

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.746  
5 de noviembre de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



**LA ECONOMÍA CUBANA: REFORMAS ESTRUCTURALES Y  
DESEMPEÑO EN LOS NOVENTA**

**SEGUNDA EDICIÓN - 1999**

## Notas explicativas

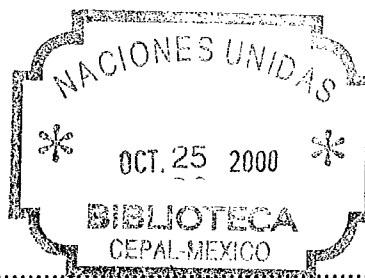
---

En el presente documento se han adoptado las convenciones siguientes:

- Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- El punto (.) se usa para separar los decimales.
- La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años (por ejemplo, 1971-1973) indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La palabra “toneladas” indica toneladas métricas, y la palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Salvo indicación contraria, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

En los cuadros se emplean además los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.
- La raya (—) indica que la cantidad es nula o insignificante.
- Un espacio en blanco indica que el concepto de que se trata no es aplicable.



PRESENTACIÓN.....	1
-------------------	---

### PRIMERA PARTE

VISIÓN GLOBAL DE LA ECONOMÍA CUBANA.....	3
A. EL PERÍODO ESPECIAL.....	4
B. LA TRANSICIÓN ESTRUCTURAL E INSTITUCIONAL .....	6
C. LA SEGUNDA ECONOMÍA.....	12
D. MIRANDO AL FUTURO .....	19

### SEGUNDA PARTE

MACROECONOMÍA Y DESARROLLO SOCIAL.....	25
INTRODUCCIÓN Y SÍNTESIS .....	25
1. Ajuste macroeconómico externo .....	27
2. Ajuste macroeconómico interno .....	30
3. Resultados económicos recientes .....	35
I. RESEÑA HISTÓRICO-INSTITUCIONAL .....	39
A. ASPECTOS GENERALES .....	39
B. EL SECTOR EXTERNO .....	41
C. EL BIENESTAR SOCIAL .....	46
D. LA ECONOMÍA INTERNA: LOGROS Y PROBLEMAS .....	47
1. Rasgos del sistema de planificación anterior.....	47
2. La situación macroeconómica .....	48
3. Evolución sectorial antes de la crisis .....	50
4. Transformaciones institucionales en los noventa .....	51
<u>Anexo:</u> Los mercados de consumo .....	71

	<u>Página</u>
II. LAS FINANZAS PÚBLICAS .....	75
A. LA REFORMA FISCAL .....	75
1. La reforma tributaria.....	76
2. Evolución del gasto público y del déficit fiscal.....	83
3. Implicaciones de la reforma .....	92
B. ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE DE LAS CUENTAS PÚBLICAS, 1989-1998 .....	96
1. Evolución de los componentes del déficit fiscal.....	96
2. Costos y beneficios del Programa de Estabilización Fiscal.....	102
3. Consideraciones finales .....	107
<u>Anexos:</u> I La contabilidad fiscal en Cuba .....	111
II Los aspectos territoriales del sector fiscal.....	115
III. POLÍTICA MONETARIA Y REFORMA FINANCIERA.....	120
A. CONSIDERACIONES GENERALES .....	120
B. EL SECTOR MONETARIO .....	120
1. La doble circulación monetaria .....	124
2. Los circuitos monetarios resultantes.....	125
3. Las reformas institucionales .....	128
C. ESTABILIZACIÓN Y POLÍTICA MONETARIA.....	129
1. Evolución del sector monetario y cambiario .....	129
2. Caracterización y perspectivas de la política de estabilización .....	137
D. EL SECTOR FINANCIERO Y SUS REFORMAS .....	140
1. Estructura del sistema financiero.....	142
2. La intermediación financiera .....	145
3. Instrumentos de regulación.....	147
IV. RELACIONES ECONÓMICAS EXTERNAS .....	150
A. CARACTERIZACIÓN DE LA CRISIS.....	150

	<u>Página</u>
B. LA POLÍTICA DE EMERGENCIA Y SUS RESULTADOS .....	152
1. Racionamiento de divisas e insumos energéticos .....	153
2. Restricción externa, dolarización de la economía y política cambiaria .....	154
3. Política arancelaria.....	155
4. Deuda externa .....	156
5. Estabilización, transacciones externas y balanza de pagos.....	160
6. Evolución de la relación de precios de intercambio de bienes .....	161
C. LA RECONSTRUCCIÓN DEL SECTOR EXTERNO .....	162
1. Fomento de las exportaciones.....	165
2. Inversión extranjera directa .....	168
3. Nuevos mercados, embargo y negociaciones .....	171
4. Política de abasto y sustitución de importaciones .....	174
5. Otras políticas de financiamiento externo .....	177
6. Hacia una estrategia para aliviar el estrangulamiento del sector externo .....	177
D. CONSIDERACIONES FINALES.....	179
<u>Anexo</u> : Crecimiento económico y escasez de divisas .....	183
V. EL MERCADO LABORAL .....	191
A. INTRODUCCIÓN .....	191
B. EL EMPLEO DURANTE EL PERÍODO ESPECIAL.....	191
C. LA POLÍTICA DE EMPLEO IMPLÍCITA EN LA REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA.....	197
1. La política de empleo en apoyo al fortalecimiento del nexo entre excedentes e inversión .....	197
2. Exportaciones y empleo.....	198
3. Cambios en el mercado de trabajo y en las modalidades de gestión empresarial .....	202

D.	REFORMAS AL SISTEMA DE PENSIONES.....	205
1.	Financiamiento del sistema de pensiones, crecimiento y estabilidad.....	205
2.	Obstáculos al logro de la función social.....	208
3.	Elementos a considerar en la reforma de la seguridad social.....	208
VI.	DESARROLLO SOCIAL.....	210
A.	LA SITUACIÓN PRIVILEGIADA DE LOS SERVICIOS SOCIALES.....	210
B.	LA EVOLUCIÓN SECTORIAL Y EL IMPACTO DE LA CRISIS DURANTE EL PERÍODO ESPECIAL.....	212
1.	Salud.....	212
2.	Educación.....	217
3.	Vivienda.....	223
4.	Cultura.....	225
5.	Deporte, educación física y recreación.....	227
C.	LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	229

### TERCERA PARTE

	TEMAS SECTORIALES.....	233
I.	EL SECTOR AGROPECUARIO Y LA INDUSTRIA AZUCARERA.....	233
A.	ANTECEDENTES.....	233
B.	LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LOS NOVENTA EN EL SECTOR AGRÍCOLA.....	236
1.	Organización social de la producción y tenencia de la tierra.....	237
2.	Modelos de producción, precios y mercados.....	242
C.	LA SITUACIÓN DEL SECTOR AGRÍCOLA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA.....	254
1.	Evolución del producto sectorial.....	254
2.	Productividad.....	255

	<u>Página</u>
3. Producción agrícola .....	257
4. Producción pecuaria.....	264
5. El subsector pesquero .....	267
6. El subsector forestal.....	269
7. Comercio exterior de productos agrícolas e insumos .....	270
8. Turismo y demanda de alimentos .....	272
D. LA ACTIVIDAD AZUCARERA Y SUS DERIVADOS .....	273
1. Rasgos generales y tendencias de la actividad en la década de los ochenta .....	273
2. La industria azucarera.....	276
3. La caída de la actividad azucarera .....	278
4. Acciones realizadas y signos de recuperación.....	281
5. Situación actual de la industria azucarera.....	282
6. Los derivados de la caña de azúcar.....	283
7. El funcionamiento de las entidades agrícolas.....	284
8. Reformas institucionales.....	285
E. CONSIDERACIONES FINALES .....	286
II. LAS REFORMAS Y EL DESEMPEÑO DEL SECTOR MANUFACTURERO .....	290
A. INTRODUCCIÓN. LA INDUSTRIA CUBANA: EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN A FINES DE LOS OCHENTA .....	290
B. LAS REFORMAS MACROECONÓMICAS Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL.....	293
C. EL DESEMPEÑO INDUSTRIAL: AJUSTE Y CAMBIOS ESTRUCTURALES .....	298
1. La industria en el período especial .....	298
2. Los cambios estructurales.....	304
3. Productividad, competitividad y cambio estructural en el comercio exterior .....	307
4. El Sistema de Perfeccionamiento Empresarial en la manufactura .....	312

	<u>Página</u>
D. CRISIS Y RECUPERACIÓN EN EL PERÍODO ESPECIAL .....	315
1. La industria alimentaria .....	315
2. La industria ligera .....	318
3. Industria básica .....	325
4. Industria sideromecánica y electrónica .....	338
5. Industria médico-farmacéutica .....	346
6. Materiales de construcción .....	349
7. La pequeña empresa .....	352
E. LOS RETOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL.....	353
1. La eficiencia energética .....	354
2. Reestructuración industrial .....	354
3. Enfoque regional/subsectorial .....	355
4. Promoción de exportaciones y sustitución de importaciones .....	356
5. El papel de la pequeña empresa.....	357
F. RESUMEN Y CONCLUSIONES .....	357
III. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR ENERGÉTICO .....	361
A. DESCRIPCIÓN DEL SECTOR .....	361
1. Organización.....	361
2. Recursos energéticos .....	361
3. Balance energético.....	363
4. Capacidad instalada .....	367
B. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN ENERGÉTICA .....	371
1. El período 1990-1996 .....	372
2. El período 1997-1998 .....	376
C. RETOS DEL SECTOR ENERGÍA .....	383
1. Líneas prioritarias de acción.....	383
2. Principales problemas del sector energía en el corto y mediano plazos .....	386



	<u>Página</u>
IV. EL SECTOR TURISMO .....	388
A. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL .....	388
B. DATOS BÁSICOS DEL TURISMO.....	390
C. TENDENCIAS DEL TURISMO.....	394
1. Implicaciones del turismo para los agregados económicos de Cuba.....	395
2. Inversiones.....	398
3. La infraestructura básica.....	400
4. La infraestructura hotelera.....	402
5. Agencias de viaje y de transporte.....	407
6. Otros servicios extrahoteleros.....	408
7. Los segmentos turísticos.....	409
8. Encadenamientos productivos del turismo.....	411
D. CONCLUSIONES .....	417
BIBLIOGRAFÍA .....	421
<u>Anexo legal:</u> RELACIÓN DE INSTRUMENTOS LEGALES .....	429



## PRESENTACIÓN

*“La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa”* en su segunda edición —corregida, ampliada y actualizada— presenta una contribución más a la serie de investigaciones sobre la realidad económica y social de la región que de manera sistemática emprende la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por mandato de los países. Al igual que el de la edición original, el presente trabajo se efectuó con el apoyo financiero del Gobierno de Suecia.

El estudio aborda con el mayor detenimiento y objetividad posibles la evolución en la última década de una de las economías menos estudiadas —aunque no la menos interpretada— de América Latina. En particular, se tuvo el propósito de presentar al Gobierno de Cuba y a la comunidad internacional un análisis independiente del desarrollo económico del país, de las tendencias u obstáculos que enfrentan el acomodo estructural e institucional impuesto por acontecimientos contemporáneos, entre los cuales destacan los de índole externa. En especial, se examinaron las repercusiones del desmoronamiento de los nexos establecidos con los países de Europa Oriental y la antigua Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), así como los avances del programa de estabilización y la naturaleza y alcances de las reformas emprendidas. Al propio tiempo se ha buscado llamar la atención sobre el encadenamiento de las transformaciones comprometidas y de las grandes opciones de la política económica al final de los años noventa.

El estudio comprende tres partes. La primera expone una visión general de los problemas y opciones abiertas a la reorganización económica e institucional de Cuba al inicio del Siglo XXI. Se reseñan, en la segunda parte, los antecedentes históricos e institucionales de mayor relevancia para situar en contexto apropiado la crisis desencadenada en 1989 y las estrategias de acomodo y ajuste implantadas a lo largo de los noventa. También se abordan los principales temas macroeconómicos referidos tanto a la situación y transformación del sector externo, como al proceso de estabilización instaurado en sus aspectos fiscales, monetarios, financieros y del mercado de trabajo. En el análisis se incorporan referencias continuas a las mudanzas que se han venido implantando y se examina su impacto en el comportamiento de la economía. Aquí mismo se discuten aspectos relacionados con el mercado laboral y el sistema cubano de bienestar y previsión social y de las tensiones a que ha sido sometido en los últimos años

Posteriormente, en la tercera parte, se incorporan temas de los sectores productivos: agropecuario —incluyendo la agroindustria azucarera—, industria manufacturera y energía. Por último, dada la enorme relevancia del turismo en la economía cubana, en esta segunda edición se incorpora un análisis de su evolución y perspectivas en el contexto de la transformación estructural de la economía cubana. En todos los temas se presta atención especial a los impactos de la crisis, así como a las políticas y ajustes que se vienen instrumentando en busca de una estructura productiva más competitiva. Por último, se presenta un anexo estadístico actualizado a 1998 y un anexo legal, listando las disposiciones más importantes —y cuyo contenido específico se podrá consultar en la página de internet de la CEPAL ([www.cepal.org.mx](http://www.cepal.org.mx)).

Los trabajos de investigación en la elaboración del presente documento contaron con amplio respaldo de especialistas y funcionarios del Ministerio de Economía y Planificación de Cuba, así como de otras oficinas gubernamentales. El grupo nacional de contraparte, presidido por el Viceministro Enrique Martínez, contribuyó a enriquecer la discusión y a identificar los mejores materiales analíticos y estadísticos. Dadas las circunstancias peculiares del país, se enfrentaron dificultades en recopilar algunos indicadores económicos y sociales, pero en términos generales, el acceso a la información fue mucho más rico y consistente. Por otra parte, debido al cambio de sistema de estimación del producto, al dualismo de los mercados y del sistema de precios, o a peculiaridades de la organización institucional e informática de Cuba, los cálculos económicos adolecen de imprecisiones. En todo caso, se buscó sistematizar y evaluar las informaciones socioeconómicas oficiales disponibles, que en algunos rubros se completaron con estimaciones propias. Asimismo, se procuraron corregir las imprecisiones e inconsistencias identificadas de la edición anterior.

La tarea se facilitó considerablemente con las misiones de trabajo y enlace efectuadas a la Isla por José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, y por Rómulo Caballeros, director de la Oficina de México de la propia CEPAL, quien también tuvo a su cargo la dirección ejecutiva del proyecto. La coordinación y supervisión general de los trabajos, así como la selección del enfoque del análisis macroeconómico y la elaboración de la visión global de la economía cubana fueron responsabilidad de David Ibarra. Los trabajos de las secciones o capítulos especializados, si bien apoyados en la primera edición del libro<sup>1</sup>, fueron elaborados por Julio Barañano (mercado laboral y desarrollo social), Françoise Carner (sector turismo), Fernando Cuevas (sector energía), Margarita Flores y Oscar Zamora (sector agropecuario e industria azucarera), Jesús García Molina (transformaciones institucionales y comercio interior), Jorge González del Valle (política monetaria y reforma financiera), Jorge Máttar (reformas e industria manufacturera), Juan Carlos Moreno Brid (finanzas públicas y crecimiento económico y escasez de divisas) y Ricardo Zapata (relaciones económicas externas). El diseño y construcción del banco de datos y del anexo estadístico, dirigidos por Horacio Santamaría, corrió a cargo de Jesús García Molina y Randolph Gilbert.

La Secretaría de la CEPAL deja constancia expresa de su reconocimiento al Ministerio de Economía y Planificación de Cuba y al Gobierno de Suecia. Asimismo, señala que en la realización de este trabajo se contó con la plena disposición de la oficina en La Habana del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El presente documento se pone a disposición de la comunidad iberoamericana en ocasión de la IX Cumbre Iberoamericana celebrada en La Habana, Cuba el 15 y 16 de noviembre de 1999. El estudio será publicado por el Fondo de Cultura Económica, en su colección Economía Latinoamericana, el primer trimestre del año 2000.

---

<sup>1</sup> En la elaboración de la primera edición participaron José Alberro, Julio Barañano, Heber Camelo, Fernando Cuevas, Hubert Escaith, Alberto Fracchia, Jesús García Molina, Randolph Gilbert, David Ibarra, Jorge Máttar, Gert Rosenthal, Horacio Santamaría, Andras Uthoff y, encomendado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Eduardo Valenzuela.

## PRIMERA PARTE

### VISIÓN GLOBAL DE LA ECONOMÍA CUBANA

El proceso de 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.

La terminación de la Guerra Fría y la disolución del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) trastocaron de golpe las circunstancias políticas externas y el patrón de desarrollo de Cuba. A diferencia de la historia de los países de Europa Oriental o de la antigua Unión Soviética, los cambios no se sustentaron en procesos internos largamente larvados en el campo económico o político, sino que se impusieron por el impacto principal de factores exógenos.

Luego de superar los trastornos de su 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 (1972) 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 1972-1985<sup>1</sup> y el florecimiento de una sociedad igualitaria, si se la compara con la situación de la enorme mayoría de los países latinoamericanos y caribeños. Sin embargo, también hubo desventajas que se advierten en la incorporación de tecnologías atrasadas y dispendiosas de energía, en el descuido de los equilibrios fiscales, en el alejamiento de los mercados foráneos y en la separación funcional de las corrientes más dinámicas del comercio internacional o en el lento desarrollo de las capacidades competitivas.

---

<sup>1</sup> 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, ambos de origen externo. Luego el estancamiento de la economía se prolongó hasta 1989 para dar entrada a los años de crisis.

## A. EL PERÍODO ESPECIAL<sup>2</sup>

A fines de los años ochenta, la abrupta 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 recrudecimiento del embargo estadounidense<sup>3</sup> y la marginación de los mercados financieros. Pero, a diferencia de lo ocurrido en Europa Oriental, en Cuba no se produjeron resistencias políticas generalizadas que impugnaran lo esencial del modelo socialista. Aun así, fue preciso remodelar el sistema económico y parte de las instituciones que conformaban el modelo anterior de desarrollo. Al mismo tiempo, se han alterado a fondo varias circunstancias que dieron sustento en el pasado a una activa política exterior de alcance, incluso, transcontinental.

Cuba está, entonces, inmersa en una profunda transición económica e institucional que sólo se afianzará gradualmente en períodos prolongados y de la que no escapan otros aspectos de su vida social.<sup>4</sup>

Como es común en los países de organización socialista, la economía cubana había experimentado ciclos recurrentes de distinta naturaleza. Unos, relacionados con los intentos de reforma y contrarreforma, esto es, con cambios de envergadura en las orientaciones de la política económica. Otros, asociados a la microeconomía, al modo en que sectores y empresas ascienden o descienden en las prelacións de los programas nacionales. Y los terceros, determinados por el comportamiento funcional de las empresas, cuya supervivencia y estatus no dependen exclusivamente de los resultados financieros, sino de los volúmenes producidos o de su ubicación en la jerarquía burocrática. Estas últimas circunstancias crean propensiones a la sobreinversión, a la multiplicación de demandas de recursos, es decir, tienden a gestar demandas exageradas de maquinaria y equipo, insumos y mano de obra, que permea a las economías socialistas y que se expresa con matices propios en el caso cubano.

Los fenómenos cíclicos descritos resultan cualitativamente distintos a los que suelen aquejar a los sistemas productivos de mercado. En efecto, entre 1959 y 1989, y no obstante ineficiencias en la asignación de recursos o de gestión empresarial, Cuba fue ajena a las fases de depresión o recuperación, a las fluctuaciones externas o a las ocasionadas por insuficiencia de demanda y multiplicación de la desocupación de mano de obra, que de manera típica se reproducen en las naciones del Mundo Occidental. Garantía de empleo pleno, mecanización de labores agrícolas y trabajos manuales, alargamiento de los ciclos de escolaridad, baja prelación a

---

<sup>2</sup> Se denomina período especial a la fase de emergencia económica subsecuente a la ruptura de los vínculos con el CAME.

<sup>3</sup> Véase ONU (1995), Resolución 50/10.

<sup>4</sup> El término transición no implica aquí la transformación de un régimen socialista a otro capitalista, sino el camino que se elija y los tiempos que tome acomodar economía y sociedad a un entorno foráneo sustancialmente alterado respecto de la experiencia anterior. No se prejuzga sobre el destino final del proceso de reformas; más bien, como se examina más adelante, hay opciones abiertas sobre las que habrá necesidad de pronunciarse.

los indicadores de productividad y a los mecanismos de comercialización, son fenómenos de distinto signo que se combinan para imprimir características propias al sistema económico cubano.

Ya en la década de los noventa se alteran de raíz los comportamientos aludidos. Desde el arranque del llamado "período especial" surge una crisis singular, caracterizada, por un lado, por insuficiencia de demanda (externa) con desocupación de hombres e instalaciones, y por otro, por el extremo racionamiento de la oferta de insumos esenciales (divisas, energéticos, alimentos) que deja semiparalizada a parte del aparato productivo. Escasez generalizada y cierre de mercados exportadores reducen el ámbito de acción y la capacidad reguladora de la planeación central. Ello obliga a cambiar, a ir más allá, a desplegar esfuerzos dirigidos a la integración de nuevos consensos sociales sobre los cuales asentar las políticas de ajuste, adaptación y transformación estructural. Ciertamente, la sociedad civil gana autonomía —que se refuerza en los hechos por las actividades económicas que emergen fuera del ámbito estatal— y el gobierno gana en legitimar acciones que de otra suerte crearían brechas acaso inmanejables de desesperanza o ingobernabilidad.

En tales circunstancias, no es de extrañar el surgimiento de temas nuevos en el debate interno. Nuevos en el sentido de que reflejan el cambio de circunstancias y de preocupaciones. ¿Cuáles han de ser las fronteras saludables entre lo público y lo privado? ¿De qué modo acercar participación política, justicia social y libertad económica? ¿En qué forma hacer compatibles eficiencia y equidad distributiva? ¿Cómo lograr esos equilibrios dinámicos en medio de una crisis económica de una profundidad inusitada?

En el corto plazo, los costos han sido muy elevados. La crisis arranca de desequilibrios masivos en la balanza de pagos, en buena parte de nuevo cuño y también ocultos en las singularidades de los arreglos externos anteriores. Entre 1989 y 1993 el producto se contrajo alrededor del 32%; resultados ineludibles fueron la escalada de precios, las filas de consumidores y el desabasto en el mercado de bienes finales o la acumulación de excedentes líquidos. Asimismo, en las transacciones entre empresas, la escasez de la oferta de divisas determinó una merma considerable de la producción e incluso de las exportaciones (por falta de insumos foráneos). A ello se sumaron las medidas de política económica —sobre todo a partir de 1993— diseñadas con el propósito de restablecer recesivamente, como única vía accesible, los equilibrios macroeconómicos y de iniciar el ajuste estructural, si bien con diferencias de contenido y resultados sociales con respecto a políticas similares aplicadas en economías de mercado.

La magnitud del *shock* económico ha sido comparable al registrado en Europa Oriental o en la antigua Unión Soviética, aunque sus características específicas difieran sustancialmente. El desempleo y el subempleo subieron y, en términos reales, descendieron el ingreso y el consumo medio de las familias, poniendo en tensión a todas las redes de protección social. Sin embargo, a diferencia de procesos análogos en otras latitudes, se procuró distribuir de modo equitativo las cargas de la crisis y de los acomodos subsecuentes. Aun así, los sacrificios de la población han resultado mayúsculos, sin que se pueda considerar que dicho proceso se haya finiquitado por entero.

La política de estabilización instaurada con plena fuerza alrededor de 1993 ha resultado en gran medida exitosa, a juzgar por las menores presiones inflacionarias en los mercados de bienes de consumo —debido a la mayor oferta asequible—, la reducción parcial de los excedentes monetarios, la corrección de los déficits en las finanzas públicas y de la balanza de pagos, o la evolución del tipo de cambio paralelo. Los riesgos de la hiperinflación se han hecho a un lado, y la economía inicia, con debilidades marcadas, cierta recuperación en los niveles de actividad productiva.

## B. LA TRANSICIÓN ESTRUCTURAL E INSTITUCIONAL

Con todo, la transformación de las estructuras productivas e institucionales, y la identificación de las nuevas formas de inserción productiva en la economía internacional son tareas que se han emprendido poco a poco en condiciones singularmente desfavorables. Dada la vigencia de múltiples restricciones internas a la oferta, la alta dependencia de las importaciones y el escaso acceso a financiamiento en divisas, la recuperación enfrenta un techo bajo de crecimiento antes de dar comienzo a los ciclos macroeconómicos de desestabilización por la vía de la balanza de pagos. En este punto, el estrangulamiento externo y la acumulación de necesidades insatisfechas de importación se convierten, a poco andar, en mecanismos renovadores del alza de precios y de la insuficiencia de divisas, sobre todo por la falta de acceso al ahorro internacional. Mientras no se atenúe dicho estrangulamiento la tasa de desarrollo teóricamente sostenible podría no exceder del 3%. Es decir, habría que combinar un intenso esfuerzo de acrecentamiento de las exportaciones con una sustitución eficiente de las importaciones (Véase el anexo al Capítulo IV de la Segunda Parte).

Sin duda, el énfasis de la política de cambio estructural puesto en la penetración y consolidación de los mercados de Occidente reconoce avances notorios, aun cuando no se logra todavía la recuperación plena de la capacidad para importar. Además, la relación del intercambio difícilmente volverá a los niveles artificialmente favorables de la década de los ochenta. Las ventas reales al exterior crecieron a razón de 10% entre 1993 y 1998 (16% anual a precios corrientes), pero la evolución conjunta de los índices de precios de exportaciones e importaciones registraba todavía en 1998 un deterioro cercano al 30% con respecto a 1989.<sup>5</sup>

La reconstrucción de los vínculos con el exterior se ha fincado en la vuelta a la senda de la especialización, en parte consolidada y en parte abandonada durante el período de vinculaciones con el CAME. La restricción del sector externo ha exigido dar prioridad inmediata a los rubros donde existen capacidades excedentarias y conocimiento de la actividad. Al respecto, destaca la recuperación de las exportaciones de níquel y de las corrientes del turismo. Pero todavía habría mucho que hacer, en particular para recobrar la producción azucarera, por su impacto doble y directo en la capacidad para importar y en la actividad del conjunto de la economía. Por razones

---

<sup>5</sup> Cabe recordar que los arreglos con el CAME entrañaban el uso de cotizaciones distintas a las de mercado, que subvencionaban la relación cubana del intercambio y creaban estabilidad de precios por períodos largos.



análogas evidentes, habría que reforzar aún más las articulaciones entre el sector exportador y el suministro de insumos nacionales en condiciones internacionales de competitividad. Más adelante podrían abordarse con intensidad semejante acciones encaminadas al desarrollo de nuevos nichos en el comercio internacional y al ensanchamiento del mercado interno, en primer lugar sobre la base de la sustitución eficiente de alimentos.

Hay aquí costos a cubrir que se relacionan con la segmentación de la economía cubana, forzada por la profundidad misma de la crisis. Dado que el re acceso al crecimiento con estabilidad y aun la misma fuerza exportadora están determinados por la capacidad de importar del país, habrá que seguir asignando con disciplina las escasas disponibilidades de divisas al propio sector exportador y a la adquisición de insumos esenciales, mientras se lucha por ganar acceso a algunos segmentos del mercado internacional de capitales.<sup>6</sup> Se trata de políticas modernizadoras adaptativas, dirigidas a remodelar el sector externo, que han debido dejar parcial y transitoriamente de lado a la producción destinada al consumo nacional.

Ahora bien, esos esfuerzos iniciales de reordenamiento económico hacen indispensable emprender reformas institucionales de primera magnitud, ante normas, regulaciones o formas de organización y conducción económicas que obstaculizan la satisfacción de los nuevos objetivos o la implantación de nuevos mecanismos de manejo macro y microeconómico por el cambio de circunstancias en que se desenvuelve el país.

Así, la necesidad de disponer de fuentes estables de financiamiento externo ha llevado a promover y liberalizar el régimen de inversión extranjera, es decir, a modificar el régimen jurídico de la propiedad. Por otro lado, el monopolio estatal del comercio exterior resultó operativamente inapropiado en cuanto a proveer de la flexibilidad indispensable a la competencia en los mercados de Occidente. En tal función, se descentralizan operaciones, se permite la multiplicación o se acrecienta la autonomía de empresas estatales y privadas vinculadas a las operaciones con el exterior. Eso mismo genera nuevas necesidades de servicios que conducen a establecer bancos, agencias financieras y otras actividades complementarias del intercambio con los nuevos mercados.

Al mismo tiempo, el imperativo de enjugar los déficit públicos y el de adaptar la organización institucional a las circunstancias emergentes lleva de la mano a la implantación de otro cuerpo de reformas igualmente trascendentes. La administración pública se adelgaza ex profeso; se entrega 75% de las tierras al manejo de cooperativas y agricultores individuales, se establece el criterio de limitar primero y suprimir luego gradual pero férreamente los subsidios a empresas que no estén en condiciones de competir o de generar ingresos en divisas equivalentes a su gasto en esas monedas, y se impulsa una reforma fiscal de aplicación paulatina que se enfoca a sustituir los impuestos a la circulación y a los excedentes de las empresas públicas por un sistema semejante al que impera en el grueso de los países latinoamericanos (impuestos directos a las empresas y a las personas, tributación sobre las ventas, etc.).

---

<sup>6</sup> En 1998 las importaciones a precios corrientes de bienes y servicios apenas representaron 56% de las de 1989, y las exportaciones, el 70%. El financiamiento foráneo sintetizado en la cuenta de capital se redujo de 4 122 millones de dólares a poco más de 400 millones en el mismo período.

De ese modo, 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 una economía socialista de carácter mixto, donde Estado y mercado se entremezclan en determinar los mecanismos de coordinación de la producción y la asignación de los recursos. Las empresas públicas son con mucho las dominantes y las actividades privadas se caracterizan por su pequeñez y fragilidad. Sin embargo, la proliferación de negocios, en buena medida autónomos o cuasiindependientes de la planeación central clásica (economía emergente), no sólo cobra fuerza sino que se ha constituido en una de las válvulas 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 rigor, no serían inteligibles los progresos en la reconstrucción del sector exportador sin los cambios en la descentralización y autonomía otorgada a las empresas de comercio exterior, sin las modificaciones al régimen de inversión extranjera, o sin la adecuación parcial de los precios internos a los cánones internacionales.

Tampoco sería explicable la dispersión de los costos del ajuste y la generalización de accesos a nuevas fuentes de ingreso sin la adopción de medidas que legalizaran la tenencia de monedas convertibles, la existencia de mercados duales, el trabajo por cuenta propia o las revisiones parciales de salarios. Esos cambios institucionales, a la par de abrir fuentes de ingreso o de beneficios a sectores que habrían resultado particularmente dañados por la crisis, han servido de estímulo a la producción de nuevas actividades y de vehículo al surgimiento del talento empresarial. Contrariamente a lo que viene ocurriendo en América Latina, la liberalización de mercados en un entorno social solidario ha servido para mitigar algunos sesgos regresivos en la distribución de los costos del ajuste en Cuba.

En más de un sentido, las apremiantes circunstancias externas hicieron imperativo remover muchos obstáculos funcionales que han solido entorpecer y hasta revertir el proceso de reformas en otros países socialistas. Por razones insoslayables, la disciplina impuesta en la asignación de las escasas divisas ha roto la laxitud del financiamiento externo blando que prevaleció por décadas. Más aún, eso mismo eliminó en alto grado las prácticas internas que llevaban a la acumulación excesiva de inventarios o al paternalismo financiero con empresas públicas ineficientes. A partir de 1993-1994, las empresas han debido estar especialmente atentas a consideraciones de acceso y costo de las divisas, como también a prescindir de subsidios, so pena de verse obligadas a cerrar o a reducir actividades.<sup>7</sup>

En Cuba la producción no se interrumpe por falta de demanda final —como ocurre en economías de mercado—, pero hoy se detiene a escala microeconómica si la captación y uso de las divisas es deficitaria (Tardes, 1986). De ese modo, se borran las resistencias burocráticas usuales y se alienta una mayor eficiencia modernizadora de la economía. Sin embargo, pese a las

---

<sup>7</sup> Hay empresas que han debido cerrar sus puertas (por ejemplo, la explotación minera de "Matahambre", en Pinar del Río, y parcial o totalmente varios ingenios azucareros). De la misma manera, hay muchas empresas semiparalizadas o en proceso de redimensionamiento.

bondades de corto plazo de esos mecanismos —que tienen más en cuenta las realidades y los precios de los mercados internacionales—, todavía se está lejos de suplir los controles directos en la asignación de insumos estratégicos por controles indirectos centrados en los resultados de las empresas o de los mismos ministerios administradores de los sectores productivos. Y también se está lejos de generalizar los valores de la productividad entre los cuadros de la mano de obra o el régimen de estímulos a la eficiencia.

A cuatro años de iniciado, el programa de redimensionamiento empresarial presenta resultados alentadores en algunas ramas, como la industria básica, la metalmecánica y la ligera. En numerosas empresas se ha logrado consolidar tamaños de planta menores, más acordes con las exigencias de la demanda; la utilización de la capacidad se ha racionalizado; se han creado empresas de servicios diversos —antes integrados en las propias empresas manufactureras— que permiten a éstas dedicarse cabalmente a su actividad principal y a aquéllas especializarse en la provisión de servicios con ganancias en reducir costos y ganar eficiencia; en donde anteriormente se asentaba una enorme fábrica, hoy conviven diferentes tipos de plantas, beneficiándose de la dotación de servicios especializados; los indicadores de eficiencia energética también han mejorado gracias a la racionalización industrial. Con el programa de redimensionamiento, el número de empresas con más de 1 000 trabajadores se ha reducido a un tercio y el de aquéllas con menos de 200 ocupados se ha duplicado.

Quiérase o no, una característica viva del período cubano de reforma es la convivencia —por necesidad tensionada— de formas de coordinación económica centralizada y de mecanismos nacientes de coordinación por la vía de relaciones de mercado. Plan y mercado constituyen una dualidad que ya se manifiesta en más y más ámbitos de la economía, comenzando por el monetario y cambiario. Hay aquí un desafío fundamental.

Durante el período de transición, la cuestión estriba en lograr que la planeación y la liberación de los mercados corrijan o compensen entre sí sus sesgos más inconvenientes, hasta crear un equilibrio viable entre eficiencia e igualdad, entre estabilidad y crecimiento. No se trata sólo de ceder funciones al mercado o de cambiar los estilos de la planeación, sino de erradicar prácticas asociadas al financiamiento blando de las empresas, a la selección de inversiones o tecnologías con criterios burocráticos, mientras se busca sistemáticamente ensanchar el ámbito disciplinario de la competencia interna e implantar la lógica de la eficiencia.

Dadas sus dimensiones y especialización internacionales, la reconstrucción de la economía cubana difícilmente podría aislarse, como en el pasado, de las fuerzas de mercados foráneos intensamente competidos en donde ya se encuentra inmersa. La eficiencia y la excelencia tecnológica tendrán que constituir *a fortiori* los criterios rectores de los programas futuros de reconversión de la producción y de los proyectos de formación de capital. Como se dijo, las ventajas comparativas ya afianzadas (azúcar, níquel, turismo) todavía son insuficientes —pese a logros nada triviales— para traducirse en ímpetu general al empleo y la producción de toda la economía. Habrá que ensanchar la capacidad exportadora, fortalecer con alta prelación las articulaciones interindustriales en la sustitución de importaciones y acercar paulatinamente la estructura de los precios relativos a la que rige en la economía internacional. En esto, un escollo innegable nace de la política estadounidense de aislamiento al régimen gubernamental cubano.

Valga aquí una digresión sobre otras experiencias. Desde Coase<sup>8</sup> hay abundantes contribuciones teóricas sobre los derechos de propiedad como institución básica del mercado. Hasta hace poco, la visión dominante en el mundo anglosajón recomendaba a los países en transición crear un sistema legal que sin ambigüedades y con rapidez especificara los derechos de propiedad y contratación, los protegiera e hiciera respetar. Satisfechas esas condiciones de separación de los poderes económicos y políticos, emergerían los mercados y las negociaciones entre agentes privados llevarían a resultados eficientes en sentido paretiano. Junto con complejos factores políticos, ese planteamiento está detrás de la fiebre de privatizaciones, apertura externa de las economías y retirada del intervencionismo estatal en muchos de los antiguos países socialistas. Se trató de hacer de la creación de mercados y del desplazamiento del intervencionismo planificador, el eje dominante del proceso de transición.

Sin descalificar el aserto de que el mercado comprende un conjunto de instituciones, entre las que sobresalen los derechos de propiedad, han surgido críticas en el plano teórico y en el del manejo pragmático de las políticas de cambio de la fase transicional.

En el terreno de la pragmática política, el apremio de los cambios ha favorecido en varios países (Polonia, Rumania, Eslovenia, Federación Rusa) el control privilegiado de las empresas por parte de los antiguos dirigentes y trabajadores, con pérdida de competitividad en los procesos de privatización y luego con la gestación de resistencias al ajuste modernizador de las propias empresas. También las privatizaciones han dado lugar a concentraciones excesivas de la propiedad (República Checa) y al resentimiento de la población marginada.

En otros casos, el uso de los nuevos sistemas legales de protección a los derechos de propiedad ha sido lento y costoso. Además, con frecuencia los planteamientos gubernamentales no resultan creíbles, o los agentes productivos temen la reversibilidad de los cambios, como lo atestigua el hecho de que los flujos de inversión extranjera directa no hayan satisfecho por lo general las expectativas de los reformadores. Como lo ejemplifican esos y otros problemas prácticos, la transferencia de funciones al mercado suele tomar más tiempo del esperado así como estar plagada de desequilibrios e ineficiencias, y en caso de hacerse de manera apresurada, puede arrojar enormes costos sociales.

