

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.631/Rev.1(SEM.86/2)
5 de diciembre de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

C.1

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



**INFORME DE LA REUNION DE EXPERTOS SOBRE LA SITUACION
ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA CUBANA**

(México, D.F., 20 y 21 de octubre de 1997)

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

97-12-70



A.	ASISTENCIA Y ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS	1
	1. Lugar y fecha	1
	2. Asistencia	1
	3. Organización de los trabajos	1
	4. Sesión inaugural	2
	5. Sesión de clausura	3
B.	RESUMEN Y DISCUSION GENERAL DE LAS EXPOSICIONES	3
C.	CONCLUSIONES	9
 <u>Anexos:</u>		
I	Lista de participantes	11
II	Lista de documentos	13
III	"La economía cubana. Situación en 1997 y perspectivas". Exposición del Ministro de Economía y Planificación de Cuba, Sr. José Luis Rodríguez	15
IV	"Estabilización y cambios estructurales e institucionales". Presentación del Sr. David Ibarra, Asesor de la Dirección de la CEPAL/México.	23
V	"Viendo al futuro". Exposición del Sr. David Ibarra, Asesor de la Dirección de la CEPAL/México.	31

A. ASISTENCIA Y ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS

1. Lugar y fecha

1. La "Reunión de Expertos sobre el la situación actual y perspectivas de la economía cubana" se realizó en la ciudad de México, D.F., los días 20 y 21 de octubre de 1997 en la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto "*Estudio Detallado sobre la Evolución Reciente de la Economía Cubana*" (BT-SWE-6-074), con el apoyo financiero del Gobierno de Suecia.

2. Asistencia

2. A título personal participaron un total de 31 expertos: funcionarios del Gobierno de Cuba, académicos y representantes del Gobierno de Suecia, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Secretaría de la CEPAL.¹

3. Organización de los trabajos

3. Los participantes trabajaron en sesiones plenarias, tomando como marco de referencia el documento *La Economía Cubana, Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, elaborado por la CEPAL (LC/MEX/R.621) en el marco del citado proyecto, así como las exposiciones del Ministro de Economía y Planificación de Cuba, Sr. José Luis Rodríguez, y de la Secretaría de la CEPAL. (Véanse anexos del III al V.)

4. Se adoptó el siguiente temario:

a) Apertura de la reunión.

b) Presentación del temario y organización de los trabajos.

c) La economía cubana, situación en 1997 y perspectivas. Exposición del Ministro José Luis Rodríguez, y discusión general.

d) La estabilización de la economía en los noventa, características del proceso de ajuste estructural y la situación social. Presentación de la CEPAL y discusión general.

e) La microeconomía y el desempeño sectorial: el sector industrial y el sector agropecuario. Presentación de la CEPAL y discusión general.

¹ Véase la lista de participantes en el anexo I.

- f) La microeconomía y el desempeño sectorial: el sector energético. Presentación de la CEPAL y discusión general.
- g) Perspectivas de la política y el desarrollo económicos de Cuba. Presentación de la CEPAL y discusión general.
- h) Comentarios finales. Discusión general y conclusiones.
- i) Clausura.

4. Sesión inaugural

5. La sesión inaugural se efectuó el 20 de octubre en la Sede Subregional de la CEPAL en México. El Sr. Horacio Santamaría, Director de esta oficina, dio la bienvenida a los participantes y reconoció el apoyo brindado por el Gobierno de Suecia en la realización del proyecto.

6. El Sr. Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, destacó la independencia y autonomía que la CEPAL tuvo siempre en la realización del estudio, señalando tres principales vertientes:

- a) El interés de la institución por seguir de cerca los aspectos económicos de América Latina.
- b) Analizar el esfuerzo de la economía cubana por introducir reformas económicas y estructurales.
- c) Emitir una opinión sobre el curso de las reformas y sus perspectivas.

7. El Sr. David Ibarra, Coordinador del estudio, presentó a manera de introducción, una visión general de economía cubana a partir del decenio de los sesenta. En las primeras décadas se destacó la inserción de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), como mecanismo de protección económica y financiera; un significativo crecimiento económico aunado a la conformación de una sociedad igualitaria, pero con un alejamiento de los mercados foráneos; un lento crecimiento de las capacidades propias, y la incorporación de tecnologías atrasadas.

Ante la ruptura del CAME se observaron abruptas caídas en el producto, la inversión, los salarios reales y otros indicadores macroeconómicos. Como respuesta se instrumentó un programa de ajuste y estabilización, y de cambio estructural, siempre con la idea de mantener dentro de lo posible la equidad social. El programa de ajuste y estabilización se caracterizó por la aplicación de medidas heterodoxas, una política monetaria pasiva, la creación de varios de sistemas de precios, el ahorro forzoso de las familias y la legalización de la tenencia de divisas. Por su parte, los ajustes estructurales partieron de reconstruir las relaciones económicas externas, por lo que se intensificó la promoción de negocios; se liberalizó el régimen de inversión

extranjera; se modificó el régimen de comercio exterior; se fortalecieron las libertades económicas, y se dieron importantes cambios en los derechos de propiedad.

5. Sesión de clausura

8. El Ministro de Economía y Planificación de Cuba agradeció a la CEPAL en nombre de los participantes cubanos por el seminario y por el informe. La clausura corrió a cargo del Director de la Sede Subregional de la CEPAL en México, quien resumió aspectos del debate y expuso las principales conclusiones de la reunión, así como la pertinencia de seguir profundizando en el estudio de la economía cubana. (Veáse inciso C. Conclusiones).

B. RESUMEN Y DISCUSIÓN GENERAL DE LAS EXPOSICIONES

9. El Ministro de Economía y Planificación disertó acerca de la evolución reciente y perspectivas de la economía de Cuba. A continuación se resume su exposición.

La economía socialista de Cuba se ha ido perfeccionando, manteniendo el mando central, al tiempo que le abre un "espacio a los mecanismos de mercado y a otras formas de propiedad, en función de alcanzar una mayor eficiencia económica". Con el objetivo de tener acceso al financiamiento, a tecnologías y al mercado internacional, se fomenta la inversión extranjera, obteniendo resultados significativos si se toma en cuenta el acceso limitado a los mercados internacionales de capital y de bienes, producto del bloqueo impuesto por los Estados Unidos.

El Sr. Rodríguez se refirió al fin del monopolio estatal del comercio exterior, por lo que actualmente 281 empresas ya realizan operaciones comerciales con el resto del mundo y se intercambia con más de 3,000 firmas en 132 países. La dualidad monetaria implantada en 1993 ha permitido operar a un sector significativo de la economía sin acudir a la devaluación monetaria; sin embargo ha hecho más compleja la dirección económica.

La política económica interna también se ha ido adecuando según las necesidades propias, sobre todo a partir de agosto de 1993. Cambios trascendentes se han dado en las relaciones de propiedad con la cooperativización de la mayoría de las granjas estatales. Se autorizó la expansión del autoempleo, lo que elevó la cifra de 46,000 en 1993 a 170,000 en la actualidad. En 1994 se crearon mercados para la libre venta de excedentes agropecuarios, productos industriales y artesanías.

La medida que tuvo la mayor contribución para la recuperación del funcionamiento de la economía fue el programa de saneamiento financiero interno; que consistió básicamente en un nuevo sistema impositivo, la elevación de precios y tarifas de artículos no esenciales para el consumo y el recorte del subsidio automático a las empresas inviables económicamente.

Entre los principales resultados, el Ministro destacó la reducción significativa del déficit presupuestario y de la liquidez monetaria; la estabilización y recuperación del tipo de cambio, y una recuperación importante del crecimiento económico en los últimos tres años.

Dentro de las reformas económicas implementadas en 1997 apuntó la creación de zonas francas y parques industriales, modalidad para la inversión extranjera hasta entonces inexistente; se aprobó la reforma al sistema bancario; se aceleró el proceso de redimensionamiento en las empresas estatales; se completó la aplicación de la nueva Ley tributaria, y se inició la reorganización de los Ministerios de la Agricultura y del Azúcar. En el caso del sector industrial habló de los avances sectoriales, en particular el experimentado por la industria textil.

El Ministro destacó también el fortalecimiento de la política social: servicios de educación y salud pública, incremento de los fondos de seguridad y asistencia social, construcción de viviendas a bajo costo, distribución subsidiada de alimentos y de artículos de higiene a la población.

Entre los objetivos de la política económica hacia el futuro, el Sr. Rodríguez mencionó la tendencia hacia la eliminación de la dualidad monetaria, la integración de un sistema de precios que permita adoptar decisiones económicas más eficientes, el ajuste del sistema de salarios de acuerdo al aporte del trabajador y la aplicación de una política tributaria redistributiva. Asimismo, mencionó que se espera que el crecimiento económico continúe gracias al dinamismo de las exportaciones, sobre todo aquellas de mayor valor agregado; la sustitución racional de importaciones; la producción de níquel y cobalto; la pesca; el tabaco; el azúcar; y sobre todo, el turismo.

10. En un inicio, la discusión se centró alrededor del aprovechamiento de las externalidades originadas por la inversión extranjera directa; la importancia del trabajo por cuenta propia y en aspectos relacionados a su medición. También se abordó el tema del papel de las pequeñas y medianas empresas en el marco de las reformas.

Los participantes señalaron la aparición de rasgos de "fatiga" en el programa de ajuste y estabilización, que se estarían expresando un tipo de cambio de alrededor de 20 pesos por dólar, en una desaceleración del crecimiento en 1997, el mantenimiento de la paridad y la tensión del sector externo. Asimismo, se señalaron algunos de los conflictos de la economía dual, fenómeno provocado por la doble paridad cambiaria que opera en la isla.

En la misma línea hubo opiniones sobre cómo corregir los problemas mencionados en el párrafo anterior: generación de ingresos externos por medio del turismo y apoyo a exportaciones tradicionales y no tradicionales, y mejorar la eficiencia de la economía.

Se argumentó que el problema principal y no sólo de los "cuentapropistas", es la adaptación de los nuevos sistemas al nuevo marco institucional. El sector privado no se reduce a la mediana y pequeña empresa, pues existen otros sectores como la propiedad agrícola. Se

señaló que el gobierno está trabajando en nuevos mecanismos para mejorar la eficiencia, pero la creación del conjunto de leyes y programas necesarios avanza lentamente.

