

Entre el ajuste fiscal y los cambios estructurales

Se extiende el cuentapropismo en Cuba

Por PAVEL VIDAL ALEJANDRO y
OMAR EVERLENY PÉREZ VILLANUEVA
Fotos: BALLATE

En documentos y declaraciones oficiales que se han conocido por medios formales y no formales, se viene anunciando un nuevo paquete de medidas de ajuste fiscal y cambio estructural que tiene como eje central la extensión del trabajo por cuenta propia como alternativa a la reducción del empleo en el sector estatal. Entre octubre de 2010 y abril de 2011, la mayoría de los ministerios tienen orientado un calendario para reducir en medio millón el número de empleados en sus instituciones y empresas subordinadas. A partir de este mismo mes de octubre entra en vigencia una nueva apertura al trabajo por cuenta propia, que posibilita la creación de microempresas. Además, el paquete incluye nuevas normas para la reducción de subsidios explícitos o implícitos al desempleo. Los documentos igualmente expresan la intención de multiplicar las cooperativas fuera de los márgenes de la agricultura.

La actividad por cuenta propia, también conocida como autoempleo, se amplió significativamente en 1993 mediante el Decreto-Ley 141. Los registros de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) dan cuenta que en los años 80 el trabajo por cuenta propia no superaba los 50 mil trabajadores. Tras la ampliación, la cifra llegó en 1994 a 121 mil. En el gráfico 1 se aprecia la errática evolución que ha tenido desde entonces. En 1999 llegó a la cifra de 157

mil trabajadores. En el período 2000-2003 experimentó un estancamiento. En 2005 alcanzó el punto máximo de 170 mil trabajadores, desde donde cayó hasta 138 mil en 2007, el mismo registro que en 1995. En 2009, la cifra de cierre de año fue de 144 mil.

El sector ha tenido un impacto positivo en la oferta de bienes y servicios de consumo, entre ellos se han destacado la elaboración y venta de alimentos y el transporte. Para algunas familias ha constituido una fuente de ingreso alternativa a los salarios y pensiones estatales y para el fisco ha representado un ingreso impositivo por intermedio de la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT). A pesar de estos beneficios, la política hacia el trabajo por cuenta propia no ha sido estable; ha pasado por distintos momentos de más o menos suspensión de licencias otorgadas y de congelamientos/aperturas de nuevas emisiones.

El débil marco legal para la actuación efectiva de los cuentapropistas los ha llevado a subsistir en medio de la ilegalidad. Su crecimiento ha estado acotado por una gran cantidad de prohibiciones, algunas de las cuales se corrigen a partir de octubre de 2010. Esta actividad, al igual que otras transformaciones de la década del 90, estuvo signada por un declarado carácter temporal y la no aceptación ideológica dentro del modelo económico cubano.

A propósito, el periódico *Granma* del 24 de septiembre de 2010 indica que "...debemos alejarnos de aquellas concepciones que condenaron el trabajo por cuenta propia casi a la extinción y a estigmatizar a quienes decidieron sumarse a él...".

El periódico *Granma* publicó una lista de 178 tipos de licencias, mayor que las 157 autorizadas en los 90. Al mismo tiempo, se descongela un grupo de categorías de las cuales no se efectuaban emisiones hacía años y se organiza un marco regulatorio más flexible que se resume en lo siguiente:

- Podrán comercializar sus bienes y servicios a entidades estatales
- Se les permitirá contratar fuerza de trabajo, lo que los convierte en microempresas.
- Contribuirán y se beneficiarán de la Seguridad Social.
- Tendrán acceso al crédito bancario.
- Podrán alquilar locales y activos del estado o de otros ciudadanos.
- Una persona tendrá la facilidad de disponer de varias licencias para ejercer más de una actividad por cuenta propia, tanto en su municipio de procedencia como en cualquier lugar del país.
- Se prescindirá del requisito de ser jubilado o tener algún vínculo laboral para acceder a esta forma de empleo.