En cuanto a los aspectos teóricos, se sostiene que en las economías en transición, más que la eficiencia estática en la asignación de los recursos, importa la eficiencia asociada a la innovación, al crecimiento, a la transformación institucional ordenada. Las mudanzas formales en los ordenamientos jurídicos pueden realizarse con rapidez, pero su observancia, y sobre todo la de las normas informales que determinan la cultura, la ética y la visión de los negocios, se crean o asientan mucho más pausadamente, y son las que en última instancia hacen operativas y legitiman a las primeras.

En otra vertiente, se ha puesto en tela de juicio la dicotomía excluyente entre propiedad estatal y propiedad privada, y se afirma que el cambio en los regímenes en vez de ir de un extremo al otro, puede arrojar combinaciones mixtas donde convivan ambas formas y aun pueden

---

<sup>8</sup> Véanse Coase (1960), pág.144; Sachs (1992), págs.3-11; Rapaczynski (1996), págs. 87-103; Demsetz (1967), págs. 347-359.

no quedar perfectamente delineados los mismos derechos de propiedad. En Hungría las fronteras económicas entre Estado y mercado son brumosas; en China ni los derechos de propiedad ni los de contratación son nítidos y, sin embargo, la tasa de crecimiento de la economía ha sido extraordinaria y la inversión extranjera ha sido quizás la más dinámica de los países emergentes. En un sentido ligeramente distinto, podría afirmarse con Stiglitz la posibilidad de seguir una ruta más efectiva de desarrollo, centrándose primero en el perfeccionamiento del régimen de competencia, dejando los procesos de privatización para después. Esa ha sido la ruta de China, que contrasta con las distorsiones y problemas de muchas economías exsocialistas que comenzaron por impulsar las privatizaciones sin que se hubiesen despejado los problemas del desarrollo, la competencia y la competitividad (véase Stiglitz, 1998).

El debate doctrinario no está resuelto pero todo indica la inconveniencia de abrazar metas determinísticas, sobre todo en la fase inicial de la transformación cuando los antecedentes históricos y las constelaciones institucionales exigen procesos de cambio distintos de país a país.

Tampoco es posible teorizar con certeza sobre las complejas y necesarias relaciones entre la reforma económica y la reforma política. Algunos tratadistas (Sachs y Woo, 1994, págs 271-275 y Woo, 1994, págs 276-308) sostienen que las mudanzas políticas deben anteceder a la política transformadora de lo económico, a fin de vencer las resistencias de la vieja élite de poder. Otros, en cambio (Aoki, 1995, págs 330-353, Bowles y Dong, 1994, págs 49-76) defienden un punto de vista divergente a la luz de que, en ausencia de movimientos revolucionarios radicales, corresponde al viejo Estado asumir la responsabilidad decisiva en el impulso de las metamorfosis sociales, aunque éstas hayan de restarle a la postre poder y legitimidad. La experiencia histórica no permite dilucidar el problema por la proximidad de los experimentos recientes: en China avanza la reforma económica sin mayores cambios políticos, mientras que en Europa Oriental ambos procesos han ido de la mano, pero subordinando lo económico a lo político. Con todo, aún es complicado señalar el mejor o el más seguro de los senderos.

En resumen, lo que podría afirmarse con alguna certeza es que la historia, las instituciones y las circunstancias específicas de cada caso cuentan para perfilar las soluciones más aptas. Y también que de ellas depende el ritmo asequible de las transformaciones.<sup>9</sup> No es prudente intentar la búsqueda de escenarios finales predeterminados, rígidos, sino dejar libre la evolución innovadora, flexible, abierta de las diferentes sociedades.

---

<sup>9</sup> Cabe advertir, además, que el estilo de las mudanzas político-económicas depende de los objetivos que persiga cada sociedad y de su grado de autonomía. En China, la reforma se orientó a promover el crecimiento con estabilidad como meta primaria; en Europa Oriental —con variantes— las prelaaciones fueron otras: se intentaba transformar el régimen político, asentándolo en la creación de mercados, como medio de separar la esfera económica de los poderes gubernamentales. En el primer caso, los cambios han sido exitosos a juzgar por el intensísimo ritmo de crecimiento económico de las últimas dos décadas; en el segundo, la evolución de la economía ha sido menos favorable, pero son innegables los progresos en afianzar regímenes próximos a los cánones democráticos de Occidente: multipartidismo y gobiernos electos por sufragio popular.

### C. LA SEGUNDA ECONOMÍA<sup>10</sup>

Como se dijo, las reformas emprendidas en Cuba han reducido el radio de acción de los controles planificados tradicionales y han dado lugar a cambios en las instituciones jurídicas que comienzan a perfilar modos de organización funcionales a las nuevas circunstancias. 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 favorecerse la inversión extranjera, 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 —incluyendo al sector estatal— directo e indirecto. En términos productivos, la liberalización de actividades ha alentado de manera incuestionable, aunque con distintos resultados, a la producción y ha sido socialmente benéfica por cuanto tiende a diversificar las fuentes de ingreso y a suavizar 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, a veces enfrenta dificultades para abordar con éxito las exigencias del desarrollo intensivo, sobre todo en economías de tamaño pequeño.<sup>11</sup> De aquí el surgimiento en Cuba de la llamada "planeación estratégica" que tiende a hacerse cargo de esos problemas. (Véase el capítulo I de la Segunda Parte.)

Así lo demanda no sólo el logro de una inserción exitosa en los mercados mundiales, sino también la abolición de dispendios insostenibles y la sana utilización —en sentido económico y social— de la fuerza de trabajo, abundante en mano de obra educada. Hay en esto una ventaja comparativa importantísima, una veta de crecimiento en riesgo de perderse por la insuficiencia de la demanda estatal de empleos de las distintas especialidades, por los acomodos de la fuerza de trabajo hacia actividades primarias o simplemente por los excesos regulatorios de una transición económica compleja. Obsérvese, además, que en el período anterior de crecimiento se redujeron en extremo los excedentes de mano de obra agrícola —mientras que se acrecentaron las resistencias del personal entrenado a regresar a trabajos primarios—, como lo atestigua el alto

---

<sup>10</sup> Jorge Pérez López usa el término de "segunda economía" con una connotación diferente a la que se da aquí. Véase Pérez-López (1995).

<sup>11</sup> Tales son al menos las experiencias de casos recogidas en Europa Oriental y en la propia Unión Soviética (Kornai, 1980).

grado de mecanización de buena parte de las faenas rurales.<sup>12</sup> Asimismo, la ocupación en trabajos por cuenta propia absorbe ya alrededor del 3% de la población económicamente activa, sin contar a quienes lo hacen por tiempo parcial o de manera informal, ni a los empleados en los sectores descentralizados del comercio exterior.

El numeroso y complejo paquete de reformas no ha estado exento de riesgos y hasta de costos importantes. Tómese el caso de los cambios en la propiedad y en la gestión administrativa del sector agropecuario. Un quinquenio después de haberse instrumentado, apenas se observan los primeros resultados en la renovación de la producción cañera y en la del sector cooperativo, pero subsisten rezagos en la oferta pecuaria y avances limitados en la organización de los servicios de apoyo a la agricultura.

Sin embargo, los mecanismos de propagación de los ingresos y de los estímulos a la oferta de la segunda economía son muy variados: los agricultores colocan en los mercados libres, a precios elevados, sus excedentes sobre las cuotas obligatorias; las empresas con capital extranjero y las 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;<sup>13</sup> las empresas y cooperativas comercian con las tiendas de recuperación de divisas, y acrecientan así 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 nacionales abastecedoras de materias primas, equipos o servicios a los exportadores por medio de prefinanciamientos y el cómputo de esas ventas como ingresos en divisas, sin dejar por ello de estar sometidas abiertamente a la concurrencia externa. Se forman así circuitos integradores de fomento a las ventas foráneas y sustitución de importaciones que aumentan la utilización de las capacidades instaladas y de la mano de obra, a la vez que elevan el número de beneficiarios —personas y empresas— del cambio estructural.

En cualquier caso, todo ello marca el inicio de la formación de un segmento social —no dependiente enteramente del Estado— asentada en la segunda economía. Más concretamente, la multiplicación de los actores económicos, el espacio abierto a los derechos de la propiedad privada, y la incorporación de mercados liberalizados crea una dinámica que altera la lógica y las formas de administración macroeconómica, haciendo necesario el uso de regulaciones indirectas, a fin de reducir los costos de transacción y dar solución de continuidad al proceso de reforma, hasta completar la transición institucional en los marcos políticos que se elijan, sean hacia el capitalismo, sea, como lo prefieren las autoridades cubanas, al perfeccionamiento empresarial.

---

<sup>12</sup> Sin duda, se plantea una falla entre las estructuras actuales de la oferta y la demanda del mercado de trabajo, cuya solución positiva supone centrar las estrategias de desarrollo en el uso eficiente de la mano de obra ya disponible. Tampoco están ausentes lagunas en la disponibilidad de cuadros de mano de obra calificada, que se manifiestan ostensiblemente en el subdesarrollo de los servicios —algunos tan importantes como el bancario— o en la administración gerencial y la comercialización.

<sup>13</sup> Más de un millón de trabajadores reciben estímulos pecuniarios, y en especie, conforme a distintos regímenes, orientados a elevar la productividad y los beneficios.

En particular, el nacimiento de actividades privadas y la mayor autonomía de las empresas públicas tornan indispensable remodelar el régimen fiscal y crear el impuesto a la renta o el que recae sobre las ventas, tal como se mencionó antes. Y ello no necesariamente porque uno sea mejor que el otro, sino por exigencias funcionales de la organización productiva naciente.<sup>14</sup>

La Ley del Sistema Tributario promulgada en 1994 marca el inicio de la reforma del sistema tributario cubano, proceso que viene avanzando con lentitud.

En materia de impuestos directos quedaron sujetas a un gravamen del 35% todas las empresas. Poco a poco se vienen incorporando las empresas estatales rentables al nuevo sistema que desplaza parcialmente a los aportes (ganancias, amortización de activos y otras contribuciones de las empresas) del sistema impositivo anterior. Al mismo tiempo, se creó un tributo progresivo a la renta de las personas físicas, del que se exoneró a los salarios y pensiones cubiertos en moneda nacional, a los cooperativistas, esto es, al grueso de los posibles causantes. Asimismo, el régimen de seguridad social tiene un desequilibrio financiero creciente que habrá que corregir. En este aspecto se notan rezagos que en parte son atribuibles a resistencias políticas y al aplazamiento de una reforma integral del sistema salarial.<sup>15</sup>

Por lo que se refiere a los impuestos indirectos, se avanza en reemplazar el gravamen a la circulación de bienes —cubierto exfábrica o a nivel mayorista— por un impuesto a las ventas de corte occidental. En respuesta a los cambios estructurales del sistema productivo de Cuba y la ampliación paulatina de la segunda economía, el sistema tributario ha debido reformarse, ya sea para gravar a los nuevos actores económicos o bien responder a la descentralización autónoma concedida a muchas empresas estatales. En el primer sentido, las contribuciones del sector no estatal de la economía se ha mantenido alrededor del 15% de los ingresos tributarios totales.

Esos mismos imperativos tornan inaplazable impulsar a marchas forzadas el remozamiento del sistema financiero. En 1997 se inicia el proceso de reforma bancaria.<sup>16</sup> A fin de separar las tareas propias de la banca central de las que corresponden al financiamiento comercial, el nuevo Banco Central de Cuba<sup>17</sup> se ha instituido como la autoridad rectora, reguladora y supervisora de las instituciones financieras, con las responsabilidades de emitir la moneda, servir de prestamista de última instancia, buscar la estabilidad monetaria y regular el sistema financiero. El Banco Nacional de Cuba se desprendió de las tareas de banca central para especializarse en el manejo de la deuda foránea y en operaciones de apoyo a las relaciones económicas externas, aunque en principio puede desarrollar todas las operaciones del financiamiento comercial. La antigua estructura territorial del propio Banco Nacional se transfirió al Banco de Crédito y

---

<sup>14</sup> La reforma fiscal no es sólo indispensable por la multiplicación de los agentes económicos, sino también por la necesidad de revitalizar el sistema recaudatorio y de usar los gravámenes con fines redistributivos.

<sup>15</sup> Un paso progresivo en el sentido de imprimir generalidad al impuesto personal a la renta podría consistir en elevar las percepciones brutas para hacer viable el pago del gravamen, sin afectar los salarios netos.

<sup>16</sup> Véanse los Decretos Ley No. 172 y 173 sobre el Banco Central y sobre las Instituciones Financieras no Bancarias de mayo de 1997.

<sup>17</sup> Véase Decreto Ley No. 181, 2 de abril de 1998.



Comercio, que realiza funciones de banca universal en todo el país. De su lado, el Banco Popular de Ahorro, que se dedicaba principalmente a los ahorros y créditos familiares, asumió funciones de banca universal para completar los servicios al sector productivo y generar un clima interno sano de competencia financiera. Por último, comienzan a surgir o consolidarse instituciones financieras especializadas, entre las que destacan las compañías aseguradoras.

Con esas y otras medidas, el sector financiero de Cuba inicia una nueva etapa, donde la creciente autonomía empresarial, la multiplicación de los agentes económicos y la descentralización de decisiones exige una banca capaz de otorgar créditos y recuperarlos, formar clientela y descentralizar operaciones. Así se establecen las bases para luego desarrollar los instrumentos del mercado de capitales, de captación de ahorros de las familias y las empresas, así como los de control indirecto de la actividad económica (tasas de interés, encajes, redescuentos).

La asignación y el manejo del crédito tendrá que abarcar a todos los agentes económicos y evaluarse en términos tanto de la prioridad de las distintas actividades, como de la recuperabilidad de los préstamos y de la bondad intrínseca de los proyectos o de las empresas.

Se trata de una tarea compleja que implica reaprender procedimientos bancarios olvidados, modernizarlos, a la par de inducir disciplina en las empresas, tanto en el manejo de los recursos propios o del crédito cuanto en materia de evaluación económica de proyectos. Esos avances tendrán que complementarse con rigurosas limitaciones al financiamiento de pérdidas por subsidios, y proceden a la depuración de préstamos concedidos con anterioridad o de los saldos entre compañías estatales.

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, y los que han de reemplazarlos no se han implantado o no están consolidados, lo que provoca vacíos institucionales riesgosos. A la vez, hay campos que apenas comienzan a abordarse y que no dejan de ser importantes en la lógica de la remodelación económica emprendida.

Por fortuna, se sucede una cadena de reformas que hasta ahora fortalecen, amplían, el ámbito de la segunda economía o "economía emergente". Ya se comienzan a configurar los derechos básicos de un mercado inmobiliario inicialmente dirigido a facilitar la inversión extranjera en hoteles, tiempos compartidos, departamentos y oficinas en respaldo a procesos intensos de cambio de las relaciones económicas externas. También se observan alteraciones importantes en la estructura parcialmente congelada de los precios y salarios. Las remuneraciones rezagadas en la educación, la salud, la policía, la administración de la justicia, el sistema bancario y otros segmentos de los servidores públicos, se revisaron al alza hasta cubrir el 60% del empleo público. Asimismo, se actualizaron los precios del acopio de actividades agrícolas de primera importancia, como el de la caña de azúcar, carne y leche de vaca, carne de porcino, café y frijoles.

Quizás otra de las medidas más recientes (1998) se inscribe bajo el programa de "perfeccionamiento empresarial".<sup>18</sup>

Dicho régimen se propone satisfacer una serie de metas ambiciosas, en especial, conceder autonomía financiera y de gestión a un nuevo conjunto de empresas vinculadas, principal pero no exclusivamente, con el abasto de bienes de consumo interno; desplazar los controles de la planeación cuantitativa por el escrutinio descentralizado de resultados; establecer vinculaciones orgánicas entre productividad e innovación con los niveles de remuneraciones de trabajadores, técnicos y directivos de las empresas; reforzar los nexos entre distintas reformas emprendidas.

Las empresas que se incorporen al programa de "perfeccionamiento empresarial", junto a la autonomía en el manejo de los recursos materiales, financieros—incluyendo el de divisas— y de la mano de obra, gozarán de una serie de estímulos complementarios: acceso a sistemas de adiestramiento de la fuerza de trabajo; eliminación de sus nóminas de las cargas de los salarios de trabajadores excedentes y libertad plena para organizar y reorganizar a la fuerza de trabajo;<sup>19</sup> disponer de las utilidades después de cubrir impuestos y los aportes por rendimiento de la inversión estatal, sea para flexibilizar los salarios y otorgar estímulos a la fuerza de trabajo, o para formar reservas de reinversión y modernización productiva. Con esto último, una segunda oleada de empresas podrá sustituir con ventaja los controles burocráticos e incorporar a su planta de trabajadores a los alicientes salariales de la segunda economía. La concepción teórica parece correcta, sin embargo, la instrumentación práctica ha tropezado con los escollos propios de reformar los sistemas administrativos de las empresas estatales.

Al efecto, las empresas participantes del "Régimen de Perfeccionamiento" se obligan a cumplir una serie de requisitos y a mantener una recia disciplina productiva. En cuanto a lo primero, tendrán que estar incorporadas al nuevo sistema impositivo (bastante próximo al que rige en el mundo occidental), y sus trabajadores contribuirán con una fracción de sus salarios—entre el 5% y el 7%— al financiamiento de la seguridad social. Por lo demás, el nuevo programa refuerza tanto los intentos anteriores del redimensionamiento de plantas y actividades microeconómicas, como los de expandir los grupos de trabajadores beneficiados con incentivos salariales. Así, se crean amarres con las reformas fiscales, de la seguridad social, de los salarios, de la autonomía financiera, que tienden a fortalecerlas o incluso generar condiciones favorables a nuevos cambios institucionales.

Otra condición importantísima consiste en obligar a las empresas a ser autofinanciables. Los estímulos al trabajo, la productividad o la innovación, habrán de tomarse de las utilidades

---

<sup>18</sup> Véase Bases Generales del Perfeccionamiento Empresarial, anexo al Decreto Ley 187, *Gaceta Oficial* No. 45, 25 de agosto de 1998.

<sup>19</sup> Las nuevas normas prevén varios tipos de contrato de trabajo: por tiempo indeterminado, por obra determinada y a domicilio.

generadas. Es decir, la libertad de cubrir prestaciones o remuneraciones adicionales, o reinvertir en la propia empresa, quedan sujetas a la obtención de márgenes suficientes de utilidad.<sup>20</sup>

En cuanto a la disciplina productiva, las empresas del nuevo sistema se obligan a presentar un diagnóstico de situación, planes anuales, controles de calidad, indicadores de productividad, registros contables al día y propuestas de reparto de utilidades.<sup>21</sup>

En suma, el programa de "perfeccionamiento empresarial" podría convertirse en una herramienta útil en la modernización de las empresas estatales cubanas, siempre y cuando se rompa con serias inercias burocráticas y se supere la fase inicial de instrumentación. En buena medida, el éxito de la iniciativa dependerá de que los valores de la productividad y las metas de eficiencia las hagan suyas no sólo los cuadros directivos, sino también los mismos trabajadores y las estructuras organizativas de los ministerios. Por otro lado, habría que formar constelaciones empresariales con nexos hacia atrás y hacia adelante que llevaran los beneficios del programa empresarial a formar encadenamientos industriales eficientes.

No termina ahí la historia de la reforma institucional; junto a la reconstrucción del sistema productivo, fiscal y financiero —para mencionar otro caso—, se justifica revisar la eficiencia y la sustentabilidad del sistema de bienestar social. En modo alguno sería aconsejable desmantelarlo, por cuanto es uno de los logros más significativos de las últimas décadas. Por otra parte, desde la óptica del régimen político establecido, se trata de una fuente fundamental de legitimidad.<sup>22</sup> Pero eso no debiera impedir retoques o adaptaciones. La madurez demográfica del país, unida a la desusada proporción de pensionistas y a los fenómenos de la desocupación, obligan a realizar ajustes a los tipos y alcances de las coberturas de las redes de seguridad social y a las fórmulas de financiamiento. Asimismo, la necesidad de elevar el ahorro nacional y de darle permanencia aconseja alterar o flexibilizar el régimen de pensiones, crear reservas y permitir contribuciones individuales o adicionales que además reducirían los excedentes de liquidez. Aunque algo se podría avanzar con el régimen descrito de "perfeccionamiento empresarial", se requieren más acciones para adaptar el sistema a las nuevas circunstancias.

Asimismo, es conveniente abordar otros frentes interrelacionados. De un lado, se impone cerrar las brechas creadas por la convivencia de varios sistemas de valuación de las transacciones económicas. Parecería aconsejable que poco a poco se comenzaran a fusionar los sistemas de

---

<sup>20</sup> En caso de incumplimiento de los programas anuales, las remuneraciones a la planta de trabajadores se reducirán a razón del 1% por cada por ciento de incumplimiento. Más aún, el presupuesto público no financiaría las pérdidas excepto que en el supuesto probado de que éstas no sean imputables al manejo de la empresa.

<sup>21</sup> La evaluación de los resultados anuales constituye el principal mecanismo de supervisión de esas empresas. Hay, sin embargo, otros relacionados con la fijación del porcentaje por rendimiento de las inversiones estatales —que ha de deducirse de las ganancias—, así como la aprobación del reparto anual de las utilidades.

<sup>22</sup> El gobierno cubano ha manifestado su disposición a defender firmemente las conquistas sociales. Fidel Castro ha señalado reiteradamente la idea de sostener la justicia social como una cuestión irrenunciable (Castro, 1993 y Castro, 1996).

precios y se tomaran más realistas las tasas de cambio porque pronto serán mayores las distorsiones económicas que los beneficios inmediatos generan.

El proceso de dolarización ha avanzado considerablemente en el mercado de bienes de consumo. Ya sea en las "tiendas de recuperación de divisas" o en los mercados libres de productos agrícolas e industriales —que operan en pesos—, las transacciones toman como punto de referencia el tipo oficializado del dólar. En contraste, la lista de productos en las libretas de racionamiento, cubiertos en pesos cubanos, se ha reducido en número y cantidad. Por consiguiente, una proporción creciente de los bienes de consumo se compran y venden a precios cada vez más cercanos a los internacionales.

De otra parte, el acrecentamiento del número de trabajadores beneficiados con estímulos económicos o mediante revisiones salariales, prepara el terreno para acercar los sistemas duales de precios sin causar mayores efectos distributivos. En cierto sentido, el tipo de cambio oficial constituye cada vez más un sistema de cuenta para valuar en esencia las transacciones entre empresas públicas y las relativas a los bienes de producción (inversión).<sup>23</sup> En síntesis, los avances graduales en modificar los precios al consumo y liberalizar las remuneraciones a los trabajadores, reducirían los efectos inflacionarios y de otro tipo de la unificación de los precios y de la adopción de un régimen cambiario más realista.<sup>24</sup>

Asimismo, habrá que atacar más enérgicamente los excedentes de liquidez (el *monetary overhang* alcanza cifras cercanas al 40% del producto.). En conjunto, aparte de que se siga procurando ampliar la oferta de bienes de consumo, sería recomendable instrumentar las trascendentes reformas que van desde aproximar con alguna rapidez la valuación de las transacciones de las empresas gubernamentales a los precios internacionales, generalizar la reforma salarial, hasta comenzar a crear mercados inmobiliarios o de bienes de consumo duradero que den salida a la masa de liquidez acumulada en el sistema bancario y apuntalen la política de fomento a la inversión (el uso productivo del ahorro interno y la atracción de capitales del exterior).

Por otra parte, la senda de 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

---

<sup>23</sup> En esencia, la modificación del tipo de cambio poco afectaría a las empresas que ya han equilibrado su presupuesto de divisas, conforme a la norma en vigor.

<sup>24</sup> La revisión de la tasa cambiaria produciría efectos distributivos de distinto signo. Valga destacar en primer término el acrecentamiento en las recaudaciones del Impuesto a la Circulación, en caso de mantenerse las tasas en vigor. De otro lado, habría que aumentar el subsidio nominal a los consumos de la libreta de racionamiento. Por último, habría que otorgar algunas compensaciones a los posibles grupos perdedores (empleados del sector central del gobierno, jubilados, etc.) que contribuirían a hacer avanzar la indispensable reforma salarial. En conjunto, el costo fiscal de la reorientación de la política cambiaria acaso no resultase excesivo, sobre todo ante las ventajas de la racionalización subsecuente en la eficiencia de la asignación de los recursos.

surgimiento de estallidos sociales, expresados en mercados negros y corrupción generalizada.<sup>25</sup> Así lo atestiguan las 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.

#### D. MIRANDO AL FUTURO

Es evidente que 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 e impulso a la segunda economía, se han constituido en vía parcial de escape a los efectos productivos y distributivos más nocivos de la crisis. Aun así, los estándares de vida han declinado y flaquea la producción destinada al mercado interno, que no alcanza a absorber por entero la demanda de la población. Todavía más, cubrir los costos del paro de empresas y trabajadores y sostener los subsidios al consumo reducirían en términos dinámicos la formación pública de capital, cuando más apremiantes resultan la reconversión tecnológica y la solución de fallas estructurales que limitan los ritmos asequibles de crecimiento sostenido. Aquí también juega un papel restrictivo singular la falta de ahorro externo para aliviar las tensiones de la transición. No sólo factores económicos, sino también políticos externos han incidido en incrementar el riesgo país, que se expresa en altísimas tasas de interés de corto plazo, encarecimiento de los servicios de transporte, seguros y precios de las importaciones.

Desde una perspectiva sociopolítica, tampoco podría pasarse por alto que proporciones todavía significativas de profesionales, empleados gubernamentales y de trabajadores no tienen acceso a los ingresos suplementarios o primarios de la segunda economía,<sup>26</sup> y que ello crea dislocaciones que son o serán fuente de tensiones de variada intensidad.

Resuelta la fase estabilizadora del "período especial", las circunstancias anotadas plantean 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 podrían llevar a imprimir mayor velocidad al crecimiento, y así se

---

<sup>25</sup> Como fue señalado, los mercados agrícolas liberalizados, así como los servicios gastronómicos de los llamados "paladares" o de muchas otras actividades por cuenta propia debidamente reguladas, alientan la producción y el empleo y, por la vía de la competencia, estimulan el abatimiento general de los costos. Por otro lado, acaso puedan generar beneficios comparativamente exagerados o desalentar el trabajo de las empresas estatales. En consecuencia, en vez de combatir esos fenómenos espontáneos habría que buscar soluciones, como la fiscal, que permitieron limar razonablemente los inconvenientes aludidos y proveer de recursos adicionales al fisco.

<sup>26</sup> Según Carlos Lage, se han comprometido esfuerzos a fin de ampliar los grupos de trabajadores que reciben estímulos a la producción o la productividad. Entre otros, el programa de "perfeccionamiento empresarial" se encamina precisamente a esos propósitos, así como la revisión salarial en algunos segmentos de los servicios estatales (educación y salud, en particular).

enfrentaría el riesgo de sobrecalentar la economía, como ocurrió en 1996, y se revertirían los avances estabilizadores.

En el terreno mucho más de fondo de la política de corte estructural, 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.<sup>27</sup> Luego, 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 la segunda economía, a fin de ensanchar la capacidad compensatoria del sector modernizado de la producción. Desde luego, 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.

Antes que hacer retroceder al Estado Benefactor y repetir en otra escala la larga historia europea de las conquistas sociales a partir de la Revolución Industrial Inglesa, la nueva etapa de desarrollo en Cuba podría iniciarse asentada en las ventajas de una distribución pareja de los ingresos, como ha ocurrido exitosamente —dentro de una constelación distinta de circunstancias— en muchos países surgidos de la industrialización (Voguel, 1991).

Asimismo, habrá que comprometer esfuerzos inusitados en afianzar las transformaciones estructurales iniciadas y reforzarlas con otras nuevas. Las reformas al comercio exterior y a la organización agrícola, como las relacionadas con las finanzas públicas, el sector bancario o la liberalización de mercados, constituyen una compleja constelación de mudanzas que habrá de consolidarse a partir de cambios organizativos de envergadura y de la acumulación y afinamiento de experiencias.

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.

---

<sup>27</sup> Aquí las limitaciones e impuestos que gravan al sector de cuentapropistas pudiesen revestir esa connotación.

Si madura, la transición quizás sea gradual, despaciosa. No se dispone en Cuba de muchos márgenes de maniobra, ni se pueden asumir riesgos mayores.<sup>28</sup> El actual aislamiento económico internacional impone, además, limitaciones extraordinarias al ritmo asequible de la reconstrucción nacional. Mucho podría ganarse, por ejemplo, a través de la distensión de las relaciones cubano-estadounidenses, que se expresase, por ejemplo, en la eliminación o atenuación del embargo.

En términos comparativos, Polonia dispuso de amplios recursos financieros foráneos (5 500 millones de dólares entre 1990 y 1993) con qué respaldar sus programas de reforma, y sobre todo de poderosos movimientos ideológicos organizados en favor de éstos. Ahí se optó por emprender políticas radicales de estabilización (liberalización completa de precios, convertibilidad monetaria usada como ancla antiinflacionaria, equilibrio fiscal con eliminación de subsidios, topes salariales, alzas en las tasas de interés) y de privatizaciones. Aun así, los primeros efectos del programa estabilizador se tradujeron en un desplome del producto (-25%) por contracción del consumo, alza de precios, baja en los salarios reales y concentración de los ingresos.<sup>29</sup> En el período 1989-1993 se pudo reducir la inflación de casi 600% a 35%, crear un sector privado vigoroso y recuperar parcialmente la producción. Sin demérito de los logros o crítica a las fallas, la política de reforma en Polonia se asentó en la utilización de dos márgenes principales de maniobra: el abundante financiamiento foráneo y la aceptación política interna de cambios regresivos en la distribución del ingreso y la riqueza. Ambos recursos no parecen estar presentes en el caso cubano. Y, en última instancia, la estrategia de reforma está dictada por la aceptabilidad política y las posibilidades económicas reales, en parte determinadas por las estrategias internas, pero también por circunstancias impuestas desde afuera.

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.<sup>30</sup> Conviene subrayar otra vez la distinción 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

---

<sup>28</sup> 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, 1995a).

<sup>29</sup> Véanse Blanchard *et al.* (1994); Kornai (1990); Ebrill *et al.* (1994); Borensztein y Ostry (1992).

<sup>30</sup> 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 *et al.*, 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, 1992).

privatización acelerada de las empresas públicas; pero ello no suele compadecerse de los procesos más lentos de cambio de los valores culturales o de reorganización y reconversión microeconómica de la producción,<sup>31</sup> ni facilita *ex ante* y *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. Valga insistir, 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 con armonía 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.

En síntesis, si han de perfeccionarse los esfuerzos comprometidos hasta ahora, tendrá que consolidarse y completarse gradual pero sistemáticamente el proceso de reformas.<sup>32</sup> En ello asumirían un papel central la selección de prelación y los ritmos de instrumentación de los cambios económicos, sobre todo de los institucionales. En particular, 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 mayor prioridad, como ya se comienza a plantear —a través del programa de "perfeccionamiento empresarial"—, a la producción y a las calidades del abasto al mercado interno.

Desde el comienzo importa erigir 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 surgir de la concertación política. Por ello es difícil alcanzar equilibrios estables entre la libertad

---

<sup>31</sup> 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 empresariales en beneficio de la productividad.

<sup>32</sup> El intento fallido de remodelación de la economía húngara emprendido en 1968 ilustra los riesgos de interrumpir o revertir los procesos de cambio estructural (Boote y Semogyi, 1991).



económica y la justicia social, entre las libertades positivas y las negativas,<sup>33</sup> sobre todo cuando se intenta transitar hacia una economía mixta de carácter social.<sup>34</sup>

Como se dijo, 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. Se da 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 .

Aunque embrionaria, la separación en curso entre Estado y economía implica transferencia de funciones a la sociedad civil —entendida como sociedad no estatal—, 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 mantenga la rectoría económica. De ahí 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 anteriormente predominante. Por ello, sería insoslayable desarrollar nuevos mecanismos estatales de control macroeconómico y distributivo. Conforme a esa lógica —que parece abrazarse en Cuba—, se trataría inicialmente de construir una especie de economía socialista con elementos de mercado que el gobierno cubano no identifica con el concepto tradicional de economía socialista de mercado. En cualquier caso, el futuro no estaría encerrado en las tradicionales dicotomías del capitalismo o del socialismo ya clásicos. Hay otros 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, Provincia China de 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 reinserción en los mercados occidentales. Sin embargo, en un mundo interdependiente en lo económico, lo nacional queda marcado por influencias ajenas de creciente

---

<sup>33</sup> 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, 1969).

<sup>34</sup> Conforme a los pronunciamientos de las autoridades cubanas, resultan permisibles "todo tipo de adecuación y apertura económica dentro de un sistema que defiende las conquistas del socialismo", o sea, la equidad e igualdad distributivas, así como la rectoría económica del Estado (Lage, 1994a).

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. Hay signos de distensión, como lo muestra la visita papal y sus resultados o, en otra escala, la legalización de las remesas enviadas desde los Estados Unidos y la reanudación de los vuelos entre este último país y la isla. En todo ello acaso influya el ascenso de un clima de buena voluntad, tanto como la obsolescencia histórica del diferendo político internacional a raíz de la desaparición de la Guerra Fría.

## SEGUNDA PARTE

### MACROECONOMÍA Y DESARROLLO SOCIAL

#### INTRODUCCIÓN Y SÍNTESIS

El ingreso de la economía cubana al CAME, en 1972 determinó un período de crecimiento económico superior a tendencias anteriores, alentado en gran medida por una importante transferencia neta de recursos externos.<sup>1</sup> (Véase el gráfico 1.)

Con la extinción del CAME, como ocurrió en otras economías socialistas en transición hacia el mercado (países de Europa Oriental), o en búsqueda de un nuevo patrón de desarrollo económico (caso asiático), Cuba inició el presente decenio con restricciones estructurales para incorporarse al intercambio occidental (Dabrowski, 1996). Considérese que aún hoy el Estado maneja gran parte de la actividad económica, tanto por el lado de la oferta como de la demanda; existe inconvertibilidad de la moneda; las vinculaciones externas se asocian estructuralmente a los países del CAME. Todo ello explica las peculiaridades de la estructura productiva y las distorsiones de los precios relativos, en comparación con los parámetros prevalecientes en las economías de mercado. Por lo demás, en las nuevas circunstancias, los objetivos distributivos y los avances en el ámbito social se tradujeron en cargas elevadas, que comienzan a exceder la capacidad de la economía nacional.

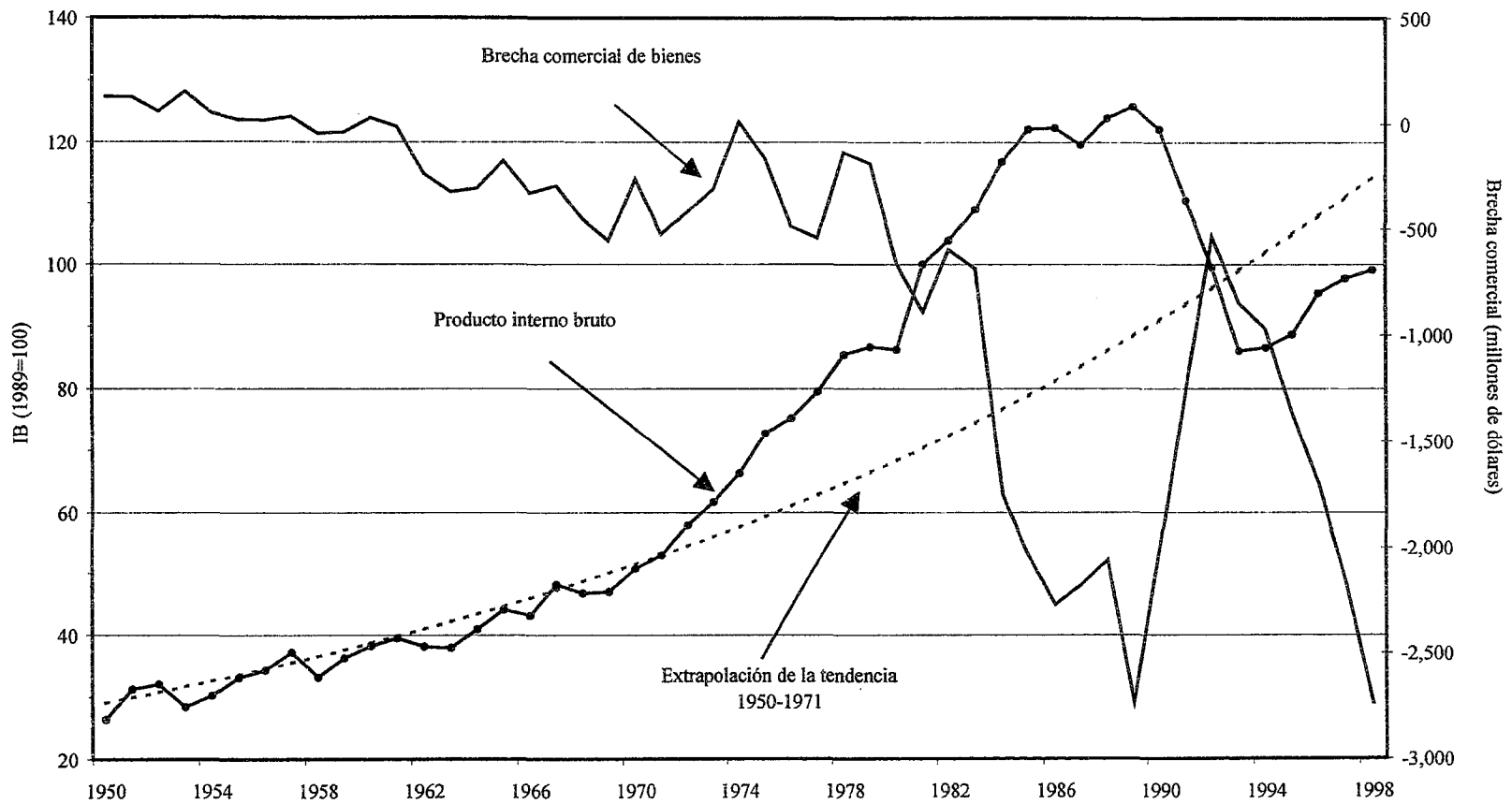
En esa situación se origina una serie de intensos desequilibrios en la economía cubana que no cuenta con apoyos multilaterales foráneos. La naturaleza de los problemas macro y microeconómicos a principios de los años noventa (por un lado, el manejo de las escaseces de oferta y la liquidez monetaria excedente, y por otro, la instrumentación de ajustes estructurales en la producción y las instituciones) evocan los reacomodos de las economías europeas después de los conflictos mundiales.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> En esencia, se celebraron convenios quinquenales de exportación e importación, con una relación de intercambio favorable a Cuba, y compromisos mediante los cuales el CAME financiaba los saldos deudores.

