se refiere a quién es responsable de cubrir su déficit o de disponer de sus ganancias en caso de superávit. Todas ellas contribuyen, aunque con montos diferentes, a las finanzas locales.

3. Los ciudadanos residentes en la localidad.

### Los resultados

Este proceso ha tenido resultados muy alentadores. Puede destacarse que antes de 1994 las 2/3 partes de los presupuestos locales provenían de transferencias centrales. Desde el año 2001 esta cifra se ha reducido a 1/3 (Proenza, 2002). Además, se ha logrado resolver el problema del déficit presupuestario en las localidades.

Sin embargo, aunque se ha mantenido un crecimiento anual en el presupuesto, la cantidad asignada aún resulta escasa. La renta per cápita máxima no rebasa los 30 pesos, cantidad muy pequeña para que los gobiernos locales tengan posibilidades reales de contribuir a elevar los niveles de vida de sus habitantes. Por otro lado, el crecimiento del porcentaje del total recaudado respecto al total asignado al presupuesto local, de 40% en 1997 a casi 60% en 2001, evidencia un proceso de mayor descentralización de esos ingresos. Esto puede constituir un estímulo importante para que los gobiernos locales continúen aumentando la capacidad para generar mayores ingresos y así aumentar su presupuesto. Por eso consideramos que el problema actual de disponer de poco presupuesto no radica en lo recaudado; sino en la necesidad de aumentar las fuentes de ingreso. Pero la dificultad fundamental para incrementar los ingresos se encuentra en las características de las fuentes generadoras de los mismos. Las empresas no subsidiadas de subordinación local no tienen gran peso en la economía nacional y, por tanto, sus posibilidades de crecer e incrementar ganancias son relativamente mínimas.

Por otra parte, el aporte directo de los ciudadanos locales aún es bajo. Existen dos formas en que los ciudadanos aportan directamente al presupuesto local: a través del impuesto a la actividad microempresarial, y mediante el pago de los servicios que ofrece el gobierno local y las empresas subordinadas al mismo. En realidad, los servicios y ventas que ofrecen los gobiernos locales que no generan grandes ingresos — sólo 5% del total— y la anteriormente explicada actitud restrictiva del gobierno hacia el sector por cuenta propia, constituyen una limitante considerable para esta fundamental fuente de ingresos de la localidad.

Otro elemento que resulta de analizar las fuentes de ingresos nos muestra que los gobiernos locales encuentran dificultades para insertarse en el mercado que opera con divisas, pues la mayoría de las unidades que generan divisas no están subordinadas a la instancia local. En el caso de las industrias locales, la situación es aún más sorprendente, mientras que el gobierno local es responsable de subvencionarlas en caso de no ser rentables, las ganancias obtenidas de la producción que permite la obtención de divisas permanecen en la entidad para ser reinvertidas, o ingresan al presupuesto de la provincia y no del municipio. El impuesto a las utilidades no incluye las ganancias generadas en MLC. Lo mismo sucede con la actividad por cuenta propia: aquellas actividades cuyo impuesto es abonado en dólares, sus ingresos generados se trasladan al ámbito provincial.

También la forma en que este diseño fiscal concibe a los gastos dificulta el aumento de los ingresos que pueden generar los gobiernos locales. Las prioridades de los gastos, así como su distribución por sectores, no presenta variaciones entre las localidades, responden a directrices dictadas desde el Centro.

Sin la menor intención de abogar por el abandono de las prioridades sectoriales que como proyecto social y fuente de legitimidad mantiene el gobierno central cubano; sería muy válido revalorizar la posibilidad de

otorgar mayor autonomía a la localidad para determinar sus necesidades, prioridades y tasas de crecimiento, lo que permitiría una mayor adecuación del sistema de gastos a las necesidades propias de la localidad. Una mayor flexibilidad de esta distribución puede traducirse en una respuesta concreta de los gobiernos locales a las necesidades más específicas de sus electores.

Para ser coherentes con la decisión de que el presupuesto local dependa cada vez más de sus propios ingresos, debe enfatizarse la productividad fiscal de los gastos, es decir, sus poderes regenerativos financieros. Actualmente el proceso de cambios subraya el crecimiento de formas de ingreso a través de la ampliación de los impuestos y controlando los gastos, pero se debe pensar en un modo más estratégico a largo alcance para que una parte significativa del presupuesto ejecutado se convierta en fuente futura de ingresos.