- Se eliminará la restricción para alquilar el total de una casa o departamento, emplear el arriendo de habitaciones por horas y utilizar inmuebles asignados o reparados por el estado en el último decenio.

- Se permitirá el arrendamiento de viviendas y vehículos a las personas que disponen de un permiso de residencia en el exterior (PRE) o a aquellos que, viviendo en Cuba, salgan del país por más de tres meses; para lo cual podrán nombrar un representante.

- El tamaño autorizado para los paladares aumentará de 12 a 20 plazas, y se eliminará la restricción sobre la comercialización de productos alimenticios elaborados a base de papa, mariscos y carne de res.

Algunas de estas acciones ya se realizaban en la informalidad y no puede garantizarse que todas pasarán a la legalidad. Sin embargo, la apertura para que puedan realizarse de forma legal debe contribuir en algún grado a su crecimiento. Ello, junto a las nuevas flexibilizaciones, como por ejemplo poder venderle a instituciones y empresas estatales, estimulará una expansión progresiva del sector que lo llevará sin dudas a sobrepasar el mayor nivel alcanzado previamente. Si la lista de ti-

pos de licencias permitidas se ampliara y se crearan nuevas facilidades, entonces se podría llegar a absorber el medio millón de desempleados estatales, si bien cuesta trabajo pensar que ello pueda lograrse en el período de un año.

Continuidad del ajuste fiscal

La extensión actual del trabajo por cuenta propia, la reducción del empleo estatal y el resto de las medidas son continuidad de la política de ajuste y transformación fiscal que se implementa desde 2009 con el objetivo de recuperar los equilibrios macroeconómicos. En 2008 el país presentó un déficit fiscal de 4200 millones de pesos (6.9 por ciento del PIB) y un déficit en el balance de comercio externo de bienes y servicios de 1712 millones de dólares. Ambos registros son los mayores de la década y vienen a romper varios años de equilibrio interno y externo.

Desde 2007 empezó a perder dinamismo el patrón de crecimiento apoyado en la exportación de servicios profesionales, principalmente, exportación de servicios médicos a Venezuela. En 2008 llegó una costosa temporada de huracanes y, al mismo tiempo, disminuyó el precio del níquel y aumentó el

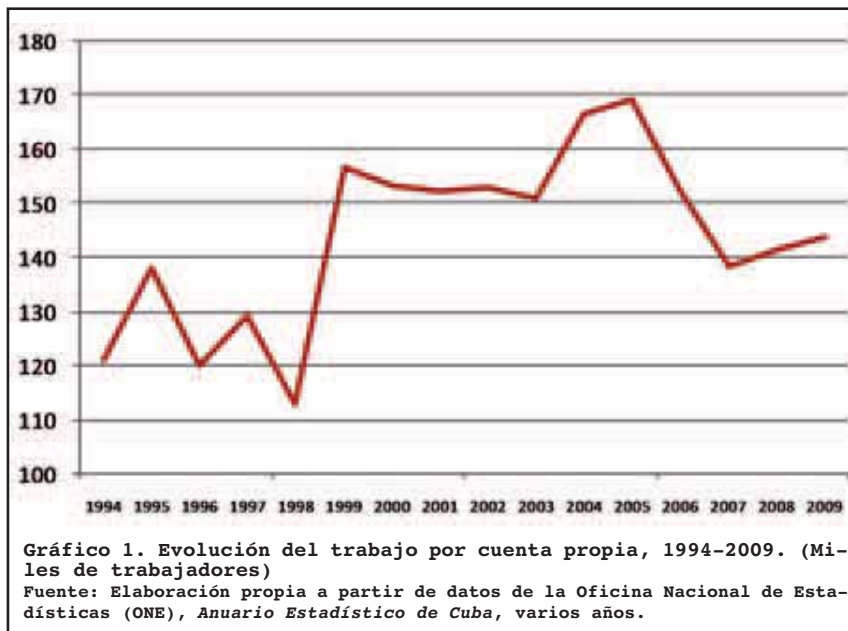
precio del petróleo y los alimentos. En 2009 Cuba recibió la crisis global en una situación macroeconómica debilitada. La caída de la economía mundial le dio el golpe de mate a exportaciones y al financiamiento externo.