<sup>2</sup> Véase: 1) sobre el problema del desequilibrio entre oferta de bienes de consumo e ingresos monetarios, los artículos de Keynes, en 1939 (Keynes, 1973), y la visión alternativa que presentó en 1941 Kalecki (Kalecky, 1977), Feiwel (Feiwel, 1977); y 2) sobre los acomodos a la ortodoxia soviética que promueve Lenin en 1921 para impulsar producción y productividad en la Unión Soviética, su artículo sobre el impuesto en especie, la libertad del comercio y las concesiones (Lenin, 1966).

Gráfico 1. Cuba: Producto interno bruto y brecha comercial, 1950-1998



La necesidad que experimenta Cuba de ajustar la economía a las nuevas realidades externas se asemeja a la de otras economías latinoamericanas en los años ochenta, sólo que el período de ajuste es más breve, no cuenta con apoyo financiero externo y las restricciones, mayores. Así, en 1993 se emprendió en el país un programa de ajuste centrado, como es usual, en dos elementos principales: un esfuerzo de estabilización macroeconómica; y la liberalización productiva, financiera y comercial. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en América Latina y en las economías europeas, el movimiento de reformas no incluyó un componente significativo de privatizaciones e incorporó decisiones deliberadas de equidad en la distribución de las cargas del cambio de estrategia.

Una idea de la magnitud de los acomodos recesivos se refleja en el hecho de que el producto cayera 32% en términos reales entre 1989 y 1993, año en que toca fondo la crisis. En ese lapso, el consumo total se comprimió 27% y el de las familias 33%. La formación de capital pasó abruptamente del 25% a menos del 5% del producto. El déficit fiscal subió del 7% al 30% del producto. Los ingresos en la cuenta de capital de la balanza de pagos se redujeron más de 10 veces (de 4 122 a 356 millones de dólares), lo que forzó el ajuste de la balanza comercial y de pagos. Por último, los salarios reales se desplomaron alrededor del 25%.

De 1993 en adelante, la combinación de significativos esfuerzos de estabilización y la reordenación de algunos cambios estructurales ha generado un largo proceso de saneamiento de la economía y de modificación de las formas tradicionales que regían su funcionamiento. Sin duda, la programación estratégica de corto plazo logró avances sustanciales, aunque todavía se está lejos de completar transformaciones de mayor envergadura. En términos más concretos, la economía inicia, no sin titubeos, una fase de recuperación que promedia algo más del 3% anual entre 1993 y 1999. En el mismo lapso, el desajuste en las cuentas públicas ha descendido a 2% del producto; la liquidez monetaria se ha contraído de 67% a 37% del producto; tanto las exportaciones como las importaciones de bienes y servicios se han duplicado; el tipo de cambio paralelo se ha apreciado de cifras anuales promedio de 78 (1993) a 20 pesos por dólar (1998).

A continuación, ahondando en sus aspectos fiscales y monetarios, se examinan los fenómenos externos que provocaron la crisis y determinaron *de facto* los grados de libertad y la sustentabilidad de las políticas internas de estabilización adoptadas en el país. Si bien la distinción entre análisis macroeconómico y microeconómico es una convención heurística, las vinculaciones entre ambos aspectos son evidentes en el caso cubano, por cuanto los logros de la estabilización sólo se sostienen reformando los sectores productivos, cuyo éxito depende, a su vez, de un riguroso manejo macroeconómico.

## **1. Ajuste macroeconómico externo**

### **a) El CAME y las tensiones externas**

Como todo país pequeño y dependiente de las exportaciones para sostener la capacidad de importación, Cuba ha estado históricamente expuesto a las fluctuaciones de los términos del intercambio. El decenio de 1980 fue poco favorable a muchos países de América Latina. A título ilustrativo, el comportamiento de los precios del intercambio de bienes causó, en el período

1980-1989, una pérdida de 10% en el poder de compra de las exportaciones de la República Dominicana, cuya estructura productiva tiene rasgos comunes con los de Cuba. El deterioro fue aun mayor (24%) en el conjunto de los países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 1992c).

Merced a las vinculaciones con el CAME, Cuba quedó virtualmente protegida durante más de una década de las fluctuaciones de los precios externos.<sup>3</sup> Son tres los acuerdos institucionales de comercio con los países del bloque socialista que permitieron al país preservar su capacidad para importar.

Primero, el CAME garantizaba mercados de exportación vía contratos de largo plazo (cinco años), muchas veces a través de trueques bilaterales. Así, durante su período de vigencia se mantenía inalterada la relación de precios entre las exportaciones nacionales (bienes primarios, por lo general) y las importaciones de insumos y bienes de capital provenientes de Europa Oriental. Segundo, en el momento de renegociar los contratos de largo plazo, los precios relativos entre las exportaciones cubanas y sus compras al CAME se calculaban independientemente de los precios libres vigentes en los mercados internacionales, con un sustancial componente de subsidio.<sup>4</sup> Por último, mecanismos de crédito blando ampliaban la capacidad de importar. La Unión Soviética financiaba cualquier déficit comercial bilateral de manera casi automática. Además, la reexportación de excedentes de los envíos de petróleo soviético servía también para financiar, en divisas convertibles, el comercio con Occidente.

Ahora bien, el subsidio determinado por el diferencial favorable de precios entre insumos importados y bienes exportados llegó a alcanzar, como se dijo, proporciones muy elevadas que acrecentaban el valor agregado de la economía.<sup>5</sup> Por otra parte, el financiamiento blando del déficit comercial equivalía a otra transferencia oficial, con baja obligatoriedad de reembolso. Ambos efectos, se estima, aumentaron el ingreso disponible de Cuba durante el período 1980-1987 entre 10 y 20% (Pastor y Zimbalist, 1995.) Es decir, el ingreso disponible llegó a superar al ingreso interno, sin transferencias ni subsidios ocultos, en una proporción del 28%. Así, parte del decremento registrado en el producto real entre 1989 y 1992 es atribuible a la interrupción de los flujos de subsidios y transferencias externos y a los sobrecostos asociados al embargo económico estadounidense.

Por razones estructurales y de naturaleza microeconómica, la brusca reducción de la capacidad de importar tuvo efectos mayores a un simple reajuste de tendencia. Un considerable porcentaje importante de los proyectos productivos iniciados entre 1972 y 1989, en el marco del patrón de inserción internacional con los países socialistas, se tornó inoperable y parte de los insumos importados de ese origen dejaron incluso de ser asequibles. En consecuencia, las posibilidades de sustitución (interna o externa) en una amplia gama de sectores de la economía

---

<sup>3</sup> Debido a la especialización exportadora del país, dichas oscilaciones pudieron haber sido pronunciadas y dañinas si se considera que el precio real del azúcar cruda, fob Caribe para exportación al mercado libre, bajó 70% entre 1976 y 1989 (CEPAL, 1992c).

<sup>4</sup> El ejemplo más conocido son las ventas de azúcar a la entonces Unión Soviética a precios elevados, y las compras de petróleo del mismo país con fuertes descuentos. Cabe mencionar que estas condiciones favorecieron la adquisición de equipo y tecnologías, en ocasiones obsoletas o inapropiadas que, por otra parte, eran muy difíciles de adquirir en otros mercados.

<sup>5</sup> Hay cálculos que estiman esa elevación en 50% del propio valor agregado (Alvarez, 1995).

nacional quedaron singularmente limitadas. En el corto plazo, la rigidez estructural se tradujo en una altísima elasticidad-ingreso de las importaciones, que puso en tela de juicio la viabilidad externa de una recuperación rápida de la actividad económica. Y ello resultó agravado por las limitaciones de acceso a los mercados internacionales de capital.

Históricamente, la transferencia de recursos del CAME permitió a la economía cubana realizar, entre otros objetivos, un esfuerzo de inversión en capital humano muy por encima del promedio de América Latina. Hacia el futuro, la capacidad del país para aprovechar los mercados internacionales y el potencial de sus recursos humanos dependerá en última instancia de la posibilidad de salir del patrón neotradicional de reinserción en el comercio mundial, característico del llamado "período especial". A tal fin, la economía tendría que ajustarse *volens nolens* a los exigentes cambios del entorno internacional, luego de la caída del muro de Berlín.

#### **b) Los cambios en el entorno internacional y sus consecuencias**

Después de un período de reordenamiento de estrategias (1990-1992), se pusieron en marcha varios mecanismos para acrecentar la disponibilidad de divisas por medio del fomento a las exportaciones tradicionales (azúcar, níquel), así como por nuevas vías (turismo y remesas familiares). Después de la contracción experimentada entre 1989 y 1993, los ingresos en moneda convertible se duplicaron entre 1993 y 1997. También mejoró en cierta medida el acceso al financiamiento externo (aunque de corto plazo y de alto costo). Gracias a ello, las importaciones doblaron su monto en el mismo lapso y se reactivaron capacidades productivas ociosas. El repunte exportador se apoyó de manera casi exclusiva en la explotación de las ventajas comparativas tradicionales. Aprovechar el capital tecnológico y humano existente requerirá impulsar otras actividades, como las ventas externas de medicamentos (6% de las exportaciones en 1994).

Si bien los mercados internacionales de bienes primarios son abiertos, la exportación de productos manufacturados responde a una lógica de organización, en la que los intermediarios juegan un papel decisivo. El proceso de globalización mundial multiplica los flujos de comercio internacional, sobre la base de reorganizar la producción en redes integradas de producción, financiamiento e intercambio.<sup>6</sup> Ganar acceso a esas redes es una condición imperativa en los países que buscan salir del patrón de especialización en productos primarios. El turismo ilustra el caso: la asociación con cadenas extranjeras ha permitido mejorar el uso del capital instalado y la expansión de los ingresos turísticos. Así, ha sido posible no sólo acceder a mercados y aumentar los ingresos en divisas, sino también ofrecer empleos a técnicos de alta capacitación. Al mismo tiempo, se han recibido los beneficios del derrame tecnológico y de los servicios complementarios de la inversión

---

<sup>6</sup> Se están definiendo dos grandes tipos de organización productiva internacional: las redes dominadas por los productores (*producer-driven network*), integradas verticalmente e intensivas en capital (el ejemplo típico es la industria automotriz), y aquéllas en manos de los compradores (*buyer-driven network*), más descentralizadas y sobre la base de relaciones de subcontratación (la maquila) (Gereffi, 1995).

extranjera, útiles para consolidar las ventajas comparativas nacionales (entre otras, la de disponer de mano de obra calificada).<sup>7</sup>

En consecuencia, acceder a los mercados internacionales implica adaptar la política económica a las condiciones prevaletentes en éstos.<sup>8</sup> Hasta cierto punto, en Cuba se ha procurado satisfacer ese prerrequisito.

## 2. Ajuste macroeconómico interno

En ausencia de financiamiento proveniente del exterior, la primera respuesta al *shock* de 1989 consistió en reducir la demanda interna mediante una política de austeridad. Los esfuerzos encaminados a atenuar y controlar los efectos de la crisis, sin acomodar propiamente a la producción, pronto resultaron insuficientes. En respuesta, las autoridades impulsaron desde 1993 un amplio programa de reformas. Así, el ajuste macroeconómico atravesó por dos fases claramente distintas. Entre 1989 y el primer semestre de 1993, la política económica utilizó el ahorro forzoso de las familias como el principal instrumento estabilizador. Comprimir el consumo privado permitió hacerle frente a la interrupción de las transferencias del CAME sin contraer el gasto fiscal ni desembocar en una hiperinflación abierta. Por otra parte, el control de precios contribuyó a preservar el ingreso real de la población. Con todo, el déficit público alcanzó magnitudes considerables, como efecto directo de la política de gasto social. Frente a la magnitud del *shock* externo, el costo de la política de estabilización resultó relativamente bajo y su distribución más equitativa en comparación con otras economías latinoamericanas, gracias a la decisión de garantizar el empleo y los ingresos de la población.

Sin embargo, las limitaciones por el lado de la oferta disminuyeron las oportunidades reales de trabajo y deterioraron en grado sustancial la productividad media por persona ocupada. El subempleo más el desempleo abierto siguen representando un alto porcentaje de la población económicamente activa, y ello pone en tensión el financiamiento de la política social. Por otra parte, el desequilibrio entre los ingresos monetarios y la oferta racionada provocó presiones en los compartimentos no regulados del mercado, en particular sobre el tipo de cambio paralelo y los mercados informales. Todo ello hizo evidente la necesidad de adoptar una política de estabilización activa, en particular en el ámbito fiscal.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> En caso de remodelarse la estructura productiva en torno a exportaciones primarias, el alto nivel de preparación de la mano de obra podría constituirse en obstáculo a la movilidad laboral, ya que los nuevos puestos de trabajo corresponderían a empleos no calificados.

<sup>8</sup> Entre otras medidas, reanudar la negociación sobre la deuda externa de 10 500 millones de dólares con el Club de París, que dejó de servirse en 1986.

<sup>9</sup> Durante la Segunda Guerra Mundial, este fenómeno y sus implicaciones microeconómicas había llevado a Keynes a rechazar la solución del racionamiento físico para manejar la situación de sobreliquidez inglesa: "it would be never practicable to cover every conceivable article by a rationing coupon; and if there are certain articles incontrolled the pressure of purchasing power will tend to divert production in their direction, although they may be what the consumer least wants" (Keynes, 1973, pág. 409). Como alternativa al racionamiento físico, Keynes recomendaba una política fiscal activa y sistémica para cancelar el excedente de poder de compra del público y diferir su utilización hasta el restablecimiento de la oferta de bienes de consumo.



Antes de analizar la política de estabilización, es importante mencionar las limitaciones de cualquier ejercicio de estática comparada en un caso como el presente. La amplitud de los desequilibrios económicos, el acelerado proceso de transformación de la economía, las distorsiones de precios relativos y los costos de transacción asociados, complican grandemente el análisis de la coyuntura. El sistema de cuentas nacionales está en proceso de adaptación a las nuevas realidades y no capta la totalidad de la actividad de los nuevos actores económicos. La segmentación del espacio económico, dadas las grandes diferencias de precios entre los circuitos oficiales y los mercados libres, dificulta la comparación de los diversos valores monetarios que coexisten en la actualidad y la construcción de un índice de precios representativo. Estas distorsiones no siempre afectan a las cifras y al análisis de igual manera. Así, las cuentas nacionales a precios corrientes están más alteradas que los indicadores de producción real, y los indicadores monetarios más que los saldos fiscales. Baste señalar a título de ejemplo que las ventas en dólares de las tiendas autorizadas, valuadas en pesos al tipo de cambio paralelo, representan alrededor del 60% del producto si se les toma a 20 pesos por dólar, o sea, una cifra superior a la liquidez en moneda nacional en manos del público.

En contraste, el presupuesto en divisas del sector público, aun si se registra en las cuentas al tipo de cambio oficial, está contablemente equilibrado. Incluso, valuarlo a costo de oportunidad, no afectaría sensiblemente el saldo fiscal (pero sí su estructura). Dadas esas limitaciones, el foco de atención al ponderar los avances y retrocesos debiera centrarse en las grandes tendencias de la economía, sin pretender una precisión inalcanzable al examinar los cambios de otro orden.

#### a) **La dimensión fiscal**

A partir de 1994 se instauró una segunda fase en la que la política fiscal, adoptada como eje central de la estrategia de estabilización, permitió reducir la liquidez monetaria acumulada en la economía. El punto de inflexión formal en la política de ingresos se dio en agosto de 1994, con la promulgación de la Ley del Sistema Tributario (Ley 73) y, como se dijo antes, la introducción, entre otros, de dos impuestos directos, uno a las utilidades y otro al ingreso de las personas físicas. La Ley 73 modificó también los impuestos indirectos; creó en particular el impuesto sobre las ventas y un gravamen especial sobre ciertos productos de consumo como tabaco y bebidas. Los derechos arancelarios ya habían sido restablecidos desde 1990, con una tasa promedio de 12%.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Otros gravámenes importantes son el impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo y la contribución a la seguridad social. El primero grava a la empresa con una tasa de 25% el total de la nómina de salarios y remuneraciones devengadas. La tasa de la segunda se define anualmente por la Ley de Presupuesto, y se ha mantenido en los últimos años en 14%; el 12% se aporta al presupuesto y la empresa retiene el 2% restante para cubrir sus gastos de seguridad social al corto plazo. Ambas obligaciones deben ser honradas por toda empresa estatal. La Ley 77 para la Inversión Extranjera otorga una bonificación sobre el tipo vigente del impuesto sobre la utilización de la fuerza de trabajo, aplicándose el 11%.

## Recuadro 1

## AJUSTE Y EVOLUCIÓN DE LOS EQUILIBRIOS AHORRO-INVERSIÓN

La internalización de los desequilibrios externos, a principios de los años noventa, tuvo repercusiones profundas en los agregados de oferta y demanda global y en sus interrelaciones. El coeficiente de apertura de la economía cubana (el valor del comercio externo con relación al producto) se redujo drásticamente al pasar de 70.2% en 1989 a 25.9% en 1993. Desde entonces se ha recuperado de manera muy gradual, hasta alcanzar 34.4% en 1998. En el punto extremo de la crisis (1993), la oferta global apenas llegó al 65% de su valor registrado en 1989, y el monto real de los inventarios (en sí mismos considerables) se redujo 3 400 millones de pesos, en el intento de compensar la falta de insumos y piezas de repuesto importadas.

Antes de la crisis, el ahorro externo financiaba una parte mayoritaria de la inversión bruta (59.3% en 1989); en contraste, en 1998 cubrió solo un 22.7% de la escasísima inversión. Sin duda, la virtual desaparición del ahorro externo restringió fuertemente la formación de capital. De hecho, el coeficiente de inversión bruta declinó en forma aguda, y de representar 24% del producto en 1989, descendió a 5.8% en 1993. Aunque luego tuvo cierto repunte, en 1998 apenas se situó en 6.7%, lejos todavía de su nivel anterior a la crisis. El decaimiento de la inversión bruta tuvo consecuencias muy desfavorables a raíz de la elevada intensidad en capital de la economía cubana (en 1989 la relación capital-producto se estimaba en 5.5, muy superior a la de otras economías latinoamericanas) y, por ende, en sus posibilidades de crecimiento sostenido. Es preocupante que, en los hechos, el nivel de inversión bruta haya sido insuficiente para compensar la depreciación de capital; es decir, se ha dado un proceso de desinversión neta —estimada en más de 4 500 millones de pesos en 1990-1998 en la economía en conjunto— que afectó tanto la capacidad productiva nacional como la infraestructura social que incluye la disponibilidad y calidad de la vivienda.

Los choques externos y las necesarias políticas de estabilización macroeconómica adoptadas para enfrentarlos ocasionaron, asimismo, una caída del ahorro interno y empujaron a su marcada recomposición entre los sectores público y privado. Durante la primera fase de la crisis (monetización del déficit fiscal), el ahorro interno total se contrajo 6 puntos y se ubicó en 3.6% del producto en 1993. Detrás de su caída se percibe un alza en los ahorros forzosos de los hogares —que aumentaron de 23.1% del producto (1989) a 50.8% (1993)— más que compensada por un intenso desahorro del sector público no financiero que, sin contar el impacto del impuesto inflacionario, alcanzó su nivel máximo en 1993 (el equivalente al 47.3% del producto). Las reformas fiscales y monetarias de 1993-1994 cambiaron de modo notable esta dinámica. Así, se comenzó a experimentar cierta recuperación del ahorro interno, cimentada en el saneamiento de las finanzas públicas y, también en una gestión más rentable de las empresas estatales. De hecho, a partir de 1995, el gobierno central obtuvo un superávit corriente —excluyendo intereses— y mejoró el resultado bruto de explotación de sus empresas. En 1998, el desahorro del sector público no financiero prácticamente ya había desaparecido, y se colocaba tan sólo en 0.6% del producto.

Por su parte, a partir de 1993 el ahorro privado mostró un declive marcado y persistente, y en 1998 representó apenas un 5.8% del producto. Además del todavía insuficiente ritmo de expansión de la actividad económica, otro factor que influyó en la reducción del ahorro privado en este lapso ha sido la mayor disponibilidad de bienes de consumo en los mercados no regulados, ya sea en moneda nacional o en divisas. De hecho, entre 1993-1998 el consumo privado por habitante creció en términos reales a una tasa media anual de 2.1%. Asimismo, debe subrayarse que el impuesto inflacionario afectó con fuerza al ahorro privado en 1993 y 1994, al alcanzar niveles equivalentes al 7% y al 9.2% del producto respectivo. Pero, este tipo de tributo casi desapareció a partir de 1995 gracias al sólido avance de la estrategia de estabilización macroeconómica en el control de las presiones inflacionarias.

La reforma tributaria se ha caracterizado por dos rasgos esenciales: aplicación gradual y discrecionalidad. En los hechos, por las posibilidades de alcanzar condiciones de rentabilidad financiera constriñen.<sup>11</sup> El proceso de integración de las empresas estatales al nuevo régimen tributario. Los salarios, por lo general, y las pensiones en pesos están exentas del impuesto a la renta. Las cooperativas —salvo las cañeras a partir de la zafra 1997/1998— gozan también de exención temporal. Por lo pronto, la tributación directa recae principalmente en el impuesto sobre utilidades y por el uso de la fuerza de trabajo de las empresas estatales. De lo anterior se puede concluir que las autoridades cubanas, ante el problema análogo de racionamiento que provocó la polémica entre Keynes y Kalecki, han adoptado una política más cercana a la del economista polaco. El racionamiento físico, por medio del sistema de acopio y de la "libreta de abastecimiento", en el marco global de restricción del nivel nominal de precios y salarios, constituye el instrumento principal de regulación de la demanda, mientras que se da un papel secundario, pero creciente, a la política tributaria, que todavía no puede satisfacer a plenitud esa función regulatoria.<sup>12</sup>

La política de gasto desempeñó un papel crucial en cerrar la brecha fiscal a partir de 1993. Como era de esperarse en la coyuntura descrita, la contracción se dio mayormente en el financiamiento presupuestario de las inversiones. Precisamente, entre 1993 y 1998 el gasto de capital del Estado se recortó a una tasa media anual de 10.6%. En cambio, el gasto corriente se contrajo en forma menos aguda, a una tasa media anual de 7.5%. Con todo, muchos logros estabilizadores se alcanzaron con la declinación de los subsidios del sector de empresas públicas (80%).

Al inicio del período especial (1989-1993), los subsidios asociados a las pérdidas de esas empresas habían crecido al ritmo medio de 15.1% anual, en términos reales, y llegaron a representar 33% del producto (1993). Muchos de esos costos se originaron en la decisión de sostener los puestos de trabajo, aun cuando las plantas hubiesen suspendido actividades. Ya en 1994, los desequilibrios comenzaron a ceder hasta llegar apenas al 4.4% del producto en 1998. Las medidas instrumentadas fueron de muy variada naturaleza, desde la transformación de las granjas estatales en cooperativas, hasta la legalización del trabajo por cuenta propia, el redimensionamiento de empresas o la descentralización de cierta gestión empresarial, incluyendo el comercio exterior.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> En 1998 el 70% de las empresas públicas ya estaban incorporadas al nuevo régimen tributario al ser consideradas rentables, si bien en muchos casos gracias al beneficio de bonificaciones del impuesto sobre la utilización de la fuerza de trabajo. Estas bonificaciones deben ser aprobadas anualmente por el Ministro de Finanzas y Precios, y tienden a disminuir en el tiempo. Claramente, el 30% restante de las empresas públicas, al no ser consideradas rentables, no pagan impuestos sobre utilidades.

<sup>12</sup> En todos los casos, la proporción de ingresos del Estado respecto del producto se sitúa en un 48% (1998), esto es, registra una disminución de 12 puntos con respecto a 1989.

<sup>13</sup> Los gastos de diversas entidades estatales en las cuentas fiscales de Cuba correspondían a saldos operativos más que a sus erogaciones. Respecto de las actividades presupuestadas, este problema se está superando a partir de la promulgación de la Ley 192 (1999) (véase más adelante). Sin embargo, las empresas presupuestadas se seguirán reflejando en el presupuesto mediante sus saldos.

La brecha fiscal se redujo de 30.4% en 1993 a 2.1% del producto en 1998. El déficit en pesos se financió con emisión monetaria del Banco Central.<sup>14</sup> La mayor autonomía de gestión permitió a ciertas entidades estatales financiarse libremente y ser una carga menor para el presupuesto. Aun así, la solidez del ajuste fiscal y la permanencia de los logros alcanzados seguirán dependiendo del alcance y la continuidad de las reformas estructurales e institucionales. Por lo demás, resta por resolver la situación financiero-actuarial del sistema de seguridad social. También es posible que parte de la disminución del déficit fiscal pudiera resurgir más tarde en deuda cuasifiscal del sector bancario (en particular, los préstamos a cooperativas que no resulten rentables, o la acumulación de cuentas por cobrar entre empresas públicas).<sup>15</sup> Asimismo, el mejoramiento de la situación fiscal esconde cierta divergencia con las finanzas locales, sobre todo con las de aquellas provincias que no se benefician de la reactivación exportadora. A la vez, es imprescindible afianzar una cultura tributaria todavía ajena a las experiencias de casi cuatro décadas de la sociedad cubana.

#### **b) La dimensión monetaria**

A diferencia de los instrumentos fiscales que se adaptan con facilidad a los mecanismos de una economía regulada o desregulada, la política monetaria ha de sufrir acomodos más profundos en un marco de organización menos centralizada. Hasta ahora, el insuficiente desarrollo de instrumentos indirectos de control sobre la demanda de dinero (tasa de interés, redescuento, encaje bancario) ha forzado a la oferta monetaria a seguir pasivamente las huellas de la política fiscal. Sin embargo, las reformas financieras en marcha comienzan a rendir frutos en la transformación de la estructura monetaria y cambiaria.

Durante la primera fase de acomodo de la crisis (1990-1993), el Banco Nacional de Cuba validó con emisión inorgánica los déficit del sector público. Los saldos monetarios en manos de la población (circulante más cuentas de ahorro) aumentaron a un ritmo anual de 23%, en términos reales, entre 1989 y 1993, hasta casi triplicar (67%) su participación en el producto. Contrario a lo que suele ocurrir en economías de mercado, la sobreemisión monetaria no se tradujo en inflación galopante, debido al sistema de control administrativo de los precios internos. La inyección de poder de compra tampoco revitalizó al anémico mercado interno, cuya dinámica se vincula fundamentalmente a las posibilidades de la oferta en las economías dirigidas (Kornai, 1986).

En sintonía con el ajuste fiscal, las medidas instrumentadas revirtieron buena parte del crecimiento de la liquidez: los saldos monetarios reales disminuyeron 27% en 1994 y 17% en 1995. Esto contribuyó a mejorar la convertibilidad interna del peso cubano, por lo que las familias tuvieron mayores posibilidades de canjear dinero por bienes y servicios en los mercados libres y de acceder al mercado de divisas libremente convertibles. Por lo demás, al reducirse los subsidios y elevarse algunos precios oficiales, se aminoró el desequilibrio entre oferta y demanda de bienes y servicios en los mercados internos.

---

<sup>14</sup> Las divisas se manejan de manera paralela pero independiente del presupuesto. Las entidades con superávit trasladan a las deficitarias sus divisas en función de las prioridades del plan, y el contravalor en pesos cubanos se refleja en el presupuesto al tipo de cambio oficial.

<sup>15</sup> Véase el capítulo III sobre política monetaria.

La legalización del mercado paralelo de divisas (1993) sirvió también de válvula de escape a las presiones inflacionarias. Al aumentar el valor de uso de las monedas convertibles con la apertura de Tiendas de Recuperación de Divisas (TRD), las remesas externas pudieron convertirse en refuerzo autofinanciable al consumo final de la población.

En la esfera de las relaciones interindustriales planificadas, el proceso de remodelación del sector externo indujo a modificar los viejos mecanismos centralizados de asignación de las divisas. Sin alterar la política de tipo de cambio oficial, los acomodos en las prioridades sectoriales validaron *de facto* un valor social de la divisa superior a su precio legal.

La estrategia económica ha permitido la coexistencia de mercados de bienes y servicios cada vez más diferenciados. Su segmentación en mercados de acopio, libres y de divisas, así como en transacciones interindustriales, se concreta en cuatro circuitos monetarios distintos: pesos cubanos, dólares, pesos convertibles y "crédito" de las cuentas por cobrar entre empresas. La multiplicidad de circuitos ha facilitado al gobierno cumplir numerosos objetivos estabilizadores y, en particular, controlar el precio de la canasta básica, captar divisas, aliviar el peso de las restricciones de oferta y mantener un mínimo de intercambio económico entre las empresas. Con todo, hay cuestiones pendientes, como la de asignar de modo eficiente los recursos y eliminar los excedentes de liquidez monetaria que representan derechos de compra sobre la producción futura. Asimismo, la creciente dolarización de la economía tiende a disminuir la efectividad de la política monetaria y fiscal.<sup>16</sup> De ahí la importancia que las autoridades cubanas asignan a la unificación de los mercados cambiarios, que en la actualidad se está estudiando. En el ámbito financiero, recientemente se suprimió el financiamiento blando a las empresas públicas y comenzaron a contraerse sus carteras vencidas y cuentas por cobrar, a fin de prevenir un serio problema de déficit cuasifiscal.

Como suele ocurrir con los programas heterodoxos de estabilización, en el caso de Cuba la fase crítica a superar se relaciona con el descongelamiento de los precios y los salarios. Habrá que avanzar en esa dirección si se quiere imprimir firmeza a las transformaciones estructurales, finiquitar la reforma microeconómica y asegurar la coherencia interna y externa de la economía. Ya se dan pasos en ese sentido: una proporción creciente de los bienes de consumo se comercializan a precios dolarizados; los estímulos a los trabajadores o las revisiones salariales, flexibilizan el congelamiento previo de las remuneraciones a los trabajadores; las revisiones de algunos precios de acopio de productos agrícolas (caña entre otros), modifican los incentivos a los productores.

### 3. Resultados económicos recientes

Después de la desaceleración del ritmo de crecimiento en el bienio precedente, en 1999 la economía cubana intensificó su dinamismo productivo (alrededor del 6%). Varios factores influyeron favorablemente: la reanimación de la agroindustria azucarera, el mejor desempeño del sector energético, la marcada celeridad en la expansión del turismo internacional y la

---

<sup>16</sup> Una llamada de atención es el caso de la antigua Yugoslavia, donde la progresiva sustitución de moneda entre el dinar y el dólar, y una disminución paralela en la demanda del primero y el ensanchamiento del déficit operacional del Banco Central, desembocaron en una inflación galopante, aun en ausencia de desequilibrio fiscal (Kumar, 1991).

recuperación de la producción de níquel. Las condiciones climáticas (invierno prolongado y régimen de lluvias) favorecieron el crecimiento del sector agropecuario. Por último, se aliviaron algunas restricciones al financiamiento externo e interno que coinciden con la recuperación de la demanda interna.

En 1999 el sistema bancario nacional otorgó créditos de corto plazo a las entidades productivas por 1 300 millones de dólares, frente a 1 000 millones en 1998. Asimismo, en el trienio 1997-1999 se obtuvieron créditos externos de mediano y largo plazos por 500 millones de dólares que fueron destinados a la compra de equipos para la industria azucarera, la construcción de aeropuertos y el desarrollo de las telecomunicaciones.<sup>17</sup>

En la zafra 1998-1999 se produjeron 3.8 millones de toneladas métricas de azúcar, 19% más que en el periodo anterior. Ese resultado es producto de medidas viejas y nuevas que comienzan a transformar la estructura del complejo azucarero. Aparte de la reorganización en cooperativas, de los estímulos a la productividad del trabajo y de la revisión de los precios de acopio, más recientemente se procedió a cancelar el uso de instalaciones de baja productividad, a racionalizar los abastos del campo a los centros de procesamiento, así como a introducir economías y desarrollar sucedáneos a los insumos importados. A partir de los esfuerzos descritos, el rendimiento de sacarosa por tonelada de caña recuperó el nivel de 11% y las compras externas de agroquímicos cayeron 16%. También debieron cerrarse el 25% de los ingenios, sea por razones de obsolescencia técnica, de uso intensivo de los mejores centros fabriles o de reprogramación de abastos. Se prevé que la zafra 1999-2000 supere los cuatro millones de toneladas métricas de azúcar, lo que mejoraría la situación financiera de la isla, ya que esa producción sirve de garantía a muchos créditos externos.

En el sector energético destaca el incremento en la extracción de petróleo nacional (12%; 2 millones de toneladas)<sup>18</sup> y gas asociado (creció 3.2 veces hasta alcanzar 400 millones de metros cúbicos), merced a las medidas de estímulo a la producción y a la apertura a la inversión foránea. Ello asegura la tercera parte del consumo energético del país, incluyendo el 45% de los requerimientos de la generación de electricidad y propicia la sustitución a favor de energéticos más eficientes o menos contaminantes. Además, se reporta una sensible disminución en las interrupciones del servicio eléctrico. Por último, pese a las características desfavorables del crudo cubano (pesado y con alto contenido de azufre), en 1999 se inició una pequeña exportación, aprovechando las favorables cotizaciones internacionales.

La actividad turística sigue ascendiendo aceleradamente, pero todavía con un alto componente importado (50%). Los ingresos brutos aumentaron un estimado de 22%, para alcanzar 2 220 millones de dólares, gracias al incremento del número de visitantes (20%, llegando a 1.7 millones de personas). Se observa expansión, tanto en el número de habitaciones disponibles para el turismo internacional, como en el coeficiente de ocupación de las mismas (67%). Los empleos directos e indirectos se estiman ya en 300 000 trabajadores.

---

<sup>17</sup> Las condiciones del financiamiento interno están mejorando discretamente; las empresas que disponen de proyectos rentables y pasan satisfactoriamente el análisis de riesgo de la banca comercial, pueden acceder a créditos de capital de trabajo de hasta 1 millón de dólares.

<sup>18</sup> Se estima que en el año 2000 el nivel de extracción nacional alcanzaría 3 millones de toneladas, lo que disminuiría la pesada carga de la factura petrolera.

La producción de níquel creció por quinto año consecutivo (3%, con lo que llegó a 70 000 toneladas). Los principales factores de influencia han sido la modernización tecnológica, la formalización de inversiones, la recuperación de las cotizaciones internacionales y algunas medidas de política económica, como la constitución de una empresa mixta con capital canadiense.

Se calcula que la brecha fiscal aumentó a 3% del producto (2% en 1998), por un mayor crecimiento de los gastos con respecto a los ingresos. Las erogaciones corrientes subieron significativamente, en tanto que las de capital resultaron equivalentes a los de 1998. En correspondencia con el contenido social de la política económica, la expansión del gasto corriente se relaciona principalmente con las revisiones de salarios en sectores como la educación y la salud públicas. De esta manera se espera corregir rezagos —propios del período especial— y mantener los indicadores sociales en una posición destacada, aún en comparaciones internacionales.

Es posible que la recuperación del sector agropecuario y de la agroindustria azucarera expliquen la disminución de los subsidios por pérdidas de las empresas públicas, así como la ayuda presupuestaria a las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC). Los gastos de seguridad social siguen gravitando pesadamente sobre el equilibrio fiscal del país, lo que aconseja la revisión de los sistemas y la búsqueda de nuevas formas de financiamiento. Por el lado de los ingresos, se estima un aumento en la recaudación de los gravámenes sobre utilidades y sobre la utilización de la fuerza de trabajo, así como de los impuestos de circulación y ventas.

En el período enero-septiembre de 1999 se logró un sensible incremento en la oferta de bienes y servicios a la población. Así, se contrarrestó el impacto de las alzas salariales, se redujo ligeramente la liquidez bancaria (2%) y se alcanzó estabilidad en la evolución de los precios. Con todo, los excedentes monetarios acumulados siguen representando un alto porcentaje del producto interno bruto (PIB). El valor de las ventas de los mercados agropecuarios (regulados por el Ministerio del Comercio Interior y el Ministerio de Agricultura aumentó 35% como resultado neto del incremento del volumen de mercancías (82%) y de una declinación significativa de los precios. Asimismo, el tipo de cambio paralelo mantuvo virtualmente los niveles del año anterior (20-22 pesos por dólar).

Fue mayor el dinamismo de la demanda externa con respecto a la interna. Se sigue dando prelación a la formación de capital en las actividades generadoras de divisas, como el turismo y las telecomunicaciones, así como en aquellas que sustituyen importaciones (energía). En contraste, las actividades no conectadas con el circuito de divisas, como vivienda y transporte, siguen resintiendo la escasez de recursos de inversión.

De otro lado, los aumentos salariales y de las remesas familiares no sólo impulsaron la recuperación del consumo privado, sino que se traducen en mejora del consumo de calorías y proteínas de la población pero sin recuperar todavía los niveles de 1989.

En 1999 el incremento de las remuneraciones en términos reales benefició al 60% del sector público, aunque aún no se restablece la capacidad adquisitiva de hace 10 años. Por su parte, la tasa de desempleo disminuyó a 6%, ante la recuperación productiva, observándose los

mayores índices de desocupación en las provincias orientales del país. El redimensionamiento empresarial siguió avanzando, aunque lentamente. Se estima que un manejo más libre del autoempleo privado crearía nuevos puestos de trabajo, así como suprimiría obstáculos al programa de perfeccionamiento empresarial que se ha diseñado con el fin de mejorar la eficiencia y competitividad.