11. La exposición de la CEPAL, "La estabilización de la economía en los noventa", se dividió en tres temas principales: los aspectos macroeconómicos; las políticas de estabilización y sus resultados, y los desafíos macroeconómicos.

Ante la caída del 35% del PIB en el periodo 1989-1993 y el surgimiento de un déficit público muy elevado, las medidas tomadas se dividieron en dos vertientes: políticas de estabilización y de ajuste estructural, junto con una política social activa para distribuir los costos y beneficios equitativamente. Destacan la reforma fiscal, la convertibilidad interna del peso y los controles administrativos.

Los principales resultados fueron la reducción de la brecha de oferta, la recomposición del ahorro interno, la recuperación del tipo de cambio, el repunte de la oferta a partir de 1994, la diversificación del empleo y la reducción del subempleo.

Por último, dentro de los desafíos macroeconómicos se subrayó la necesidad de ampliar la convertibilidad interna del peso; ajustar el sistema de precios y salarios; recapitalizar las empresas rentables y mejorar la infraestructura; fomentar la inversión productiva; normalizar y profundizar las relaciones monetarias y financieras, y promover los instrumentos de una nueva política macroeconómica.

12. La discusión inició con el problema de la sobrelíquidez, cuestionando que para su medición se excluyera la tenencia de dólares y de pesos convertibles, y los créditos intraempresariales. Se aclaró que la sobrelíquidez está en función sólo de la moneda nacional. En la misma línea, los participantes apuntaron la necesidad de calcular los efectos que tienen los subsidios al transporte, salud, alimentos, etc., sobre el salario real del trabajador, en un contexto en el que la dualidad cambiaría introduce serias distorsiones.

La legislación nacional e internacional de inversión extranjera directa fue otro punto de debate. Se reconocieron los importantes cambios en la legislación, que logró incrementar los flujos de capital, aunque recientemente se han visto frenados por la aprobación de la Ley Helms-Burton en 1996. Se discutieron puntos de conflicto entre las posiciones de la Unión Europea y de los Estados Unidos, referentes a la aplicación de dicha Ley. Asimismo, se trató el tema de la inclusión de Cuba en nuevas disciplinas en el acuerdo multilateral de inversiones que se negocia en la OECD.

13. La exposición del sector industrial abordó cuatro puntos: antecedentes, las reformas económicas y la política industrial, el desempeño en el periodo especial y los retos de la política industrial.

Se reconoció que la política aplicada en décadas pasadas logró el desarrollo y la integración de ciertas industrias como la azucarera, pero también generó problemas estructurales,

como la dependencia de bienes de capital y de consumo respecto de los países del CAME, una obsolescencia tecnológica y el sobredimensionamiento de las plantas.

Dentro de las reformas económicas, la prioridad de la política industrial fue impulsar los sectores generadores de divisas. Se observan cuatro acciones destacadas: la apertura a la inversión extranjera; la descentralización y autonomía en la toma de decisiones de producción y financiamiento; el programa de redimensionamiento industrial; y el programa de estímulos a los trabajadores.

Se expusieron algunas de las características de la evolución de la industria manufacturera durante el período especial, para luego, a manera de marco conceptual para la discusión, presentar cuatro enfoques básicos de política industrial y los requisitos mínimos de toda política industrial. Por último, se señalaron los principales retos en la coyuntura presente: reformas financieras que promuevan el ahorro y la inversión; lograr un mejor acceso al financiamiento internacional; mejorar la eficiencia energética; una reestructuración industrial encaminada a mejorar la tecnología, reorientarse hacia el exterior y sustituir importaciones; redefinir el papel de la pequeña empresa en el marco del sistema económico cubano.

14. A continuación, se presentaron los principales resultados en torno al sector agropecuario, divididos en tres apartados: el sector agropecuario cubano en el contexto de la economía nacional; su organización institucional; y las consideraciones finales.

Dentro del primer tema destacaron los efectos de la crisis tanto en la producción, como en los niveles de alimentación y nutrición de la población. En el segundo punto se señalaron las características de las principales unidades de producción como las Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS), las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA), las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), el Ejército Juvenil del Trabajo (EJT), la granja estatal y los campesinos privados.

15. En el debate sobre los dos puntos anteriores se discutió la importancia del redimensionamiento de la propiedad agrícola, ante la apremiante situación económica y la crisis de combustibles. Se comentaron las carencias de las UBPC como la falta de medios tecnificados y la inexistencia de un sistema coordinado de producción (transporte, acopio, etc.).

Asimismo, se reconoció la importancia del sector azucarero por sus eslabonamientos con el resto de la economía cubana. Se señaló la necesidad de recuperar el “balance de la siembra” de manera que se pudiera obtener el mayor rendimiento de la caña de azúcar. Se mencionó que varios estudios indican posibilidades de colocar en el mercado mundial la producción azucarera que se alcanzaría con una reorganización y eficiencia del sector.

Finalmente se trató la cuestión de las zonas francas. Actualmente se han establecido dos y hay planes en un futuro cercano de inaugurar más. El 100% de los operadores de zonas francas son de capital extranjero, enfocadas a los mercados de América del Sur, Canadá y Europa. Un objetivo primordial de las zonas francas es abastecer a la creciente demanda del turismo

internacional. Se reconoció que el reto principal es lograr la vinculación entre la zona franca y la agricultura e industria circundantes y evitar reproducir el modelo típico que sólo incorpora mano de obra y muy poco de otros insumos nacionales.

16. En la exposición del sector energético se reconocieron las limitaciones de Cuba con respecto a recursos energéticos naturales; con una breve descripción de los dos principales subsectores: el petrolero y el eléctrico. Se mencionaron las características de la crisis de oferta de hidrocarburos, como la reducción brutal de las importaciones; los problemas de transporte y la no conclusión de obras de la refinería Cienfuegos y de la base de supertanqueros. En relación a la generación de electricidad, se señaló que se vio seriamente afectada por la reducción de suministro de hidrocarburos y la caída de la zafra azucarera. Adicionalmente, se observa un alto nivel de pérdidas por la falta de mantenimiento de las líneas de transmisión y distribución.

Durante el periodo especial el suministro de energía ha privilegiado a los hospitales, al turismo y al sector exportador. Además se han tomado medidas como: políticas de precios; ahorros en el sector industrial y de transporte; superávit operativo en las empresas; políticas de gestión administrativa; políticas de autofinanciamiento por ahorros obtenidos; y la participación de capitales privados.

El programa actual en torno al sector energético descansa en tres lineamientos: aumento de la producción de crudo nacional; incremento de la eficiencia energética; y lograr la autosuficiencia energética de la agroindustria azucarera. Los avances han sido reducidos por la falta de financiamiento.

Dentro de los problemas en el corto y mediano plazo se mencionaron la escasez de divisas, la falta de fuentes de financiamiento y la necesidad de una coordinación interinstitucional.

17. En la sesión de comentarios se argumentó que Cuba tiene un alto potencial en la generación fuentes de energía alternativas, como la eólica o la solar, pero la falta de financiamiento ha frenado las tareas al respecto.

El Ministro Rodríguez intervino en torno a los temas de la microeconomía y el desempeño sectorial. Comentó que la solución del problema agrícola es esencial para el desarrollo del país, partiendo por la recuperación de la producción azucarera y la recomposición de la estructura de cepas para obtener incrementos en los rendimientos. Es necesario redimensionar y reestructurar al sector azucarero. También subsiste el problema del uso adecuado de la tierra en las nuevas circunstancias, ya que se deben hacer reorientaciones encaminadas a sustituir importaciones de alimentos.

En el terreno energético, aunque la tecnología disponible muestra importantes limitaciones, afirmó que hay posibilidades reales de hacer más eficiente y lograr ahorros de energía considerables en el sector energético.

Asimismo, apuntó que la educación técnica e ingenieril ha ido cambiando a un ritmo sorprendente, por lo que los recursos humanos disponibles en Cuba pudieran no ser ahora los más adecuados para lograr el desarrollo agrícola planeado. Por lo tanto, es necesaria la recomposición de la educación técnica y superior que, por cierto, debería abarcar también otras áreas de la economía.

18. La última sesión se dedicó a analizar y discutir las perspectivas de la política económica y el desarrollo productivo de Cuba. Se reconoció que el esfuerzo de distribuir equitativamente los costos de la crisis, ha afectado la celeridad de la reestructuración productiva. Cuba ha invertido tiempo y recursos escasos en la aplicación de la política social.

No obstante, la escisión de la economía ha creado ganadores y perdedores, lo que es fuente de tensiones. Asimismo, existen otros rezagos que afectarán a la economía y la sociedad, como la falta de atención a los productores de bienes comercializables.

El país está inmerso en una secuela de cambios cuya lógica indica que a cada reforma deben de seguir adaptaciones, es decir, es necesario darle congruencia al cambio. Las reformas implementadas necesitan a su vez cambios en el sistema financiero y bancario.

Las políticas de choque no son las adecuadas. Los cambios deben pasar por largos caminos graduales de reformas institucionales. De esta forma, es necesario cancelar de manera progresiva las distorsiones de la economía que afectan la asignación correcta de recursos: dualidad de precios, el sistema de salarios, el sistema cambiario, etc.

19. Los comentarios relacionados al punto anterior fueron coincidentes. Se reforzó la idea de evitar discusiones estériles en torno a la "dicotomía" socialismo-capitalismo; no se puede hablar en Cuba de un socialismo genérico, se deben de tomar en cuenta sus especificidades.

Se planteó la necesidad de analizar la inserción de Cuba en la región del Caribe. Existen estudios acerca de la factibilidad de complementación entre las economías cubana y del CARICOM.

Para finalizar, la representación cubana reconoció la necesidad de afinar las perspectivas. Sin embargo, existen enormes dificultades para hacer proyecciones dadas las condiciones internacionales y de la economía cubana. Mencionó que está próxima la reestructuración de empresas estatales que no tienen clara su perspectiva de mercado para sus producciones.