Los impactos llegaron hasta los bancos, que se vieron obligados a congelar cuentas de proveedores e inversionistas. Los efectos financieros también se reflejaron en la pérdida de convertibilidad del CUC en la empresa, y en el incumplimiento y posposición de los compromisos de deuda externa. Los errores de política económica del último lustro se hicieron más evidentes; por ejemplo, la recentralización y la política monetaria que siguió a la desdolarización, entre otros componentes de un proceso de contrarreforma que incluía el retroceso del trabajo por cuenta propia.

Como parte de las transformaciones fiscales para enfrentar los desequilibrios, se discutió en 2009 una nueva Ley de Seguridad Social y se anunció una política de gradual eliminación de subsidios mediante la libreta de abastecimientos. Se ha venido efectuando un reordenamiento institucional y un mayor control y supervisión de los gastos presupuestarios que han ayudado al ajuste fiscal. En igual sentido han contribuido la reducción de inversiones, de importaciones y la exigente política de ahorro energético en empresas e instituciones.

En 2009 el déficit fiscal se redujo a 5 por ciento del PIB y se presupuestó para 2010 una nueva reducción hasta 3,5 por ciento del PIB. El ajuste también favoreció al equilibrio externo. Desde 2009 se obtuvo un superávit en el balance de comercio externo de bienes y servicios, con el cual se han pagado dos tercios de las cuentas bancarias congeladas, se ha restablecido parcialmente la convertibilidad del CUC mediante los llamados Certificados de Liquidez (CL) y progresivamente se ha ido regularizando una parte de los pagos de deuda externa.

El nuevo paquete de medidas pretende continuar en 2011 el ajuste hacia



el equilibrio fiscal. Los gastos fiscales disminuirán por concepto de salarios en las instituciones estatales y en las partidas explícitas e implícitas de subsidio al desempleo. En este último caso se encuentran las nuevas normas para las categorías de “disponibles” e “interuptos” que eliminan la protección salarial indefinida. Los desempleados sólo cobrarán el salario básico de un mes. Los que acumulen más de nueve años de servicio podrán recibir el 60 por ciento del salario hasta por dos meses adicionales.

Los ingresos fiscales aumentarán con los ingresos tributarios que producirá la extensión del trabajo por cuenta propia y la instauración de un nuevo régimen impositivo. Los cuentapropistas y microempresarios deberán contribuir al presupuesto mediante el impuesto sobre las ventas y los servicios, el impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo, la contribución a la seguridad social, una tasa por la radicación de anuncios y propaganda comercial, y el impuesto sobre ingresos personales que oscila entre 10 por ciento y 40 por ciento, según el tipo de actividad. Las estimaciones oficiales esperan que 250 mil personas adicionales pasen a ejercer la actividad por cuenta propia y que ello produzca un incremento de los ingresos tributarios de 1000 millones en 2011.

El déficit fiscal aprobado para 2010 fue de 2202,6 millones de pesos cubanos, con lo cual se estaría reduciendo el déficit en 2011 hasta 1202,6 millones sólo por concepto de impuestos a las actividades por cuenta propia y microempresas. A ello habría que sumarle el ahorro por concepto de salarios al medio millón de trabajadores. A *grosso modo*, si multiplicamos el medio millón de desempleados estatales por el salario medio mensual (429) en los 12 meses del año, se obtiene que por concepto de ahorro de salarios la cifra es de 2574 millones de pesos. Estos cálculos son muy imperfectos, pero sugieren que el paquete de medidas fiscales, tal y como está previsto, va dirigido a extinguir el déficit presupuestario en pesos cubanos en 2011, incluso producir un superávit.