En 1999 se iniciaron conversaciones con el Secretariado del "Grupo *ad hoc* de Países Acreedores de Cuba" del Club de París, con el propósito de negociar la reestructuración multilateral de la deuda oficial cubana. Vale subrayar que en 1998 se habían firmado acuerdos de renegociación con firmas proveedoras de Japón, con las agencias oficiales de seguro de crédito a la exportación de Italia y del Reino Unido así como con instituciones oficiales de naciones acreedoras como Bélgica, España y Canadá.

Con todo, si bien se reportan mayores flujos de inversión extranjera directa y de remesas familiares, la escasez de divisas siguió limitando la capacidad de maniobra de la política económica ante el insuficiente acceso de Cuba a los mercados de capitales y el deterioro de la relación de precios de intercambio.

En síntesis, la economía cubana registró un desempeño favorable en 1999 con crecimientos generalizados en todas las divisiones productivas. Con éste son ya seis años consecutivos de crecimiento (3.4% en promedio anual), después del desplome del período 1989-1993 (-9% como media anual). En todo caso, vale subrayar que el incremento del ingreso por habitante en esos seis años fue cercano a 3% anual, en vista del pausado ritmo de expansión demográfico de Cuba. Las reformas avanzan gradualmente y la actividad productiva se recupera, especialmente en las vinculadas con el circuito de divisas.



## I. RESEÑA HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

### A. ASPECTOS GENERALES

A fines de los años cincuenta, Cuba presentaba una estructura económica con marcados rezagos tecnológicos e insuficiente desarrollo industrial. La agroindustria azucarera aportaba 25% de la generación del producto interno bruto (PIB), significaba 80% del total de las exportaciones de bienes y brindaba empleo a una proporción de 20% a 25% de la fuerza de trabajo. Por otra parte, la producción de azúcar estaba sujeta a la inestabilidad de los precios y la demanda de los mercados internacionales, así como a las variaciones en la cuota de compra del mercado estadounidense. Además, el dinamismo de la producción y las inversiones eran bajos, en tanto que la distribución del ingreso revelaba desigualdades marcadas.

La política económica aplicada desde 1959 introdujo cambios de gran importancia. La nacionalización de los principales medios de producción del país vino a alterar de fondo el régimen de la propiedad; el gobierno comenzó a asumir un papel destacado en la actividad productiva, a la vez que se deterioraron los mecanismos del mercado en la coordinación de la economía. Precisamente, a fines de 1960 la participación del Estado en los activos fijos de las diferentes ramas era ya muy elevada: agricultura (37%), industria (85%), construcción (80%), transporte (92%) y comercio minorista (50%), sin contar con la absorción de los servicios bancarios, el comercio exterior y el mayorista (Rodríguez, 1990).

Desde 1961, el hilo conductor de la política económica fue la planificación. El primer plan perseguía como objetivo la industrialización acelerada con prioridad en la demanda interna, sobre todo de bienes de capital e intermedios, así como la diversificación agrícola, la redistribución del ingreso y la reorientación de las relaciones económicas internacionales. Así, los primeros intentos de cambio estructural se dirigieron a la diversificación agropecuaria e industrial, con un sesgo contrario a la agroindustria azucarera y favorable a la redistribución de los ingresos y la riqueza.

Ante el desbordamiento de algunos desequilibrios macroeconómicos, en 1964 se reorientó el programa económico. Se abandonó el énfasis sustitutivo para dirigir los esfuerzos a la reconstrucción de las redes comerciales externas, conforme a las prioridades de la división internacional del trabajo del ámbito socialista. En lo fundamental, se privilegió la producción de bienes primarios, si bien el país luego se benefició de una relación preferencial negociada de precios del intercambio.

En el período 1967-1970 se observó cierto deterioro en los procedimientos de dirección de la economía. Se desarticulaban los mecanismos tanto del Cálculo Económico (CE) como del

Sistema Presupuestario de Financiamiento (SPF),<sup>1</sup> que anteriormente habían coexistido y aseguraban condiciones mínimas de asignación y de control de los recursos materiales, financieros y humanos. Con la supresión de cobros y pagos entre las empresas públicas, la disciplina financiera de éstas declinó. Al mismo tiempo se descuidó la disciplina monetario-financiera, debido a la desaparición del Ministerio de Hacienda y porque se redujeron las funciones del Banco Nacional de Cuba. Por otro lado, se sustituyó el Sistema Nacional de Contabilidad por un imperfecto Sistema de Registro Económico, y se eliminaron las prácticas presupuestarias anteriores en favor de controles administrativos directos.

Durante el período 1971-1975 se comenzaron a poner en práctica las medidas indispensables para la aplicación de un nuevo sistema de dirección y planificación de la economía. Al respecto, se procuraba lograr el autofinanciamiento de las empresas públicas y la utilización de algunos mecanismos de mercado en la asignación de recursos. Las nuevas modalidades de gestión resultaban compatibles con las normas del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), organismo al que ingresó Cuba en 1972.

En el decenio 1976-1985 se privilegió a la industria en el programa de inversiones públicas, a la integración económica con la comunidad socialista y al fortalecimiento de los controles macroeconómicos internos. Asimismo, se propiciaron las transformaciones en el marco institucional que resultaran compatibles con las reformas económicas emprendidas. En 1976 se proclamó una nueva Constitución de la República de Cuba, luego de un plebiscito nacional. Se reestructuraron los Organismos de la Administración Central del Estado; en particular destacó la creación del Comité Estatal de Finanzas, y la reorganización del sistema de empresas públicas y de unidades presupuestadas. Por último, se propició la descentralización gubernamental mediante la adopción de una nueva división político-administrativa del país con 14 provincias y 169 municipios.

En el quinquenio 1981-1985 se puso el acento en la productividad y la eficiencia. Al inicio de los años ochenta se implantó el Mercado Libre Campesino, con la correspondiente desregulación de precios que imperó hasta su eliminación a mediados de ese decenio. Las reformas salarial y de precios se decretaron en 1981; la primera contribuyó a mejorar la relación salario-productividad, en tanto que la segunda influyó en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las empresas públicas.

Ahora bien, durante el período 1959-1989 el producto aumentó a una tasa media anual de 3% y la política económica asignó un papel relevante al Estado en la producción de bienes y servicios, con marcado predominio de la planificación sobre los mecanismos del mercado en la regulación de la actividad económica. En el transcurso de esa etapa, la economía experimentó trascendentes modificaciones de las bases productivas, aun cuando repitió muchas de las deficiencias comunes de los países socialistas: sobredimensionamiento de proyectos, incorporación

---

<sup>1</sup> El Cálculo Económico (CE) y el Sistema Presupuestario de Financiamiento (SPF) presentaban diferencias sustanciales en sus mecanismos de gestión económica. Así, por ejemplo, el CE propiciaba el autofinanciamiento de las empresas, ya que éstas podían cubrir sus gastos con sus ingresos, en tanto que las empresas del SPF no disponían de fondos propios. La empresa podía extraer dinero según el plan, pero al efectuar un depósito, éste pasaba automáticamente a poder del Estado. El CE se aplicó en algunas actividades como comercio exterior, mientras que el SPF se generalizó en el sector industrial.

de tecnologías atrasadas y descuido de la competitividad. En particular, se incrementó el acervo de bienes de capital y se expandió la infraestructura física; se amplió la capacidad de embalses de agua y se modernizó la red ferroviaria, al mismo tiempo que se construyeron autopistas, carreteras y caminos rurales. La flota mercante elevó su capacidad de 58 000 toneladas de peso muerto a un millón de toneladas. Se avanzó en la electrificación del país, cuya cobertura alcanzó 94% de los hogares a fines de los años ochenta. Además, se realizaron importantes inversiones en el desarrollo de los recursos humanos, principalmente en los sectores de salud, educación, cultura y deporte. Cabe subrayar que el elevado contenido social de la política económica de ese período permitió avances sustanciales en los servicios básicos a la población, así como la formación de recursos laborales con calificaciones crecientes.

## B. EL SECTOR EXTERNO

En tres ocasiones durante el siglo XX, los choques externos han trastocado tanto la estructura productiva cubana como su inserción en los flujos comerciales:

- 1) La Gran Depresión a principios de los años treinta;
- 2) La ruptura de relaciones con los Estados Unidos a principios del decenio de 1960, y
- 3) El colapso del campo socialista europeo a principios de los años noventa.

No obstante, el comportamiento del comercio exterior puede resumirse en sólo dos grandes períodos: el prerrevolucionario (1900-1959), en el que la balanza comercial fue superavitaria, y el postrevolucionario (1960-1990), durante el cual aquélla ha arrojado déficit.

Cuadro 1

### COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCIAS

Período	Tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones (porcentajes)	Tasa de crecimiento promedio anual de las importaciones (porcentajes)	Saldo promedio del comercio exterior (millones de dólares)
1900-1914	9.5	4.2	17
1914-1920	28.8	29.5	145
1920-1929	-11.2	-10.0	73
1929-1933	-25.4	-33.5	29
1933-1960	7.6	10.2	81
1960-1990	7.6	8.9	-788 a/

Fuente: CEPAL, sobre la base de una combinación de cifras oficiales y no oficiales.

a/ En promedio, el déficit comercial durante el período 1986-1990 fue de 2 265 millones de dólares.

A su vez, estas dos grandes etapas pueden subdividirse en seis subperíodos:

Entre 1900 y 1914, las exportaciones presentaron, en promedio, una tasa de crecimiento de 9.5% y las importaciones, una de 4.2%, de suerte que el déficit comercial de 18 millones de dólares en 1900 se convirtió en un superávit de 56 millones en 1914 (véase el gráfico 1.a.).

Durante la Primera Guerra Mundial, las exportaciones casi triplicaron a las ventas externas del subperíodo anterior, y las importaciones crecieron siete veces más, generando un superávit de 238 millones de dólares en 1920. En octubre de 1914 se creó el peso cubano y, desde entonces, la paridad oficial fijada, un peso por dólar, no ha cambiado hasta la fecha.

La pérdida de mercados relacionada con el final de la Primera Guerra Mundial implicó que disminuyeran tanto las exportaciones como las importaciones, si bien la balanza comercial siguió siendo superavitaria entre 1920-1929.

A su vez, la pérdida de mercados provocada por la Gran Depresión de 1929 determinó que tanto las ventas al exterior como las importaciones disminuyeran a una velocidad casi tres veces superior a la del lapso precedente. De hecho, a partir de ese año y durante los casi 70 años subsiguientes, los flujos de comercio externo han mostrado un comportamiento inverso al que habían tenido hasta entonces: las importaciones se tornaron más volátiles que las exportaciones, creciendo o decreciendo más rápidamente que estas últimas. Ello sugiere la vigencia de un modelo de desarrollo dependiente del financiamiento externo, en el que no serían las ventajas comparativas de la estructura productiva las que estarían determinando las exportaciones (constituyendo una restricción al flujo de importaciones), sino que la disponibilidad de insumos importados sería la que estaría fijando el nivel de producción disponible para venta en el exterior. Uno de los retos que enfrenta Cuba de cara al siglo XXI consiste en perfeccionar su autonomía productiva, recobrando la capacidad de acrecentar las exportaciones.

La tasa de crecimiento de las ventas foráneas fue la misma entre 1933 y 1960 que entre esa última fecha y 1990, y en ambas fases las importaciones se expandieron a tasas mayores, de modo que el superávit se fue estrechando; sin embargo, éste fue positivo hasta 1957.<sup>2</sup>

A partir de entonces y hasta fines de los ochenta, el deterioro de la cuenta comercial ha ido profundizándose, y su valor total acumulado de 23 555 millones de dólares contrasta con un superávit comercial de 4 093 millones de dólares acumulado entre 1900 y 1960. Cuentan aquí dos hechos fundamentales: por un lado, la ruptura de las relaciones económicas con los Estados Unidos y el embargo impuesto al comercio de Cuba; y por otro, la reconstrucción de las vinculaciones externas hacia los países del CAME. Ambos fenómenos provocaron una reducción importante de las exportaciones en el período 1959-1969 y el flujo de financiamientos socialistas que sostuvieron, con breves descensos, el nivel de las importaciones. (Véase el gráfico 1.b.)

---

<sup>2</sup> Se mantuvo prácticamente constante entre 1933 y 1939 —alrededor de 40 millones de dólares al año—, pero aumentó a 225 millones durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea.

Gráfico 1a. Cuba: comercio exterior.  
Exportaciones, importaciones y saldo del comercio exterior, 1900-1960  
(Millones de dólares)

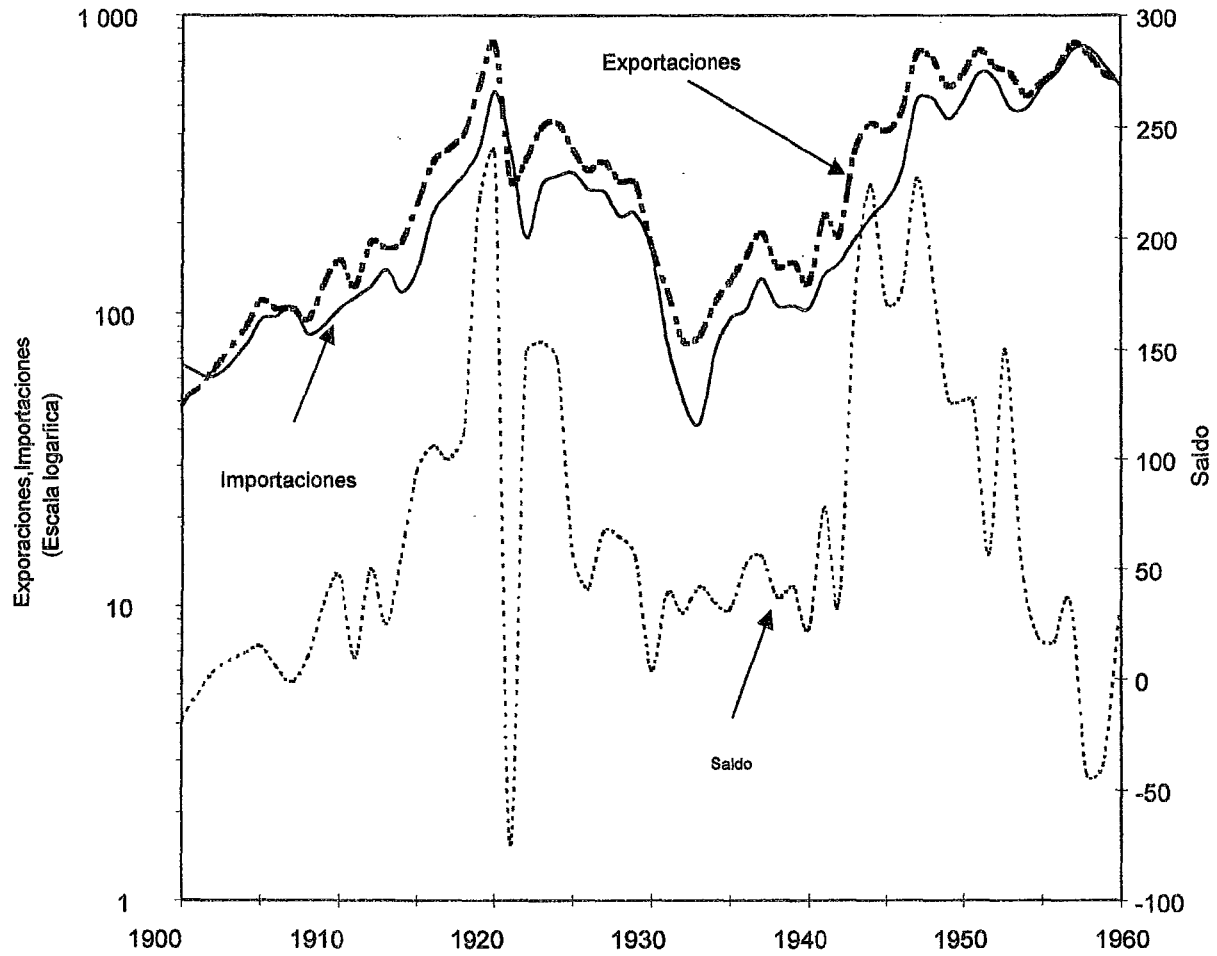
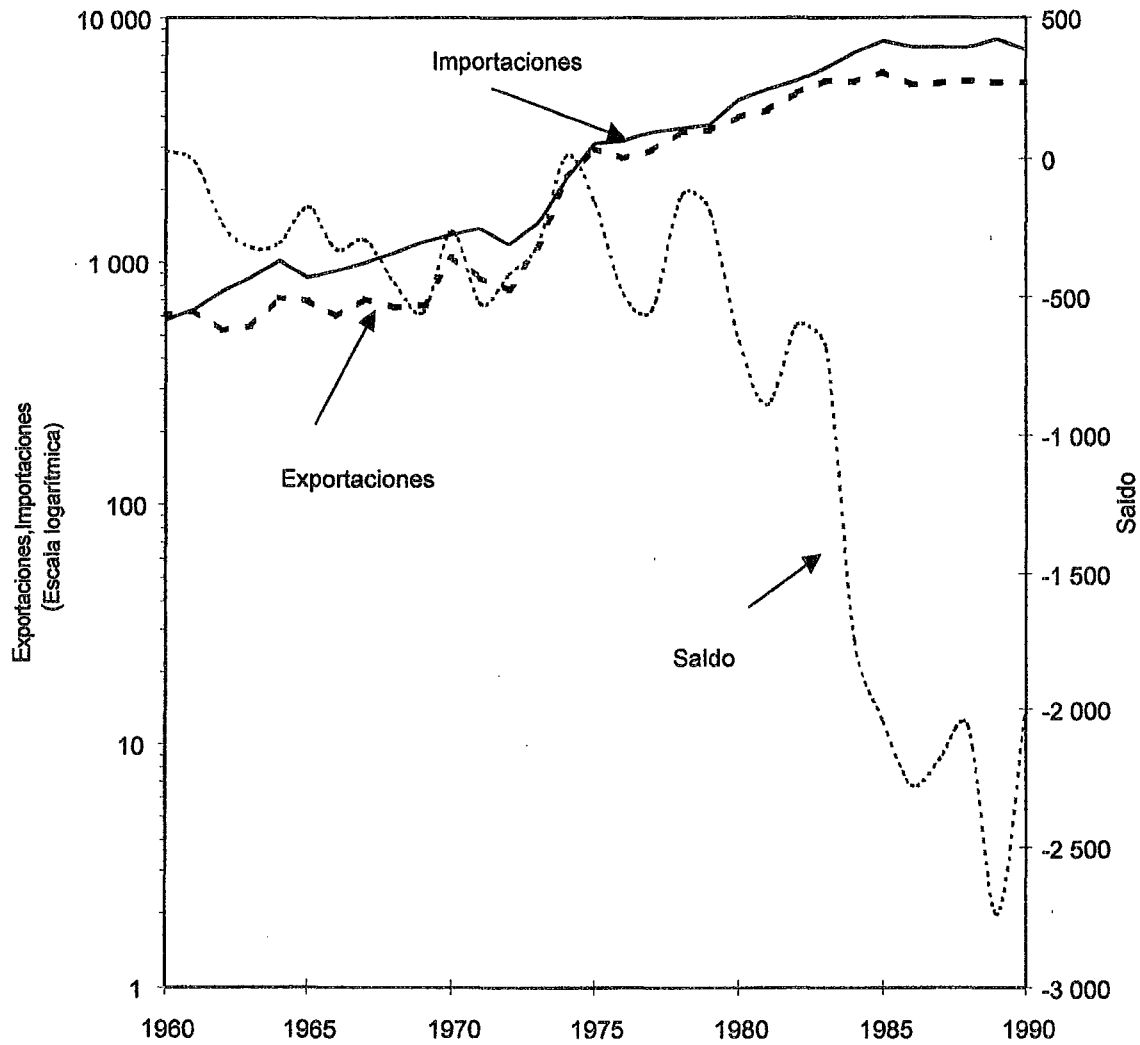


Gráfico 1b. Cuba: comercio exterior

Exportaciones, importaciones y saldo del comercio exterior, 1960-1990  
(Millones de dólares)



La interrupción de las relaciones comerciales con los países del CAME en 1990 conllevó una pérdida de mercados más severa que la ocasionada por la Gran Depresión.<sup>3</sup>

Antes de la crisis de 1989, la estructura y el comportamiento del sector externo cubano se regían por planes económicos de largo plazo, negociados con países del CAME, que pretendían aprovechar complementariedades de clima y de recursos. Se consideraba que “sólo mediante la cooperación y coordinación sistemáticas de [la] economía [cubana] con las del resto de la comunidad socialista, [se podrían] alcanzar los niveles de desarrollo y efectividad económica que [exigían] la producción y el progreso científico-técnico” (Editora Política, 1986).

Si bien uno de los objetivos principales del Plan Quinquenal 1981-1985 había sido “producir el máximo posible de productos que sustituyeran importaciones” y “lograr un ritmo de crecimiento de las exportaciones superior al del Producto Social Global y al de las importaciones”, (Editora Política, 1981) cinco años después estas metas fueron supeditadas al esfuerzo por “avanzar en la integración económica con los países de la comunidad socialista”. Esta política condujo a un proceso de industrialización complementario con los de otros miembros del CAME y, por ende, intensivo en capital y en energéticos. En ese contexto se efectuaron importantes inversiones en los sectores de fertilizantes y de maquinaria destinada al campo cañero.

El comercio internacional se sujetó a contratos de largo plazo que reflejaban esta organización internacional de la producción entre países socialistas, y los ingresos derivados de este intercambio —aunados a préstamos blandos— financiaban la industrialización del país. Al igual que durante la primera parte del siglo XX, las exportaciones se concentraban en pocos productos (azúcar, cítricos, tabaco y níquel) de escaso valor agregado (no se exportaba azúcar refinada), y el 85% del total se dirigía predominantemente a los países miembros del CAME. A su vez, Cuba cubría con importaciones gran parte de sus necesidades de alimentos, hidrocarburos, insumos para la agricultura y bienes de capital.

La inserción en el sistema socialista de acumulación reforzó el carácter abierto de la economía cubana. Entre 1985 y 1990, las exportaciones representaron más del 30% del producto, en tanto que más de la mitad del territorio cultivado se vinculaba a la exportación (caña de azúcar, tabaco, cítricos). Por otra parte, en el mismo periodo las importaciones significaron alrededor del 41% del producto; se adquiriría en el exterior más del 50% de las proteínas y de las calorías consumidas y más del 75% de los bienes de capital.

La dependencia de la economía cubana de las importaciones se refleja en el hecho de que el coeficiente de abastecimiento foráneo de la demanda interna fuera, en promedio, de 37% a precios corrientes durante el período 1985-1989, y llegó a abarcar más de 90% en los cereales de consumo humano, los aceites y grasas, el frijol, los textiles y el calzado.<sup>4</sup>

El sistema de comercio administrado suponía que los precios se fijaran sobre un horizonte de largo plazo, con objeto de facilitar la planeación productiva. Así se protegía a la economía de los

---

<sup>3</sup> Entre 1929 y 1932 las exportaciones disminuyeron 70%, mientras que durante 1990 y 1993 descendieron 80%.

<sup>4</sup> El coeficiente de abastecimiento importado se define como  $M/(P+M-X)$ , donde M son las importaciones, X las exportaciones y P la producción nacional (Alvarez, 1995).

vaivenes de la coyuntura internacional, aunque el país quedaba aislado de la competencia de los mercados.<sup>5</sup> La relación del intercambio vigente durante los años ochenta superó a la correspondiente a los precios internacionales y se calcula que ello significó ingresos 50% más elevados de los que se hubieran obtenido en caso de venderse a los precios prevalecientes en el mercado internacional. (Alvarez, 1995.) Ello permitió que la paridad oficial permaneciera fija durante el período revolucionario, guardando poca relación con la competitividad del aparato productivo.

Los aspectos operativos del comercio exterior eran supervisados centralmente y se efectuaban por conducto de un número pequeño de empresas comercializadoras. El hecho de que el comercio con el exterior se llevara a cabo con mercados distantes generaba importantes costos de transporte y de almacenamiento, y a fin de minimizarlos fue preciso mantener escalas de producción superiores a las requeridas para satisfacer el mercado local. Muchas de las instalaciones son ahora obsoletas y sus estándares de calidad no corresponden a las exigencias de los mercados actuales. Por lo demás, como ya se dijo, el embargo comercial del gobierno estadounidense constituye otra restricción importante al reacomodo del comercio exterior de Cuba.

Tales circunstancias y antecedentes difícilmente constituyeron una buena preparación para que Cuba se insertase en los mercados globalizados de fines del siglo XX, cuyas exigencias de eficiencia demandan alta flexibilidad y capacidad de adaptación. Por ello, no obstante los esfuerzos recientes de reestructuración de la economía y el dinamismo del comercio exterior, la estructura productiva sigue estando determinada por las características del modelo anterior de inserción en la economía internacional.

En síntesis, pese a los ingresos crecientes por servicios turísticos, la ampliación de la brecha comercial de bienes determinó incrementos del saldo negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Este fenómeno acaeció en un contexto de acceso limitado al crédito internacional y de disminución de los préstamos de proveedores. Ya en 1986 se había interrumpido el servicio de la deuda externa, que en 1989 ascendía a 6 100 millones de dólares, equivalente a 71% y 31% de las exportaciones de bienes y servicios y del producto, respectivamente.

### C. EL BIENESTAR SOCIAL

Ya se señaló que el desarrollo social ha sido acaso el mayor logro de las últimas décadas en Cuba (CEPAL, 1980). La tasa de analfabetismo de las personas mayores de 10 años, calculada sobre la base de los censos de población de 1953 y 1981, bajó de 24% a 4%. El índice de desempleo disminuyó de 20% en 1958 a menos del 8% en 1989. La tasa de mortalidad infantil se redujo de más de 60 por 1 000 nacidos vivos en 1958 a 11.1 en 1989; en ello influyeron tanto el aumento de los niveles nutricionales de la población como el significativo progreso en los servicios de salud

---

<sup>5</sup> Aun en los casos en que los precios de contrato reflejasen cotizaciones internacionales, se manejaban de manera que los términos del intercambio no fluctuaran violentamente, permitiendo la introducción de medidas correctivas. El caso más conocido es el del petróleo, cuyo precio, a mediados del decenio de los ochenta, estuvo determinado por un promedio móvil de cinco años de cotizaciones internacionales.



pública. Precisamente, la relación habitantes por médico pasó de 1 076 a 303 en el mismo lapso, en tanto que la dotación de camas de hospital por 1 000 habitantes ascendió de 4.2 a 7.3. Además, el establecimiento de más de 200 centros de investigación, como el de ingeniería genética y de biotecnología, contribuyó también a mejorar la capacidad futura de desarrollo de los recursos humanos y de la propia economía.

A mediados de los años ochenta casi se habían eliminado la pobreza y la indigencia tanto en las zonas urbanas como rurales. En esas fechas coexistían un crecimiento económico razonable, un incremento del empleo y de los salarios, así como condiciones de estabilidad de precios. Cabe recordar que la reforma general de remuneraciones de 1981 permitió que se elevara el salario medio mensual de 148 pesos (1980) a 188 pesos (1985).

Aun cuando la capacidad adquisitiva del salario decayó en la segunda mitad del decenio de 1980, la generación de empleos y los programas públicos de educación, salud, seguridad y asistencia social, cultura, arte y deporte, atenuaron el deterioro social frente a la declinación económica.

En suma, al finalizar los años ochenta la situación social era relativamente satisfactoria en el contexto regional, asentada en la distribución equitativa del ingreso, situación que tendió a debilitarse con posterioridad.

## D. LA ECONOMÍA INTERNA: LOGROS Y PROBLEMAS

### 1. Rasgos del sistema de planificación anterior

En 1976 se inició el proceso para implantar un Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE), basado en la experiencia de los países socialistas europeos, pero que ya revelaba claras deficiencias de desempeño.

El SDPE se concibió como el conjunto de elementos y procedimientos que regulaban la organización, gestión y control de las actividades económicas, sobre la base de la planificación centralizada. La principal premisa se sostenía en la propiedad estatal de los principales medios de producción. (CEPAL-ILPES, 1988.) Asimismo, el SDPE reconocía la existencia de relaciones monetario-mercantiles en todas las actividades productivas y trataba de promover el autofinanciamiento y la descentralización en la gestión de las empresas públicas. Los principales elementos integrantes del SDPE tuvieron las siguientes características generales hasta fines de los años ochenta:

a) La planificación de la producción y de la macroeconomía sobresalía como el eje central de coordinación económica. Como es usual, la planificación material presentó rigideces y generó ineficiencias en el uso de los recursos, sin aprovechar cabalmente los avances tecnológicos. (Editora Política, 1986.)

b) El objetivo principal del subsistema financiero-crediticio consistía en lograr el equilibrio de las finanzas internas y la mejor utilización posible de los recursos financieros del

sector público. El presupuesto estatal servía de eje al sistema financiero, al constituirse en instrumento principal de captación de recursos monetarios y aportar financiamientos a la producción o al gasto social. A los balances materiales se les asignaba primacía sobre las categorías monetario-financieras. En esto radica una actitud paternalista hacia las entidades productivas, que generó el síndrome de la restricción presupuestaria blanda. Los subsidios a las empresas públicas se adaptaban al aumento de los costos de producción, sin preservar los objetivos de eficiencia.

c) El subsistema de estimulación material y moral de los trabajadores buscaba el incremento de la eficiencia y de la productividad. El salario se erigió en el principal incentivo material a los trabajadores, pero los mecanismos de pagos de primas y premios no se relacionaron íntimamente con los resultados finales de la producción.

d) El subsistema de abastecimiento técnico-material centralizaba la distribución de las materias primas, insumos y bienes de capital, obstaculizando el desarrollo de vínculos comerciales competitivos entre las empresas, y entre éstas y consumidores, de lo que se derivaba la propensión a solicitar inventarios excesivos y a inmovilizar recursos.

e) La gestión empresarial intentó acrecentar la autonomía económico-operativa de casi 4 000 empresas públicas; aun así, se mantuvo un excesivo tutelaje corporativo. Tampoco se alcanzaron los equilibrios entre los niveles de centralización y descentralización, necesarios para acrecentar la eficiencia y competitividad de las empresas.

El deterioro del sistema de dirección y planificación de la economía al finalizar la década de los ochenta, repercutió en un debilitamiento de la situación de la meso y la macroeconomía de Cuba. En efecto, las rigideces de la planificación y la excesiva centralización en la distribución de los recursos dañaron la gestión y la eficiencia de las empresas. La restricción presupuestaria blanda y la insuficiente estimulación material de los trabajadores contribuyeron también a que retrocediera la competitividad internacional de las entidades productivas.

## 2. La situación macroeconómica

### a) Oferta y demanda globales

En la segunda mitad del decenio de los ochenta, la oferta global virtualmente se estancó a consecuencia de que se habían debilitado la producción y las importaciones de bienes y servicios. La explicación básica de este comportamiento se asocia a la reducción de la capacidad para importar. Por el lado de la demanda sobresalieron una baja en la inversión bruta interna y un descenso en las exportaciones de bienes y servicios. Ante la escasez de divisas, las autoridades privilegiaron a los sectores externo y energético, y se continuaron los proyectos de níquel en Punta Gorda, en Holguín, la ampliación de la infraestructura turística, la central electronuclear y la refinería de petróleo de Cienfuegos, al tiempo que se construía la Base de Supertanqueros de Matanzas.

El menor volumen exportado de bienes y servicios obedeció a la reducción en las ventas físicas de azúcar, ya que las de níquel y turismo se elevaron. Cabe recordar que fenómenos

naturales como el huracán Kate de 1985 y la ulterior sequía habían dañado la zafra azucarera y otros rubros de exportación de origen agropecuario. El ajuste subsecuente afectó en particular a la inversión y al gasto público, en virtud de que se protegió el consumo de la población, que siguió creciendo, aunque a un ritmo menor.

#### **b) La situación fiscal y monetaria**

Las finanzas públicas resintieron el debilitamiento y el resquebrajamiento posterior de las relaciones económicas con los países socialistas, el paternalismo del Estado con las entidades productivas y la postergación del ajuste macroeconómico. De hecho, la inestabilidad de los ingresos y la rigidez de los gastos causaron un déficit creciente, que ascendió a 6.7% del PIB en 1989.

Los gastos fiscales totales se expandieron con mayor celeridad que los ingresos, llegando a sumar 67% del PIB en ese último año. El aumento de los egresos se debió sobre todo a mayores subsidios por pérdidas de las empresas públicas y de la seguridad social. La política de evitar despidos masivos y de congelar precios y tarifas de la planta productiva influyó en el incremento de las subvenciones presupuestarias, mientras que la creciente proporción de jubilados y pensionados elevó los gastos de seguridad social.

La monetización del déficit fiscal hizo ascender la liquidez monetaria y alentó la formación de presiones inflacionarias. El Banco Nacional de Cuba prosiguió pasivamente una política de emisión monetaria inorgánica, con consecuencias macroeconómicas desestabilizadoras.

#### **c) La inversión y su financiamiento**

Pese a la pérdida de terreno en la formación de capital registrada en el período 1985-1990, el coeficiente de inversiones se pudo mantener alto (25%). Así, la planta productiva incrementó capacidades merced a la puesta en explotación de diversos proyectos de inversión. En la industria manufacturera se destacó la oferta de bienes tradicionales de exportación (níquel y cítricos); también fueron relevantes las ramas con capacidades para producir alimentos, productos siderúrgicos, maquinarias e implementos agrícolas, equipos médicos, papel, textiles y otros vinculados a la industria de materiales de construcción.

En el sector agropecuario se terminaron instalaciones ganaderas y avícolas; en forma simultánea, se ampliaron las plantaciones de caña y la agricultura no cañera. Asimismo, se elevó el grado de mecanización en las tareas de siembra, cultivo y cosecha. Algo similar ocurrió en los sectores energético y de transportes. En otro sentido, hay que notar el hecho de que los esfuerzos de formación de capital descritos no siempre estuvieron acompañados de mayor eficiencia. En varios casos se registraron sobredimensionamientos de plantas, subutilización de capacidades y selección tecnológica defectuosa.

#### **d) Empleo**

La ocupación siguió una tendencia ascendente hasta 1990, garantizando empleo a unos 4.4 millones de personas (95% de ellas trabajaban en el sector público). A nivel sectorial, se

distinguieron industria (18%), agropecuario (19%), educación (10%), comercio (9%) y transporte (5%).

#### e) **Evaluación general**

A fines de la década de los ochenta, Cuba contaba con recursos laborales calificados, una infraestructura física y de servicios sociales apropiada y una planta productiva que había expandido su capacidad sobre la base de un importante proceso de inversión extensiva. No obstante, también enfrentaba la peor crisis económica del siglo, asociada a factores como los que se indican a continuación:

i) El colapso del campo socialista europeo y la desintegración de la Unión Soviética suprimieron abruptamente los mercados tradicionales de exportación y las fuentes de adquisición de bienes y servicios esenciales al funcionamiento productivo. Recuérdese la frágil estructura comercial externa del país, claramente sesgada al intercambio con los países del CAME.

ii) Deformaciones en la estructura económica e institucional, que se expresan en baja eficiencia y entorpecen el desarrollo fluido de los intercambios con Occidente.

iii) Desequilibrios macroeconómicos que reflejan en el interior de la economía las repercusiones de la ruptura del frente externo.

iv) El embargo económico de los Estados Unidos, acentuado por la posterior puesta en vigor de las leyes Torricelli y Helms-Burton.

### **3. Evolución sectorial antes de la crisis**

El PIB registró magros crecimientos a fines de los años ochenta, y su relación por habitante (1989) retrocedió a las cifras de cinco años atrás.

La industria manufacturera declinó a causa de las restricciones para importar con divisas convertibles y de los atrasos en el abasto de insumos de los países socialistas.

La rama azucarera mostró un desempeño aceptable durante la segunda mitad de los años ochenta con una producción promedio anual de 7.6 millones de toneladas, 1.3% superior a los promedios del lustro precedente. Los ingenios azucareros se habían modernizado y registraban un aumento en eficiencia industrial; la agricultura cañera se extendía en una superficie cercana a 1.8 millones de hectáreas (1989), 21% de la cual disponía de riego, y se utilizaban en forma intensiva fertilizantes tanto de origen nacional como importado. El rendimiento de caña de azúcar por hectárea se elevó así de 51 toneladas en 1985 a 57 toneladas en 1989, con un ascenso más pronunciado en las tierras no estatales.

La evolución de la agricultura cañera se reflejó de manera positiva en el crecimiento del sector agropecuario. La modernización de la agricultura supuso altos niveles de mecanización y un uso intensivo de productos químicos. En cambio, la escasez de insumos importados lesionó el

potencial de oferta, y el sobredimensionamiento de las granjas estatales generó ineficiencias y baja productividad en el trabajo.<sup>6</sup>

En la actividad pecuaria, la tecnología dominante suponía la estabulación del hato ganadero, cuya crianza empezó a depender en forma crítica de la importación de alimentos.

La minería observó un notable dinamismo a fines de los años ochenta. Ello se explica por la maduración de las inversiones realizadas en las plantas procesadoras de níquel y por el alto nivel de interrelación y de especialización con los países integrantes del CAME, que compraban 75% de la producción cubana.

La expansión de la industria de la construcción tuvo su origen en el esfuerzo por ampliar la planta productiva y la infraestructura turística del país, así como en los requerimientos de viviendas y urbanización, principalmente en La Habana. También aquí se observan fallas técnicas que se manifiestan en problemas de calidad, consumos exagerados de materiales o energéticos y plazos de ejecución excesivamente prolongados.

En el sector energético destacó el acrecentamiento de la capacidad de generación de electricidad, de 12 199 a 15 240 GWh entre 1985 y 1989. Se logró así elevar el coeficiente de electrificación a 94% de los hogares del país. Con todo, también aquí los esfuerzos de modernización incrementaron la dependencia del petróleo importado, ya que declinó la extracción nacional de crudo.