Si realmente se pretende que los gobiernos locales sean responsables de ingresar el presupuesto necesario para su actividad económica y los servicios públicos que ofrece, se debería:

- Estimular en un mayor grado la descentralización hacia la localidad de aquellos sectores económicos que permiten generar importantes fuentes de ingresos.
- Ampliar el concepto de industrias locales y no dejarlas sólo como pequeñas empresas, sino pensar en entidades de amplia producción que se mantengan subordinadas al gobierno local.
- Disminuir progresivamente las restricciones legales asociadas a la expansión del sector por cuenta propia, dada su importancia como contribuyentes de ingresos al presupuesto local.
- Transferir más poderes que les permitan a los gobiernos locales desarrollar su capacidad de *entrepreneurs*; es decir, disponer de un presupuesto mayor para impulsar iniciativas locales que reproduzcan su capital: empresas paraestatales,

préstamos a ciudadanos, oferta de servicios en MLC, etc. Es necesario explotar sus poderes de gestión.

Como se ha explicado, los presupuestos locales se benefician de casi la totalidad de los ingresos tributarios que originan las empresas públicas que operan en la localidad. Más tarde se realiza una sistemática rendición de cuentas y sus gastos ejecutados se corresponden con los recursos asignados, eliminándose el déficit fiscal. Sin embargo, la demanda de gestión que existe localmente está muy lejos de ser resuelta con los recursos que hoy la localidad dispone. Por ello se necesita ampliar el proceso de multiplicación y ampliación de las fuentes de ingresos, flexibilizar la distribución de los gastos y estimular su *entrepreneurial capacity*. Sólo con una mayor disponibilidad de recursos y su posterior correcta utilización en función de satisfacer las demandas locales harán que este proceso, además de resolver en cifras el desequilibrio fiscal, genere una administración local más eficiente para la vida de los ciudadanos del municipio.

Pero, como es sabido, determinar las cuotas pertinentes de descentralización es una de las tareas más difíciles que enfrentan las instancias nacionales y subnacionales de cualquier país. La persistencia de los mecanismos centralizadores es una muestra de que el gobierno nacional no pretende desentenderse del uso del presupuesto municipal para traspasar su déficit fiscal al espacio local. Por lo mencionado, resulta imprescindible que se encuentre un equilibrio funcional entre la descentralización y la retención de poderes locales para poder aprovechar al máximo todas las oportunidades que esta reforma podría suponer en un mejor ejercicio de la gobernabilidad local.

### Conclusiones

Con los resultados conseguidos del análisis de cada reforma es posible sostener, sin lugar a dudas, que

existen claras evidencias de un proceso descentralizador diseñado e implementado para superar la crítica situación económica de los años noventa. Entre las evidencias de esos matices tenemos:

- El empoderamiento —legitimado legislativa y ejecutivamente— de nuevos actores no estatales —nacionales y foráneos— con los que se comparten funciones y poderes.
- El debilitamiento del monopolio estatal respecto a la inversión, producción, provisión, distribución y venta de bienes y servicios.
- La ampliación de las formas alternativas no estatales de empleo.
- La diversificación de la procedencia de los ingresos personales.
- La proliferación de actividades y entidades económicas que se desarrollan fuera de la planificación centralizada.
- La implementación de un proceso de delegación, al crearse nuevos marcos institucionales para lidiar con los procesos de autorización, control y fiscalización de los nuevos agentes económicos.
- La flexibilización de algunas restricciones para un ejercicio más independiente de la gestión económica de esos actores.
- La desconcentración de nuevas atribuciones decisorias a las instancias locales de gobierno que estimulan el desarrollo de una racionalidad económica más estricta respecto al manejo del presupuesto local.
- La ampliación de las posibilidades para la autogobernabilidad local mediante la diversificación de las fuentes de ingresos al presupuesto de los gobiernos municipales.
- El perfeccionamiento de las formas de interacción entre la localidad y las instancias superiores respecto a la vida económica del municipio.

- La creación de mecanismos —fiscales y consultivos— para la actuación conjunta de los gobiernos municipales y las entidades económicas subordinadas a él.

Sin embargo, no puede asegurarse la existencia de una gobernabilidad totalmente descentralizada. Aquellos cambios que aparentan ser más descentralizadores son compensados con un ejercicio mucho más racionalmente explícito de las prácticas centralizadoras. De hecho, las autoridades cubanas no han olvidado ni minimizado las desventajas en términos distributivos que la solución descentralizadora puede generar.

Entre los hallazgos más importantes en las políticas analizadas que demuestran esta peculiaridad del proceso reformador cubano pueden mencionarse:

- La posición restrictiva y no facilitadora del Estado ante el pequeño sector privado que emerge de la ampliación del sector por cuenta propia, limitando la gestión de estos *entrepeneurs* y los resultados de sus microempresas; ratificando la idoneidad de una economía mayormente estatal.
- La creciente preferencia de negociaciones con inversionistas extranjeros donde predomine el capital estatal cubano como vía para garantizar su hegemonía económica y evitar relaciones de dependencia de capital foráneo.
- La persistencia de mecanismos centralizadores tanto en la gestión de ingresos como en la de gastos dentro de las políticas de descentralización fiscal llevadas a cabo en los gobiernos locales, que muestran que el estado central se considera máximo responsable de la balanza fiscal y se niega a renunciar a sus funciones económicas o a devolver la solución de tales problemáticas a manos locales.
- La generación ascendente de regulaciones y legislaciones que fortalecen la representación del Estado y especifican claramente el nuevo papel

de los mecanismos de mercado como elemento complementario, pero no sustitutivo de una economía estatal.