Continuidad de los cambios estructurales

Los cambios estructurales desplegados por el presidente Raúl Casto traían un ritmo lento de puesta en marcha, lo cual puede tener varias explicaciones. El empeoramiento macroeconómico y financiero que ocurrió desde 2008 obligó a pasar a primer plano el ajuste ante la crisis, y relegar a un segundo plano los cambios estructurales. Otro elemento es lo complejo que efectivamente resulta desentrañar y diseñar acciones para desatar las fuerzas productivas en una economía “hecha a mano”, donde ha primado la discrecionalidad por sobre las reglas, la institucionalidad y el respeto a las regulaciones. Se conoce que se vienen estudiando y experimentando varias reformas, pero parece que esto ha terminado siendo más complejo que lo que inicialmente se pensaba.

También lo hace más difícil la ausencia de un modelo teórico alternativo consensuado social y políticamente. Algunos plantean que el VI Congreso del Partido sería el terreno adecuado para ello. No hay evidencias de que se siga una experiencia internacional como puede ser la china o la vietnamita o que se cuente con asesoría externa para las transformaciones. El equipo económico ha sido relevado, pero se mantienen funcionarios intermedios y dirigentes políticos que, después de varias décadas de arraigo al modelo estatal centralizado, pueden no estar de acuerdo con todas las transformaciones. Es lógico que todo cambio lleve resistencia.

Tampoco se conocía de la existencia de una estrategia de desarrollo, aunque algo por el estilo lo parece constituir la “Proyección de la Economía 2011-2015”, un documento que no es de dominio público, pero al que ha hecho referencia el gobierno al anunciar la reducción del empleo estatal y la extensión del trabajo por cuenta propia. Parece existir en este documento un grupo de objetivos de mediano plazo, así como lineamientos anuales de políticas y reformas estructurales para lograrlos.

En el período 2008-2009 se habían implementado algunos cambios estruc-

turales, algunos con resultados inmediatos positivos y otros necesitados de nuevas transformaciones complementarias. Se liberalizó el consumo para los residentes cubanos de servicios hoteleros, de telefonía celular, de computadoras personales, lectores de DVD, etc. Ciertamente, el poder adquisitivo de las familias que dependen únicamente del salario estatal y la jubilación no les permite acceder a este nuevo consumo. No obstante, la ampliación del mercado doméstico genera incentivos a la inversión extranjera y nacional hacia la producción dirigida al consumidor interno.

Las restricciones al consumo es un factor que afecta el crecimiento económico, pues enfoca a los productores solamente en el mercado exportador, desaprovechando las potencialidades de la demanda interna. La liberalización del consumo contribuye a los ingresos fiscales procedentes de los impuestos y los aportes de las empresas estatales. Similares beneficios se pueden desprender del desarrollo del sector cuentapropista, la microempresa y las cooperativas. Además de contribuir a los ingresos fiscales, se fortalece la demanda interna a partir de los mayores ingresos obtenidos por las personas beneficiarias del sector.

En 2009 se comenzó la entrega en usufructo de tierras ociosas a particulares y cooperativas con el fin de estimular la producción agrícola nacional y sustituir importaciones. Hasta el momento sólo se encuentra en explotación el 25 por ciento de las tierras ociosas y todavía no se observan resultados relevantes en las estadísticas de producción y distribución de alimentos. Determinada rigidez en la nueva regulación y las trabas en la comercialización parecen seguir imponiéndose. En la lista de trabajadores por cuenta propia divulgada en el periódico *Granma* se encuentra el “vendedor de producción agrícola en puntos de ventas y quioscos” que ayudaría a una mejor comercialización. La municipalización y la agricultura suburbana igualmente contribuirían a este propósito. No obstante, los especialis-

BÚSQUEDA

tas coinciden en que se requiere una reforma integral del sistema de acopio estatal y un mayor papel del mercado para garantizar que la comercialización no sea un estorbo y desestímulo al incremento de la producción.