#### 4. Transformaciones institucionales en los noventa

##### a) Aspectos generales

A inicios de los años noventa, el descalabro de los países socialistas se trasminó a Cuba, creando la peor crisis en su historia económica reciente. Desde el comienzo de la crisis se decidió distribuir parejamente su costo, a la par que se implantaba un complejo sistema de medidas encaminadas a facilitar el acomodo productivo y recobrar los equilibrios macroeconómicos básicos.

Por un lado, se introdujeron medidas de estabilización macroeconómica y, por otro, se incorporaron cambios institucionales de envergadura. Entre las primeras destacan el acuerdo de la Asamblea Nacional del Poder Popular de mayo de 1994, a partir del cual se toman decisiones orientadas a: i) reducir los subsidios a las empresas (y otros gastos presupuestados), y aumentar al mismo tiempo los ingresos del presupuesto con vistas a disminuir significativamente el déficit; ii) reducir los excedentes monetarios; iii) elevar los precios y tarifas de productos y servicios seleccionados, y iv) implantar gradualmente un nuevo sistema impositivo integral.

En cuanto a las transformaciones institucionales, a partir de 1992 se cambió el estatuto de la inversión extranjera. Luego se despenalizó la tenencia de divisas, se adelgazó la estructura organizativa del gobierno, se liberalizaron la producción y la comercialización de productos

---

<sup>6</sup> El Estado manejaba directamente 78% de la superficie cultivada del país en 1989.

agropecuarios, se desincorporó el grueso de las tierras estatales, se reformaron las normas impositivas y se reestructuró el sistema financiero, entre otras medidas.

De hecho, en la segunda economía, o esfera nueva de la economía, se localizan los mercados agropecuarios e industriales liberados, el trabajo por cuenta propia, la flexibilización de regulaciones a la inversión extranjera, las TRD y la formación de circuitos económicos autónomos —manejados en divisas—, en que se apoya la reconstrucción del sector externo. Al mismo tiempo, se ataca a fondo el problema de la inflación y de los desajustes comerciales externos, mediante una constelación de medidas de corte fiscal, monetario y de asignación de divisas convertibles.

El Estado continúa desempeñando un papel importante en la producción y en la asignación de recursos, con reglamentaciones estrictas sobre las inversiones y el manejo de insumos escasos. Con todo, la planificación central cede gradualmente espacios a controles de orden indirecto, sobre todo a escala macroeconómica. La reforma ha avanzado en diversos frentes y requerirá seguir hacia adelante si es que se busca consolidar los cambios adaptativos de la economía y la sociedad a un entorno externo que se ha trasmutado considerablemente. Debe reconocerse que los acomodos son principalmente de orden interno, pero la velocidad e incluso la dirección de algunos cambios se relacionan con la posibilidad de relajar las condiciones externas que mantienen al país al margen de los mercados financieros y de muchas corrientes de comercio.

## **b) Sector externo**

Ante el desmoronamiento de las vinculaciones económicas con los países socialistas, Cuba ha debido reconstruir su sector externo, sustituir fuentes de financiamiento, sobre todo con inversión extranjera directa, y ganar acceso a tecnologías de Occidente. Tales circunstancias se encuentran en la base de la remodelación organizativa de las empresas del comercio exterior, así como en la flexibilización del régimen jurídico de la inversión extranjera.

i) Formación de capital con recursos externos.<sup>7</sup> Entre los años 1959 y 1960 los principales medios de producción del país pasaron a propiedad del Estado y tal situación prevaleció hasta principios de los noventa. La inversión extranjera ha comenzado a desarrollarse en los años noventa al amparo del nuevo marco jurídico, que otorga facilidades y estímulos a la asociación económica entre entidades cubanas y extranjeras.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Para una ampliación de este tema, véase CEPAL (1995e).

<sup>8</sup> Hasta la fecha, los flujos de capitales externos adoptan básicamente la forma de inversión extranjera directa ante la virtual inexistencia de inversiones de cartera u otras de naturaleza financiera. No operan todavía bolsa de valores ni mercado de bonos gubernamentales.

En 1988 se acordó el establecimiento de la primera empresa mixta en la isla, para construir y explotar el hotel Sol Palmeras en Varadero. La promulgación de una nueva ley de inversión extranjera en 1995 ha estimulado el flujo de capitales hacia el país. Hasta mediados de 1999 se habían constituido unas 360 asociaciones con capitales extranjeros que han sido determinantes en el turismo, la extracción de petróleo, la producción de níquel y las telecomunicaciones. Se estima que en el período 1990-1998 ya se habían desembolsado unos 2 500 millones de dólares de inversión extranjera directa. España (82), Canadá (69) e Italia (56) destacan por su importancia relativa en el número de asociaciones creadas. A la fecha, se han firmado tratados bilaterales de protección mutua de inversiones con 38 países.

Durante el bienio 1997-1998 continuó la apertura de los sectores inmobiliario, financiero y energético a la inversión extranjera. En el sector inmobiliario se han creado 16 asociaciones con capitales extranjeros para la construcción y remodelación de edificios de oficinas, viviendas, comercios y servicios anexos, y otros 40 nuevos proyectos se encontraban en proceso de negociación. Las entidades *Cuban Canadian Resorts International* y *Gran Caribe Hotel Corp.* crearon la empresa mixta *Cuban Club Resorts*, dedicada a la construcción de hoteles de cuatro y cinco estrellas en las playas de Santa María del Mar, Santa Lucía, Varadero y Cayo Coco. Así, se prevé la construcción de hoteles, propiedades compartidas y condominios por alrededor de 250 millones de dólares. También se constituyó una empresa mixta franco-cubana para la construcción de ocho hoteles en La Habana, Santiago de Cuba, Trinidad, Camagüey y Pinar del Río, en un plazo de cinco años.

En el sector financiero se fundó la sociedad mixta Corporación Financiera Habana, formada por la entidad española de crédito Caja Madrid y el Banco Popular de Ahorro de Cuba, que financiará actividades empresariales. Se estableció también la empresa mixta de seguros Heath de Cuba por iniciativa de la entidad británica *Heath* y una empresa cubana.

En el sector energético se registró la primera inversión con capital totalmente extranjero, a cargo de la firma panameña *Genpower Cuba, S.A.*, que mediante la construcción de una planta generadora de energía garantizará el servicio eléctrico a unos 100 000 habitantes en la Isla de la Juventud. Además, se han creado dos asociaciones económicas con capitales francés y canadiense para la modernización de plantas generadoras de electricidad y el uso del gas asociado de los pozos de petróleo que antes se perdía. Por otra parte, se establecieron dos empresas mixtas (con capitales procedentes de Francia y Reino Unido) que van a sustituir progresivamente el consumo de keroseno por gas licuado en el abastecimiento de combustible doméstico a la población de la capital y Santiago de Cuba, proceso que culminaría en cinco años.

En gran parte, esos desarrollos fueron posibilitados gracias a la promulgación de la nueva ley de inversión extranjera (1995) que se propone fomentar el ingreso de capitales y tecnologías del exterior conforme a un régimen bastante liberal. Las características principales de la mencionada ley de inversiones extranjeras de 1995 representan un considerable avance en la flexibilización del régimen anterior, como puede apreciarse en seguida.

1) Se reconocen tres formas legales de inversión extranjera: empresas mixtas, contratos de asociación económica internacional y empresas de capital totalmente extranjero. La empresa mixta constituye una persona jurídica diferente a la de las partes y adopta la forma de compañía anónima de acciones nominativas. En cambio, una asociación económica internacional

no implica la constitución de una persona legal distinta a la de los contratantes. En las empresas de capital íntegramente extranjero, el inversionista foráneo tiene todos los derechos y obligaciones que marca la ley y puede actuar como persona natural o jurídica dentro del territorio cubano. Con anterioridad, el Decreto Ley 50 sólo permitía la asociación económica entre entidades cubanas y extranjeras con un límite en la participación de estas últimas del 49% del capital.

2) La nueva ley incorpora un glosario moderno de términos que precisa los conceptos más importantes vinculados con el proceso de inversión en el país, e incluso facilita la participación de cubanos residentes en el exterior.

3) Se otorgan amplias garantías a la repatriación de utilidades y a la protección de la inversión foránea. No hay expropiación, salvo por razones de utilidad pública. Y en ese caso, se cubrirían mediante indemnizaciones en divisas por su valor comercial, establecido de mutuo acuerdo, o en su defecto por una organización de reconocido prestigio internacional.

4) Se abre la participación del capital foráneo a todos los sectores de la economía, exceptuando a las instituciones armadas y los servicios de salud y educación a la población cubana.

5) Se alienta el desarrollo de zonas francas y parques industriales con la participación de capitales externos, a fin de estimular las exportaciones y el comercio internacional.

6) Se autoriza a los inversionistas extranjeros adquirir la propiedad u otros derechos reales sobre bienes inmuebles situados en el territorio nacional.

7) Se añaden medidas destinadas a proteger la ecología en todos los proyectos de inversión.

8) Se estipula un plazo máximo de 60 días para dar respuesta a las propuestas de inversión presentadas por los inversionistas extranjeros y de 30 días para inscribirlas en los registros, una vez aprobadas.

9) Se establece la posibilidad de otorgar estímulos fiscales y aduaneros a las empresas del exterior.

El nuevo régimen legal mantiene algunas prácticas restrictivas o de control, entre las que destacan, por una parte, la aprobación, caso por caso, de los proyectos con participación extranjera, ya sea por el Consejo de Ministros o la comisión designada por éste para inversiones de menor complejidad; por otra, la contratación de los trabajadores cubanos en las empresas mixtas y de capital totalmente extranjero se seguirá realizando a través de entidades públicas empleadoras.

En 1996 se aprobó el Decreto Ley No. 165, que regula el proceso de creación y funcionamiento de zonas francas y parques industriales; hasta la fecha se han constituido tres zonas francas de las cuatro previstas, donde operan unas 240 entidades privadas. Las dos terceras partes de las firmas se dedican a actividades comerciales y el resto a la producción y los servicios. España, Panamá e Italia sobresalen por su participación en estas zonas francas.



ii) Turismo. En 1994 se emprendió la reestructuración organizativa de la actividad turística. Al efecto, se creó el Ministerio de Turismo y se inició la descentralización de funciones y responsabilidades en varias cadenas hoteleras. La reforma del sector turismo no sólo ha consistido en revertir la excesiva concentración anterior de las decisiones, sino también en otorgar autonomía económico-financiera a las empresas constituidas y situarlas poco a poco en situación competitiva. Las cadenas de hoteles tienen libertad de adquirir sus insumos en el mercado nacional o en el exterior, y participan —con financiamiento y asistencia técnica— en el desarrollo de una red de proveedores nacionales.

En correspondencia con las nuevas funciones, el Ministerio de Turismo emprende programas de promoción institucional y define la política de inversiones, pero las cadenas hoteleras negocian directamente con los inversionistas extranjeros. La cadena “Gran Caribe” atiende las instalaciones turísticas de cuatro y cinco estrellas. El grupo “Horizontes” opera con los hoteles de hasta tres estrellas, en tanto que el “Islazul” se orienta básicamente al turismo nacional. De su lado, la corporación “Cubanacan”, creada en 1987, tiene mayor diversidad e integralidad en su actividad mientras que la cadena “Rumbos” se enfoca básicamente a los servicios extrahoteleros. Al presente, los principales polos de atracción turística son la ciudad de La Habana, la playa de Varadero y los cayos de la costa norte. El número de habitaciones disponibles para el turismo internacional aumentó de 12 900 en 1990 a 29 100 en 1998.

Los ingresos brutos pasaron de 243.4 millones de dólares en 1990 a 2 180 millones en 1999 merced a los cambios institucionales, la expansión de la infraestructura hotelera y un mayor coeficiente ocupacional de ésta. Aunque todavía en el sector se advierte un alto componente importado, la política de sustitución de importaciones ha permitido incrementar la presencia de productos cubanos en el abastecimiento del turismo internacional y reanimar diversas actividades productivas. Así, la entidad FINATUR otorga financiamiento a las empresas para adquirir capital de trabajo y cobra con las producciones destinadas al sector turístico.

iii) Legalización de los mercados duales y remesas familiares. A partir de las medidas de legalización de la tenencia de divisas a mediados de 1993, las remesas familiares han ganado importancia en la economía cubana (700 millones en 1998). Se trata tanto de flujos que complementan el ingreso de las familias, como de un poder de compra que contribuye a sostener y ampliar las transacciones de los mercados liberalizados y de las tiendas de recuperación de divisas. Por lo demás, en sí misma, la creación de mercados libres ha alentado la producción y facilitado la difusión de nuevas fuentes de ingreso a la población.

Desde un punto de vista macroeconómico, la multiplicidad del sistema de precios o de los circuitos monetarios permitió captar divisas y acrecentar los abastos accesibles a familias y empresas, pero actualmente entorpece el funcionamiento del sistema económico y genera desigualdades sociales.

### c) **Otros cambios estructurales**

La liberalización y desregulación del sector agropecuario y la modernización del Estado se encuentran entre las reformas estructurales más importantes de los últimos años. De hecho, se

modifican paulatinamente los alcances de los ámbitos de competencia del Estado y del mercado, en lo que resalta la creciente importancia de las cooperativas.

i) Transformaciones en el sector agropecuario. Entre 1959 y 1963 se promulgaron dos leyes de reforma agraria que configuraron un sector estatal dominante en la agricultura cubana, que concentraba la mayor parte de la superficie de tierras del país. En 1993 se decidió desincorporar el grueso de las tierras estatales<sup>9</sup> a fin de alentar el crecimiento de la oferta, descentralizar funciones y responsabilidades, así como reducir los apoyos fiscales.

Con ese propósito se crearon las UBPC, que iniciaron el camino hacia formas de organización más pequeñas y con menor dependencia en la gestión productiva. La profundidad de la reforma puede apreciarse en el hecho de que las entidades no estatales manejan tres cuartas partes de la superficie cultivable. Las UBPC recibieron en usufructo el 42% de las tierras cultivables y captaron préstamos equivalentes al valor de los equipos e instalaciones. Sin embargo, se requiere una profundización de las reformas institucionales con miras a otorgar mayor autonomía a las UBPC, sobre las que el Estado todavía mantiene cierta tutela.

En octubre de 1994 se inició el proceso de creación de los "mercados agropecuarios" que ya se extendió a los 169 municipios del país; en éstos los precios se fijan libremente en correspondencia con la oferta y la demanda de los productos. Así quedó legalizada la comercialización de los productos de los campesinos privados, al igual que los provenientes de empresas públicas y de las cooperativas, después de haber cumplido sus compromisos de ventas al Estado. Los únicos productos excluidos de esas transacciones son los derivados de la ganadería vacuna (carne, leche y quesos), tabaco, café y papa. Los campesinos pueden participar en dichos mercados o recurrir a un representante comercial, con lo que de hecho se reconoce el papel de los intermediarios en el proceso de comercialización agrícola. También entró en vigencia un impuesto sobre esas ventas, con diferencias territoriales, que se calcula sobre la base del precio que declare el vendedor y del volumen de productos que físicamente ingresan al mercado.<sup>10</sup>

En 1998 casi el 70% del valor de las ventas fue realizado por el sector privado con elevados precios. Por su parte, los sectores estatal (28%) y cooperativo (2%) observaron menor participación.

Con el propósito de abaratar precios, en 1999 el Ministerio de la Agricultura inició la creación de mercados agropecuarios paralelos, en los que destaca una mayor participación de la oferta estatal. Cabe notar que en estos mercados las autoridades locales fijan precios topes, en correspondencia con las condiciones del territorio, que son inferiores a los de los mercados libres pero superiores a los que se tienen acceso con la libreta de abastecimiento.

Los efectos inmediatos del cambio en los derechos de la propiedad agrícola se han traducido en aliento a la producción, en la generación de fuentes independientes de empleo y en incipiente formación de nuevos cuadros empresariales. El experimento todavía no ha madurado y enfrenta los

<sup>9</sup> El Estado redujo su participación en la distribución de la superficie cultivable del país, de 78% en 1989 a 26% en 1994. A fines de 1997 había declinado aun más (24%).

<sup>10</sup> En los mercados agropecuarios ubicados en la ciudad de La Habana sólo se paga un impuesto de 5% del valor de las ventas; en el resto del país el gravamen es mayor.

riesgos asociados a toda reforma agraria, los cuales, en el caso de Cuba, se magnifican por la crisis, la sobremecanización agrícola anterior, la falta de experiencia gerencial (sobre todo en el manejo de las cooperativas), insuficiencias en los abastos de insumos y repuestos esenciales y formas de propiedad que alientan imperfectamente la reinversión, la innovación tecnológica o el cuidado de los recursos naturales.<sup>11</sup>

ii) Reforma y modernización del Estado. Hasta 1989 la magnitud y funciones del sector público estuvieron íntimamente vinculadas a la participación del Estado en la planificación de la economía nacional y en la gestión de las empresas estatales. Asimismo, la estructura del gobierno central guardaba correspondencia con las exigencias de integración económica con los miembros del desaparecido CAME.

A partir del decenio de los noventa comenzó a perfilarse un nuevo estilo en la organización estatal. La reforma redujo de 50 a 32 el número de ministerios e instituciones con carácter de organismo central (abril de 1994). Más recientemente se eliminaron el Ministerio de la Industria de Materiales de Construcción y el Instituto Nacional de Reservas Estatales. El Decreto Ley 147, acerca de los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE), compactó al gobierno central y asignó funciones a las nuevas instituciones de conformidad con la reforma económica. El diseño y control de las políticas macroeconómicas recayeron en los ministerios de Economía y Planificación y de Finanzas y Precios, en tanto que el nuevo Ministerio de Inversión Extranjera y Colaboración Económica buscaría fomentar y encauzar el flujo de capitales externos hacia las diversas actividades productivas. Asimismo, se suprimieron diversos comités estatales (Estadística, Abastecimiento Técnico Material, Precios, Normalización, Colaboración Económica y Finanzas), cuyas funciones se trasladaron a otras instituciones. (Véase el recuadro 1).

La compactación de las oficinas públicas se acompañó de una reducción sustancial de la plantilla de empleo del gobierno central. Conforme a las orientaciones recientes, el Estado asumiría un papel menos protagónico en la economía, teniendo en cuenta las reformas y los nuevos objetivos a perseguir. Aun así, el Estado continuará interviniendo decisivamente en la economía. La programación adoptaría nuevas características, privilegiando el objetivo de mantener los equilibrios macroeconómicos y descentralizar la gestión de las empresas y de los gobiernos locales.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Demsetz (1967) y Coase (1988).

<sup>12</sup> Según José Luis Rodríguez (1996b), el sistema de operación del gobierno se apoya en nuevas instituciones, procedimientos y mecanismos de supervisión, así como en la reorientación de la actividad económica, que incluye lo siguiente: Controles gubernamentales integrales (macroeconómicos); Comisión Central de Divisas; Comisión Gubernamental de Control; Comisión Central de Cuadros del Estado; Comisión Gubernamental de apoyo a la ciudad de La Habana; Oficina Nacional de Administración Tributaria; Reuniones del Consejo de Ministros; Reuniones de control de la zafra azucarera; Reuniones de control del saneamiento financiero interno; Reuniones de control de la producción de alimentos; Reuniones de control de las construcciones, y Reuniones de control del uso de combustibles.

Recuadro 1  
ORGANIZACIÓN ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO

El Decreto Ley No. 147 de abril de 1994 incorpora diversas medidas tendientes al redimensionamiento y reorganización del sector público. Actualmente existen 30 organismos de la Administración Central del Estado, en comparación con los 50 que había anteriormente. A continuación se listan los ministerios e institutos según la estructura actual, indicándose —en los casos pertinentes— los cambios ocurridos a raíz del mencionado decreto.

*Ministerios*

- **Azúcar (MINAZ)**
- **Agricultura (MINAG)**
- **Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (MCTMA)**  
Antes Academia de Ciencias de Cuba. Incluye las funciones y atribuciones de las excomisiones de Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de Recursos Naturales. Se le adscriben la Comisión de Energía Atómica y la Secretaría Ejecutiva de Asuntos Nucleares, así como la Comisión Rectora del Gran Parque Nacional Sierra Maestra.
- **Comercio Exterior (MINCEX)**
- **Comercio Interior (MINCIN)**
- **Comunicaciones (MINCOM)**
- **Construcción (MICONS).** Se le adscribió el anterior Instituto Nacional de la Vivienda
- **Cultura (MINCULT)**
- **Economía y Planificación (MEP)**  
Antes Junta Central de Planificación. Las oficinas nacionales de estadísticas (extinto Comité Estatal de Estadísticas), de normalización (extinto Comité Estatal de Normalización) y de diseño industrial quedaron adscritas al MEP que, además, asumió parte de las tareas de las extintas comisiones nacionales del Sistema de Dirección de la Economía y de Energía, así como del Instituto Cubano de Investigaciones y Orientación de la Demanda Interna.
- **Educación (MINED)**
- **Educación Superior (MES)**
- **Finanzas y Precios (MFP).** Antes comités estatales de Finanzas y de Precios.
- **Fuerzas Armadas Revolucionarias (MINFAR)**
- **Industria Alimenticia (MINAL)**
- **Básica (MINBAS)**
- **Industria Ligera (MINIL).** Asumió las atribuciones y funciones de la entidad estatal Integración Poligráfica.
- **Industria Pesquera (MIP)**
- **Industria Sidero-Mecánica y Electrónica (SIME)**  
Antes sólo Ministerio de la Industria Sidero-Mecánica. Absorbió también al Instituto Nacional de Sistemas Automatizados y Técnicas de Computación y a la entidad Combinado Productor y Exportador de Técnica Electrónica (COPEXTEL).
- **Interior (MININT)**
- **Justicia (MINJUS)**
- **Relaciones Exteriores (MINREX)**
- **Salud Pública (MINSAP)**
- **Trabajo y Seguridad Social**  
Antes Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social. Se le subordinó la Comisión Nacional de Prevención y Atención Social.
- **Transporte (MITRANS)**
- **Turismo (MINTUR)**  
Antes Instituto Nacional de Turismo. Ahora con más atribuciones y funciones, como la atención a las cadenas hoteleras, excepto el Grupo Gaviota que pertenece al MINFAR.
- **Inversión Extranjera y Colaboración Económica (MINVEC)**  
Antes Comité Estatal de Colaboración Económica (CECE). Con nuevas atribuciones y funciones, excluyendo algunas de comercio exterior que mantenía el extinto CECE.

*Institutos*

- *Aeronáutica Civil de Cuba (IACC)*
- *Cubano de Radio y Televisión (ICRT)*
- *Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación (INDER)*
- *Nacional de Recursos Hidráulicos (INRH)*

Se perfilan así modalidades distintas de intervención del Estado en la economía, en las que predomina un criterio de menor participación en la producción y más fiscalizador de resultados; esto último en el doble sentido de la ejecución del presupuesto público y de la supervisión de las actividades productivas.

La programación financiera se dirige también a atender los problemas técnicos y algunos de solvencia financiera de las empresas estatales. En tal sentido, se emprende la reestructuración gradual de los sectores productivos (redimensionamiento) para adaptar las empresas al tamaño del mercado, a la disponibilidad de insumos y a tecnologías que les permitan competir. Ello implica tanto reconvertir producciones y cerrar empresas inviables, como modernizar actividades y usar mejor los recursos existentes.<sup>13</sup>

El gobierno tiende a formar cuerpos directivos centrales reducidos pero más eficientes, y a ceder o descentralizar funciones y responsabilidades a las provincias y municipios, así como a otorgar cada vez mayor autonomía de gestión a las empresas públicas. Sin menoscabo de lo anterior, también se intenta distribuir las cargas de la crisis y sostener las redes de protección social. Sin embargo, el estrangulamiento externo ha llevado a las autoridades a establecer controles directos y estrictos sobre la asignación de divisas y de insumos estratégicos.

Por otra parte, con el doble propósito de acelerar el cambio estructural y difundir en forma equitativa los beneficios y costos del ajuste, se han creado mecanismos especiales de estímulo a aproximadamente 1.4 millones de trabajadores, sobre todo en actividades exportadoras (azúcar, níquel, pesca, tabaco, café y cítricos) y en aquellas que sustituyen de manera eficiente importaciones (acero, extracción de petróleo y generación eléctrica, y arroz).<sup>14</sup>

Por último, se han impulsado programas de redimensionamiento de empresas y de perfeccionamiento empresarial que se reseñan detalladamente en los temas sectoriales.

#### **d) Reforma financiera**

La reforma financiera inició el camino de la adaptación a las transformaciones que vienen ocurriendo en otras actividades productivas, en las relaciones económicas con el exterior y en los derechos individuales y colectivos de propiedad. Se realizaron reformas institucionales encaminadas a la creación y fortalecimiento de mercados e instituciones financieros, con miras a mejorar la captación de ahorro y su canalización a la inversión y la recuperación productiva. Se está consolidando un sistema financiero competitivo compuesto por un banco central y bancos universales de carácter comercial e intermediarios no bancarios, como se expone a continuación.

i) Reestructuración del sistema bancario. En 1948 se creó el Banco Nacional de Cuba como banco central de emisión y redescuento. En 1960 se nacionalizó casi la totalidad de los

<sup>13</sup> A título de ejemplo, cabe resaltar que ya se cerraron la empresa minera de Matahambre en la provincia de Pinar del Río y algunos ingenios azucareros ineficientes.

<sup>14</sup> En términos generales están en operación otros sistemas *ad hoc* de estímulo a los sectores productivos, diseñados conforme a las especificidades de estos últimos.

bancos nacionales y extranjeros, por lo que a partir de entonces la actividad bancaria se convirtió prácticamente en función estatal. A comienzos de los años sesenta se reorganizó el Banco Nacional, que pasó a concentrar todas las funciones bancarias, como banca prácticamente única.

En los hechos, el Banco Nacional tuvo a su cargo la emisión de dinero y la regulación de la circulación monetaria, y centralizó tanto los depósitos de las empresas como los cobros y pagos entre las entidades estatales. También ha otorgado créditos y ha atendido todo aquello relacionado con la deuda pública. Asimismo, ha administrado y mantenido en custodia las reservas de oro y divisas del país. En el desempeño de esas funciones, el Banco desarrolló una red de agencias que cubrieron todas las regiones del país. El Banco de Ahorro Popular ha prestado los servicios de crédito y de captación de ahorros de las familias con una red de sucursales también de alcance nacional.

Como primer paso de la reforma del sistema financiero, en 1993 se legalizó la tenencia de divisas y luego las cuentas bancarias de ahorro en monedas convertibles. Enseguida se establecieron casas de cambio y otros intermediarios financieros. Entre estos últimos es importante destacar la formación de bancos o instituciones financieras especializadas (véase recuadro) en servir e integrar los circuitos productivos relacionados con la reconstrucción del comercio exterior y el desarrollo de los instrumentos de apoyo al intercambio con Occidente. Tal es el caso de la Financiera Internacional y el Grupo Financiero Nueva Banca (controladora de BICSA, B.M., B.I., FINSA, C.F., y CADECA; véanse siglas en el recuadro 2). Por último, se han abierto posibilidades para la participación a la banca del exterior, que ya cuenta con 12 representaciones. Lo mismo ocurre en el caso de otros servicios financieros, como el de seguros.

Los cambios enumerados constituyen el inicio de transformaciones más profundas de las instituciones financieras, a fin de adaptarlas a la secuela de mudanzas de orden económico que vienen tomando cuerpo en Cuba. Al respecto, se debe mencionar la promulgación del Decreto Ley No. 172 y del No. 173, en mayo de 1997, que crean el Banco Central de Cuba y la banca comercial, y regulan el establecimiento y funcionamiento de los propios bancos e instituciones financieras no bancarias, respectivamente.<sup>15</sup>

Mediante el Decreto Ley No. 172 “se crea bajo la denominación del Banco Central de Cuba una institución como autoridad rectora, reguladora y supervisora de las instituciones financieras y de las oficinas de representación que radiquen en el país, incluyendo el centro bancario extraterritorial, las zonas francas y parques industriales”. En el artículo No. 46 se establece que “el Superintendente es el responsable de la supervisión de las instituciones financieras y de las oficinas de representación establecidas en el país”, por lo que debe “velar porque las instituciones financieras y las oficinas de representación cumplan con las leyes, decretos leyes, reglamentos, estatutos y otras disposiciones que les rijan y ejercer la más amplia fiscalización sobre todas sus operaciones y negocios”.

En suma, la reestructuración del sistema bancario sin abandonar la rectoría del Estado sobre las tareas de los intermediarios financieros, sustituye viejos procedimientos y abre el camino a un sector financiero mejor adaptado a las necesidades del cambio económico. Queda pendiente, sin embargo, expedir en detalle las normas de regulación del sistema financiero.

---

<sup>15</sup> En 1999 se amplió el servicio de depósitos a plazo fijo en divisas.

ii) Los servicios financieros no bancarios. En la actualidad se avanza en el saneamiento de las finanzas públicas y en la reforma bancaria, por lo que quizás sea prematuro discutir la conveniencia de impulsar mercados de dinero y de capitales más complejos en la isla. Aun así, se progresa paulatinamente en el desarrollo de diversos intermediarios financieros como las compañías aseguradoras, empresas de factoraje, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de inversión e instituciones de fianzas.

En 1958 existían unas 150 compañías de seguros en Cuba, y muchas desaparecieron ante la significativa intervención del Estado en la economía. En consecuencia, el Estado enfrentó los riesgos propios del trabajo —accidentes, enfermedades, jubilaciones y pensiones—, así como el grueso de las de la producción, y el papel de las aseguradoras quedó restringido a cuestiones relacionadas con el comercio exterior.

En 1963 se creó la entidad Seguros Internacionales de Cuba, S.A. (ESICUBA) con el propósito de ofertar coberturas de operaciones económicas internacionales, en particular transportes de cargas, aeronaves y la responsabilidad civil de su operación y propiedades en el extranjero. En 1978 se constituyó la Empresa de Seguros Nacionales (ESEN) con el objetivo de cubrir riesgos a los productores agropecuarios de los sectores privado y cooperativo y a los vehículos automotores de propiedad privada.

Con el proceso de transformaciones de los noventa ha surgido el Grupo Empresarial de Seguros y Servicios Financieros, con 6 entidades que brindan diversos seguros de cargas, de incendio y líneas aliadas, de responsabilidad civil, daños a instalaciones industriales, petroleras y de gas, marítimos, de aviación, agropecuarios, de vehículos automotores y personales, así como otros servicios financieros (véase el recuadro 3.).

Ante la escasa legislación vigente en materia de servicios financieros, en 1997 se comenzaron a emitir varios instrumentos regulatorios de éstos. En mayo de ese año se aprobó el mencionado Decreto Ley No. 173 sobre los bancos e instituciones financieras no bancarias, donde se establece que “el Banco Central de Cuba es la autoridad rectora de las instituciones financieras, sus sucursales y de las oficinas de representación establecidas en el país”. En el artículo No. 54 se regula que “la supervisión, inspección, vigilancia, regulación y control de las instituciones financieras y oficinas de representación está a cargo del Superintendente del Banco Central de Cuba.”

## Recuadro 2

## CUBA: ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL NUEVO SISTEMA BANCARIO

El Banco Central de Cuba (BCC) es la autoridad reguladora y supervisora de las instituciones financieras y de las oficinas de representación de bancos extranjeros radicadas en la isla. Se encarga de emitir la moneda nacional y asegurar su estabilidad; implementa la política monetaria del país y es el órgano rector del sistema bancario.

El Banco Nacional de Cuba (BNC) fue liberado de sus tareas de banco central y continúa operando como banco comercial especializado. Atiende el registro, control y servicio de la deuda externa que el Estado y el propio banco contrajeron con acreedores foráneos con la garantía del Estado.

El Banco de Crédito y Comercio (BANDEC) realiza funciones de banca universal y asimiló la estructura territorial que tenía el Banco Nacional de Cuba antes de las transformaciones del sistema bancario. El Banco Popular de Ahorro (BPA) desarrolla tareas de banca universal y ha ampliado sus servicios al sector empresarial.

El Banco Financiero Internacional (BFI) tiene carácter de banco comercial y opera principalmente en divisas. El Banco Internacional de Comercio, S.A. (BICSA) presta servicios bancarios a entidades cubanas, extranjeras y mixtas así como a particulares cubanos y extranjeros. Efectúa sus operaciones en divisas, principalmente en actividades de comercio exterior, financiamientos y operaciones de compra y venta de moneda.

El Banco Metropolitano (B.M.) ofrece sus servicios al cuerpo diplomático acreditado, extranjeros residentes permanentes o temporales en el país y a personas que posean divisas. El Banco de Inversiones (B.I.) presta servicios financieros relacionados con la inversión y asesora a empresas cubanas en la promoción de proyectos de inversión y cobertura de riesgos cambiarios.

Financiera Nacional (FINSA) desarrolla actividades financieras de carácter no bancario. Casas de Cambio (CADECA) realiza operaciones de cambio de pesos por divisas, canje de cheques bancarios, transacciones con tarjetas de crédito y servicios vinculados con su actividad en monedas extranjeras.

Compañía Fiduciaria, S.A. (C.F.), acepta y desempeña encargos de confianza de todas clases como agente fiscal, albacea testamentario y administrador judicial. Además, se dedica a actividades fiduciarias.

RAFIN cumple actividades financieras de carácter no bancario, como intermediación financiera entre empresas y organismos cubanos o extranjeros; administra fondos monetarios en divisas; financia operaciones de comercio exterior; presta servicios de ingeniería financiera y de consultoría en materia económica y financiera. Asimismo, realiza operaciones extraterritoriales en zonas francas y parques industriales.

FINALSE es una institución financiera no bancaria y financia operaciones de comercio exterior, presta servicios de ingeniería financiera y de consultoría económica y financiera, de contabilidad, factoraje, financiamiento de inversiones y operaciones de *leasing*.

FIMEL es una institución financiera no bancaria y financia operaciones de importación y exportación. Presta servicios de ingeniería financiera, de gestión de negocios y de consultoría en aspectos económicos y financieros; también financia inversiones y ejecuta operaciones de *leasing*.

PANAFIN S.A. es una institución financiera no bancaria y financia operaciones de importación de combustibles, alimentos y productos químicos. Asimismo, brinda servicios para la reestructuración de operaciones de prefinanciamiento de exportaciones y el factoraje.

FINATUR, S.A., es una institución financiera no bancaria que financia producciones y servicios para el desarrollo de actividades nacionales con destino a las entidades turísticas y a las Tiendas de Recuperación de Divisas.



Por otro lado, en septiembre de 1997 se promulgó el Decreto Ley No. 177 que establece normas sobre el mercado de seguros en general y regulaciones prudenciales sobre la actividad aseguradora, con miras a proteger los derechos de los asegurados. Este instrumento jurídico autoriza que sociedades anónimas, sociedades mutuas y empresas estatales ejerzan la actividad aseguradora.

iii) Internacionalización del sistema financiero. En el presente se avanza gradualmente en el desarrollo de operaciones financieras de entidades extranjeras, así como de empresas cubanas en el exterior. Si bien todavía no existen sucursales de bancos extranjeros, como ya se dijo, se han autorizado 13 oficinas de representación. Además, se constituyeron dos empresas mixtas de servicios financieros (*Commonwealth Development Corporation* y CARIFIN). Por su parte, Cuba creó el Havana International Bank, que opera en Londres desde hace mucho tiempo.

En lo concerniente a la participación de inversionistas extranjeros en instituciones de seguros, resalta la creación de dos entidades internacionales corredoras de seguros con capitales cubanos y británicos (1996): el 51% y 49% de las acciones de Health Cuba y Health Asia, respectivamente, pertenecen a capital cubano. La primera opera en la isla y la segunda en el extranjero. Estas empresas mixtas de seguros están constituidas por la entidad Seguros Internacionales de Cuba, S.A. (ESICUBA) y el grupo británico de seguros *C.E. Health*.

En síntesis, la reforma financiera está canalizando el financiamiento a la economía mediante la captación del ahorro nacional para su asignación hacia las actividades productivas. Al respecto, sólo en 1998 el nuevo sistema bancario adjudicó créditos de corto plazo por más de 1 000 millones de dólares para capital de trabajo de las empresas, cantidad que duplica la registrada en el bienio precedente.

Falta mucho para completar la modernización del sistema financiero de Cuba. Los cambios en las estructuras jurídicas y administrativas de los intermediarios financieros estimulan tanto la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, como la competitividad internacional de los productores nacionales.

Por último, en el proceso de reformas económicas de los noventa el sistema bancario ha avanzado con mayor celeridad que el no bancario, pero se prevén nuevos cambios institucionales a fin de consolidar integralmente el esquema financiero del país. En particular, las autoridades financieras, entre éstas los órganos de las superintendencias, están estudiando e implantando nuevos instrumentos legales que aseguren un adecuado marco regulatorio, con miras a proteger a Cuba del contagio de la crisis financiera internacional y de fuentes económicas nocivas, en especial el narcotráfico. Por consiguiente, las autoridades cubanas han mostrado prudencia ante nuevos pasos de apertura en el sector de los servicios financieros.