Por lo tanto, si bien el Estado ha comenzado a compartir responsabilidades en la producción, las inversiones, el empleo, la comercialización y en la oferta de algunos servicios, su intención ha sido la de dinamizar la forma en que juega su persistente hegemonía económica. El estado central es quien dicta y determina las reglas de inserción, negociación y empoderamiento de los nuevos actores. En este sentido podríamos caracterizar al proceso de descentralización económica que acaece en Cuba como una desconcentración que persigue el objetivo de ser una forma racionalmente eficiente para mantener la legitimidad y poder del Estado como líder del desarrollo del país. Es decir, defender, dinamizar y hasta modernizar la forma de continuar con el centralismo.

Si bien la descentralización en Cuba puede ser vista como una reacción a la extrema centralización construida, también, en parte, podría ser entendida como la única forma de mantener los beneficios de una continuidad en cierto grado centralizada, obteniendo mayores niveles de eficiencia económica. El análisis de las reformas muestra la doble intencionalidad de las políticas descentralizadoras aplicadas en Cuba, tanto como reacción-a y como defensa-del modelo centralizado de gobernabilidad.

La factibilidad de este diseño depende de cómo logre resolver en la práctica los conflictos que muestran los resultados de su implementación. Las contradicciones entre las políticas restrictivas impuestas al sector por cuenta propia y el ejercicio de iniciativas de esas microempresas; entre el decrecimiento del sector y la creciente demanda pública de sus ofertas; entre el riguroso escrutinio para una inversión extranjera y la rapidez que exige el mercado internacional; entre la meta de lograr una autonomía presupuestaria local y

las restricciones que impone la centralización que persiste en las formas de obtener ingresos y de distribuir los gastos; y entre la desigualdad asociada a la probada conveniencia de proliferar los actores económicos y la sostenida meta de igualdad social; por mencionar las más significativas.

Hasta el momento, la presencia de resultados que manifiestan una actual coexistencia de supervivencia económica en el ámbito familiar y de amplios planes de bienestar en lo social convierte al tema cubano en un difícil objeto de evaluación definitiva. La realidad debe aportar más evidencias.

### Notas

<sup>1</sup> La investigación que sustenta el análisis aquí contenido fue realizada con la ayuda financiera de una beca ASDI de CLACSO, 2002.

### Bibliografía

Alzugaray, María Carla, 2000, *Cuba's response to the economic crisis of the 1990's. Adjustment in Social Policies and Welfare system and the impact on social development*. Holanda: Institute of Social Studies.  
Carranza, Julio, et al., 1995, *Cuba la restructuración de la economía. Una propuesta para el debate*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

CEPAL, 1999 (1997), *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*. ONU, AL; ASDI y Fondo de Cultura Económica, México.

Ellwood, W, 1998, "Cuba on the cusp of change", en *The new internationalist*, Núm. 331, mayo.

Hernández-Moltó, Pedro, 1994, "Las vías para la reinserción de Cuba en la economía internacional y la experiencia europea", en *Cuba: apertura económica y relaciones con Europa* (IRELA).

Jatar-Haussmann, A.J, 1996, "Through the cracks of socialism: the emerging private sector in Cuba", en *Cuba in Transition*, Vol. 6., ASCE, Washington DC.

Méndez, E., 1996, "Cuba: antecedentes y perspectivas del desarrollo territorial", en *Sección Latinoamericana*.

Ministerio de Economía y Planificación, 1997, *Cuba. Informe Económico Año 1997*, La Habana.

MINVEC SE, *Consideraciones para el asesoramiento a los organismos patrocinadores de los contratos de producciones y servicios cooperados* (material de oficina).

Perry, J. M. et al., 1996, "Alternative policies to deal with labor surpluses during the Cuban transition", en *Cuba in Transition*, Vol. 6, ASCE, Washington, D.C..

Proenza, Dayané, 2002, *Problemas y retos de la descentralización fiscal en Cuba. Un estudio de caso*, Universidad de La Habana.

Departamento de Sociología: Tesis de Grado.

Tagores, V., 1996, *El trabajo por cuenta propia. Desarrollo y peculiaridades en la economía cubana*, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Inédito.