Continuó argumentando que aunque se haya iniciado la recuperación, aun no se ha salido de la etapa de supervivencia del periodo especial. Enfrentan grandes retos, y un ejemplo de ello es el sistema de pensiones por aportación directa, que es y seguirá siendo el principal rubro de déficit fiscal. Otro ejemplo es el sistema de salarios, que genera grandes distorsiones. Los sectores ligados a la generación de divisas tienen su propio sistema de estímulos, mientras que maestros y otros funcionarios públicos tienen salarios menores y no pueden acceder a divisas.

Se reconoció que las restricciones externas han jugado un papel crucial. Es muy difícil la construcción de consensos cuando se está inmerso en una guerra económica y hasta política. Hay decisiones económicamente recomendables, pero que por connotación social se dejan, cargando con el costo económico. A manera de conclusión se señaló la existencia de un delicado equilibrio entre lo necesario y lo posible, ponderando siempre los asuntos políticos y sociales.

C. CONCLUSIONES

20. Cuba está implementando sus reformas económicas en un adverso contexto internacional y sin apoyo de la comunidad financiera, lo que dificulta las transformaciones institucionales y el tránsito hacia una economía más competitiva. La nueva política económica y las reformas estructurales implementadas en los noventa muestran resultados, pero es necesaria una mayor profundización, sobre todo en sectores que han quedado rezagados, como el complejo de la agroindustria azucarera. Se constató que no existen soluciones fáciles y de corto plazo en la actual coyuntura económica de la isla y que los cambios deben tener un carácter gradual para que no se retroceda en los avances sociales en materia de educación, salud, cultura y deportes. Se requiere de creatividad en la política económica para hacer compatibles los objetivos de eficiencia económica con equidad social.

Anexo I**LISTA DE PARTICIPANTES****1. Expertos**

José Luis Rodríguez, Ministro, Ministerio de Economía y Planificación. Cuba.

Elena Alvarez, Directora, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE). Cuba.

Claes Brundenius, Research Director, Centre for Development Research Copenhagen. Dinamarca.

Abelardo Curbelo, Embajador de Cuba en México. México, D.F.

Dietmar Dirmoser, Director, Fundación Friedrich Ebert, Oficina para el Caribe (FESCARIBE). México.

Miguel Alejandro Figueras, Asesor del Ministro para Inversiones Extranjeras. Cuba.

Michael Frühling, Embajador de Suecia en Cuba. Cuba.

Jorge García, Consejero Económico de Cuba en México. México.

Susanne Gratius, Coordinadora, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). Madrid.

Ana Julia Jatar, Senior Fellow, Diálogo Interamericano. Estados Unidos.

Gareth Jenkins, Director de Empresa, Cuba Business Ltd. Reino Unido.

José Eloy Llaguno, Director de Política Financiera y de Precios, Ministerio de Finanzas. Cuba.

Oswaldo Martínez, Director del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) y Presidente de la Comisión de Economía del Parlamento Cubano. Cuba.

Enrique Martínez, Viceministro, Ministerio de Economía y Planificación. Cuba.

Brian Pollitt, Profesor Retirado, Faculty of Social Sciences, Glasgow University. Escocia.

Archibald Ritter, Profesor, Carleton University. Canadá.

Orlando Silva, Consejero Político, Embajada de Cuba en México. México.

Rubén Tansini, Economista, Departamento de Economía, Universidad de la República. Uruguay.

Juan Triana, Director, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de la Habana. Cuba.

Torsten Wetterblad, Asesor, ASDI. Suecia.

2. Organismos invitados

Ariel Francais, Representante Residente, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Cuba.

Enrique Ganuza, Asesor Especial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York.

Eduardo Valenzuela, Economista Principal de Políticas y Programas, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Oficina Subregional para el Caribe, Barbados.

3. Secretaría de la Reunión

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Sede en Santiago de Chile

Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo

Rómulo Caballeros, Director de la División de Planificación de Programas y Operaciones

Hubert Escaith, División de Asuntos Económicos

Sede Subregional en México

Horacio Santamaría, Director

David Ibarra, Asesor de la Dirección

Fernando Cuevas, Jefe de la Sección de Energía

Jesús García, Oficial de Asuntos Económicos

Jorge Máttar, Asesor Regional

Anexo II**LISTA DE DOCUMENTOS**

LC/MEX/R.621	La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa.
	La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa. (<i>Anexo estadístico</i>)
LC/MEX/R.621/Add.1	La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa. (<i>Anexo Legal</i>)

Anexo III**LA ECONOMIA CUBANA. SITUACION EN 1997 Y PERSPECTIVAS**

Dr. José Luis Rodríguez García
Ministro de Economía y Planificación

En la convulsa década de los años 90, en medio de un mundo unipolar y hegemónico, en el que pareciera que sólo hay espacio para el neoliberalismo y la globalización marginalizante, la sola existencia de la Revolución Cubana inevitablemente despierta la admiración de muchos, junto a la intolerancia de aquellos que no conciben que pueda existir un pueblo que resista y luche por el derecho a encontrar su propio destino.

Mucho se ha escrito sobre nuestro país, pero en honor a la verdad, pocos han sido los que con una visión desprejuiciada y honesta han logrado comprender la verdadera historia de Cuba con posterioridad a 1959.

Pudiera decirse que esa afirmación es especialmente válida si del análisis de la economía cubana se trata.

Por ello, esfuerzos como el que ahora nos reúne en este seminario patrocinado por la CEPAL para conocernos mejor, merece nuestra más alta consideración y estímulo, siquiera porque nos brinda la oportunidad de identificar coincidencias y discrepancias en un clima de respeto mutuo y seriedad científica.

No han sido los últimos siete años tiempos calmos para mi país, enfrascado en la ya por sí compleja tarea de acceder al desarrollo en un clima de equidad, justicia social y consenso político.

La economía cubana ha debido enfrentar la crisis más profunda de su historia, provocada por el derrumbe del campo socialista en Europa y el bloqueo económico acrecentado por parte de Estados Unidos.

Sin embargo, no ha sido fruto de la casualidad que hayamos sido capaces de sobrevivir semejantes adversidades.

Desde los primeros momentos se diseñó una estrategia que tendría por objetivos esenciales enfrentar y superar los efectos de la crisis al menor costo social posible, al tiempo que se creaban las premisas para reinsertar la economía cubana en las complejas circunstancias del presente.

Fue sin dudas una elección consciente y bien pensada frente a la alternativa del tránsito a una economía de mercado, contemplada como la única opción por muchos, pero incapaz —a juicio nuestro— de ofrecer la más mínima oportunidad de sobrevivencia a un proceso de desarrollo en nuestras condiciones.

La economía socialista cubana no se negó a sí misma y fue perfeccionándose, manteniendo el papel económico preponderante del Estado y la planificación, al tiempo que se abría un espacio a los mecanismos de mercado y a otras formas de propiedad, en función de alcanzar una mayor eficiencia económica, en el marco del programa de desarrollo previsto.

Sin dudas, la incertidumbre con que debíamos enfrentar los acontecimientos impuso límites temporales al alcance de una estrategia, que tendría que ajustarse tácticamente, a la luz de las cambiantes coyunturas, pero sin que se perdieran de vista en ningún momento sus objetivos esenciales.

Una política económica flexible nos ha caracterizado en estos años.

En los vínculos económicos con el exterior impulsamos, en primer lugar, la inversión extranjera como un elemento complementario para el desarrollo, con el objetivo de acceder a tecnologías, financiamiento y mercado de forma puntual, ordenada y selectiva. No se trataba en nuestro caso de un proceso de privatización para movilizar el ahorro externo mediante la apertura al capital extranjero, aunque exista un determinado nivel de enajenación de la propiedad social sólo en aquellos casos en que resulte conveniente y aceptable para el país.

Los resultados, aunque modestos, resultan significativos tomando en cuenta las desiguales condiciones en que Cuba accede al mercado internacional de capitales, producto del bloqueo económico norteamericano.

Si hoy alcanzamos unos 290 acuerdos de asociación económica con el capital extranjero con un compromiso de inversión superior a 2,100 MM de USD, y de esos acuerdos 80 se han concretado con posterioridad a la promulgación de la Ley Helms Burton, es porque Cuba cuenta con factores que aseguran niveles de rentabilidad de importancia para el inversionista foráneo. Esto se da a partir de altos niveles de calificación de la fuerza de trabajo, con una escolaridad promedio de 9 grados de enseñanza, dotación de recursos naturales, donde solamente en los 8 polos turísticos más importantes existen capacidades para 128 mil habitaciones; una legislación favorable; una seguridad en la inversión y en la seriedad de la contraparte cubana. Todos estos son factores determinantes para nuestros asociados en el turismo, la minería, el petróleo y las telecomunicaciones, entre los sectores más significativos que podemos mencionar. Así estas actividades crecieron, en el caso del turismo casi 3 veces de 1990 a 1996; la producción de níquel alcanzó unas 54 MT en 1996 superando su récord histórico, en tanto que la extracción de crudo alcanzó 1,5 MMT en 1996, igualmente su nivel más alto en la historia.

Por otro lado, las transformaciones del comercio exterior, unido a la utilización de la divisa en la circulación monetaria interna, han introducido cambios importantes en la política económica externa y la han hecho más eficiente.

En condiciones de severa contracción económica, la gestión descentralizada del comercio y la desaparición del monopolio estatal en esta esfera se hizo indispensable, sin que ello impidiera el aseguramiento centralizado de recursos estratégicos como combustibles y alimentos. Hoy unas 281 empresas realizan operaciones de comercio exterior y se intercambia con más de 3,000 firmas en 132 países.

La dualidad monetaria implantada en 1993 ha sido sin dudas una medida de consecuencias positivas y negativas. De una parte, la circulación interna de la divisa permitió operar a un sector significativo de la economía sin acudir a una devaluación monetaria, de efectos impredecibles a corto plazo. Al propio tiempo, la divisa en manos de la población se vio acrecentada al autorizarse las remesas familiares desde el exterior, así como sistemas de estimulación salarial pagaderos en MLC que cubren más de 1,3 MM de trabajadores, y la venta de divisas en casas de cambio a precios del mercado. Una parte de esas divisas se capta por el Estado mediante una cadena de tiendas diseñada al efecto y gravadas con un impuesto especial sobre las ventas.