## Recuadro 3

**FUNCIONES DE LAS ENTIDADES DEL GRUPO EMPRESARIAL DE SEGUROS Y  
SERVICIOS FINANCIEROS**

- 1) ESICUBA se especializa en seguros marítimos, de aviación, de catástrofes como incendios, de riesgos de ingeniería, de equipos, y otros personales y financieros. Además, es la única compañía reaseguradora de Cuba, por lo que contrata protecciones de reaseguros en el exterior.
- 2) ESEN ofrece protección financiera a los sectores agrícola y pecuario, y comercializa pólizas de vehículos para entidades cubanas y extranjeras. Esta compañía también contempla seguros contra incendios y líneas aliadas en edificios, equipos o mobiliarios, y de accidentes.
- 3) ASISTUR brinda servicios a los turistas en localización de equipajes extraviados, entregas en efectivo, atención médica, repatriaciones funerarias, asesoría legal y documentación legal.
- 4) Agencia Internacional de Inspección, Ajuste de Averías y otros servicios conexos (INTERMAR, S.A. ) presta servicios especializados en puertos, aeropuertos, almacenes e instalaciones turísticas, industriales y energéticas, tanto en la isla como en el exterior.
- 5) Consultores de Avalúos Nacionales, S.A. (CONAVANA, S.A.) brinda servicios de consultoría para valorar activos actualizados a inversionistas, empresarios y otras instituciones. Realiza avalúos en industrias, bienes inmobiliarios, entre otros, y determina los valores de arrendamiento a corto y largo plazos de terrenos, inmuebles, instalaciones industriales y turísticas.
- 6) Rado y Asociados es una compañía independiente de abogados, consultores, auditores y contadores que desarrolla servicios profesionales especializados dirigidos a entidades nacionales y extranjeros.

**e) Mercado laboral**

i) Ocupación y autoempleo privado. En 1989 se tenía una situación satisfactoria de empleo. En los años noventa, la crisis y el cambio estructural han disminuido el empleo en el sector público y lo han acrecentado en las actividades no estatales. La desincorporación de las tierras y el autoempleo privado han determinado un aumento del peso relativo de los sectores cooperativo y privado en la ocupación total del país. Aun así, todavía hay restricciones: las entidades por cuenta propia no pueden contratar personal asalariado, están sujetas a un estricto régimen tributario y en la práctica se encuentran marginadas del crédito bancario. En el bienio 1997-1998 se observó una disminución de los trabajadores por cuenta propia registrados legalmente, por lo que probablemente una parte de ellos se haya sumergido en la economía informal.

Aunque se ha procurado distribuir con la mayor equidad posible los costos del ajuste, los trabajadores y jubilados han perdido poder adquisitivo.

Por otro lado, a través de distintos mecanismos se ha procurado mantener el empleo de las empresas paraestatales así como los ingresos de los trabajadores que resultan técnicamente

redundantes. Hay aquí un inevitable *trade off* entre los beneficios de largo plazo del ajuste productivo y sus costos sociales inmediatos. Los trabajadores que pierden sus puestos reciben una garantía salarial del 100% durante el primer mes, y con posterioridad un subsidio equivalente al 60% de sus salarios fijos por un período que guarda relación con el número de años de servicio prestados. Asimismo, hay empresas que mantienen a los trabajadores en disponibilidad por razones técnicas o de política social, y les cubren íntegramente los salarios. En el sentido apuntado, los bienes de consumo de la libreta de abastecimiento están altamente subsidiados.

ii) Remuneraciones. La dualidad económica de mercados y precios se refleja en dualidad en las remuneraciones netas (no en los salarios) de la fuerza de trabajo. El salario real de los empleados públicos del sector central se deterioró sensiblemente hasta 1998. En cambio, en actividades de alta prioridad (exportaciones, energéticos, alimentos) reciben ingresos complementarios por la vía de estímulos para elevar la productividad y la generación o ahorro en divisas. Entonces, uno de los dilemas de la economía cubana es el de generalizar los estímulos que recibe sólo una parte de la población trabajadora. Los excedentes de liquidez monetaria y los temores a renovar presiones inflacionarias con oferta limitada de bienes y servicios, aplazan la reforma integral de los salarios.

En 1999 se inició un proceso paulatino de revisiones salariales a actividades de alta prioridad, como educación y salud, proceso que ya abarca al 60% del sector público. En la práctica sólo faltan los cuadros de dirección y los trabajadores de los organismos de la Administración Central del Estado.

#### f) Reformas macroeconómicas

i) Reforma fiscal. En 1994 se promulgó la Ley del Sistema Tributario que implanta una reforma fiscal modernizadora, la cual, además de elevar las recaudaciones y su elasticidad, toma en cuenta tanto la multiplicación de los agentes económicos de carácter privado, como el de las relaciones externas que implican en alguna medida la homologación de gravámenes en el exterior.

La reforma tributaria se está instrumentando gradualmente en vista de sus enormes exigencias administrativas y de la ausencia de prácticas impositivas previas a escala de personas y empresas individuales. En 1998 alrededor del 70% de las empresas públicas ya estaban incorporadas al nuevo régimen tributario, lo que facilitó reducir la brecha fiscal de 30.4% del PIB en 1993 a 2.2% en 1998. En contraste, marcha con extrema lentitud el reemplazo del impuesto a la circulación por un gravamen a las ventas, y la aplicación del impuesto a la renta de personas y a todas las empresas, tipifican la profundidad de los cambios que se adoptan.

Finalmente, en 1999 se promulgó el Decreto Ley No. 92 sobre la Administración Financiera del Estado, que regula diferentes aspectos vinculados con el funcionamiento de los sistemas tributario, presupuestario, de crédito público, tesorería y contabilidad gubernamental.

ii) Sistema monetario. En materia monetaria se legalizaron el mercado paralelo de divisas y la apertura de cuentas de ahorro en moneda extranjera en los bancos nacionales. Se

estableció, asimismo, una red de tiendas de recuperación de divisas, con el doble propósito de suplir limitaciones en los abastos nacionales y retirar excedentes de liquidez.

Así, los mercados se han segmentado y las operaciones se realizan en varias monedas: pesos cubanos, dólares estadounidenses y pesos convertibles. El mercado formal controlado con altos subsidios estatales ha mantenido estables los precios de los bienes y servicios esenciales de consumo, medidos en pesos cubanos. En los mercados liberalizados de productos de origen agropecuario, industriales y artesanía, los precios se fijan libremente, según las fluctuaciones de la oferta y la demanda; en las tiendas estatales de recuperación de divisas los regula el gobierno y la compraventa puede realizarse en pesos convertibles o en dólares estadounidenses.

### **g) Sistema de planificación**

Como se verá en detalle a lo largo de este trabajo, el sistema cubano de planificación ha debido experimentar transformaciones y adaptaciones importantes que derivan de las exigencias de la estabilización macroeconómica y de los cambios estructurales asociados a la reconstrucción de los nexos de vinculación externa con el Mundo Occidental.

Las vicisitudes inevitables del "período especial" afectaron la presentación de los planes anuales a la Asamblea Nacional entre 1991 y 1995. Al mismo tiempo que se instrumentaron medidas de emergencia, comenzaron a implantarse nuevos mecanismos de manejo macro y microeconómico que comienzan a hacer resaltar las relaciones de mercado y a apuntalar criterios más estrictos de competitividad y eficiencia. Así se perfilan modalidades programáticas antes inéditas que configuran la llamada "planeación estratégica".

Por razones obvias, las prelacións económicas de la planificación se alteran: ahora cobran importancia vital las actividades generadoras de divisas y sus esquemas de ahorro. En el campo social los esfuerzos se encaminan a paliar los costos de ajuste y a sostener hasta donde sea posible el Estado Cubano de Bienestar.

Colocar productos exportables en los mercados internacionales conlleva varios prerrequisitos. En primer término, es necesario separar el manejo del sector exportador del resto de las actividades productivas. Por eso se da comienzo a un proceso de descentralización y diversificación de los consorcios estatales que reduce el carácter monopolista del comercio exterior. Y también se procede a liberalizar el uso de las divisas en dichas empresas, mientras se les da la opción de adquirir sus insumos en el exterior o en el mercado doméstico. Ello somete a las empresas abastecedoras nacionales a la disciplina de la competencia, en tanto asegura costos apropiados a los núcleos exportadores. La exigencia del equilibrio en los balances de divisas de la generalidad de las empresas amplía la validez práctica de los criterios rectores de crecer hacia afuera y sustituir con eficiencia importaciones.

Con todo, los esfuerzos de racionalización de la actividad económica, sustentados en los presupuestos de divisas, introducen una dimensión financiera decisiva en la programación antes desconocida y limitativa del papel de los balances materiales y de otros expedientes clásicos de la planificación centralizada. Y al mismo tiempo, ello incrementa el papel de las relaciones de

mercado al acercar el sistema nacional de precios a las estructuras internacionales y al permitir el ejercicio de la demanda efectiva de los tenedores de divisas.

De la misma manera influyen otras reformas estructurales. La reorganización ministerial, la creación de los mercados agropecuarios e industriales, la legalización de las tenencias de divisas o del trabajo por cuenta propia, la reforma agraria, la diversificación de las formas de propiedad, tornan parcialmente obsoleto el instrumental de planificación anterior. La razón es simple: como se dijo, se produce una multiplicación de actores y de centros de decisión microeconómica cada vez más autónomos y difíciles de manejar centralmente, sobre todo cuando eficiencia y competitividad productivas deben formar el impulso medular de la nueva política económica.

En cierto modo se vive un período de transición en que prevalecen muchos de los mecanismos anteriores de control, sea por razones técnicas o prácticas. A título de ejemplo, cabría señalar el imperativo coyuntural de asignar, por vías extramercado, los combustibles y los alimentos de consumo esencial y, asimismo, tutelar el manejo de las nuevas cooperativas o de las empresas sujetas a programas de redimensionamiento productivo.

Lo anterior no significa que haya mudado por entero el carácter de la planificación de Cuba. Se trata de una economía manejada de modo centralizado en sus aspectos dominantes,<sup>16</sup> 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.

En rigor, con fuertes ingredientes de centralización, la forma cubana de planificación se mueve gradualmente a depender más de los mercados como sistema de coordinación económica y a desarrollar instrumentos imperfectos o todavía ausentes de manejo económico indirecto, esto es, propios de la programación indicativa para los actores privados. No está decantada la composición final de los diversos modos de regulación de la actividad económica, en parte porque la misma reforma estructural no está finiquitada y también porque en el proceso de cambio habrá que solucionar tensiones todavía presentes.

Cualquier sistema de planeación o, puesto de modo más general, cualquier sistema coordinador de la economía no es independiente del marco legal y organizativo en el que se desenvuelve. En Cuba, el impacto de circunstancias nuevas y problemas apremiantes han conducido a abrir un período de reconstrucción institucional todavía en marcha. Hasta ahora, la reforma institucional y la del sistema de planeación han ido de la mano, y eso explica la flexibilidad y buena parte de los aciertos de la estabilización económica o de algunas transformaciones estructurales indispensables. Con todo, ambos procesos interdependientes de cambio no han concluido y, en consecuencia, subsisten tensiones sin que se perfile con nitidez la división del trabajo entre el Estado y el mercado en la asignación de los recursos o en la coordinación de la actividad económica.

---

<sup>16</sup> En la terminología gubernamental se trata de una economía socialista, centralmente planificada, con utilización de relaciones monetario-mercantiles y mercados regulados; y con un sistema de gestión empresarial progresivamente descentralizado.

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.<sup>17</sup> Ahora bien, esos derechos, al ser creados por el Estado y la sociedad, determinan la profundidad y características de los propios mercados. Por eso suele afirmarse en teoría que el "estado minimalista" es aquel que sólo crea y protege a los derechos individuales de propiedad (meollo de las llamadas libertades negativas en la terminología de Berlin). En la práctica, todas las sociedades desbordan esa concepción del liberalismo clásico para lograr la convivencia más o menos armónica entre libertades y equidad. 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 de planeación gubernamental encaminados a satisfacer los objetivos comunitarios (seguridad social, organización productiva y laboral, distribución del ingreso o la riqueza, etc.).

Si bien las fronteras entre mercado y Estado constituyen una cuestión centralmente de política y democracia internas, la fusión de mercados, la competencia y la revolución tecnológica llevadas a escala universal, así como la exigencia específica de rehacer la división del trabajo de Cuba con el exterior, configuran restricciones reales a las que difícilmente escapan los países, singularmente las naciones en desarrollo.

#### **h) Transformaciones institucionales futuras**

Si han de perfeccionarse los esfuerzos comprometidos hasta ahora, tendrá que consolidarse y completarse gradual pero sistemáticamente el proceso de reformas institucionales y estructurales. En consecuencia, es necesario establecer prioridades y ritmos de instrumentación en las siguientes áreas:

i) Programa de perfeccionamiento empresarial. En 1999 se inició un programa progresivo de perfeccionamiento empresarial en alrededor de 100 entidades, cuyo objetivo fundamental apunta a incrementar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles y dar autonomía a la gestión empresarial, así como estimular a los trabajadores más productivos.

Este nuevo sistema de gestión se fundamenta en el autofinanciamiento de la empresa estatal, por lo que cada entidad debe cubrir gastos con sus ingresos y generar un margen de beneficio. Las empresas manejan una parte de las utilidades de forma descentralizada y pueden reinvertir para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y estimular a los más eficientes, ampliando las escalas de salarios actuales del sector público.

---

<sup>17</sup> La función de los medios de pago como reserva de valor expresa sintéticamente el desdoblamiento de las transacciones en el intercambio y posibles mudanzas posteriores en el destino de los recursos. En una economía pura de planeación central, las decisiones sobre qué producir y cómo asignar los recursos se harían de arriba hacia abajo. En contraste, en una economía pura de mercado sería la demanda efectiva de los ajustes económicos (los derechos de propiedad sobre la producción) la que determinaría de abajo hacia arriba esos mismos parámetros.

Las empresas incorporadas a este programa están sujetas al nuevo régimen tributario, que contempla el pago de impuestos sobre utilidades y la contribución a la seguridad social, entre otros gravámenes.

ii) Recuperación agrícola. Si bien el PIB de 1998 fue equivalente a más de tres cuartas partes del de 1989, la producción agropecuaria apenas alcanzó algo más de la mitad de su nivel anterior a la crisis. Los efectos inmediatos se resienten en un incremento de la importación de alimentos y una disminución de las exportaciones de origen agropecuario (azúcar), además de elevados subsidios presupuestarios al sector. Pese a logros recientes, la atención a los problemas del sector agropecuario y la agroindustria azucarera aconsejan consolidar las reformas estructurales iniciadas en 1993.

iii) Reducción gradual de la dualidad cambiaria y del sistema de precios. La dualidad monetaria y del sistema de precios aportó soluciones de emergencia en el corto plazo ante los abruptos choques externos que sufrió la economía cubana a fines de los ochenta; sin embargo, hoy día complica el funcionamiento del sistema económico, al tiempo que genera distorsiones en términos de incentivos y equidad. Por ello, es imprescindible alcanzar gradualmente la convergencia cambiaria que normalice los cálculos financieros y corrija las deformaciones en la estructura de precios relativos.

iv) Consolidación del ajuste macroeconómico. El adverso contexto internacional de Cuba dificulta la consolidación de la estabilidad macroeconómica. El principal reto se plantea en torno a conseguir una reducción sustancial de las brechas externas y de los déficit reprimidos (racionamiento de productos y exceso de liquidez monetaria), lo que permitiría alcanzar ritmos más elevados de crecimiento. Tanto el aumento y diversificación de las exportaciones de bienes y servicios como la sustitución eficiente y encadenada de importaciones, ayudarían a disminuir el saldo negativo de la cuenta corriente del balance de pagos.

v) Manejo más libre del empleo por cuenta propia. La flexibilización de las regulaciones sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia contribuiría a disminuir la evasión y la elusión fiscales, al tiempo que incrementaría el empleo formal. Es recomendable también la ampliación del autoempleo privado mediante la autorización para que diversos trabajadores por cuenta propia puedan agruparse en pequeñas empresas de servicios.





Anexo**LOS MERCADOS DE CONSUMO**

En el análisis del comercio interior de Cuba es imprescindible considerar la segmentación de los mercados de bienes y servicios que operan en varias monedas (pesos cubanos, pesos convertibles y dólares estadounidenses), así como la existencia de diversos precios en mercancías comparables (véase el cuadro A1).

En el mercado controlado, las operaciones se realizan en pesos cubanos y, por lo general, los precios son bajos, dada la magnitud de los subsidios presupuestarios.<sup>18</sup> En este segmento comercial se definen e incluyen alimentos que aportan el 50% de los nutrientes de la población. El Ministerio de Comercio Interior (MINCIN) regula normativamente a la red comercial, subordinada en cuanto a lo administrativo a los gobiernos locales.<sup>19</sup> En escala nacional, la red minorista tiene 51 000 establecimientos comerciales que expenden la canasta básica a la población. Sin embargo, existen actividades comerciales emprendidas por otros organismos. A título ilustrativo, las panaderías y las farmacias dependen de los gobiernos locales, aunque reguladas por los ministerios de la Industria Alimenticia y el de Salud Pública, respectivamente. Por su parte, el Combinado Avícola Nacional se encarga de distribuir este tipo de productos.

La diversidad de mercados agropecuarios podría clasificarse como sigue: a) los regulados por el MINCIN, b) los subordinados al Ministerio de la Agricultura (MINAG) y c) los Huertos Intensivos (organopónicos). A continuación se describen sus principales características.

a) En 1994 se establecieron los mercados agropecuarios, regulados por el MINCIN, que ya se extienden a los 169 municipios del país. Los precios se fijan libremente de acuerdo con la oferta y la demanda de las diversas mercancías. Así, ha sido legalizada la comercialización de los productos de los campesinos privados, tanto como los de empresas públicas y de las cooperativas, una vez satisfechas sus cuotas de ventas al Estado.<sup>20</sup> Los campesinos pueden participar directamente en dichos mercados o recurrir a un representante comercial, con lo que se reconoce el papel de los intermediarios en el proceso de comercialización agrícola. Las ventas se gravan con diferenciales territoriales. El impuesto se calcula sobre la base del precio declarado por el vendedor y del volumen de productos que físicamente ingresan al mercado.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Entre los productos con mayores niveles de subsidio presupuestario figuran el combustible doméstico, la carne de res, la leche y el azúcar.

<sup>19</sup> El MINCIN está a cargo del 70% de la circulación mercantil minorista.

<sup>20</sup> Los únicos productos excluidos de esas transacciones son los derivados de la ganadería vacuna (carne, leche y quesos), café, tabaco y papa.

<sup>21</sup> En los mercados agropecuarios ubicados en la ciudad de La Habana sólo se paga un impuesto de 5% del valor de las ventas; en el resto del país, el gravamen es mayor.

En la práctica, las transacciones se efectúan indistintamente en las tres monedas. El peso convertible equivale a 1 dólar; éste último oscila alrededor de 20 pesos cubanos, según la cotización de la red de Casas de Cambio (CADECA).

En el periodo enero-septiembre de 1999 el sector privado efectuó el 71% del valor de las ventas, en tanto que el estatal (28%) y el cooperativo (1%), mostraron menor incidencia.

b) Con el propósito de abaratar precios, el Ministerio de la Agricultura propició en 1999 la creación de mercados agropecuarios paralelos (denominados "placitas de acopio"), donde es mayor la participación de la oferta estatal (82%). De su lado, los sectores privado y cooperativo sólo aportaron 17% y 1% del valor total de las ventas, respectivamente. Valga aclarar que en estos mercados son las autoridades locales las que fijan precios topes, en correspondencia con las condiciones del lugar, que resultan por lo general más bajos que los de los mercados libres, pero superiores a los de la libreta de abastecimiento.

Al propio tiempo, el MINCIN efectúa importaciones de alimentos que vende a precios bajos con respecto al mercado libre agropecuario, a fin de influir en las cotizaciones de este último.

En síntesis, durante el periodo enero septiembre de 1999 la oferta de ambos mercados se incrementó 35%, ocasionando así una declinación del 26% en sus precios, lo que a su vez determina una deflación del índice de precios al consumidor ante la congelación de precios que prevalece en el mercado normado.

c) En los Huertos Intensivos (organopónicos) los sectores estatal y cooperativo comercializan hortalizas en el mismo lugar de su producción. Los gobiernos provinciales y el MINAG fijan precios topes a los productos.

En el mercado de productos industriales hay que diferenciar entre la distribución de productos protegidos y el mercado libre de productos industriales y artesanales. La venta de productos industriales protegidos se realiza a precios subsidiados en moneda nacional, mediante la libreta de abastecimiento, e incluye la canastilla de recién nacidos, los uniformes escolares, así como calzados ortopédico y escolar.

En el mercado de productos industriales y artesanales las transacciones se efectúan de forma preponderante en moneda nacional y los precios se fijan en función de la oferta y la demanda. En este mercado la participación estatal (98%) es mayoritaria, y una pequeña parte corresponde a artesanos privados. Las ventas han crecido en los últimos años en virtud de que las ganancias en divisas de la red de CADECA se destinan a la adquisición de productos industriales que luego se expenden en moneda nacional a precios diferenciados con el objetivo de mejorar la oferta a la población.<sup>22</sup> Así, por ejemplo, se compra ropa de segunda mano en el exterior que se coloca en estos mercados. Existe también una cadena de supermercados que operan con precios diferenciados en moneda nacional.

---

<sup>22</sup> Los precios diferenciados se aplican a la oferta adicional de bienes y servicios a la población y se fijan en niveles superiores a los vigentes en el mercado controlado (con el propósito de reducir la liquidez monetaria acumulada), aunque inferiores a los de los establecimientos que operan en divisas.

Los servicios de gastronomía estatal, en moneda nacional, se realizan en restaurantes y cafeterías, conforme a tres modalidades: a) la especializada, con precios diferenciados, a fin de prestar un servicio de mejor calidad en moneda nacional y reducir la liquidez; b) la popular, con menores precios e inferior calidad, procurando facilitar el acceso a los estratos de menores ingresos; c) la del sistema de atención a la familia, en establecimientos con precios subsidiados, donde se protege a grupos de bajos ingresos, mujeres embarazadas y ancianos.

Los servicios de gastronomía privada fijan libremente los precios y están sujetos al marco regulatorio y fiscal del trabajo por cuenta propia. En general, la calidad del servicio es buena pero sus precios suelen ser elevados.

El MINCIN atiende normativamente a la red estatal de servicios a la población (peluquerías, barberías, salones de belleza y reparación de equipos electrodomésticos) que, de otro lado, quedan subordinados administrativamente a los gobiernos territoriales.

En el marco regulatorio del autoempleo privado, alrededor de 170 000 trabajadores por cuenta propia están inscritos y autorizados a prestar determinados servicios como transporte, reparación de viviendas y otros servicios a los hogares. Otras personas también ejercen estas labores en el mercado sumergido.

En las tiendas de recuperación de divisas el gobierno regula los precios y las operaciones se efectúan en pesos convertibles o bien en dólares. Los precios se conforman aplicándole un multiplicador variable al precio de compra de la tienda. El margen de intermediación es de alrededor del 100% y se aplica tanto a las importaciones como a la producción local.

Los nuevos estímulos para actividades prioritarias, como la agroindustria azucarera y la producción de cítricos, han generado mercados especiales donde se ofrecen en moneda nacional los mismos productos que suelen vender las TRD. Las tiendas se abastecen de productos comprados en divisas con parte de los ingresos que han obtenido de sus ventas, también en divisas.

La economía informal todavía tiene un peso importante en el abastecimiento de bienes y servicios a la población. Tómese el caso de los cigarrillos. El MINAG se encarga de la distribución mayorista de éstos mediante la empresa ATM TABACO. Esta los vende a empresas mayoristas territoriales del MINCIN que abastecen a la red minorista. Existen dos mercados de cigarrillos en moneda nacional. En el mercado regulado se asignan con precios bajos (2.50 pesos el suave marca "Aroma" y 2 pesos el fuerte marca "Popular"), 4 cajetillas a los ciudadanos nacidos antes de 1956. En el mercado liberado ambas marcas se venden a 7.00 y 7.50 pesos, respectivamente.

### **Conclusiones**

Es evidente que la multiplicidad de reglas, formas de operación y precios en los mercados genera serias distorsiones económicas y afecta al consumo de la población. Aunque en la etapa inicial del ajuste económico, ello se justificara por el doble objetivo de estimular la oferta y reducir la excesiva liquidez monetaria, en la actualidad comienza a entorpecer la secuencia de reformas en

cuestiones, se aborda la política de estabilización y de ajuste de las cuentas públicas durante el período 1989-1998. Así, se hace referencia al desempeño de los principales componentes de la brecha presupuestaria y luego se analizan los costos y beneficios del Programa de Estabilización Fiscal. Al final de esta sección se incluyen dos anexos: uno sobre la contabilidad pública en Cuba y el otro sobre la dimensión territorial de los aspectos fiscales.

#### Recuadro 1

### LA PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO

El presupuesto anual del Estado se empieza a preparar en junio del ejercicio previo con el envío de directrices —establecidas según las prioridades fundamentales definidas por el Consejo de Ministros en el marco del Plan de la Economía— a las instituciones participantes. El Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) las traduce en normas específicas a observar por las entidades públicas. Así se elaboran unos 200 presupuestos, incluidos los organismos y asociaciones, las entidades centrales y las provincias. A mediados de octubre, las instituciones estatales presentan sus anteproyectos al MFP para su compatibilización. En 1994 se ampliaron las facultades de los Consejos de la Administración de los territorios para manejar su presupuesto dentro de las cifras de gasto aprobadas. Cabe subrayar que el Decreto Ley 192 faculta al MFP a modificar las partidas presupuestarias respectivas en el transcurso del período de ejecución, siempre que no se afecte el monto total del Presupuesto del Estado establecido el año en cuestión.

La administración central ocupa un lugar prominente en la ejecución del presupuesto, con el 73% del gasto total (1996). Su alta participación se debe, sobre todo, a los rubros de gasto corriente de la actividad empresarial y de la inversión, donde al presupuesto central corresponde, respectivamente, 98% y 81% de las erogaciones. A su vez, los órganos locales controlan un 41% de la ejecución del gasto corriente de actividades presupuestadas —como educación primaria y secundaria, hospitales municipales y salud, prestaciones de asistencia social— mientras que la Administración Central se responsabiliza de un 36% y la Seguridad Social del 23% restante. La metodología presupuestaria vigente en 1999 establece que los recursos de los órganos locales de poder popular (OLPP) provienen del presupuesto central por tres canales distintos: i) ingresos cedidos, ii) ingresos participativos y iii) transferencias para inversiones o gastos corrientes específicos. En el bienio 1997-1998, los primeros conformaron el 75% del total de ingresos de los OLPP, los segundos aportaron el 9%, y las transferencias el 16% complementario. Los ingresos participativos de cada presupuesto provincial se calculan anualmente como porcentajes fijos de ciertas contribuciones al presupuesto central e incluyen al Impuesto de Circulación (excepto el impuesto especial a productos), el Impuesto sobre Utilidades y las Transferencias Corrientes de empresas públicas no financieras de subordinación nacional. La determinación de estos porcentajes, dada a conocer en la notificación anual del presupuesto, se establece en función de las divergencias en el desarrollo económico y social de cada territorio. Además, como los órganos territoriales no tienen funciones legislativas en materia de impuestos, su déficit fiscal se cubre mediante transferencias adicionales del presupuesto central.

#### 1. La reforma tributaria

El giro crucial en la política de ingresos se dio con la promulgación, en agosto de 1994, de la Ley del Sistema Tributario (Ley 73), que modificó tanto la tributación directa como la indirecta. Entre sus propósitos fundamentales se incluyen los de proteger a las capas sociales de más bajo ingreso; estimular trabajo y producción, y contribuir a eliminar el exceso de liquidez. En tal virtud se crearon

dos impuestos directos. Primero, con aplicación gradual quedaron sujetas al gravamen sobre utilidades (35%) todas las empresas (anteriormente sólo lo pagaban las empresas mixtas y las sociedades anónimas) con un sistema simplificado en el caso de los negocios de menor dimensión. Las firmas privadas, las empresas mixtas y ciertas entidades del Estado se incorporaron al sistema tributario integral durante 1994 y 1995. La incorporación de paraestatales comenzó al año siguiente y hacia diciembre ya eran 600 las empresas integradas. Estas últimas generaron una recaudación estimada en 200 millones de pesos. Las contribuciones por concepto del impuesto sobre utilidades han crecido con celeridad, y en 1998 ascendieron a 1 132 millones de pesos, equivalente al 30% del ingreso tributario directo del Estado y al 9% de su ingreso total. De este monto, el aporte del sector estatal fue de 68% proveniente de las 1 700 entidades estatales ya incorporadas al nuevo sistema tributario.<sup>2</sup>

La ampliación de la base del nuevo sistema tributario es la resultante de muchos factores. Uno de ellos, es la aparición de sociedades mercantiles cubanas que, por ley, deben operar en el nuevo sistema tributario. Otro, la decisión de algunos particulares de desempeñarse como trabajadores por cuenta propia (por ejemplo, arrendatarios de viviendas a partir de 1997) y quedar sujetos al nuevo sistema impositivo. Asimismo, cabe recordar el efecto de la aplicación de penas por delitos de evasión fiscal. Además en 1998 se incorporaron pequeños contribuyentes cañeros antes sujetos a regímenes especiales, así como algunas entidades extranjeras que estaban exentas de impuestos. Por último, la incorporación de entidades estatales al sistema de perfeccionamiento empresarial a partir de 1999 también ha influido significativamente en esa misma dirección.

En el caso de empresas estatales, su incorporación al nuevo sistema se ha favorecido en alguna medida por exenciones o bonificaciones de ciertas obligaciones fiscales, fundamentalmente sobre el impuesto a la utilización de la fuerza de trabajo, el impuesto sobre utilidades o sobre aranceles. Así, el Ministerio de Finanzas y Precios prefirió realizar algún sacrificio fiscal con tal de incorporar al mayor número posible de empresas al nuevo patrón tributario. Ello le facilitó el seguimiento de la gestión empresarial y de los resultados, rentabilidad y desempeño de las propias empresas.

Hasta el presente el Ministerio de Finanzas y Precios no cuenta con un cálculo preciso del monto total de ese sacrificio fiscal, ni el de otras exenciones y bonificaciones fiscales otorgadas. Sin embargo, es probable que en un futuro cercano se disponga de estimados preliminares. En cualquier caso, hoy día continúan fuera del nuevo sistema tributario las empresas no rentables, principalmente de la actividad agropecuaria, de la industria textil y de la naviera. El objetivo de las autoridades fiscales es que en el año 2000 toda empresa pública ya esté incorporada al régimen tributario general. Sería deseable eliminar muchas de las exenciones fiscales que hoy prevalecen, *inter alia*, sobre los impuestos a los ingresos personales y las contribuciones a la seguridad social.

Segundo, se creó el impuesto sobre los ingresos de las personas físicas, con una escala progresiva (5% para el tramo de 0 a 3 000 pesos anuales, con una tasa marginal de 50%, aplicable a ingresos anuales superiores a 60 000 pesos). En principio, todos los ingresos (sueldos, salarios, intereses, dividendos, utilidades cambiarias) quedan gravados pero, en la práctica, no ocurre así. De

---

<sup>2</sup> Como señaló el Ministro de Finanzas y Precios: "Se irán incorporando un mayor número de empresas en la medida en que sean rentables" (Millares, 1996).

hecho, atendiendo a las condiciones de la economía, a problemas de la logística recaudatoria y a consideraciones políticas se decidió exonerar transitoriamente a los salarios y pensiones cubiertas en moneda nacional. Más aun, el alza de los salarios de los trabajadores de ciertos sectores prioritarios en febrero de 1999 preservó la mencionada exención del impuesto sobre ingresos personales. Por lo tanto, el impuesto se concentra en las actividades mercantiles por cuenta propia y, a partir de 1996, en los ingresos en divisas de ciertas categorías profesionales. En este punto cabría fortalecer la reforma fiscal y la salarial acrecentando las remuneraciones en proporción suficiente para cubrir los impuestos sin lesionar el ingreso neto de los trabajadores. La liquidación presupuestaria de 1998 revela que dos terceras partes de la recaudación del impuesto a los ingresos personales provino de trabajadores por cuenta propia, y un 12.5% adicional de los pequeños agricultores, proporciones muy similares a las que se contemplan en el presupuesto aprobado para 1999.

La determinación de la renta presunta o mínima es una cuestión que ha estado sujeta a debate, que se complica por la facultad adicional de los municipios de modular las contribuciones mensuales que se pagan como anticipo (por encima de los montos mínimos fijados por el Ministerio de Finanzas y Precios). Si bien en principio el impuesto a la renta es de alcance general, los anticipos mensuales pueden resultar elevados para microempresas sin acceso al financiamiento bancario. Las cuotas mínimas varían en función de las actividades susceptibles de que se les agregue un componente en pesos convertibles si el negocio opera en divisas. A título ilustrativo, un pequeño transportista de pasajeros paga un mínimo de 100 pesos mensuales, un artesano 200 pesos y un restaurante 500 pesos, a lo cual se le sumaría un 20% de dicho monto por cada ayudante familiar. Sin embargo, estos mínimos fijados por ley pueden aumentarse a criterio del municipio, hasta llegar a cerca de 1 000 pesos convertibles en caso de ciertos "paladares" (restaurantes privados) que atienden una clientela de turistas. En mayo de 1997 se legalizó el alquiler de inmuebles y se estableció un impuesto calculado sobre la base de las características de la propiedad arrendada. A junio de 1999 se estima que por lo menos el 20% de los turistas, descontando los cubanos no residentes, se hospedan en casas particulares.

Esos negocios incipientes son vulnerables a problemas de liquidez o a las fluctuaciones cíclicas (en particular en la actividad turística, que tiene un fuerte componente estacional), incluso si alcanzan en promedio una rentabilidad positiva después de cubrir el impuesto. Varios establecimientos cerraron a fines de 1996 y el número de "cuentapropistas" disminuyó de 208 000 a 160 000 inscritos, aunque luego se recuperó un poco (172 000) en 1997. Información preliminar sobre julio de 1999 indica que su número no ha variado mayormente desde entonces. La reducción de 1996 se explica en parte por las condiciones competitivas de los mercados que han desplazado a los "cuentapropistas" menos eficientes. Pero también ha influido la aplicación de estrictas regulaciones sobre su funcionamiento y la presión fiscal a la que han estado sometidos.<sup>3</sup> Ambos factores actúan como barreras a la entrada de nuevos competidores y detienen la ampliación de actividades de los "cuentapropistas". Además, su reglamentación prohíbe la contratación de trabajadores asalariados. Acaso ello bloquee el potencial de desarrollo de las microempresas, que en

---

<sup>3</sup> Entre 1995 y 1997, el Ministerio de Finanzas y Precios elevó marcadamente la cuota fija mensual sobre los impuestos personales de los trabajadores por cuenta propia. Por ejemplo, la de los servicios privados de taxi aumentó de 100 a 400 pesos, la de servicios de carpintería de 70 a 200 pesos, de zapatería de 45 a 300 pesos, de costura de 40 a 150 pesos y de reparación de motores eléctricos de 60 a 200 pesos (Dirmoser y Estay, 1998).

el resto de América Latina ha hecho aportes a la generación de capacidad empresarial, de innovación tecnológica, y de identificación de nichos de producción.

El componente principal del rubro "Otros impuestos y derechos" es aranceles, seguido de los peajes y los impuestos sobre documentos. El decreto 92 extendió el arancel a todo tipo de importaciones, incluso a las del Estado. Al efecto se tomó la estructura tarifaria vigente en 1959, eliminando las "crestas" impositivas. El impuesto *ad valorem* máximo era de 80%. Una modificación posterior de la ley (julio de 1996) redujo el máximo a 30% y el promedio aritmético del arancel de 11.9% al 10.4%, incluyendo ciertos elementos de protección a actividades seleccionadas.<sup>4</sup> A mediados de 1999, su nivel máximo se ubicaba en 40% y su promedio en 10.7% en el caso de importaciones amparadas por la cláusula de nación más favorecida, y en 12% en general. El arancel se paga en la moneda en la que se llevan a cabo las transacciones de la empresa. La recaudación por este concepto, si bien inicialmente alcanzó un monto significativo, ha descendido en los últimos años al profundizarse la apertura externa de la economía y los compromisos inherentes a la adhesión a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Así, su contribución nominal pasó de 428 millones de pesos en 1996 (1.7% del PIB) a 370 millones en 1998 (1.4% del PIB). En contraste, y reflejando el papel central del turismo en la economía, en este mismo lapso el aporte fiscal por peajes, fundamentalmente aéreos, se sextuplicó. Su dinamismo responde a los mayores volúmenes de turistas internacionales, aunque también al alza (1998) de la tasa de servicios aeroportuarios, que pasó a 20 dólares. Otra muestra de los esfuerzos por armonizar el marco fiscal cubano con las prácticas internacionales fue el convenio con España (1999), que apunta a evitar la doble imposición en los gravámenes sobre utilidades, ingresos personales, propiedad o posesión de determinados bienes y sobre el transporte terrestre.

La Ley 73 establece el principio de una contribución especial de los trabajadores asalariados a la seguridad social, que comienza a aplicarse de manera gradual. Los aportes de las empresas se calculan en 12% de la nómina de salarios y el empleador retiene un 2% adicional a fin de cubrir los gastos sociales que efectúa directamente. Por su parte, se estableció una tasa de 5% aplicable a la base salarial de la nómina como contribución a la seguridad social, y es obligación de la entidad retenerla y transferirla al fisco dentro de los primeros diez días hábiles del mes. En la práctica, en el interior del sector estatal sólo a los trabajadores de entidades adscritas al sistema de perfeccionamiento empresarial se les exige el pago de dichas contribuciones a la seguridad social, y ello una vez que comiencen a percibir sus salarios en función de las escalas autorizadas<sup>5</sup> (Resolución No.16/99). Cabe recordar que la ley tributaria exige que el Presupuesto del Estado muestre por separado el Presupuesto de la Seguridad Social especificando los montos de sus recursos financieros y gastos. Las principales erogaciones corresponden a las pensiones por edad, invalidez y muerte. De acuerdo con el presupuesto de 1999, la prestación mensual media por edad es de 130 pesos cubanos y por muerte de 87.5, comparado con un salario medio mensual de 206 pesos al cierre de 1998.

---

<sup>4</sup> Otro elemento de protección reside en la expedición de licencias a las importaciones de mercancías vinculadas a la esfera de competencia de las entidades.