Otra transformación estructural ocurrió en 2008 al eliminarse los topes salariales en las empresas estatales y promoverse un sistema de pago por resultados, con el objetivo de que los

sas tengan un control completo de los gastos.

La liberalización de los salarios en las empresas estatales requiere de otras liberalizaciones complementarias. Entre los cambios implementados por el presidente Raúl Castro se encuentran la eliminación de los Comités de Aprobación de Divisas (CAD) y una mayor autonomía financiera para algunos sectores, pero sin haberse retornado siquiera

manda, tal y como lo hacen las actividades por cuenta propia. Ello requerirá un estudio cuidadoso de las estructuras monopólicas, una mayor apertura externa y una corrección de los tipos de cambio del peso convertible y del peso cubano en la empresa.

Por el momento se puede esperar que las medidas fiscales anunciadas en 2010 tiendan a favorecer por varias vías



ingresos de los trabajadores dependan directamente de la productividad y el desempeño individual. Sin embargo, el estancamiento económico y el propio ajuste fiscal han tenido un impacto negativo en la rentabilidad empresarial que impide poner en marcha los incrementos salariales. Además, la burocracia y la centralización de las decisiones económicas obstaculizan la gestión empresarial e impiden que las empre-

al nivel de descentralización de los 90. La descentralización, unida a la liberalización de precios y flujos de divisas, son metas a las que debe tender la política económica si quiere propiciar los incentivos y la autonomía necesaria para impulsar la productividad y el salario en la empresa estatal. En algún momento el mercado mayorista empresarial deberá poder fijar sus precios de acuerdo con el principio de oferta y de-

el aumento de los salarios en el sector estatal:

- Se reduce el gasto total salarial en las instituciones presupuestadas, al mismo tiempo que aumenta el ingreso fiscal por concepto de impuestos a los cuentapropistas. Una vez que por este medio se logre efectivamente reducir o eliminar el déficit fiscal, el Estado

puede proponerse nuevos incrementos salariales en el sector presupuestado.

- Se propicia una contratación laboral más eficiente que tributa a la rentabilidad empresarial y a la generación de fondos para aumentos salariales. Mediante el sistema de pagos por resultado las empresas contarán con un mayor fondo salarial para distribuir entre menos empleados.

- Eliminar la política de pleno empleo y reducir subsidios, promueve la disciplina laboral y la productividad, con lo cual se generan nuevas bases para aumentos salariales. En este sentido se encuentra lo que ha reiterado el presidente Raúl Castro: "Hay que borrar para siempre la noción de que Cuba es el único país del mundo en que se puede vivir sin trabajar."

Una idea esencial que está presente en el paquete de medidas de 2010 es que el aumento de ingresos de la población no es posible efectuarse de forma igualitaria, desconectado de la productividad y que no provendrá únicamente de los aumentos de salarios en el sector estatal. Las medidas reconocen la necesidad de formas de propiedad no estatal en el modelo económico cubano para fortalecer el mercado interno y aumentar los ingresos de la población. Se asume que el Estado puede ceder actividades que no son estratégicas y se comienza a fomentar la Pequeña y Mediana Empresa (PYME) bajo distintas formas de propiedad, aunque esto quede, por ahora, reducido a una lista muy insuficiente de actividades. Este reconocimiento es el cambio estructural más importante de los efectuados hasta el momento por el presidente Raúl Castro.

Limitaciones de las nuevas medidas

En principio, las medidas dejan ver un grupo de limitaciones que deberán perfeccionarse en la marcha, de acuerdo con los resultados que se vayan obteniendo. No se conoce a ciencia cierta la respuesta que tendrá la apertura de nuevas licencias. El mercado puede sorprender y demandar efectivamente las 250 mil licencias previstas y crear empleo suficiente, una oferta relevan-

te de bienes y servicios, y los ingresos tributarios planificados. Sin embargo, a primera vista se aprecian obstáculos para el logro de dichos objetivos, de los cuales pueden surgir nuevas propuestas:

1. Una gran parte de la población y especialistas coinciden que la lista publicada en *Granma* de 178 actividades es aún demasiado precaria y reducida para poder asimilar el medio millón de desempleados estatales. Son necesarias nuevas categorías y agilizar la creación de las cooperativas no agrícolas.