Por otra parte, la dualidad monetaria ha hecho ciertamente más compleja la dirección económica e introduce efectos indeseables en los patrones de distribución de los ingresos de la población, aun cuando deba aclararse que en Cuba está ausente la polarización de ingresos común en otros países de la región.

Considerada como una fase de transición hasta tanto existan las condiciones apropiadas para efectuar un ajuste gradual de la tasa de cambio del peso cubano, la llamada dolarización de la economía, sin ignorar sus inconvenientes, ha propiciado una mejor gestión económica al generar una mayor disponibilidad de divisas y un uso más eficiente de la misma.

La política económica interna también se ha venido adecuando a nuestras necesidades, sobre todo a partir de agosto de 1993.

Cambios trascendentes se han operado en las relaciones de propiedad, con la cooperativización de la mayoría de las antiguas granjas estatales.

La tierra cultivable en manos del sector cooperativo y campesino, que llegaba a un 25% en 1992, alcanza alrededor de un 67% en 1996. Al propio tiempo los subsidios por pérdidas al sector agropecuario no cañero se redujeron más de un 70% entre 1993 y el pasado año.

Se reabrieron nuevas posibilidades para el trabajo privado al autorizarse la expansión del autoempleo, que se elevó de unas 46,000 personas en 1993 a unas 170 mil en estos momentos.

Igualmente se crearon en 1994 mercados para la venta libre de excedentes agropecuarios, así como de productos industriales y artesanías a los cuales concurren tanto los productores privados, como los cooperativistas y empresas estatales.

La expansión del autoempleo privado permitió formalizar y someter a las regulaciones fiscales correspondientes a trabajadores que de otra forma hubieran continuado engrosando la economía informal, beneficiándose de altos niveles de ingreso producto de los desequilibrios presentes en el mercado interno en estos años de dificultades.

Al tiempo que este sector puede generar un determinado nivel de oferta de bienes y servicios y ofrecer una alternativa de empleo, sus posibilidades de expansión estarán reguladas por la oferta y la demanda. En la misma medida que se logre un mejor equilibrio financiero interno, las ganancias extraordinarias que hoy obtienen se ajustarán al descenso previsible de los precios y los

trabajadores de este sector tenderán a estabilizarse a cierto nivel, tal vez igual o algo superior al que hoy existe.

De todas las medidas adoptadas en estos años, sin dudas la que más contribuyó a sentar las bases de la recuperación en el funcionamiento de la economía fue el programa de saneamiento financiero interno, aprobado luego de una amplia consulta popular en mayo de 1994. Mediante la introducción de un nuevo sistema impositivo, la elevación de precios y tarifas de artículos no esenciales para el consumo y el recorte del subsidio automático a las empresas irrentables, se logró reducir el déficit presupuestario de un 33.5% del PIB en 1993 a un 2.4% en 1996. Igualmente la liquidez monetaria se redujo de un 73.2 a un 41.7% del PIB en el mismo período. No obstante, la misma aún resulta excesiva, por lo que resulta preciso, entre otras medidas, el incremento de la oferta estatal a precios diferenciados que permitan un mayor nivel de extracción del excedente de liquidez, al tiempo que se cubren demandas insatisfechas de ciertos segmentos de la población.

De forma correlativa, la tasa de cambio del peso por USD, que había alcanzado en la economía informal un nivel máximo de 130 a mediados de 1994, promedió 19,2 en 1996.

La coherencia de las transformaciones efectuadas en el contexto de una estrategia económica claramente definida, unido a la aplicación gradual de una política económica acertada con el apoyo y participación de la población, hicieron posible detener la caída de la economía cubana e iniciar un proceso gradual de recuperación.

En efecto, luego de un descenso del 34.8% en el PIB de 1989 a 1993, en 1994 se creció en 0.7%; en 1995 un 2.5% y en 1996 un 7.8%, la cifra más alta entre los países de la región.

Para el actual año se pronosticó un crecimiento entre el 4 y el 5% en el PIB. Este crecimiento, atenuado de forma planificada, debía brindar recursos adicionales que hicieron posible comenzar a reducir el desequilibrio financiero externo del país.

Las tensiones financieras que ha debido enfrentar Cuba durante estos años, han llevado a que la ausencia de los ingresos en divisas necesarios se haya convertido en la limitante de mayor significación para una recuperación económica más acelerada en estos momentos.

La desaparición abrupta de nuestros mercados tradicionales y de los créditos que de ellos provenían; la obligada reinsertión de la economía cubana en el mercado internacional en condiciones de deterioro significativo de nuestra relación de términos de intercambio, que se estima en más del 40% en estos años; la ausencia de créditos siquiera en las condiciones promedio que lo obtenían el resto de los países latinoamericanos; y los efectos del bloqueo y la guerra económica acrecentadas por Estados Unidos contra nuestro país, que ya nos ha costado más 60 mil millones de dólares en 37 años, nos obligaron a tomar créditos comerciales de corto plazo a altas tasas de interés para asegurar nuestra sobrevivencia, financiar las transformaciones económicas y garantizar la continuidad de nuestra recuperación.

La reprogramación de pagos de estos créditos y su conversión gradual en financiamiento a mediano y largo plazo, constituye en estos momentos una tarea esencial para nuestro país.

No obstante, durante 1997 la situación financiera afrontada sufrió un empeoramiento superior al previsto a partir de diversos factores. Así, la interrupción de créditos que venían obteniéndose para la producción azucarera, debido a los efectos de la Ley Helms Burton, llevó a que no se dispusiera en tiempo de unos 200 millones de dólares; la negativa incidencia de adversidades y alteraciones climáticas, como el caso del huracán Lily, costó al país (sólo en este último caso) unos 800 millones de dólares; el deterioro en la relación de términos de intercambio alcanzó cerca de un 3% en los 9 primeros meses del año.

A pesar de esta compleja situación y gracias a las posibilidades que ofrece una economía planificada, el país pudo hacer frente ordenada y gradualmente a los compromisos previstos en el orden financiero, y si durante el primer trimestre sólo se creció un 1.6%, ya al cierre de septiembre se alcanzó un 2.1% de incremento en el PIB, frente a igual período de 1996 y se pronostica un crecimiento de entre 2 y 3% para el año.

En estos resultados han influido positivamente el crecimiento de la industria no azucarera, donde la industria ligera crece un 4.1%, la alimenticia un 6%, la de materiales de construcción un 10% y la sideromecánica un 17%; las construcciones que aumentan un 3% y el turismo, que crece un 18%, así como el aumento de las inversiones, la productividad del trabajo y la eficiencia energética, la cual por primera vez en estos años muestra índices positivos.

Adicionalmente, el déficit presupuestario se estima concluya el año en torno a la cifra prevista en un 2% del PIB y disminuye la liquidez algo más que en los primeros nueve meses de 1996.

En el orden de la reforma económica en curso, lejos de detenerse, la misma continúa de forma programada y en las direcciones previstas.

De tal forma, se crean las zonas francas y parques industriales, modalidad para la inversión extranjera hasta ahora inexistente; se aprueba la reforma del sistema bancario como parte de la reforma financiera del país; se acelera el proceso de redimensionamiento en las empresas estatales, para adecuar su tamaño y capacidad productiva o de servicios a las posibilidades reales de la demanda solvente; se completa la aplicación de la nueva Ley Tributaria, que cubre ya la mayor parte del sistema empresarial; se inicia la reorganización de los Ministerios de la Agricultura y el Azúcar, organismos que deberán adecuarse a las nuevas modalidades de funcionamiento de la economía nacional.

A estos avances se suma la sostenida prestación de servicios sociales básicos de forma gratuita, como en los casos de la educación y la salud pública; el incremento de los fondos de seguridad y asistencia social, la construcción de viviendas de bajo costo y la distribución normada a precios subsidiados de alimentos y artículos de higiene a la población, entre los aspectos más significativos de la política social del país.

La experiencia exitosa en el enfrentamiento de las dificultades en los últimos siete años, y particularmente la evolución ascendente de la economía nacional a partir de 1994, nos permiten afirmar que consideramos irreversible el proceso de recuperación iniciado. Esto lo valoramos como una consecuencia de la acertada estrategia y política económica aplicadas y se sustenta en la presencia de factores endógenos al desarrollo de nuestra economía, capaces de generar los niveles de actividad

indispensable para asegurar el crecimiento que demanda el país en esta etapa. Esto, a su vez, ejerce un efecto vigorizador en las relaciones económicas externas, tanto en la esfera comercial como financiera, que sustentan volúmenes gradualmente crecientes de inversión extranjera.

Se justifica así plenamente la confianza en nuestras propias fuerzas y en el modelo de desarrollo socialista que nuestro pueblo ha elegido.

En ese contexto, continuaremos desarrollando la reforma económica emprendida, asegurando la continuidad de las transformaciones ya efectuadas y dando paso a aquéllas que garanticen los mayores niveles de eficiencia económica posibles.

Entre las transformaciones a emprender en el futuro, el país deberá crear gradualmente las condiciones para sustituir la dualidad monetaria existente, avanzando en la determinación de un tipo de cambio más adecuado.

También puede decirse que en paralelo se trabajará para lograr la integración de un sistema de precios que brinde la valoración apropiada para adoptar decisiones económicas más eficientes.

Por otro lado, en la medida en que se incremente la producción sobre la base de una mayor eficiencia y competitividad, será posible ajustar el sistema de retribución de la fuerza de trabajo, pagando los salarios cada vez más en correspondencia con el trabajo y el aporte en calidad y cantidad de cada trabajador a la sociedad.

Igualmente, una aplicación consecuente de la política impositiva en un contexto de recuperación económica ascendente, permitirá ir modulando las diferencias de ingresos de las distintas capas de la población, asegurando una distribución de ingresos más equitativa.

Por último, puede decirse que en el ámbito empresarial se deberán crear las condiciones del entorno jurídico y económico indispensables para conjugar adecuadamente el sistema de planificación centralizada con el sistema descentralizado de gestión.