<sup>5</sup> El Decreto Ley No. 187 "De las Bases generales del Perfeccionamiento Empresarial" dispuso que los trabajadores de las empresas sujetas a dicho sistema aporten entre el 5% y el 7% de sus salarios nominales como contribución especial a la Seguridad Social.

Cuadro 2

## CUBA: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES 1989, 1993-1999

(Porcentajes)

	1989 a/	1993	1994	1995	1996	1997	1998 b/	1999 c/
1. Ingresos totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1.1. Ingresos corrientes	97.5	86.1	85.2	82.2	94.5	94.8	96.1	96.0
1.1.1. Tributarios	49.8	52.0	55.2	61.1	65.1	70.3	74.0	76.0
1.1.1.1 Indirectos	44.4	37.9	43.9	47.3	45.0	43.7	44.3	44.9
1.1.1.2. Directos	5.4	14.1	11.4	13.9	20.1	26.6	29.7	31.1
1.1.2. No Tributarios	47.7	34.1	30.0	21.1	29.4	24.6	22.1	20.0
1.2. De capital	2.5	13.9	14.8	17.8	5.5	5.2	3.9	4.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de las cifras reportadas en el cuadro 1.

a/ Los datos del año 1989 no son estrictamente comparables a la nueva presentación adoptada para 1993-1998.

b/ Cifras preliminares.

c/ Presupuestado a diciembre de 1998, antes de los incrementos salariales (febrero 1999) en diversas actividades en las que sobresalen salud, educación, poder judicial y policía.

El impuesto por prestación de servicios se estableció con anterioridad a la Ley Tributaria y grava básicamente dos rubros: la gastronomía estatal (no incluye la del sector privado) y la transmisión de energía eléctrica a servicios que proporciona el sector estatal). Aunque todavía reducida, a partir de 1998 comienzan a tener cierta presencia los impuestos a los servicios de alojamiento y recreación, así como los que recaen sobre el arrendamiento de viviendas y espacios. Como en el caso de algunos bienes de consumo, en 1994 se estableció una tarifa especial aplicable a los tramos de mayor consumo de electricidad (el 50% de la población no lo paga). Así, de 9 centavos por consumo mensual hasta de 100 kW, se elevó a 20 centavos de 100 a 200 kW, y a 30 centavos por el tramo de consumo superior a 200 kW.<sup>6</sup> A partir de 1996 la empresa eléctrica retiene un centavo del impuesto normal sobre los servicios para cubrir los mayores costos de generación. También subieron las tarifas del transporte (61% el ferroviario, 80% el aéreo y 116% el interurbano de ómnibus) y de la gasolina, las postales y al suministro de agua.<sup>7</sup> Su participación en el total de ingresos del sector público se ha mantenido entre el 3% y el 4%.

El resto de los ingresos fiscales proviene, entre otros, de los impuestos del timbre y de los que se aplican a vehículos terrestres. En 1996, con la ampliación de los derechos de propiedad

<sup>6</sup> El incremento en las tarifas aplicables a los mayores consumidores perseguía estimular el ahorro en el consumo de energía.

<sup>7</sup> La mayoría de las medidas sobre impuesto de circulación y tarifas públicas entraron en vigor a mediados de 1994. En 1998 prácticamente se eliminó el impuesto normal sobre la transmisión de energía eléctrica.



privada y de la economía de mercado, se crearon o reactivaron ciertos impuestos específicos (publicidad, posesión de embarcaciones, fincas urbanas y rurales).

Los rubros más importantes de los ingresos no tributarios son i) el aporte por el rendimiento de la inversión (dividendos) que pagan las empresas estatales incorporadas al sistema tributario del Estado, y ii) las ganancias de las empresas no incorporadas al sistema tributario, que tiende a menguar, pero tuvo peso importante en el pasado. Como es usual, los otros ingresos no tributarios comprenden las multas y otros recargos, incluyendo los penales. En el caso de Cuba se incorporan también percepciones por usufructo de la propiedad estatal (básicamente de terrenos) que pagan las empresas mixtas, sobre todo en los sectores de la minería y el turismo, así como gravámenes por la explotación de recursos naturales y la protección del medio ambiente (incluye, entre otros, uno adicional de 15% sobre las utilidades de empresas explotadoras de recursos naturales). Hasta 1997, un monto relevante de ingresos no tributarios se recaudaba por concepto de exceso de capital de trabajo. Sin embargo, a partir de 1998 fue eliminado en parte debido al cambio en los principios contables y las relaciones financieras entre las empresas estatales y el presupuesto central.

La aplicación gradual de la Ley 73 ha generado un aumento moderado, pero persistente, de las contribuciones fiscales del sector no estatal y de la población. En 1995 ambos sectores aportaron 6.7% de los ingresos fiscales totales. Los años siguientes su contribución ha subido, llegando a 11% en 1998, y se elevará casi un punto más si se cumplen las previsiones del presupuesto de 1999. Con todo, aún no se está explotando el aporte fiscal potencial del sector privado, en particular de las cooperativas agropecuarias, que no se han incorporado de lleno al nuevo sistema tributario. Luego de un inicio difícil, las cooperativas han mejorado su rentabilidad, en especial en las actividades agrícolas no cañeras que se benefician de ventas en el mercado libre (donde pagan el impuesto de venta en los mercados agropecuarios, que varía entre 5% y 15%, según la localidad). Su desempeño en 1999 ha sido particularmente favorable, lo que facilita su incorporación al nuevo marco tributario puesto en marcha por la Ley 73.

Resta mucho por hacer en la consolidación del nuevo sistema tributario; en particular, habría que precisar si la tendencia decreciente de los ingresos fiscales (con relación al producto) refleja cambios estructurales o ineficiencia fiscal. Recuérdese que en 1994 dichos ingresos habrían sido equivalentes a 62.6% del PIB, en tanto que en 1998 cayeron a 47.9%. Asimismo, esta consolidación requiere eliminar la diversidad de exenciones fiscales existentes, sobre todo en los impuestos a los ingresos personales. La evidencia disponible revela que el decrecimiento de los ingresos de capital (resultado de la descentralización del financiamiento de las inversiones) ha sido determinante en la tendencia señalada. También influyó la disminución de los ingresos no tributarios, cuya elasticidad respecto del producto es muy pequeña.

## **2. Evolución del gasto público y del déficit fiscal**

En consonancia con el crecimiento de la segunda economía, así como del saneamiento de las finanzas públicas, la participación de los gastos totales del gobierno se ha venido reduciendo. Después de alcanzar los dos tercios del valor agregado en 1989, y elevarse a 88% en 1993, ha caído sistemáticamente hasta ubicarse en el 50% (1998).

Tres son los principales rubros de egreso: i) el gasto corriente en actividades presupuestadas; ii) las transferencias corrientes al sector empresarial y cooperativo, y iii) la formación de capital. (Véase el cuadro 3.). El primero comprende los gastos salariales y de funcionamiento de la administración pública. En 1998 el peso de los salarios en estas erogaciones ascendía a 29%, es decir, siete puntos por debajo del nivel de 1992. Una parte de los gastos aquí considerados (educación, salud, vivienda, seguridad social) corresponden a conceptos convencionales (o sea, registran los gastos brutos); otros, pese a las modificaciones recientes en la contabilidad gubernamental, reflejan más bien déficit operativos cuando la entidad administrativa, responsable de la ejecución del presupuesto, dispone de fuente de ingresos propios. Tradicionalmente, los presupuestos más afectados eran los de defensa y orden interior y, en menor proporción, los de cultura y deportes. No obstante, la práctica contable se ha ido modernizando a fin de ser más compatible con las normas internacionales. La reforma de la contabilidad gubernamental cobró impulso en 1999 con el Decreto Ley 192, que obliga a elaborar el presupuesto en términos devengados y a que todas las entidades presupuestarias informen de sus gastos e ingresos de manera independiente, exceptuando a las empresas estatales que los pueden hacer de manera compensada. A la vez, con fines de contabilidad presupuestaria, el Ministerio de Finanzas y Precios se está esforzando por reclasificar como empresas públicas a los componentes de las entidades estatales capaces de generar ingresos, sobre todo en divisas. En consecuencia, las cifras presupuestarias todavía son insuficientes para evaluar si el sector público ha canalizado mayores o menores recursos a ciertas actividades, en particular aquellas en las que operan entidades estatales que son fuente importante de divisas.

En el gasto corriente se ubican las erogaciones de la seguridad social que incluyen los pagos por pensiones de edad, invalidez y fallecimiento. Hasta hace poco sobresalían entre estos últimos los que reciben las empresas para evitar despidos masivos de mano de obra. Se trataba de los salarios de trabajadores clasificados como "disponibles", que en principio los cubren las empresas pero luego se les reintegra del presupuesto social. Estos subsidios se clasifican en el rubro de asistencia social. Asimismo, las personas sin ingreso que no gozan de pensiones se benefician de una prestación monetaria de asistencia social (ancianos, estudiantes).

Al instrumentar la restricción fiscal a partir de 1993, se buscó proteger al gasto de tipo social. En efecto, entre 1993 y 1998 los gastos corrientes en educación, salud, seguridad social, bienestar, vivienda y servicios comunales elevaron en varios puntos porcentuales su participación en el gasto total del Estado, si bien éste se contrajo fuertemente en términos reales. En contrapartida, las erogaciones en defensa y orden interior perdieron considerable terreno. Otras erogaciones corrientes que han estado relativamente resguardadas en la fase de retraimiento del gasto público son las que se canalizan a la "esfera productiva". Se trata de erogaciones en servicios públicos en apoyo directo a los sectores económicos, y éstas han mantenido su participación en el total de los egresos fiscales en el período 1993-1998.

Cuadro 3

## CUBA: ESTRUCTURA DE LOS EGRESOS FISCALES 1989, 1993-1999

(Porcentajes)

	1989 a/	1993	1994	1995	1996	1997	1998 b/	1999 c/
1. Gastos totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1.1. Gastos corrientes	78.0	86.0	81.1	87.4	84.1	85.5	87.9	86.7
1.1.1. Actividades presupuestadas	53.1	43.2	46.3	47.1	54.2	53.8	54.2	58.0
Del total:	...	...	...	...	...	...	...	...
Salarios	...	14.6	15.0	15.1	16.4	16.7	15.6	17.3
Otros Gastos	...	28.6	31.3	32.1	37.7	37.0	38.7	40.7
1.1.2. Transferencias al sector empresarial y cooperativo	24.9	42.3	29.8	22.4	25.0	23.3	22.8	23.8
1.1.3. Operaciones financieras	...	0.4	0.4	1.7	3.0	3.0	3.3	3.8
1.1.4. Gastos extraordinarios	...	...	4.6	16.1	1.9	5.4	7.7	...
1.1.5. Reservas	...	...	...	...	...	...	...	1.1
1.2. Gastos de capital	22.0	14.0	18.9	12.6	15.9	14.5	12.1	13.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de las cifras reportadas en el cuadro 1.

a/ Los datos de 1989 no son estrictamente comparables a la nueva presentación adoptada para 1993-1998.

b/ Cifras preliminares.

c/ Presupuestado a diciembre de 1998, antes de los incrementos salariales (febrero 1999) en diversas actividades en las que sobresalen salud, educación, poder judicial y policías.

La segunda gran categoría de gasto (transferencias al sector empresarial y cooperativo) abarca los subsidios empresariales, en especial dos, los que cubren costos de las empresas originados en decisiones gubernamentales (subsidios por diferencia de precios) y los que absorben pérdidas operativas. Desde 1994 se contemplan las ayudas económicas a las UBPC. La racionalización del gasto público implicó un recorte drástico de estas transferencias, que de representar 37% del producto en 1993 descendieron a 11% en 1998. La caída, sin embargo, no se ha dado de manera uniforme entre sus principales componentes: los subsidios por diferencias de precios y a productos han mostrado un crecimiento relativo, mientras que los subsidios por pérdidas empresariales han ido eliminándose. Los primeros se subdividen, a su vez, entre los que corresponden al comercio minorista racionado —de la llamada "libreta" (véase el cuadro 4), que comprenden básicamente combustible doméstico, carne de res, leche, azúcar, café y pescado— y los originados en el intercambio entre empresas.

Los subsidios al consumo de las familias, medidos a precios corrientes, alcanzaron en 1992 su nivel mínimo (37% debajo del de 1990). Ahora bien, a partir de 1993 se han orientado a proteger el consumo de ciertos productos. Desde entonces se elevó el monto del subsidio al consumo de carne de res (77%) y al de combustible doméstico (174%), a la vez que se contrajeron extraordinariamente los del consumo de carne de ave (-86%), de pescado (-40%), y de café (57%). En términos reales —usando el deflactor implícito del producto— en 1998 los subsidios al consumo se encontraban 21% por debajo de su nivel real en 1990.

Los subsidios por pérdidas de las empresas se incrementaron vertiginosamente cuando entró en crisis el modelo productivo anterior. En 1993 el monto de estos subsidios prácticamente había triplicado su valor de 1988 y era equivalente al 33% del producto. En consecuencia, se tomaron medidas a fin de corregir esa situación. Así, cada empresa quedó obligada a preparar un programa de reducción de pérdidas con objeto de hacer valer las restricciones presupuestarias, y ninguna puede efectuar erogaciones por encima de su asignación inicial.<sup>8</sup> Dicha estrategia ha contribuido a disminuir estos subsidios, cuyo monto en 1998 representó la quinta parte del de cinco años atrás y fue equivalente al 4.4% del producto.

No obstante, en una economía en que el sistema de precios relativos presenta distorsiones apreciables, es difícil establecer la diferencia entre pérdidas por variaciones de precios y las derivadas de ineficiencias. Considérese el caso de la industria azucarera, que recibe subsidios importantes pero que vende al Estado su producto a un precio inferior de lo que las empresas obtendrían de exportar y cambiar sus ingresos a moneda nacional a la cotización cambiaria de mercado.<sup>9</sup> De hecho, el Estado capta una renta monopsónica que restituye parcialmente con subsidios, a fin de mantener en operación a la agroindustria azucarera. En esto se manifiesta la dualidad del sistema de precios entre el mercado interindustrial y el de consumo final.

---

<sup>8</sup> "Hay que lograr que el análisis de los costos y su reducción se convierta en tarea cotidiana e insoslayable de los dirigentes de las empresas, a todos los niveles; y que su no realización se entienda y se sienta por ellos como algo tan inconcebible como no respirar". (Millares, 1995.)

<sup>9</sup> Las empresas (públicas o mixtas) no pueden en la actualidad efectuar operaciones de cambio fuera del mercado oficial, en el que se mantiene la paridad de un peso por dólar.

Cuadro 4

## CUBA: SUBSIDIOS AL CONSUMO DE LAS FAMILIAS (1992-1999)

(Millones de pesos corrientes y constantes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 a/
<b>Productos</b>	<b>Millones de pesos corrientes</b>							
Carne de res	26.4	29.5	35.8	33.7	57.8	55.7	46.6	60.0
Carne de ave	10.1	1.2	2.4	1.4	2.3	1.8	1.5	2.0
Pescado	15.0	24.3	27.2	29.7	46.8	25.1	9.0	16.0
Leche	55.0	75.1	56.0	41.2	58.2	58.1	40.0	60.0
Café	25.6	34.7	18.4	15.9	12.6	12.7	11.0	15.0
Frijol	5.5	6.3	0.8	2.2	0.4	0.5	1.6	2.0
Azúcar	1.0	38.5	45.5	48.0	50.6	47.0	38.7	60.0
Arroz	0.1	0.0	0.0	0.0	8.2	1.9	5.7	15.0
Otros rubros alimenticios	32.5	62.5	76.4	70.2	105.9	140.9	151.4	140.0
<b>Total productos alimenticios</b>	<b>171.2</b>	<b>272.1</b>	<b>262.5</b>	<b>242.3</b>	<b>342.8</b>	<b>343.7</b>	<b>305.5</b>	<b>370.0</b>
Otros productos industriales	14.3	23.8	18.9	33.7	24.7	27.7	32.5	20.0
Combustible doméstico	17.1	48.1	68.1	49.9	64.2	63.4	46.9	70.0
<b>Total productos industriales</b>	<b>31.4</b>	<b>71.9</b>	<b>87.0</b>	<b>83.6</b>	<b>88.9</b>	<b>91.1</b>	<b>79.4</b>	<b>90.0</b>
<b>Total</b>	<b>202.6</b>	<b>344.0</b>	<b>349.5</b>	<b>325.9</b>	<b>431.7</b>	<b>434.8</b>	<b>384.9</b>	<b>460.0</b>
	<b>Millones de pesos de 1981 b/</b>							
Carne de res	26.7	25.4	25.3	21.6	37.6	36.8	29.6	...
Carne de ave	10.2	1.0	1.7	0.9	1.5	1.2	1.0	...
Pescado	15.2	21.0	19.3	19.1	30.4	16.6	5.7	...
Leche	55.7	64.8	39.6	26.5	37.8	38.4	25.4	...
Café	25.9	29.9	13.0	10.2	8.2	8.4	7.0	...
Frijol	5.6	5.4	0.6	1.4	0.3	0.3	1.0	...
Azúcar	1.0	33.2	32.2	30.8	32.9	31.1	24.6	...
Arroz	0.1	-	-	-	5.3	1.3	3.6	...
Otros rubros alimenticios	32.9	53.9	54.1	45.1	68.8	93.1	96.3	...
<b>Total productos alimenticios</b>	<b>173.4</b>	<b>234.7</b>	<b>185.8</b>	<b>155.6</b>	<b>222.8</b>	<b>227.1</b>	<b>194.3</b>	...
Otros productos industriales	14.5	20.5	13.4	21.6	16.1	18.3	20.7	...
Combustible doméstico	17.3	41.5	48.2	32.0	41.7	41.9	29.8	...
<b>Total productos industriales</b>	<b>31.8</b>	<b>62.0</b>	<b>61.6</b>	<b>53.7</b>	<b>57.8</b>	<b>60.2</b>	<b>50.5</b>	...
<b>Total</b>	<b>205.2</b>	<b>296.7</b>	<b>247.4</b>	<b>209.2</b>	<b>280.5</b>	<b>287.3</b>	<b>244.8</b>	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Finanzas y Precios, Informe de liquidación.

a/ La información del año 1999 se corresponde con el presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional.

b/ Estimadas con el deflactor implícito del PIB, base 1981.

Otra vía de acción de la política limitativa de los subsidios ha estado asociada a la desincorporación de las fincas estatales y a la creación de cooperativas y explotaciones agrícolas individuales. Con todo, algunas todavía no son rentables y se ven obligadas a complementar sus ingresos con aportes estatales (385 millones de pesos en 1998) y con crédito bancario para la adquisición de equipos y otros bienes de capital. Según declaraciones de funcionarios de bancos, la tasa de morosidad de tales préstamos no es muy elevada (entre 5% y 6% con tendencia descendente). De acuerdo con el Ministerio de Finanzas y Precios, a la fecha la corrección fiscal no está desvirtuada por mayores déficit cuasifiscales, por ejemplo, por la vía del incumplimiento del servicio de la deuda de las UBPC.<sup>10</sup> En cambio, en el marco de las nuevas relaciones financieras del sector público definido con la Ley 73 y el Decreto Ley 192 hay algún riesgo de generar un déficit cuasifiscal en el mediano plazo, al recurrir las empresas estatales al crédito bancario para financiar su inversión. El Ministerio de Finanzas y Precios las está orientando a que usen esos recursos en lugar de partidas presupuestarias, basándose en el supuesto de que la banca efectuaría estudios más profundos y una supervisión más adecuada de los proyectos. Evitar que se expanda el déficit cuasifiscal por esta vía dependerá de la capacidad técnica de la banca comercial, tanto para evaluar riesgos crediticios como para evitar presiones extraeconómicas.

Los gastos de inversión, que representan el tercer rubro de los egresos del sector público, han declinado en grado considerable si se compara el período 1989-1992 con el de los años subsiguientes. En términos reales, la formación promedio de capital se ha reducido a la mitad, y ello contribuye de manera sustancial al proceso de estabilización macroeconómica de corto plazo, pero genera límites a la tasa asequible del desarrollo de largo plazo. El presupuesto de 1999 permite suponer que la tendencia comienza a revertirse, pues se estima que los gastos de capital financiados por el Estado aumentarían 10% en términos corrientes, interrumpiendo así la caída de los últimos años. Además, ello se complementaría con la formación de capital de empresas estatales financiada con recursos propios o crédito bancario y que, al parecer, también irán al alza. De hecho, en el presupuesto se calcula que los recursos fiscales cubrirán únicamente el 70% del plan de inversiones del Ministerio de Economía y Planificación para el sector estatal. El 30% restante —no registrado en el presupuesto del Estado— sería financiado con recursos bancarios o propios de las empresas estatales. Si se realiza esta inversión autofinanciada, el repunte en la formación de capital del sector público será aún más elevado, y tal vez contribuya a regenerar el deteriorado acervo de bienes de capital, tanto en construcción y vivienda como en maquinaria y equipo.<sup>11</sup>

La brecha fiscal en los años ochenta no era relevante debido a transferencias implícitas o explícitas del CAME (principalmente de la antigua Unión Soviética), que beneficiaban en especial a la actividad empresarial (términos de intercambio favorables, crédito comercial blando, donaciones

---

<sup>10</sup> Cabe señalar que, según el Ministerio de Finanzas y Precios, en julio de 1999 ya se habían eliminado los aportes del Estado al capital de trabajo de las empresas.

<sup>11</sup> Desde 1995 la inversión de las empresas estatales puede estar parcialmente autofinanciada con retención de utilidades y depreciación de activos fijos o —a raíz de la reforma reciente del sistema financiero— con crédito de la banca comercial, y no aparecer en el presupuesto. Por lo general, se trataba de montos menores que no afectaban la representatividad de la cifra. Sin embargo, a partir de 1997 la creciente integración de empresas estatales al Sistema Tributario las ha venido induciendo a financiar su inversión con recursos propios o bancarios.

en efectivo o en especie). Pero ya en el período 1989-1993, el déficit debió financiarse íntegramente con emisión monetaria, o con el señoreaje.<sup>12</sup> El Estado paga una comisión de 1% por los movimientos de las cuentas del presupuesto que están en el sistema bancario. Por otro lado, el antiguo Banco Nacional de Cuba soportaba un costo financiero (2.3%) al recibir los excedentes de liquidez que le trasladaba el Banco Popular de Ahorro, que mantenía líquidos o los usaba para cubrir algún déficit cuasifiscal.<sup>13</sup> En estas circunstancias, el aumento de la masa monetaria se convirtió en colocación forzosa de deuda pública entre los particulares. En 1993, el señoreaje (aumento de la liquidez en manos del público) llegó a representar alrededor de 16% del producto y financió más del 50% del déficit fiscal.<sup>14</sup> (Véase el cuadro 5.) Desde entonces, la política de contracción fiscal ha ayudado a reducir drásticamente su magnitud, que en 1998 se equipara a 1% del producto.

En una economía convencional de mercado, el impuesto inflacionario, calculado sobre la base de la liquidez acumulada, habría sido una fuente importante de ingresos operativos si se considera que en buena parte del período 1989-1996, las tasas pasivas de interés fueron bajas en términos nominales (2%) y negativas en términos reales. Este concepto tuvo especial importancia macroeconómica en las economías socialistas europeas durante su transición hacia una economía de mercado; por lo tanto, conviene analizar su magnitud en el caso presente. Ahora bien, la complejidad del cálculo de un índice de precios para el conjunto de la economía cubana dificulta la evaluación precisa de la dimensión del impuesto inflacionario. También, a diferencia de una economía de mercado, la misma entidad que emite la obligación financiera produce gran parte de los bienes intercambiados. Así, hasta 1995 las autoridades pudieron inyectar dinero a la economía sin que el poder adquisitivo de la moneda —al menos dentro de la economía planificada— se erosionara por la inflación, medida ésta con el deflactor implícito del producto interno. En consecuencia, la merma en el valor real de los activos monetarios de las familias (el llamado impuesto inflacionario) fue moderada (véase de nuevo el cuadro 5.). Por esta vía sólo entre 1993 y 1995 se pudo llegar a transferir riqueza importante de las familias al sector público (7% del producto por año). Con la reducción de liquidez y el control de la inflación, disminuyó la relevancia de estas fuentes de financiamiento a partir de 1996.

---

<sup>12</sup> Al coincidir *shocks* externos, monetización del déficit e instituciones financieras con políticas laxas, se reúnen tres de los cuatro ingredientes que determinan la inflación, según Dornbusch y Reynoso (1993). Lo que impidió que esas presiones desembocasen en inflación abierta fue el cuarto ingrediente: la capacidad de las autoridades de reaccionar mediante la política fiscal. El incremento del ahorro privado también ha contribuido para acomodar la reducción en el financiamiento externo proveniente del CAME y balancear los efectos de la expansión fiscal entre 1989 y 1993. (Véase una referencia implícita en Agenor y Montiel, 1996, pág. 147: "assuming that net private saving is given,... a reduction in the availability of external financing ... requires either fiscal adjustment or an increase in inflation and seignorage revenue"; énfasis nuestro.)

<sup>13</sup> También hay que mencionar que está suspendido el servicio de la deuda pública externa.

<sup>14</sup> No es claro lo que pasó con el restante 50%, en gran parte porque las estadísticas monetarias excluyen las cuentas empresariales. Cabe notar también que en el caso particular de Cuba no es conveniente usar la base monetaria para calcular el señoreaje; para medirlo se utilizó la variación de activos monetarios en manos del público circulante más cuentas de ahorro, que se redepositan, casi en su totalidad, en el mismo Banco Nacional.

Cuadro 5

## CUBA: DÉFICIT FISCAL E IMPUESTO INFLACIONARIO 1989-1998

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 a/
Saldo fiscal (%PIB)	-6.7	-9.4	-21.4	-29.7	-30.4	-7.0	-3.3	-2.3	-1.9	-2.2
Costo financiero de la liquidez (millones de pesos) b/	45	57	70	93	140	137	123	120	117	117
Costo financiero de la liquidez (% PIB)	0.2	0.3	0.4	0.6	0.8	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5
Señoreaje (% PIB) c/	2.5	3.9	9.0	11.0	16.1	-5.4	-3.0	1.2	-0.4	1.0
Impuesto inflacionario (millones de pesos) d/	28	98	-438	165	1,167	1,875	808	-227	-275	209
Impuesto inflacionario (%PIB)	0.1	0.5	-2.5	1.0	7.0	9.2	3.5	-0.9	-1.1	0.8

Fuente: CEPAL, estimaciones propias sobre la base de cifras oficiales (BNC / BCC, Ministerio de Finanzas y Precios, ONE).

a/ Cifras preliminares.

b/ Costo para el Banco Central de Cuba (antes Banco Nacional de Cuba) de la sobreliquidez del Banco Popular.

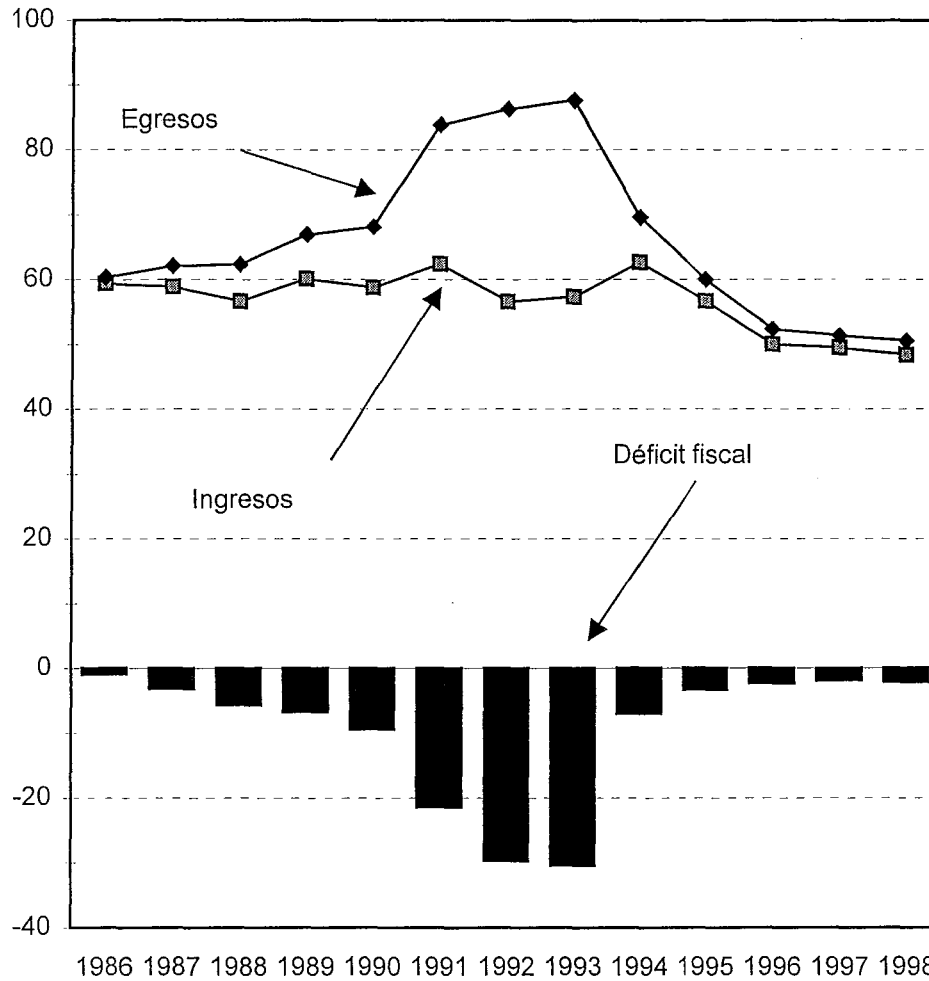
c/ Variación de la liquidez con relación al producto.

d/ Por las características del sistema de precios, el deflactor puede registrar reducciones, que resultan en un impuesto inflacionario negativo.

Es cierto que, independientemente del ajuste y la falta de oferta, la pérdida de poder de compra del acervo monetario en manos de las familias —calculada sobre la base de un índice mixto de precios entre sector regulado y mercados paralelos— llegó a representar 32% del producto en 1993, por la elevación en más de 200% los precios no regulados. Esto se transformó en ganancia a partir de 1994, cuando la liberalización de la tenencia de divisas y la apertura de mercados libres causaron una fuerte deflación en los precios libres. Aun así, no se puede considerar que la erosión del poder de compra en los mercados libres haya beneficiado mayormente al sector público —que hace pocas transacciones en ellos—; más bien, se trata de transferencias de riqueza entre particulares.



Gráfico 1. CUBA: INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO  
(Porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Finanzas y Precios.

Por lo tanto, considerando la especificidad del caso, se puede concluir que el impuesto inflacionario no ha sido relevante en el financiamiento del déficit operacional. Al contrario, la cuantiosa emisión monetaria ha redundado en un aumento del encaje real, que tendrá consecuencias importantes en el estilo futuro de la política monetaria y financiera. Así, la emisión monetaria alcanzó dimensiones descomunales y la liquidez acumulada en manos del público significó 67% del producto en 1993. Con la reducción del déficit y la mayor disponibilidad de bienes y servicios en los diversos mercados internos, los excedentes de liquidez tendieron a disminuir, aun cuando todavía permanecen en niveles altos.<sup>15</sup> En una visión de mediano plazo, una de las contribuciones importantes del Decreto Ley 192 sobre la Administración Financiera del Estado (1999) fue definir con precisión el marco legal del Sistema de Crédito Público que servirá de base para crear el mercado interno de títulos de deuda del sector público. Si se ofrecen rendimientos y respaldos adecuados y se genera la confianza de los ahorradores individuales, el mercado de bonos del gobierno puede servir para absorber los excedentes de liquidez y, también, dar pie a una conducción de la política monetaria con más independencia de la evolución del déficit fiscal.

### 3. Implicaciones de la reforma

Como se señaló, las nuevas disposiciones fiscales configuran un régimen de transición en el doble sentido de atender los apremios de la estabilización y del cambio estructural frente a las limitaciones organizativas iniciales, y de admitir en el tiempo una serie de perfeccionamientos y afinamientos a consolidar. La promulgación del Decreto Ley 192 (1999) profundiza la reforma fiscal al establecer el marco legal de funcionamiento de los sistemas de Crédito Público y de Tesorería. Además, vino a modernizar los sistemas de Contabilidad Gubernamental y de Presupuesto al hacerlos más coherentes con los criterios aceptados internacionalmente. Sin embargo, la Ley reitera que el Sistema Tributario se rige por disposiciones especiales, lo cual, si bien da flexibilidad al Estado para captar recursos impositivos, deja sin resolver ciertas distorsiones que actualmente padece.

Los desafíos de la reforma tributaria son múltiples. Por un lado, habría que acelerar el ritmo de los cambios. De otra parte, habría que ensanchar la base de contribuyentes, sobre todo en el sector privado y cooperativo emergentes.<sup>16</sup> Ello es importante por motivos recaudatorios, pero también por razones de equidad o bien para evitar la fijación de tasas exageradamente elevadas que desalienten los procesos productivos o el empleo. En ese sentido, se recomienda eliminar progresivamente las restricciones legales que hoy impiden la expansión del sector de "cuentapropistas" y que se han constituido en barreras a la entrada, y obstáculos a su integración con el sector productivo vía la compraventa de materiales o productos terminados.

---

<sup>15</sup> Muy por encima de los coeficientes de liquidez promedio regionales (24% en la vecina República Dominicana, 27% en Costa Rica y 23% en Guatemala). El coeficiente de Cuba se asemeja a lo que se encontraba en las economías socialistas europeas.

<sup>16</sup> Mientras no se dispongan de métodos afinados de información y control, habría que convenir sistemas temporales *ad hoc*, como la fijación de bases presuntivas o estimativas en el cálculo de los impuestos.

Aun si se coloca a la equidad social como un objetivo prioritario del desarrollo económico, parece más eficaz simplificar la serie de disposiciones reglamentarias que constriñen la actividad de la pequeña empresa y, simultáneamente, reforzar y perfeccionar la capacidad tributaria. Ello liberaría los potenciales de innovación, crecimiento y empleo de la pequeña empresa además de fortalecer los encadenamientos interindustriales. Y, de otro lado, convertiría a los impuestos y al gasto en el instrumento central para conseguir la distribución de los ingresos consistente con los principios de la política social de la Revolución Cubana. Apoyarse en reglamentaciones excesivas, en vez de usar los impuestos, tarifas y ciertos subsidios, no es la forma más eficaz de satisfacer metas distributivas de largo plazo en una economía cada vez más integrada a los circuitos internacionales de producción y comercio y urgida de alcanzar tasas sostenidas de expansión de la inversión y de la actividad productiva. Los excesos regulatorios tienden a incentivar actividades en los mercados negros que distorsionan el desempeño macro y microeconómico y disminuyen la captación de recursos fiscales. En este sentido, una de las esferas que exige avanzar en materia tributaria se refiere al diseño de gravámenes sobre activos, sobre todo de la propiedad de terrenos y casas, que obligaría a levantar el registro catastral.

En segundo término, conviene seguir eliminando la multiplicidad de exenciones a actividades que vienen quedando parcial o totalmente al margen de la tributación. En los años recientes se han dado avances en esta dirección, en particular al precisar y dar a conocer a las empresas públicas los requisitos que deben satisfacer para solicitar bonificaciones o exenciones en el pago de ciertos impuestos específicos.<sup>17</sup> Así, tipifican claramente regímenes temporales y de excepción, la exoneración del impuesto al ingreso personal de los trabajadores del sector público, la que se otorga sobre el impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo a las cooperativas de producción agropecuaria, las UBPC, los pequeños agricultores y las unidades estatales de producción agropecuaria, o la del impuesto sobre utilidades a las cooperativas agrícolas y las UBPC que no están inscritas en el nuevo sistema tributario.

Adviértase en este punto que el nuevo sistema exige establecer un mejor equilibrio que dé mucho más atención a los impuestos directos e indirectos sobre las personas y familias que a los gravámenes sobre utilidades de las empresas. Por razones de equidad, de eficiencia, y de atracción de inversiones o de aprovechamiento futuro de los mercados internacionales de capitales, las tasas y otras características del régimen impositivo tendrán que guardar correspondencia con las prácticas dominantes en el mundo. Por lo demás, muchos de los alicientes a la formación de capital, reinversión de utilidades o promoción de nuevas actividades, seguramente inducirán el establecimiento de incentivos para orientar el comportamiento empresarial, en sustitución de los controles directos o cuantitativos anteriores.

La reducción de las tasas impositivas o la exención de los impuestos a las utilidades o a la nómina de trabajadores a las empresas y cooperativas agrícolas o los regímenes especiales que se aplican a las explotaciones de caña de azúcar y tabaco o al turismo, son medidas que se explican por

---

<sup>17</sup> Así se ha establecido un procedimiento sistemático de evaluación de solicitudes de exención fiscal para evitar su asignación casuística. Este procedimiento comprende tres etapas: i) consulta a contribuyentes seleccionados, ii) análisis de la situación del sector económico al cual pertenece la empresa solicitante, y iii) consulta con funcionarios de los ministerios relevantes a actividad de la empresa en cuestión.

las exigencias de acomodar la crisis del comercio exterior y el cambio en la organización productiva. Con todo, en éste como en otros casos, la singularidad del tratamiento fiscal y la discrecionalidad administrativa<sup>18</sup> convendría que fuesen de orden temporal y se justificaran en la prevalencia de circunstancias anómalas o de emergencia. Asimismo, la exoneración de la imposición directa de los salarios de los trabajadores del Estado podría respaldarse en consideraciones atendibles de equidad, sobre todo ante el rezago de la reforma salarial, y en escollos de orden político, administrativo y cultural. No obstante, eso lleva a recargar los gravámenes a la nómina (39% en total), que limitan el empleo, así como a entorpecer la creación de redes de seguridad social congruentes con la nueva estrategia de desarrollo. Por otro lado, sujetar a las empresas mixtas o extranjeras a impuestos de 25% a la nómina resta alicientes a la formación de *joint ventures* en otros sectores de rentabilidad comparativamente moderada y frena la reestructuración del sector productivo con mayor vinculación hacia el mercado interno.