2. Las categorías son demasiado específicas y ello frena la iniciativa individual. Sería preferible una lista de categorías generales que le dieran espacio a los cuentapropistas y microempresarios para proponer y perfilar una oferta de bienes y servicios diversa. Esta tiene que ser lo suficientemente flexible como para poder adecuarse a una demanda cambiante en el tiempo y heterogénea en lo local, y que es indescifrable para cualquiera que se lo proponga centralmente.

3. Las actividades permitidas son poco intensivas en conocimientos y no permiten aprovechar la inversión en educación que ha hecho el país por décadas. Muchos de los desempleados estatales serán graduados universitarios que necesitarán una opción acorde con su calificación.

4. Se permite el crédito bancario, pero el sistema financiero tiene problemas de liquidez y habría que ver cuánto del ahorro todavía está comprometido en los créditos que se dieron para la sustitución de equipos electrodomésticos dentro de la llamada Revolución Energética. Como alternativa, se requiere agilizar y promover la colaboración internacional en el tema del microcrédito.

5. No se va a crear un mercado mayorista de insumos para las PYME. Hoy los mercados de insumos para las empresas estatales sufren de desabastecimiento como consecuencia de los problemas económicos y financieros del país. Por tanto, es muy difícil pensar por ahora en un apoyo estatal en este aspecto. Pero si se promueve el microcrédito con colaboración inter-

nacional, ello significaría una entrada de divisas al país que posibilitarían abrir la importación para los cuentapropistas, microempresarios y cooperativistas. En Cuba operan suficientes proveedores extranjeros que podrían abastecer un mercado de insumos para las PYME. Los mismos mercados mayoristas que hoy existen para las empresas estatales podrían darle entrada a las PYME. La doble moneda no es un problema para las PYME pues tiene abierta la convertibilidad del peso cubano y el peso convertible en las casas de cambio (CADECA).

6. La medida considera pocos incentivos a la legalidad. Algunas actividades, por su naturaleza, son más visibles y tendrán por obligación que legalizarse y pagar impuestos. Pero hay otras que tienen como único incentivo la incorporación a la Seguridad Social. Evidentemente, para los que ya reciben una jubilación, este no tiene ningún efecto. El microcrédito y el mercado de insumos, precisamente serían incentivos a la legalidad, pues se necesitaría estar registrado y pagar impuestos para acceder a ellos. Las PYME internacionalmente son apoyadas tributaria e institucionalmente. La asesoría legal, económica e informativa y otras ayudas promoverían la legalidad y el desarrollo de las mismas.

7. Falta acompañar estos cambios con leyes que creen confianza en la inversión de esfuerzos y dinero en iniciativas privadas, y que garanticen, tanto al Estado como a los ciudadanos, el cumplimiento de derechos y deberes.

8. El estancamiento económico que vive el país es otro de los obstáculos para la creación de nuevas PYME. La oferta de bienes y servicios de los cuentapropistas, las microempresas y las cooperativas necesita de una demanda. Con estancamiento económico y aumento del desempleo es muy difícil pensar en una demanda suficiente desde las familias o desde las empresas estatales. Una gran parte de la demanda ya hoy está cubierta con una oferta desde la ilegalidad.