Las perspectivas de crecimiento del PIB en el mediano plazo pueden pronosticarse entre el 4 y el 6%, basadas en una política que consolide las máximas posibilidades de aumento de las exportaciones tradicionales de bienes, al tiempo que ganan peso con celeridad aquéllas de mayor valor agregado. Igualmente una racional política de sustitución de importaciones resulta indispensable, especialmente en lo referido a alimentos y bienes de consumo que pueden producirse en el país sobre bases competitivas.

En el ámbito de las exportaciones de servicios son evidentes las posibilidades de alcanzar 2 millones de turistas anuales a corto plazo con ingresos brutos de 2,000 millones de dólares por año, consolidándose el papel de este sector como el más dinámico de la economía y el mayor generador de ingresos brutos en divisas para el país.

Crecimientos apreciables son previsibles en la producción de níquel y cobalto, que está en condiciones de llegar a 100 MT por año; productos de la pesca, que puede alcanzar ingresos brutos

por 300 MM; tabaco, que debe rebasar el millón de quintales; y producciones médico-farmacéuticas de base biotecnológica.

Igualmente cabe esperar la recuperación de los niveles históricos de producción azucarera, así como de la industria alimentaria y manufacturera.

Ciertamente no son pocos los desafíos que deberá enfrentar la economía cubana en los próximos años para llevar a vías de éxito estos programas de desarrollo.

En tal sentido, no podemos ignorar los niveles de incertidumbre que introduce la inestabilidad estructural y los fenómenos de especulación financiera que aquejan a la economía mundial actualmente. A ello habría que sumar la guerra económica emprendida por Estados Unidos contra nuestro país, que pretende ahora internacionalizar el bloqueo bajo la cobertura del Acuerdo Multilateral de Inversiones que actualmente se negocia y que tenemos el deber de denunciar aquí.

Sin embargo, a pesar de las dificultades y de lo mucho que aún nos queda por hacer, creemos que Cuba, en tanto que opción para el desarrollo, frente a los enormes problemas que enfrenta la generalidad del Tercer Mundo y que son de todos conocidos, ofrece un balance positivo que resulta imposible ignorar.

Estimados colegas y amigos:

He tratado de exponer sintéticamente ante ustedes nuestra visión sobre la economía cubana actual y sus perspectivas con la mayor sinceridad y transparencia posibles.

Nuestro digno pueblo libra hoy una lucha por su sobrevivencia material y espiritual.

Dificultades innumerables hemos debido afrontar durante años sin desmayar en nuestro empeño.

Nunca nos ha faltado el ánimo ni la firmeza para defender nuestras convicciones, porque sabemos, por la propia experiencia del pueblo cubano, que las ideas justas son las que han movido a la humanidad hacia un futuro mejor a lo largo de la historia.

Quisiéramos pues, agradecer su atención y pensar que al compartir con ustedes nuestras reflexiones hemos contribuido en algo a la lucha en que todos estamos empeñados, por un futuro mejor para nuestros pueblos latinoamericanos y caribeños.

Muchas gracias.

Octubre 20 de 1997.

Anexo IV**ESTABILIZACION Y CAMBIOS ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES**

David Ibarra
24 de octubre de 1997

1. Introducción

El proceso de liberación y fusión de los mercados a escala planetaria trasmuta la fisonomía de la economía mundial y provoca ajustes adaptativos de enorme envergadura en la mayoría de los países, notorios en especial desde hace dos o tres décadas. Cuba se mantuvo bastante al margen de tales cambios hasta fines de los años ochenta, al amparo de los arreglos económicos establecidos con los países socialistas.

Luego de superar los trastornos de la desvinculación orgánica de la economía estadounidense en los años sesenta, Cuba reconstruyó nexos externos y corrientes comerciales con las naciones socialistas. La inserción en el CAME no sólo determinó una división del trabajo favorable o aceptable dado el restringido rango de opciones abiertas, sino que se constituyó también en doble mecanismo de protección—comercial y financiero—frente a las fluctuaciones de la economía internacional y las fallas estructurales internas. Junto a los esfuerzos propios, ello hizo posible la elevación de la tasa de crecimiento por encima de las tendencias históricas en el período 1972-1985¹ y el florecimiento de una sociedad igualitaria, si se la compara con la situación de la enorme mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, también hubieron desventajas que se advierten en la incorporación de tecnologías atrasadas y dispendiosas de energía, en el alejamiento físico de los mercados foráneos, en la separación funcional de las corrientes más dinámicas del comercio internacional o en el lento desarrollo de las capacidades competitivas. En rigor, el patrón cubano de especialización tradicional en el comercio exterior, resultó acentuado y diferida su adaptación a las nuevas condiciones del comercio internacional.

La disolución de muchos de los singulares nexos de asociación con los países socialistas forzó a Cuba, por segunda vez en pocos años, a reformar de raíz su economía y muchas de las normas orientadoras de su vida social. Y hubo de hacerlo en condiciones muy desfavorables por el embargo estadounidense y la marginación de los mercados financieros. Así, será preciso remodelar —ya se ha comenzado— el sistema económico y parte de las instituciones que conformaban el régimen anterior de desarrollo.

¹ Conforme a las estimaciones disponibles entre 1950 y 1971, la tasa de ascenso del producto fue de 3.4%, mientras que entre 1972 y 1985 el ritmo medio fue de casi 6%, período en el cual estuvieron en vigor acuerdos muy favorables en los países del CAME, que hicieron posible la fase de crecimiento extensivo, sustentado en la abundancia de insumos y el financiamiento blando. Luego el estancamiento de la economía se prolongó hasta 1989 para dar entrada a los años de crisis.

2. El programa de estabilización

Un poco tardíamente, esto es, hasta 1993, se emprende un programa de ajuste. Hay un esfuerzo de estabilización macroeconómica y una serie de cambios estructurales e institucionales.

La magnitud de los esfuerzos estabilizadores a comprometer se reflejan en los siguientes indicadores: el producto disminuye 35% entre 1989 y 1993, el consumo de las familias 13%; la inversión se contrae del 24% al 6% del producto interno bruto. El déficit fiscal subió de menos del 7% a más del 30% del producto; los salarios reales decrecen 18%. La inflación (índice implícito) aumentó 61% entre 1989-1995.

Entre 1989 y 1993, se utilizó como instrumento de estabilización el ahorro forzoso de las familias sin acomodos propiamente dichos en la producción del gasto fiscal. El control de precios permitió preservar hasta cierto punto los ingresos reales de la población. El déficit público alcanzó cifras considerables, así como los excedentes de liquidez al validar el Banco Central con emisión inorgánica los desequilibrios fiscales.

En 1993 se comienzan a utilizar otros instrumentos: se inicia la reforma fiscal y se instaura una política de austeridad en el gasto público (la inversión cayó 12% anual; los gastos corrientes lo hicieron en 6% anual; los subsidios a empresas se reducen (había llegado al 33% del producto)).

En materia monetaria se legaliza la tenencia de divisas, se congelan parcialmente precios y salarios; se crean tiendas de recuperación de divisas; y se establecen varios circuitos monetarios.

El programa de estabilización logró avances importantes que se abordarán en detalle posteriormente. Baste señalar aquí que el desajuste de las cuentas públicas se redujo del 30% al 2.3% del producto interno bruto entre 1993 y 1996; la liquidez monetaria cayó del 67% al 38% del producto y el tipo de cambio paralelo se ha apreciado de 78 a 19-20 pesos por dólar.

El programa de estabilización tiene semejanzas y múltiples diferencias con respecto a acciones similares implantadas en América Latina o en los países exsocialistas. Se trata de un programa heterogéneo en cuanto incorpora políticas de ingreso y porque procura la distribución más igualitaria posible de las cargas del ajuste. Otro de sus elementos característicos es el de la gradualidad; no se intenta, por ejemplo, la convertibilidad inmediata del tipo de cambio. En términos del financiamiento de las finanzas públicas las políticas monetarias son de carácter pasivo hasta ahora; pero es activista y gradual en cuanto a permitir la convivencia de varios circuitos monetarios. El acercamiento a la estructura de los precios internacionales es progresiva y apenas ha comenzado a implantarse en las transacciones intrasectoriales no vinculadas al comercio exterior.

A estas medidas se añadieron otras de corte estructural, como se reseña a continuación y que también persiguieron propósitos estabilizadores.

3. El punto de arranque de la reforma estructural

El punto de arranque de la reforma estructural no fue otro que el impulsado por el imperativo de reconstruir las relaciones económicas externas y aliviar el intensísimo proceso de contracción económica posterior a la disolución de los nexos con el CAME.

El desempleo y el subempleo han ascendido, como en términos reales han disminuido la productividad, el ingreso y el consumo medio de las familias, poniendo en tensión a todas las redes de protección social. Los sacrificios de la población han resultado mayúsculos, sin que se pueda considerar que dicho proceso se hubiese finiquitado por entero.

Más allá de la dramática evolución de las cifras del intercambio externo (las exportaciones caen 67% y las importaciones 72%, mientras los términos del intercambio se desplomaron 40%, entre 1989 y 1993), funcionalmente el núcleo central de la economía cubana quedó seriamente afectado y con ello, parte de la organización institucional sufre de obsolescencia, haciendo necesaria la implantación de nuevos mecanismos y fórmulas de organización.

En condiciones de acceso cerrado a la mayoría de las ventanillas de los mercados internacionales de capitales, incluyendo la de los organismos multilaterales de crédito, Cuba intensificó la promoción de negocios y financiamientos del exterior. Al efecto, liberaliza el régimen de inversión extranjera, es decir, se alteran las normas regulatorias de la propiedad. También se establecen *de jure* o *de facto*, incentivos importantes: las asociaciones y coinversiones con empresarios del exterior, han contado con el apoyo de importantes inversiones o activos de origen cubano, así como de regímenes impositivos favorables. En lo que toca al financiamiento o prefinanciamiento de exportaciones, el país ha debido aceptar *spreads* amplios, plazos de recuperación breves e incluso participación en los beneficios.

En otro ámbito, los mismos apremios llevaron a una reforma organizativa, a romper el monopolio estatal de comercio exterior con el fin de ganar flexibilidad en la competencia de los mercados de Occidente. Ya se permite la convivencia de varias empresas estatales —con mucho mayor autonomía—, así como el establecimiento de negocios privados vinculados al intercambio foráneo.

4. Sistema de planeación y reforma

Con alejamiento de los sistemas anteriores de programación, en el sector externo comienzan a aplicarse métodos de planeación estratégica que intentan servir de complemento a un nuevo conjunto de relaciones centradas precisamente en la asignación preferente de recursos a dicho sector de actividad. Al respecto, un primer mecanismo —que combina los controles de balances materiales con controles financieros— consistió en exigir presupuestos equilibrados de divisas que todas las empresas habrían de respetar, incluso disminuyendo la producción. Complemento de lo anterior es la formación de circuitos privilegiados en el uso de las divisas que permitan a las empresas exportadoras adquirir con autonomía los insumos que requieren. Un segundo expediente —donde se ha avanzado menos— está destinado a amplificar los efectos multiplicadores internos de la exportación. Se trata de asegurar la sustitución eficiente de importaciones al permitir a los

exportadores financiar la producción nacional de bienes intermedios en competencia abierta con abastecedores del exterior.

En varios sentidos, sin embargo, la política comercial y el cambio estructural en el sector externo más que alterar la composición de los bienes exportados se ha dirigido a consolidar los accesos a mercados en Occidente. Son pocas las exportaciones de nuevo cuño. Las ventajas de tal estrategia son obvias en encontrar salidas urgentes a la crisis, pero replantea viejas cuestiones no resueltas: la especialización en productos de demanda inelástica, sujetos a fluctuaciones importantes de precios y de alto consumo de energéticos o deficiencias acumulativas en materia de infraestructura física y de servicios.

En materia de importaciones, el ajuste ha sido predominantemente recesivo, si se exceptúa el redimensionamiento de algunas plantas y el mecanismo descrito de abastos al sector exportador. La reconversión tecnológica y productiva es otra exigencia que pasaría con las prelações al futuro. Así, el activismo exportador y la compresión deliberada de compras externas, explica el ajuste de la balanza de pagos, cuyos saldos se reducen de 3,000 a 520 millones de dólares entre 1989 y 1996. Se trata de un acomodo todavía frágil, así lo atestiguan la duplicación de los saldos deficitarios que han acompañado a la recuperación económica iniciada en 1994.

Con todo, se ha avanzado en reconstruir las redes del intercambio foráneo, como lo demuestra la tasa de ascenso de las exportaciones (19% entre 1993 y 1996) y la disminución de la concentración de transacciones con los países exsocialistas de Europa (incluida Rusia) del 80 al 30-35%, mientras crecen correlativamente las relacionadas con otros países occidentales. Por contra, son menores los progresos en cuanto a resolver la aguda dependencia de los energéticos y otros componentes importados, así como en normalizar los accesos a los mercados internacionales de capitales.

5. La secuela de reformas y los controles económicos

En paralelo a las reformas del sector exportador, se vienen implantando diversos cambios en otros ámbitos de la economía que también reconocen como pivote fundamental el fortalecimiento de las libertades económicas y la diversificación de los derechos de propiedad, ambos elementos indispensables en la formación y funcionamiento de los mercados.

Conviene notar aquí que los mercados no surgen espontáneamente, son más bien el producto de complejos procesos de formación institucional. Tampoco cabría considerar a los mercados con visión estrecha, como medio de intercambiar mercancías físicas, cuando en lo fundamental constituyen el medio de intercambiar derechos de propiedad. Ahora bien, esos derechos, al ser creados por el Estado y la sociedad, determinan la profundidad y características de la organización mercantil.² Por tanto, los mercados pueden asumir formas y funciones variadas, y correlativamente ocurre otro tanto con la delimitación de los derechos colectivos (libertades positivas) que configuran a los sistemas gubernamental encaminados a satisfacer los objetivos

² Por eso suele afirmarse en teoría que el "estado minimalista" es aquél que sólo crea y protege a los derechos individuales de propiedad (meollo de las llamadas libertades negativas). En la práctica, todas las sociedades desbordan esa concepción del liberalismo clásico para lograr la convivencia más o menos armónica entre libertades y equidad.

comunitarios (seguridad social, organización productiva y laboral, distribución del ingreso o la riqueza, etc.).

En el sentido anotado de fortalecer los derechos económicos individuales y frente al imperativo de enjugar los déficit públicos y de acomodar la organización institucional a las circunstancias emergentes, se adelgaza la administración pública se entrega 75% de las tierras al manejo de cooperativas y agricultores individuales, y a la par se crean los mercados agropecuarios e industriales, se permite la proliferación de actividades por cuenta propia y se legaliza la tenencia de divisas.

Las reformas de la segunda economía modifican los sistemas de control macro y microeconómico y a la vez permiten las convivencias de distintas formas de propiedad. En el primer sentido, la autonomía de gestión otorgada a las empresas exportadoras y hoteleras significa el tránsito de sistemas de planeación centralizado a formas indirectas de control financiero por resultados.

En la segunda vertiente se sitúan regímenes de propiedad privada y social en variadas combinaciones. Las asociaciones económicas o los proyectos de coinversión con empresarios extranjeros entrelazan derechos de propiedad privados y estatales. Las cooperativas representan un arreglo mixto en cuanto que la nuda propiedad de la tierra queda reservada al Estado, pero su usufructo y la propiedad plena de los otros medios de producción es de los cooperativistas. En cuanto a las pequeñas explotaciones rurales y a los negocios de cuentapropistas la propiedad es de orden privado. En el mismo ámbito la ley permite el establecimiento de empresas privadas extranjeras relacionadas con la mayoría de las ramas productivas, servicios y comercio exterior.

Esa primera oleada de reformas origina necesidades de cambio de segunda generación que se hacen indispensables para facilitar la adaptación del sistema económico y de los mecanismos de control a las nuevas circunstancias. En consonancia con la multiplicación de los actores privados, ya se instrumenta una reforma fiscal de aplicación paulatina que se enfoca a sustituir los impuestos a la circulación y a los excedentes de las empresas por una estructura bastante más próxima a la que impera en el grueso de los países latinoamericanos. Y de modo análogo se abordan las primeras etapas de transformación del sistema de banca única, por la trilogía propia de las economías de mercado, integrada por la banca central, la comercial y la de inversión.

De ese modo, se van mudando los instrumentos del manejo económico y se alteran por igual las fronteras institucionales y organizativas que delimitan las esferas de lo público y lo privado, las del Estado y la sociedad civil, las de la economía estatal y la economía liberalizada. No podría afirmarse que Cuba tenga ya una economía socialista de carácter mixto. Las empresas públicas son con mucho las dominantes y las actividades privadas todavía se caracterizan por su pequeñez y fragilidad. Sin embargo, la proliferación de negocios, en buena medida autónomos o cuasiindependientes de la planeación central, no sólo cobra fuerza, sino que se ha constituido en válvula de escape a la crisis económica y también en vía para evitar parcialmente la concentración de los costos del ajuste en determinados segmentos de la sociedad cubana.

En cierto modo se vive un período de transición en que prevalecen muchos de los mecanismos anteriores de control. Se trata de una economía manejada, de modo centralizado, pero con relaciones de mercado, financieras y de propiedad cada vez más complejas, que conllevan la

descentralización progresiva de funciones y actividades, así como el uso creciente de mecanismos indirectos de control de la economía.

El rigor de la planificación se mueve gradualmente a depender más de los mercados como sistema de coordinación económica y a desarrollar instrumentos todavía ausentes de manejo económico indirecto, esto es, propios de la programación indicativa de los actores privados.

6. La segunda economía

En la medida en que la economía se descentraliza, el cálculo económico se basa más en cotizaciones internacionales y crecen los ámbitos de mercado, el Estado adapta y se ve impulsado a adoptar nuevos instrumentos de política y procedimientos de control que, a la par de definir las reglas a observar por los actores económicos privados, deslindan los campos de la acción pública.

Poco a poco emerge una "segunda economía" al permitirse la formación de mercados libres, de cooperativas y pequeñas empresas individuales o familiares y al concederse autonomía e incentivos al desarrollo del sector exportador. En términos productivos, la liberalización de actividades ha alentado de manera incuestionable a la producción y ha resultado socialmente benéfica por cuanto tiende a diversificar las fuentes de ingreso y a volver más tolerables los sacrificios de la crisis. Más aún, tales desarrollos resultan funcionales a las necesidades de remodelación estructural de la economía.

En los hechos, el país está obligado a saltar de un modo extensivo de crecimiento a otro dominado por imperativos de competitividad, especialización, tecnología y flexibilidad de adaptación al cambio en los mercados. Y si bien la planeación central puede ser apta a la modernización extensiva, suele encontrar dificultades para abordar con éxito las exigencias del desarrollo intensivo, sobre todo en economías de tamaño pequeño.³

Sin embargo, el camino de la reforma es gradual, sobre todo si se compara con las estrategias de "shock" que, en otras latitudes, se han propuesto abrir la economía a la competencia externa, establecer de inmediato la convertibilidad monetaria, privatizar las empresas públicas y dismantlar los sistemas de planeación, aún sin haber consolidado las instituciones alternas de mercado.

Los mecanismos de propagación de los ingresos y de los estímulos a la oferta de la "segunda economía" resultan muy variados: los agricultores colocan en los mercados libres, a precios elevados, sus excedentes sobre las cuotas obligatorias; las empresas exportadoras han quedado liberadas de trámites burocráticos en la toma de numerosas decisiones, que van desde la adquisición de insumos foráneos hasta la obtención de financiamiento interno o externo, mientras que sus trabajadores reciben alicientes de distinto género; las empresas y cooperativas comercian con las tiendas de recuperación de divisas, acrecentando ingresos computables en moneda convertible; los trabajadores por cuenta propia identifican nichos rentables, cuyo aprovechamiento alivia las presiones del mercado de trabajo. Por último, están los incentivos a las empresas

³ Tales son al menos las experiencias recogidas en Europa Oriental y en la propia Unión Soviética. Kornai, J. (1980).

nacionales abastecedoras de materias primas, equipos o servicios a los exportadores. Se forman así circuitos integradores de fomento a las ventas foráneas y sustitución de importaciones que elevan la utilización de las capacidades instaladas y de la mano de obra, a la vez que acrecientan el número de beneficiarios —personas y empresas— del cambio estructural.