BÚSQUEDA



Este último es el mayor obstáculo que vemos para el crecimiento a corto plazo en las PYME. Se necesita de un *shock* positivo de demanda que la economía y la política fiscal y monetaria no están en condiciones de propiciar en estos momentos. La ampliación del trabajo por cuenta propia en la década del 90 estuvo impulsada por el *shock* de demanda que significó la apertura simultánea a las remesas y al turismo. Hoy no existe un impulso similar por tanto se debería avanzar lo más rápido posible en superar los restantes siete obstáculos mencionados y otros que se vayan identificando.

Los ingresos de las familias que se incorporen a las PYME generarán ellos mismos una demanda. En la medida que se pongan en marcha los proyectos inversionistas que tiene preparado el país, se apliquen nuevos cambios estructurales y se retome el crecimiento económico, la demanda aumentará. Pero ello será gradual. Todo parece indicar que la economía deberá convivir en el corto plazo con altas tasas de desempleo, lo cual es un reto desde varios puntos de vista.

Comentarios finales: la posposición de un necesario ajuste

En los años 90 también fue inevitable implementar un ajuste. Hubo reorganización institucional, reducción del aparato ministerial y redimensio-

namiento empresarial. Sin embargo, el ajuste fundamental no recayó en la disminución de gastos fiscales y en la reducción del empleo estatal. Los gastos fiscales y el empleo no se ajustaron en correspondencia con la caída de los ingresos fiscales y la cantidad de empresas que incurrieran en pérdidas. El ajuste se distribuyó mediante otros mecanismos de transmisión. Se decidió mantener la mayoría de los gastos salariales en el sector presupuestado y elevar el subsidio por pérdida a las empresas estatales irrentables. Con ello se logró que la tasa de desempleo sólo llegara como punto más alto a 7.9 por ciento en 1995, con una caída acumulada de 35 por ciento del PIB.

El lado negativo de este tipo de ajuste fue un déficit fiscal que rebasó el 30 por ciento del PIB y una impresión excesiva de dinero para financiarlo. Como consecuencia, aumentaron los precios más de 9 veces y el salario real cayó más de un 70 por ciento; algo similar ocurrió con las pensiones. Así, los asalariados y pensionados pagaron indirectamente el déficit fiscal, es decir, financiaron las empresas en pérdida y el sector presupuestado. Otro efecto negativo fue que las plantillas, que ya venían infladas desde los años 80, perdieron total conexión con el respaldo en productividad. Nació allí el círculo vicioso del que hoy cuesta tanto trabajo salir entre bajos salarios y baja productividad.

Este tipo de ajuste en los 90 significó una distribución de los costos entre la mayoría de la sociedad por el mecanismo de transmisión déficit fiscal-emisión de dinero-inflación-disminución real de salarios y pensiones, lo que en teoría económica se conoce como impuesto inflacionario. El mayor error, sin embargo, es haber dilatado en el tiempo esta situación de plantillas infladas, bajos salarios, baja productividad y todo un sistema de subsidios que no estimulaban el trabajo. Una gran parte de los empleos estatales que actualmente se deben reducir provienen del ajuste del empleo pospuesto desde el pasado decenio. Esta situación no solo no se corrigió, sino que se acrecentó con una política de pleno empleo. En 2009 la tasa de desempleo era de 1.7 por ciento, la más baja del mundo.

La política económica se encuentra actualmente ante un dilema similar al de los años 90, pero en condiciones diferentes. Una diferencia es que hoy no se dispone de reservas para implementar un ajuste inflacionario como el de aquellos años.

La magnitud de la crisis actual es mucho menor, pero la población no puede volver a financiar un alto déficit fiscal con sus deprimidos salarios y pensiones. Estos nunca se recuperaron del impacto de inicio de los 90. La otra diferencia es que la economía no resiste más distorsiones entre empleo y productividad después de tantos años acumulándose las consecuencias del ajuste pospuesto. Si no se sale definitivamente del círculo vicioso entre bajos salarios y baja productividad, la economía nunca podrá emprender un crecimiento sostenido. Necesitamos entender estas realidades económicas para apoyar el ajuste y los cambios estructurales con propuestas y no lanzando críticas infundadas.