Lo mismo en términos productivos que de distribución de beneficios y cargas en el “período especial”, el proceso de reformas no podría detenerse sin consecuencias al parecer graves. Hay normas y modos de organización que han dejado de ser funcionales o que ya no satisfacen las necesidades económicas, mientras los que han de reemplazarlos no se han implantado o no están consolidados, lo que puede crear vacíos institucionales riesgosos. A la vez, hay campos que apenas se han tocado y que no dejan de ser importantes en la lógica de la remodelación económica emprendida.⁴

Por otra parte, sellar el desarrollo y reprimir, en vez de guiar la expansión de la “segunda economía” frente a salidas alternas inexistentes o limitadas, podría provocar el surgimiento de estallidos sociales, expresados en mercados negros y corrupción generalizada. Al menos así lo atestiguan experiencias contemporáneas de varios países inmersos en cambios estructurales profundos. Por lo demás, eso mismo anularía los esfuerzos y sacrificios invertidos en las reformas implantadas.

7. Cambio estructural y seguridad social

Es incuestionable que la política social constituye el campo en que Cuba más ha destacado históricamente en términos de garantizar el bienestar de la población, al igual que la formación de capital humano. Sin duda en décadas anteriores se registraron deficiencias y desperdicios y hasta algunos rezagos. Aun así, durante más de 30 años mejoraron de manera progresiva y difundida los servicios de salud, educación, cultura, deportes y seguridad social. Aparte de éxitos deportivos notorios, la comparación de los indicadores sociales con respecto a América Latina —aun con países de mayor ingreso— sitúan a Cuba en posición privilegiada. Se trata de logros sustentados en esfuerzos sostenidos y en una organización institucional compleja.

La primera observación relevante de los efectos de la crisis se refiere a la reducción, entre 1989 y 1996, de un 14% del gasto social en términos reales, lo cual esconde, sin embargo, alteraciones estructurales de importancia. En ese período, las erogaciones primarias (educación, salud, vivienda, cultura y deportes) se contraen 34%, destacando la disminución de los presupuestos educativos (-46%) y los dedicados a la cultura (-47%). Al contrario, las transferencias con fines sociales se acrecientan 21%, fundamentalmente por el apoyo a trabajadores desempleados o parados, pese a recortes en los subsidios de la libreta de abastecimiento y a economías en muchos otros rubros.

Las presiones sociales surgidas durante el “período especial” influyeron en los cambios en la composición del gasto. Sin embargo, la prelación en lo social se mantiene, como lo atestigua el

⁴ Este problema ha merecido reconocimiento público, como lo ha manifestado Carlos Lage, Vicepresidente del Consejo de Estado de Cuba: “el proceso de reformas va a continuar. Las medidas son irreversibles y, además, nuestras relaciones con el mundo exigen más cambios. Habrá más reformas para apoyar los cambios que se han introducido...”. Lage, C. (1995b).

aumento de su participación en el producto, de un 25% en 1989 a 28% en 1996. Este último coeficiente pone de manifiesto el esfuerzo llevado a cabo para atenuar el deterioro de los niveles de vida de la población, aun a costa de reducciones en otros rubros del gasto público, como la formación de capital.

anto en la realización de economías como en la generación de divisas hay logros de cierta significación. En la gran mayoría de los casos las redes de seguridad social han resistido los embates de la crisis sin mostrar gran deterioro. La tasa de mortalidad infantil ha continuado descendiendo, y el número de médicos, enfermeras y camas de hospital ha crecido en términos absolutos y relativos. El grado de escolarización se ha mantenido elevado, con variaciones menores en las relaciones de profesor-número de alumnos en los distintos segmentos educativos.

Aparte de la vivienda —donde se han acumulado rezagos históricos—, los retrocesos más importantes se sitúan en la dieta alimentaria. El consumo de calorías, aun con alguna mejora reciente, declinó 34% y el de proteínas, 40% entre 1989 y 1993, el peor año de la crisis. Por otro lado, la matrícula de los alumnos de educación superior se contrajo 54% en el período 1989-1996, indicando la presencia de acomodos forzados entre las estructuras de la demanda del mercado de trabajo que a la larga pudieran señalar el inicio de una fase de empobrecimiento de los acervos de capital humano.

El esfuerzo social más importante ha consistido en sostener los niveles de vida de la población obrera desocupada o desplazada por la crisis. La magnitud de las tensiones se puede apreciar señalando que la suma de la desocupación abierta y el subempleo que se han triplicado con creces en el período 1989-1996, hasta afectar a más de un tercio de la población económicamente activa, pese a una ligera mejoría asociada al repunte económico de los últimos dos años.

Hasta ahora, la política de bienestar ha tenido éxito en paliar los efectos de una situación de emergencia singularmente grave, en distribuir sus costos de manera bastante equitativa entre la población ese sentido de despertar solidaridades o impedir el descontento social. Los dilemas de sustentabilidad a futuro surgen de las magras posibilidades de sostener una pesada estructura social, mientras la economía no recobre los ritmos históricos de expansión y se pueda superar el estrangulamiento externo. Hay aquí también reformas aplazadas: Las relacionadas con los salarios, con el sistema de pensiones o la profundización a los ajustes del personal en fábricas redimensionadas o redimensionables.

Anexo V**VIENDO AL FUTURO**

D. Ibarra

24 de octubre de 1997

Por necesidad, el cambio estructural en Cuba ha de abordar varias dimensiones. De un lado, están los acomodos que surjan de la creación de mercados y derechos de propiedad, explicados y exigidos por la reconstrucción de los nexos económicos con Occidente.¹ De otro lado, se sitúa la reconversión del aparato productivo en el sentido de modernizar, redimensionar y adaptar el aparato productivo al tamaño del mercado interno y a los nuevos nexos de asociación con el exterior. Por último, quedan los ajustes a las redes de seguridad social y al conjunto de decisiones relacionadas con la distribución de cargas y beneficios de la adopción de un nuevo modelo económico.

Hasta ahora, los resultados del cambio estructural de la economía cubana, como es natural, ofrecen un panorama de claro-oscuros. Del lado positivo, han aliviado —sin desterrar— el estragamiento externo, iniciado la reconstrucción de las relaciones económicas externas y facilitado el proceso de estabilización. Hay avances en el mejoramiento de la asignación de recursos. El sistema de precios del sector de comercio exterior se acerca paulatinamente a los patrones internacionales y quedan abolidas muchas prácticas del financiamiento blando de empresas, actividades e importaciones, mientras se tornan más estrictos los controles financiero. Ha surgido una “segunda economía” que ofrece variadas posibilidades al desarrollo futuro de actividades y mercados, al tiempo que atenúa los costos del ajuste. Por último, dentro de limitaciones explicables, se han podido distribuir bastante parejamente las cargas de la crisis, al costo de tensionar el Estado Cubano de Bienestar y quizás aplazar algunos acomodos en la esfera productiva.

Más formalmente, hay segmentos de la política social que por razones coyunturales han de recibir mayor atención y menor otras en atención a claras restricciones presupuestarias. Por eso conviene mencionar los cuatro grandes componentes de esas políticas: la seguridad social es decir, la protección a la población ante eventos desfavorables (crisis, desempleo, enfermedad, catástrofes naturales); servicios sociales que se vinculan al cuidado y fortalecimiento del capital humano (educación, salud pública); la atenuación deliberada de diferencias distributivas en el ingreso (reparto de las cargas y beneficios del desarrollo y la crisis); y el grado de participación política de los grupos mayoritarios, sea en la formación de los consensos sociales básicos o en la selección de los grandes objetivos nacionales y sociales. En el período especial la prelación se ha puesto en la política de seguridad y en emparejar en lo posible el reparto de los costos de la crisis

¹ Ganar eficiencia y competitividad, crear servicios complementarios a la oferta exportable, ajustar la estructura de precios relativos, etc.

Por más atención que se ha procurado otorgar al cuidado de la distribución del ingreso y de las cargas del ajuste, la escisión de la economía ha tendido a crear segmentación social al ir configurando grupos de ganadores y de perdedores en las mudanzas del ajuste económico. Trabajadores del sector exportador e incluso en la "segunda economía" han visto mejorar su situación relativa, mientras los ocupados en el gobierno central o en la fabricación de bienes no comercializables les ocurre lo contrario, pese a los subsidios al desempleo o subempleo, o de los incentivos a la productividad. Hay aquí una fuente de tensiones y resistencias inevitables, así como de posibles problemas o desperdicio de esfuerzos a futuro.

También se observan rezagos que afectan o afectarán la evolución futura de economía y sociedad. El aparato productivo ha quedado escindido. La atención prioritaria asignada a los productores de bienes comercializables no ha podido extenderse a la fabricación de bienes internos de consumo. el proceso de formación de capital se ha debilitado considerablemente, tanto como los estándares de mantenimiento de empresas e infraestructura; la reconversión productiva y tecnológica apenas abarca a una fracción pequeña de la economía. Puesto de otra manera, la reforma estructural en el sentido de modernizar el aparato productivo y de perfilar una mejor especialización al comercio foráneo, va lenta o ha debido sufrir aplazamientos.

El país se encuentra inmerso en una secuela de cambios cuya lógica implica que a cada reforma se sigan nuevas adaptaciones hasta completar la metamorfosis institucional. El futuro no está sellado, pero hay necesidad de imprimir la necesaria congruencia al proceso de cambio. A título ilustrativo, las reformas emprendidas, exigen de reformas correlacionadas en materia fiscal y bancaria a fin de adecuar los mecanismos de manejo macroeconómico a la proliferación creciente de actores privados. Por consiguiente, es importante precisar los tiempos de los acomodos institucionales y a la par de desbrozar cada vez con mayor precisión las fronteras entre lo público y lo privado.

Quiérase o no, obstáculos de toda índole tornan imposible la regeneración del patrón anterior de crecimiento. Habrá que impulsar y conducir el cambio. Hasta ahora, la reconstrucción parcial del sector exportador y, en general, la legalización de la segunda economía, se han constituido en vía parcial de escape a los efectos productivos y distributivos más nocivos de la crisis.

Resuelta la fase estabilizadora del "período especial", las circunstancias anotadas ofrecen una bifurcación de caminos. En el corto plazo, podría adoptarse una política conservadora de producción, en tanto se remueven más obstáculos estructurales e institucionales. En sentido distinto, los apremios sociales pudieran llevar a imprimir mayor velocidad al crecimiento, enfrentando con ello el riesgo de sobrecalentar la economía y revertir los avances estabilizadores.

En el terreno más de fondo de la estrategia económica, una primera opción conduciría a limitar los procesos de liberalización de la "segunda economía" por sus efectos segmentadores en la sociedad o en la dispersión del poder político. Aquí, el precio a pagar pudiera ser la igualación de los ingresos de la población a niveles más bajos, la reducción de impulsos innovadores al crecimiento y, con todos sus riesgos, la prolongación quizás excesiva de la transición estructural de los sistemas productivo y social.

Una senda distinta acaso llevaría a proseguir las reformas emprendidas y a suprimir gradualmente las trabas al desarrollo de esa "segunda economía",² a fin de ensanchar la capacidad compensatoria del sector modernizado de la producción. Desde la óptica del sistema imperante en Cuba, elegir esta variante no estaría exenta de costos y problemas. Habría que modificar los sistemas de planeación y abrir la puerta a la implantación de sistemas de control indirecto de la macroeconomía, sin violentar en exceso al sistema político. Al propio tiempo, habría que compensar las tendencias a la estratificación de los ingresos, extendiendo deliberadamente los incentivos de la "segunda economía" a otros segmentos del mercado de trabajo, así como resguardando los objetivos legitimadores de justicia social del Estado Cubano de Bienestar.

En contra de lo que suele suponerse —sobre todo en materia económica—, las metamorfosis profundas de los sistemas productivos no se alcanzan instantáneamente ni dejan de afectar al conjunto del cuerpo social; antes han de recorrerse los caminos poco explorados y azarosos de la transición institucional. Crear una economía mixta dentro de un régimen socialista —logro históricamente escabroso— requiere ni más ni menos que de la separación legalizada y luego de la armonización entre Estado, economía y sociedad.

De madurar, la transición probablemente ha de ser gradual, despaciosa. No se dispone en Cuba de muchos márgenes de maniobra, ni se pueden tomar riesgos mayores.³ El actual aislamiento económico internacional impone, además, limitaciones extraordinarias al ritmo asequible en la reconstrucción nacional.

Por lo demás, las lecciones de la experiencia polaca y la de muchos otros países socialistas en transición al capitalismo muestran que los programas de transformación estructural acaso pecaron de optimismo al evaluar los costos de las remodelaciones institucionales, los tiempos en que pueden razonablemente finiquitarse y la magnitud de las inevitables resistencias políticas.⁴ Aquí cabría distinguir entre estrategias radicales de estabilización o de orden estructural susceptibles de instrumentarse de inmediato y el ritmo más pausado en que es asequible lograr la reconstrucción institucional. Ciertamente es posible desregular de la noche a la mañana el comercio exterior o unificar los mercados cambiarios, como también proceder a la privatización acelerada de las empresas públicas; pero ello no suele compadecerse de los procesos más lentos de

² Un listado parcial de estas últimas comprendería, entre otras, la generalización igualadora de los derechos de propiedad públicos y privados, el acceso al crédito de las empresas privadas, la libertad de contratación de mano de obra, el acrecentamiento de la autonomía de gestión de las empresas públicas con controles ex-post sobre resultados, y la simulación de reglas de mercado en las transacciones interindustriales del sector estatal. El gobierno cubano ha expresado su disposición a examinar todos los cambios que propicien la eficiencia en el sistema productivo, pero está renuente a dar preponderancia al mercado y a la propiedad privada.

³ Por razones diversas, medularmente en aras de la defensa del Estado Cubano de Bienestar, las autoridades del país han rechazado hasta ahora la opción de seguir una terapia económica de shock. Lage, C. (1995a).

⁴ El Fondo Monetario Internacional (FMI), al examinar la evolución de Polonia, textualmente señala: "Most commentators seriously underestimated the impact that the destruction of institutions underpinning the centrally planning regime would have on economic organization in general and, moreover, were overly optimistic concerning the ease with which the institutional framework associated with a market economy could be put in place", Ebrill (1994), págs. 1 y 2. Por su parte, Coase afirma: "The value of including institutional factors in the corpus of mainstream economics is made clear by recent events in Eastern Europe. These ex-communist countries are advised to move to a market economy, but without the appropriate institutions no market economy is possible". Coase, R. (1992).

cambio de los valores culturales o en la reorganización y reconversión microeconómica de la producción,⁵ ni facilita *ex ante* o *ex post* la aceptación social de mayores sacrificios temporales de la población y, por otra parte, ensancha las brechas entre ganadores y perdedores del cambio económico.

Aun siendo muy distinto el proceso de cambio de Cuba en cuanto a los objetivos y el contenido de la reforma, lo anterior no niega la necesidad de cancelar de manera progresiva distorsiones económicas flagrantes; ese sería el caso de la dualidad del régimen cambiario y de precios, por cuanto a futuro importa no trastocar la asignación correcta de recursos, ni modificar artificialmente la rentabilidad de las empresas, o permitir beneficios o penalizaciones extraordinarias a unos agentes económicos en relación con otros. Pero eso mismo subraya la exigencia de compaginar armoniosamente las estrategias de corto plazo y de cambio estructural, en particular cuando los acomodos han de emprenderse sobre la base casi exclusiva de las capacidades transformadoras propias.

También importa erigir, desde el comienzo, contrapesos limitativos de la polarización social que suele acompañar al funcionamiento de los mercados y de la multiplicación de los derechos económicos privados. No hay planteamiento teórico alguno que permita hacer deslindes precisos entre las fronteras de la eficiencia y la equidad. Las soluciones han de ser pragmáticas y resultar de la concertación política. Por eso es difícil alcanzar equilibrios estables entre la libertad económica y la justicia social, entre las libertades positivas y las negativas,⁶ sobre todo cuando se intenta transitar hacia una economía mixta de carácter social. No podría dejarse de lado el fortalecimiento y la difusión generalizadora de los beneficios de la "segunda economía", sea por la vía de perfeccionar los eslabonamientos con el sector exportador, de abrir los accesos a estratos cada vez más amplios de la población o de otorgar paulatinamente prioridad a la producción y a las calidades del abasto al mercado interno.

Como se anotó, el impulso reformista en Cuba no parece arrancar de ideologías modernizadoras ni de sentimientos de insatisfacción que hubiesen tomado arraigo generalizado en la sociedad. Más bien, el cambio se impuso en respuesta a perturbaciones de origen externo que exigieron estrategias terapéuticas implantadas de arriba a abajo, previo un período de análisis con las organizaciones populares. Hay entonces la ambigüedad natural de un proceso profundo de reforma, muchos de cuyos objetivos se irán desbrozando en detalle al avanzar en la construcción de un camino propio.

⁵ La disciplina de los mercados y de la competencia genera destrucción de empresas e instalaciones obsoletas. En circunstancias normales, tal fenómeno resultaría benéfico, pero en condiciones de transición estructural y escasez aguda de recursos fácilmente puede conducir a la desaparición de capacidades de producción o de empresas susceptibles de regenerarse. Por otra parte, la formación de cuadros técnicos en actividades, como los servicios financieros, toma tiempo en consolidarse. Por tanto, la alteración de directrices, regulaciones e incentivos resulta en muchos casos insuficiente al propósito de modificar los comportamientos en beneficio de la productividad.

⁶ La libertad positiva se entiende como la capacidad de los miembros de una sociedad de darse normas a sí mismos, incluso limitando los derechos individuales, esto es, las libertades negativas que rechazan toda interferencia estatal. Los conceptos de libertad positiva y negativa pueden consultarse en los ensayos clásicos de Berlin. Berlin, I. (1969).

Aunque embrionaria, la separación en curso entre Estado y economía implica transferencia de funciones a la sociedad civil, así como la armonización de intereses más diversificados. En otros términos, el Estado tendría que seguir impulsando las reformas en el período de transición en situación difícil y con poderes económicos circunscritos en forma progresiva, aunque sin prescindir por ello de la rectoría económica nacional. De aquí que se necesite la formación de apoyos consensuales quizás algo distintos con la sociedad civil, así como la democratización de la política económica por vertientes poco exploradas en la experiencia nacional anterior, a fin de incorporar, en vez de segregar o combatir, a los grupos emergentes de productores.

Más aún, los avances en la evolución transicional llevan consigo el imperativo de asumir formas e instrumentos distintos de conducción económica. El mercado habría de asumir papeles más destacados en la coordinación económica y desplazar gradualmente en varias esferas a la planificación cuantitativa predominante. Por ello, sería insoslayable desarrollar nuevos mecanismos estatales de control macroeconómico y distributivo. Conforme a esa lógica —que parece haber abrazado Cuba—, se trataría inicialmente de construir una especie de economía socialista con elementos de mercado.

En cualquier caso, el futuro no estaría encerrado en las dicotomías clásicas del capitalismo o del socialismo. Hay muchos caminos, como lo atestiguan los equilibrios entre eficiencia, equidad y crecimiento alcanzados en el norte de Europa —donde Suecia ocupa una posición paradigmática—, en los países asiáticos del Pacífico, desde China y Vietnam, hasta los cuatro dragones (Hong Kong, Taiwán, República de Corea y Singapur) o en Costa Rica y Chile, en América Latina.

Hasta aquí se ha hecho alusión principal a las opciones y condicionantes internas de la transición de Cuba y de su re inserción en los mercados occidentales. Sin embargo, en un mundo interdependiente en lo económico, lo nacional queda marcado por influencias ajenas de creciente relevancia. En consecuencia, el paso e incluso algunas de las características del proceso cubano de reforma guardarán correlación con las reacciones y respuestas de la comunidad internacional expresadas en acercamiento, en solución de diferendos o en separación y hasta hostigamientos recíprocos.