Consideraciones un tanto similares son válidas sobre la actual tasa única de 10%, que rige en el cálculo de deducibles del ingreso para fines de la declaración jurada de impuestos. Esta tasa única es funcional en una primera fase de la reforma fiscal dada la, hasta entonces, tradicional ausencia de prácticas contables adecuadas y la existencia de mercados ilegales de tamaño significativo. Sin embargo, sus ventajas han ido perdiendo vigencia ante los avances en la administración impositiva y en la creación de una cultura tributaria. Si no se corrige, seguirá siendo, en la práctica, un elemento que penaliza a las actividades privadas menos integradas verticalmente y sobre todo al desarrollo de las pequeñas empresas.

Una tercera tarea que debiera fortalecerse consiste en eliminar la asignación de recaudaciones impositivas a fines específicos. Sin duda, este proceder ha suprimido trabas burocráticas en el cumplimiento de prelación en momentos críticos; sin embargo, en el largo plazo, tales prácticas tienden a distorsionar la asignación del gasto por la vía de impulsar erogaciones excesivas en ciertos campos y a generar el fenómeno inverso en otros, incluso si el presupuesto de gasto queda formalmente sujeto a control central. En íntima relación con lo anterior se encuentra la cuantificación e incorporación paulatina de los gastos e ingresos que escapan a la contabilidad gubernamental. Es recomendable perseguir el objetivo de la unificación presupuestaria, a fin de optimizar el manejo de los recursos y mejorar el cálculo de los efectos macroeconómicos de las operaciones globales del sector público.

Al respecto, cabe recordar que el Decreto Ley 192 tiene como uno de sus objetivos centrales el mejorar el sistema de contabilidad gubernamental para contar con información oportuna y confiable sobre el gasto y el financiamiento del Estado. Así, estipula que en “el presupuesto del Estado no se puede destinar el importe de tipo alguno de ingreso con el fin de atender determinados gastos con excepción de los provenientes de operaciones de crédito público, de donaciones, herencias o legados a favor del Estado con destino específico, los que por ley tienen afectación específica y los que autorice expresamente el Ministerio de Finanzas y Precios” (Decreto Ley 192, art.14).

---

<sup>18</sup> La Ley del Sistema Tributario de 1994 otorga facultades al Ministro de Finanzas y Precios para: a) conceder exenciones y bonificaciones totales, parciales, permanentes y temporales; b) establecer las bases imposables y tipos impositivos, sean de forma progresiva o de otra naturaleza; c) determinar las deducciones; d) fijar las reglas de valoración y la definición de las bases imposables, y e) implantar los procedimientos de pago y liquidación de los impuestos.

Los impuestos o contribuciones fiscales con asignación específica, legalmente determinada, se han venido reduciendo; pero aún destacan entre ellos la tasa de peaje, la tasa aeroportuaria, y el gravamen sobre arrendamiento de vivienda y espacio. Las recaudaciones de la tasa de peaje pasan al Ministerio de Transporte y se utilizan en el mantenimiento de carreteras. Su vigencia estará sujeta a revisión a partir del 2000, cuando se decida si se renueva por tres años más o si los recursos se integran directamente al presupuesto. El 50% de las recaudaciones por la tasa de servicios de aeropuerto se dedica al desarrollo de aeropuertos y el 50% restante ingresa al Presupuesto Central. La vigencia de esta norma es por cinco años, pero es renovable. Finalmente, la recaudación por el tercer concepto señalado se transfiere al Instituto Nacional de la Vivienda, que lo emplea para financiar tareas de construcción, reparación y mantenimiento de viviendas.

El Decreto Ley 192 introdujo, asimismo, modificaciones significativas a la contabilidad gubernamental. Se estipula que en la elaboración del presupuesto los gastos e ingresos así como los registros del crédito habrán de considerarse en términos devengados, ya sea que den lugar o no a movimientos de dinero en efectivo de caja en el período correspondiente (arts. 13 y 24). Se establece que en el Presupuesto del Estado figuren por separado los montos íntegros de los recursos financieros, los gastos y los ingresos sin compensación entre sí (art. 9). En adelante, las entidades presupuestadas reportarán en el presupuesto sus ingresos y gastos por separado, mientras que las empresas públicas seguirán apareciendo en términos consolidados. En la práctica, las nuevas normas contables se instrumentan de manera gradual, y la meta es alcanzar su aplicación integral a partir del ejercicio presupuestario del 2000.

La reestructuración administrativa y la reorganización del sistema tributario plantearon un complejo conjunto de tareas urgentes, en las que se ha ido avanzando en la segunda mitad de los noventa con la creación de la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), centro encargado de instrumentar las directrices de política tributaria del Ministerio de Finanzas y Precios. Así, un primer paso ha sido acelerar el registro de personas físicas y jurídicas. El total de personas morales con identificación tributaria subió de 16 144 en 1996 a 20 805 en junio de 1999. En su gran mayoría, son empresas estatales, unidades presupuestadas y UBPC. Además se incluyen 1 152 cooperativas de producción agropecuarias (CPA), 965 sociedades mercantiles cubanas, 706 representaciones comerciales, 135 empresas mixtas, 47 sociedades mercantiles extranjeras y otras organizaciones políticas o no gubernamentales. A 193 000 personas ya se otorgó número de identificación tributaria (NIT), de éstas 156 000 son trabajadores por cuenta propia (incluyendo a los transportistas) y alrededor de 8 000 arrendatarios. Se debe aclarar que el total de contribuyentes excede esa cantidad, porque muchos todavía no cuentan con su NIT. De acuerdo con datos de la ONAT en 1998 se registraban 346 000 contribuyentes, repartidos en 19 915 personas morales y 326 385 personas naturales.

Se han afinado los formatos de las declaraciones y los sistemas de control de los causantes a fin de hacerlos más eficientes. A partir de 1998 se tomó la decisión de gravar ingresos en la moneda en que se perciban. Así, ha comenzado la recaudación en divisas por concepto de tasas aeroportuarias, ciertos peajes e impuestos sobre documentos, así como sobre utilidades e ingresos personales generados en el circuito dolarizado. Esta operación requería anteriormente la intervención del Banco Central en la compra de los dólares. En cuanto a los sistemas de control, se ha ido generalizando la ejecución de auditorías fiscales. Más aun, a partir de 1997 se ha sustituido la

práctica de realizar auditorías temáticas, es decir, dedicadas a la verificación del pago de impuestos específicos, por la de auditorías integrales, diseñadas para supervisar en la misma visita el cumplimiento de todas las obligaciones fiscales. Asimismo se han hecho esfuerzos por multiplicar la asistencia técnica en materia de contabilidad fiscal y de adiestramiento del personal gubernamental, sobre todo entre las entidades del Estado. Su cobertura en el sector privado es todavía baja, ya que por motivos de costo la ONAT no ha podido ensanchar la cobertura de dichos servicios al sector privado.

Asimismo, se está formando en la ONAT una unidad de especialistas dedicada exclusivamente al seguimiento de contribuyentes mayores. Todos esos esfuerzos, en opinión de funcionarios de la ONAT, han mejorado la disciplina y la conciencia fiscal al punto de que la tasa de cumplimiento con las obligaciones fiscales está por encima del 90%, tanto entre las personas físicas como entre las morales.

## **B. ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE DE LAS CUENTAS PÚBLICAS, 1989-1998**

### **1. Evolución de los componentes del déficit fiscal**

La abrupta caída del ingreso nacional a raíz de la crisis del modelo productivo anterior causó el colapso de los ingresos fiscales, mientras que los egresos siguieron a niveles elevados, tanto por consideraciones políticas como técnicas. Entre las primeras de éstas, destaca la decisión de lesionar lo menos posible los esquemas de bienestar y seguridad sociales; entre las segundas, la necesidad de apoyar y reasignar recursos destinados al financiamiento del cambio estructural de los sectores productivos prioritarios.

Como se puede apreciar en el gráfico 2, si bien los ingresos experimentaron una tendencia a la baja, la verdadera causa del deterioro fiscal (perceptible desde 1986 y que se convirtió en una crisis abierta a partir de 1990) residió en la evolución anticíclica de los egresos. Merced a la política de sostenimiento parcial de la demanda interna, el desplome del producto se atenuó, al costo de acentuar las tensiones de pagos externos.

Entre 1989 y 1993, los ingresos totales declinaron 24% en términos nominales, equivalente a una merma anual promedio de 10% a precios constantes (véase el cuadro 6), siguiendo con la caída promedio del producto real del 9% por año. Los abruptos descensos del producto y del consumo de los hogares tuvieron consecuencias negativas en la recaudación del impuesto de circulación, de los "aportes de las empresas estatales" y de ingresos no tributarios. (Véase el gráfico 3.) Se trata de gravámenes muy sensibles a las fluctuaciones de la actividad económica, cuya caída más que compensó la estabilidad de otras percepciones con menor elasticidad ingreso, pero tradicionalmente menos significativas como fuente de recursos fiscales (por ejemplo, las contribuciones a la seguridad social).

Cuadro 6

## CUBA: PRESUPUESTO DEL ESTADO, 1989-1998

(Tasas de variación a precios de 1981, promedios anuales) a/

	1989-1998	1989-1993	1993-1998
1. Ingresos totales	-4.9	-10.2	-0.5
1.1. Ingresos corrientes	-5.1	-12.9	1.7
1.1.1. Tributarios	-0.7	-9.2	6.7
1.1.1.1 Indirectos	-4.9	-13.6	2.6
1.1.1.2. Directos	14.8	14.1	15.5
1.1.2. No Tributarios	-12.7	-17.4	-8.8
1.2. De capital	-0.1	37.8	-22.8
2. Gastos totales	-5.6	-2.7	-7.9
2.1. Gastos corrientes	-4.3	-0.3	-7.5
2.1.1. Actividades presupuestadas	-5.4	-7.6	-3.6
2.1.2. Transferencias al sector empresarial y cooperativo	-6.5	11.1	-18.6
2.1.3. Operaciones financieras	...	...	37.9
2.1.4. Gastos extraordinarios	...	...	...
2.1.5. Reservas	...	...	...
2.2. Gastos de capital	-11.7	-13.1	-10.5
3. Resultado en operaciones corrientes	...	...	-161.9
4. Saldo fiscal	-14.2	32.5	-39.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de las cifras oficiales y estimaciones propias.

- a/ Las series a precios corrientes se deflactaron con los índices de precios implícitos del PIB.
- b/ Hasta 1994 corresponde al rubro "Aportes sobre la ganancia".
- c/ Incluye diferencial de precios del comercio exterior, otras contribuciones empresariales e ingresos externos netos .
- d/ Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC).

Gráfico 2. Cuba: Ingresos del Estado  
(Porcentajes del PIB)

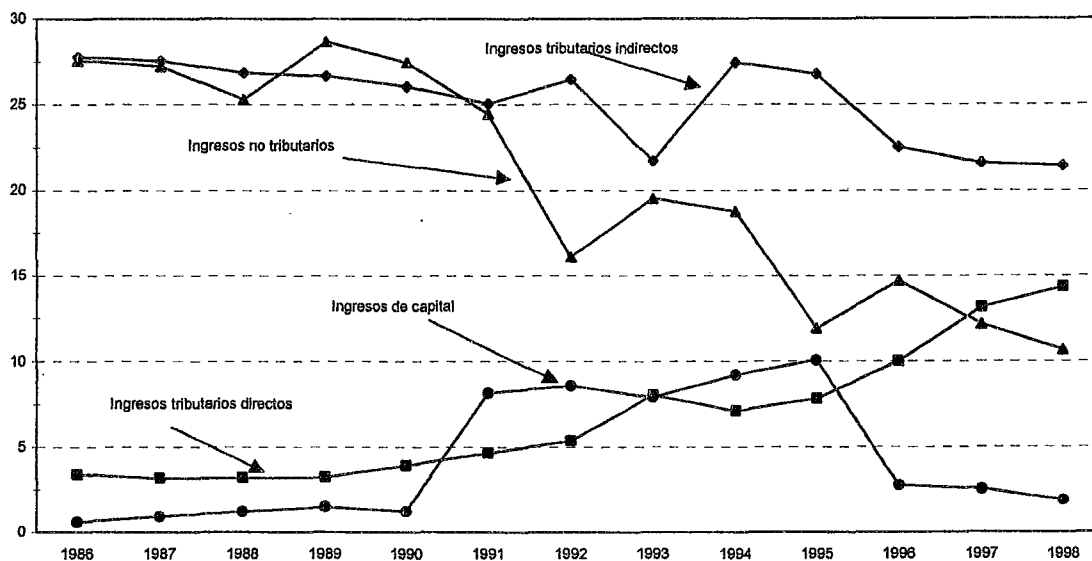
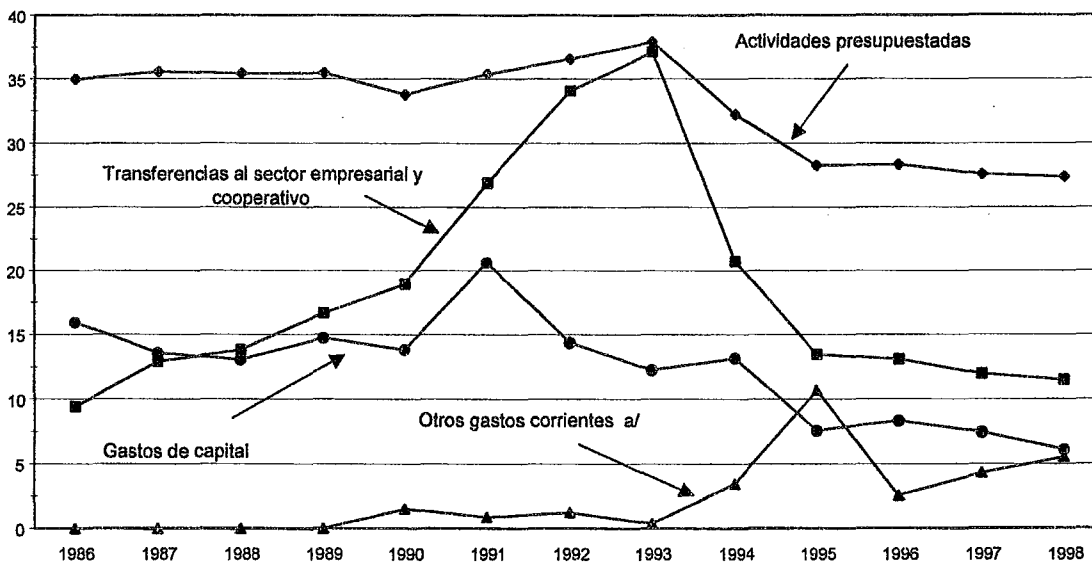


Gráfico 3. Cuba: Egresos del Estado  
(Porcentajes del PIB)





Debido a esas fuerzas inerciales en los ingresos corrientes del Estado (tributación directa e indirecta), el coeficiente impositivo cayó diez puntos entre 1989 y 1993. Sin embargo, gracias a la venta de activos estatales a las UBPC y a un esfuerzo especial de captar recursos de las empresas vía aportes de amortización, la captación total de ingresos (corrientes y de capital) se redujo menos de tres puntos como proporción del producto. En 1994, pese a la contracción económica acumulada, los ingresos tributarios subieron al 63% del producto debido a la implantación de impuestos especiales al consumo de ciertos bienes (tabaco, cerveza, licores, automóviles) y al alza en precios y tarifas de servicios públicos y de los aranceles. Luego, el coeficiente impositivo ha caído, principalmente por la menor contribución de los impuestos a la circulación y ventas, y de los ingresos no tributarios, así como de las transferencias disminuidas de aportes asociados a la amortización de activos de las empresas. El fuerte deterioro del producto hizo descender el valor real de los ingresos fiscales, entre 1989 y 1998, a una tasa media del 5% anual. (Véase de nuevo el cuadro 6.) Así, el coeficiente de ingresos públicos respecto del producto se ubicó en 1998 en 47.9%, o sea, 12 puntos porcentuales menos que en 1989.

La respuesta del gasto público a la ruptura del modelo económico se caracterizó en una primera etapa (1989-1993) por elevar simplemente los apoyos a las empresas estatales y cooperativas a fin de compensar, al menos en parte, el impacto de la caída en las erogaciones corrientes. En ese período, las transferencias crecieron en términos reales a una tasa anual media de 11%, mientras que los gastos corrientes en actividades presupuestadas disminuyeron a un ritmo de 7.6% por año y los de capital a 13.1% (véase de nuevo el cuadro 6).<sup>19</sup> Con ello, las transferencias subieron 20 puntos como proporción del producto. A la vez, merced a la fuerte caída de nivel de actividad económica, las erogaciones corrientes en actividades presupuestadas también ascendieron ligeramente (2.4%) como proporción del producto, aunque los gastos de capital bajaron su participación en 2%. El rezago del fisco en contraer el gasto agregado junto con su incapacidad estructural de entonces respecto de aumentar los ingresos, se tradujo en un agudo desbalance de las finanzas públicas, y en la explosión del déficit fiscal, que se elevó del 6.7% al 30.4% como proporción del producto entre 1989 y 1993.

Sin duda, el conjunto de subsidios a las empresas fue el principal protagonista de la crisis fiscal. Las pérdidas operacionales (véase el gráfico 4) más que sextuplicaron su peso en el producto entre 1986 y 1993, y llegaron a ser equivalentes al 32.7% del producto. La causa fue, en buena medida, la decisión de mantener los puestos de trabajo, aun cuando las plantas hubiesen suspendido actividades por falta de insumos o de mercado. El caso típico se observa en la industria textil, donde la tasa de subempleo se estimó en 50% de la nómina de trabajadores. En contraste, los subsidios destinados a cubrir la brecha entre precios mayoristas y al por menor, o la diferencia entre precio planificado y costo variable de producción (excluyendo los factores de producción —trabajo y capital—), se mantuvieron estables en torno al 4% del producto.

---

<sup>19</sup> La reducción del gasto ha resultado particularmente intensa a escala de las provincias y municipios. La participación de éstas en las erogaciones totales del gobierno decrecieron de 32% a 22% entre 1989 y 1992. Las inversiones descentralizadas, por su parte, bajaron más de 90% (CEPAL/Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), 1994).

El déficit fiscal fue financiado con emisión monetaria, que provocó una fuerte inyección nominal de poder de compra sin contrapartida de oferta en los mercados de bienes y servicios. Así, la liquidez acumulada llegó a representar 66.5% del producto en 1993. Con mucho dinero se adquirirían pocos bienes. Esto desató diversos fenómenos inflacionarios: en el mercado racionado se tradujo en colas de espera; en el paralelo, en aumento de precios, y en el mercado negro de divisas, en una alza del tipo de cambio. La sobreliquidez acumulada corresponde en los hechos a inflación reprimida. Ello obliga a un manejo muy estricto de la política macroeconómica, en particular la fiscal, y va a condicionar el manejo futuro de las políticas monetaria y financiera (Véase el capítulo III de la Segunda Parte de este libro).

A partir de 1994 la estructura de las finanzas públicas muestra un giro radical: se da un recorte drástico de los gastos a la vez que los ingresos corrientes aumentan, lo que permite ir cerrando la brecha fiscal. En ese año, los ingresos totales se ampliaron 10% en términos reales, gracias a los aportes extraordinarios de la venta de activos estatales a cooperativas agrícolas y a la introducción de los impuestos especiales. Por su parte, en 1994 las erogaciones corrientes disminuyeron 25% y en 1995 un 5% adicional. En cambio, los ingresos corrientes cayeron sólo 2.6% en dicho bienio, gracias a una evolución favorable en la recaudación por concepto de impuestos especiales y de prestación de servicios. Este ajuste ocasionó la pronta y aguda reducción del déficit fiscal, que se colocó en 1996 en 2.3% del producto, proporción alrededor de la cual oscila desde entonces. En este proceso, los gastos de inversión, que representaban todavía 20.7% del producto en 1991, apenas llegaron a 6.1% en 1998, lo que constituye una seria traba a la capacidad de recuperar el crecimiento económico sostenido. En el presupuesto de 1999 se estima en 1 750 millones de pesos la formación de capital, cifra 10% superior al monto devengado el año previo. En síntesis, la estrategia macroeconómica que se ha seguido en respuesta a la crisis del modelo de desarrollo previo está planteada en un *trade off* clásico entre las exigencias de la estabilización de corto plazo y las necesidades de modernización estructural de más largo término.

Varios factores explican la reducción de los subsidios por pérdidas de las empresas públicas (en términos reales cayeron 47.9% en 1994 y otro 52.5% en 1995, mientras que las cifras de 1996-98 indican otra contracción acumulada del 43%). En primera instancia, debe recordarse que los subsidios se concentraban en el sector agropecuario. Con la desincorporación en 1993 de la mayor parte de las tierras estatales, las unidades de producción dejaron de recibir apoyo financiero. Se creó una nueva partida, denominada Ayuda Económica a las UBPC, que viene a apoyar con montos sensiblemente menores principalmente a las actividades cañeras y a la ganadería.<sup>20</sup> Con el proceso de ajuste estructural, en especial la racionalización del sector empresarial, parte de las pérdidas

---

<sup>20</sup> La tierra perteneciente al Estado representaba 78% del total en 1989, proporción que mermó a 24% en 1997. Asimismo, las UBPC recibieron del antiguo Banco Nacional de Cuba préstamos que les permitieron financiar parte de sus gastos operacionales. Por lo general, la agricultura no cañera y la porcicultura lograron mejorar su rentabilidad financiera con las ventas en el mercado liberado, con precios muy ventajosos respecto de los precios administrados del sistema de acopio. Estas ventas representaron un total de 1 485 millones de pesos en 1995. Por otra parte, según los propios términos oficiales, la "mayoría de las UBPC cañeras no eran rentables en 1996" (Periódico Trabajadores, 1996). Recientemente, gracias a mejores condiciones climáticas, precios favorables y prácticas de trabajo más eficientes, muchas de las UBPC cañeras han logrado elevar su rentabilidad.

vinculadas al subempleo fueron absorbidas por el presupuesto social (trabajadores disponibles) o por reubicación de la mano de obra redundante en otros sectores.<sup>21</sup>

También cuenta la influencia de los nuevos estilos de gestión empresarial que, en paralelo a la mayor autonomía en el manejo productivo y financiero de las empresas, llevó a adherirse a objetivos mucho más estrictos de rentabilidad. Sin embargo, existen signos de que la mayor autonomía de gestión (sin que se pierda la garantía implícita del gobierno de cubrir las pérdidas operacionales) se ha traducido en la acumulación de cuentas por pagar entre empresas,<sup>22</sup> situación agravada por la ausencia de una cámara o sistema de compensación de deudas flotantes cruzadas. Este acervo de deudas por cobrar oculta subsidios cruzados de las empresas rentables hacia las que operan con pérdidas y, posiblemente, también oculta ciertos déficit cuasifiscales. A la larga, ello dificulta la puesta en marcha de la reforma del sector financiero y entorpece la política industrial de reforzar los eslabonamientos productivos entre empresas eficientes exportadoras y proveedoras de insumos. (Calvo y Frenkel, 1991).

A la vez, en la contracción del déficit fiscal ha influido la reactivación económica, tanto por los mayores grados de libertad ganados en los ingresos y el financiamiento externo —que facilitó la importación de insumos y cierta normalización en el funcionamiento del aparato productivo—, como por los efectos de incentivos directos o indirectos otorgados a la fuerza de trabajo. En particular, es de subrayar que diversas empresas estatales (jabonería, níquel y cemento, entre otros) que recibían elevados subsidios se asociaron con entidades extranjeras y dejaron de figurar como receptores netos de recursos públicos. Con todo, pese al acrecentamiento del déficit comercial de 1994 a 1998 y los problemas del sector azucarero, se ha ido avanzando —con desbalances y con cierta lentitud— en el proceso de saneamiento empresarial. Como se ha señalado, el presupuesto fiscal registra en estos años una caída sistemática de los subsidios para compensar pérdidas de las empresas estatales, que holgadamente compensa el alza en los subsidios por diferencias de precios y a productos.

Con la reducción del déficit, el coeficiente de liquidez monetaria disminuyó de su punto máximo en 1993 (66% del PIB) hasta 37% en 1998. Sin embargo, aun es mayor que el de finales de

---

<sup>21</sup> Así, en el período 1993-1998 el número de trabajadores en entidades estatales se redujo 23% y las emisiones monetarias por salarios, sueldos y pagos a las UBPC aumentaron 393 millones de pesos. Por su parte, los costos de seguridad social se mantuvieron prácticamente constantes.

<sup>22</sup> La difusión de esta práctica llegó a la creación de un nuevo circuito cuasi monetario, denominado "no efectivo" por expertos del Banco Central, que llegaría a representar un elevado porcentaje del producto. Esto afecta también directamente los ingresos del Estado; así, los importadores tendrían a fines de 1996 una deuda fiscal de 20 millones de pesos con las aduanas, correspondiente a pagos atrasados de los derechos arancelarios. Aunque se carece de información cuantitativa reciente, la situación al respecto sigue siendo preocupante en 1999, como lo constata el hecho de que se haya formado una comisión de trabajo, a niveles oficiales altos, para identificar posibles soluciones al problema de las cuentas por pagar entre las empresas del Estado.

los años ochenta (20%).<sup>23</sup> Conforme a la evolución de la economía desde 1996, la dinámica entre ingresos y egresos parece haberse estabilizado en torno a un déficit fiscal del 2-3% del producto. Habrá que reforzar los esfuerzos por captar recursos fiscales en 1999 a fin de no poner en riesgo los logros, en especial debido a los aumentos salariales que se autorizaron en febrero y que no estaban originalmente contemplados en el presupuesto. Alrededor de una tercera parte de esas erogaciones podría financiarse mediante los fondos de reserva presupuestados; el resto se cubriría con recursos adicionales. Para ello probablemente habrá que apoyarse en los rubros de ingresos que en el último bienio han sido más dinámicos: las recaudaciones sobre utilidades y por utilización de la mano de obra. Ambas crecieron en términos reales a una tasa media anual de 54% y de 67%, respectivamente, si bien a partir de niveles muy bajos. Los tributos asociados a los ingresos personales presentaron tendencias alcistas algo más moderadas (11.5% promedio). En contrapartida, los impuestos a la circulación y ventas han permanecido estancados, y los impuestos no tributarios (-13%) y los ingresos de capital (-16%) cayeron, por razones que se expusieron.

El gasto público en el último bienio se ha estancado en términos reales (-0.1%). A ello ha contribuido la reducción de las pérdidas de empresas estatales y las menores ayudas económicas a las cooperativas.

En síntesis, el ajuste de las cuentas públicas a partir de 1993 ha sido mayúsculo e impresionante. En ese año la brecha fiscal representaba alrededor de un tercio del producto; a fines de 1996 se contrajo a aproximadamente 2.3% de la misma variable, y se ha mantenido en niveles próximos desde entonces. La mayor reducción ocurrió en 1994, cuando el desajuste descendió abruptamente de 30% a 7% del producto, es decir, una mejoría real de 77%.<sup>24</sup> Después el acomodo ha sido algo más lento, pero siempre significativo (el déficit disminuyó 53% y 30% en 1995 y 1996, respectivamente, y 4% acumulado en 1997-98). Con todo, es difícil anticipar la sustentabilidad de los logros alcanzados mientras no se completen la reconversión y la recapitalización de los sectores productivos y se perfilen más claramente varios parámetros de la política económica y del entorno internacional. También preocupa la merma de las cargas tributarias, en un marco de fuertes necesidades de inversión en los sectores productivos y sociales.

## 2. Costos y beneficios del Programa de Estabilización Fiscal

Por el carácter reciente de la contribución de la política fiscal a la estabilización, resulta difícil juzgar sus repercusiones económicas y sociales. Más aun, en una economía como la cubana los canales de transmisión de las políticas macroeconómicas hacia la esfera real son, en el mejor de los casos, indirectos, si se los compara con un sistema típico de mercado. Además, las repercusiones dependen de los resultados de otras políticas, en particular de la velocidad de la reforma

<sup>23</sup> Debe notarse, sin embargo, que las condiciones actuales de la economía cubana divergen de las de fines de los ochenta, lo que dificulta las comparaciones de indicadores como el coeficiente de liquidez. Por ejemplo, el trabajo por cuenta propia es sustancialmente mayor que en los ochenta, lo que precisa que los cuentapropistas mantengan importantes sumas de efectivo para financiar su capital de trabajo.

<sup>24</sup> Si se toma en cuenta el impuesto inflacionario, es evidente la severidad del saneamiento de las finanzas públicas. El balance operativo real del sector público pasó de un déficit aproximado del 23% del producto en 1993 a un superávit de 2% en 1994. (Véase de nuevo el cuadro 5.)

macroeconómica, sobre todo en materia de precios, salarios y comercialización. Tampoco se puede ignorar la influencia de modificaciones en disposiciones regulatorias que rigen elementos centrales del funcionamiento de la economía, por ejemplo, la interacción de las actividades productivas de las empresas estatales y las del sector privado nacional o extranjero.

En cierto sentido, sería impropio calificar de "expansivas" o "restrictivas" a las políticas fiscales, por cuanto en una economía planificada la oferta no responde del mismo modo a los incentivos de la demanda. El papel de esta última es limitado (en el sentido keynesiano) y el ajuste proviene del racionamiento de la oferta. Tampoco se dan con la misma fuerza los impactos de los "excesos" de demanda sobre los precios debido al control estatal de las cadenas distributivas. En efecto, como muestra el gráfico 5, durante 1989-1993 el nivel de actividad económica en el país decayó de manera aguda a la vez que el déficit fiscal aumentó vertiginosamente. Con ello se fueron minando los balances entre oferta y demanda, y creando presiones inflacionarias que, tarde o temprano, repercutieron en el alza de los precios internos, aunque en proporción menor a lo que probablemente habría ocurrido en una economía de mercado. De 1994 en adelante, un firme saneamiento de las finanzas públicas logró recortar el déficit fiscal, estabilizar los precios domésticos y ayudar a reinsertar la economía en una senda de expansión.

Por lo tanto, mientras no se trastoque el estilo de la política social (garantía de empleo, servicios gratuitos de educación y de salud),<sup>25</sup> los efectos económicos de la reforma estructural (reorganización del sector empresarial, apertura al capital externo) serán más relevantes que aquellos derivados de los programas de estabilización fiscal en los ámbitos de la distribución del ingreso y la estructura de la demanda. Aún así, es factible esbozar algunos comentarios preliminares, que requerirían revisarse ulteriormente en el contexto de la política monetaria.

En una economía de producción estatizada, las repercusiones del ajuste fiscal revisten características especiales que difieren del doble efecto que se produce en los sistemas de mercado. En este caso se provocan, de un lado, pérdidas del ingreso monetario disponible que deben distribuirse entre la población; por otro, hay un incremento súbito en el nivel general de precios, que aminora el poder de compra de los consumidores, y esto provoca a su vez una contracción en las remuneraciones reales de los agentes productivos. En Cuba, la nueva política tributaria definida en 1994 no parece haber tenido mayores efectos sociales: si el dinero acumulado en ahorro forzoso —por limitaciones a la oferta— tiene un poder de compra reducido, usarlo para pagar impuestos o mayores tarifas eléctricas no representa mayor sacrificio.<sup>26</sup> Entonces, el principal costo social se sitúa en el contenido real de la política de ingresos. Si se mantiene el nivel de empleo y de ingreso monetario de la población, sin subir los niveles de actividad económica, se genera un poder de compra ilusorio: el dinero no permite ganar acceso a más bienes y servicios y se contrae el consumo interno.<sup>27</sup> Por consiguiente, el propósito de la política de ingresos queda centrado en repartir de manera más o menos equitativa las cargas del ajuste. Lo anterior no niega trastornos de diverso

<sup>25</sup> Indispensable para evitar la dislocación social que han experimentado varios de los países de la Europa Oriental (Wallich, 1993).

<sup>26</sup> Uno de los ejes de la política de estabilización ha sido, justamente, restablecer el valor adquisitivo del dinero nacional vía su "convertibilidad interna", sea directamente en los mercados libres o en forma indirecta autorizando su conversión en certificados de divisas (peso convertible).

<sup>27</sup> Aunque la semiconvertibilidad del peso en el mercado de consumo en divisas (TRD) y la liberalización de algunos mercados tienden a cambiar dicha situación.

género. A título ilustrativo, la escasez de bienes disponibles ha deteriorado la calidad de ciertos servicios sociales, como el de la salud. La política de reducción de la liquidez también parece haber afectado en mayor proporción a los pequeños cuentahabientes, como indica la mayor concentración del ahorro bancario.

Gráfico 4. Cuba: Transferencias al sector empresarial y cooperativo (Porcentajes del PIB)

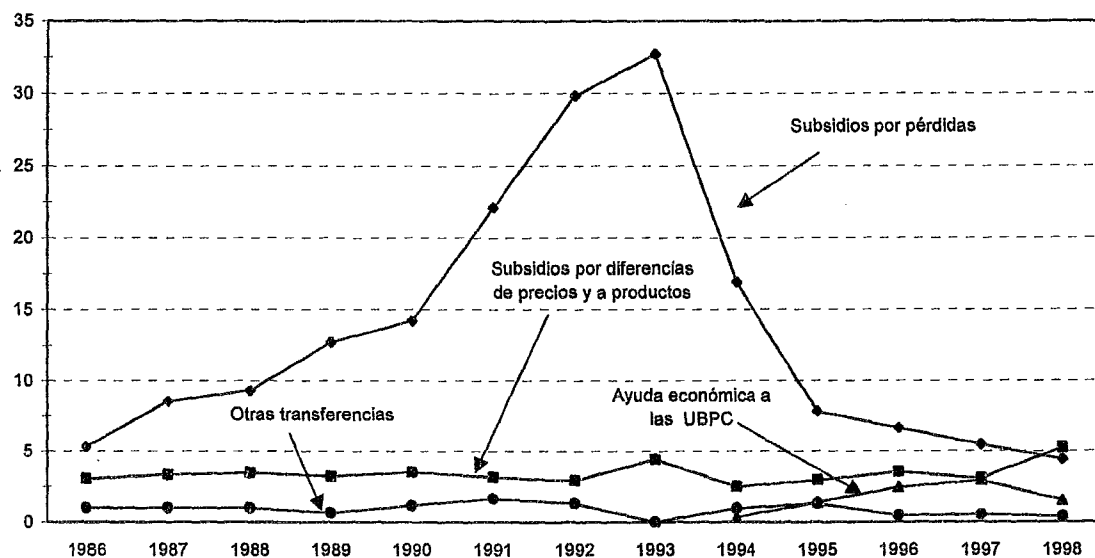
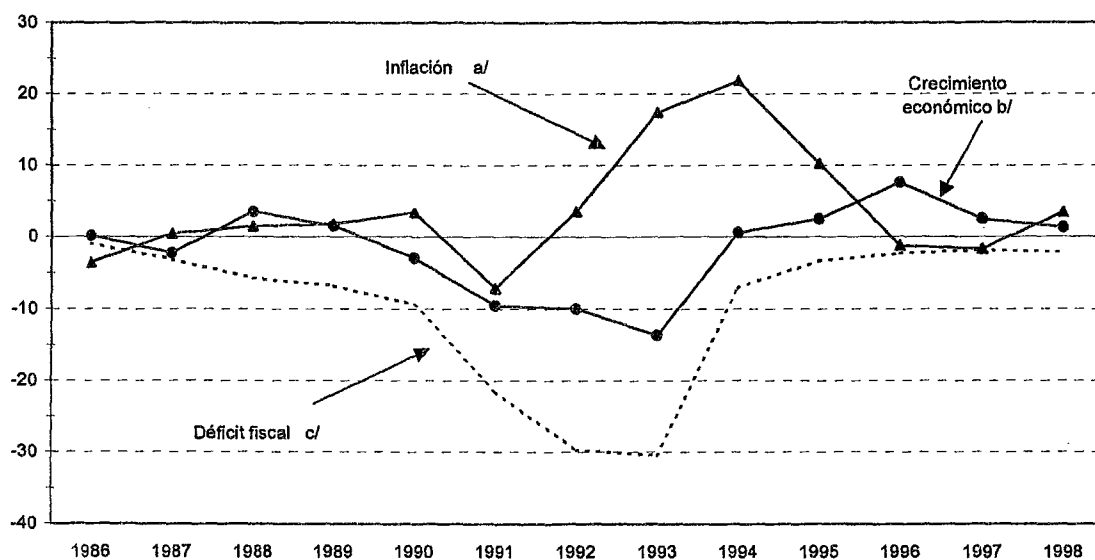


Gráfico 5. Cuba: Déficit fiscal, inflación y crecimiento económico.



Hasta este punto no hay mayores diferencias con lo que ocurriría en una economía de mercado. Las peculiaridades residen en la debilidad de los mecanismos de propagación de la inflación inercial, que en economías de mercado suelen reproducir sucesivas oleadas desestabilizadoras fundadas en la distorsión de expectativas individuales y en la autonomía relativa de los agentes de la producción y el comercio. En un aparato productivo concentrado en el sector público se elimina de inicio buena parte de las respuestas excesivas y repetitivas en materia de precios que suelen surgir de la pulverización de reacciones defensivas de los agentes económicos privados. Además, en el caso cubano se instrumentó una política de ingresos —producto de esfuerzos masivos de concertación social— en materia de salarios, precios y cuotas de producción. De esta manera, pudieron combatirse las presiones inerciales que experimentaron los trabajadores y atenuar —mediante los subsidios a la canasta básica de consumo popular y los servicios sociales— la polarización distributiva del proceso de ajuste.

Además, en los mercados racionados no se advierten inflexibilidad ni histéresis con la inflación oculta. Al restablecerse la oferta, desaparecen las colas de espera. Por lo tanto, los precios en los mercados libres tienden a bajar: al ser fijas las cotizaciones nominales de los bienes de consumo de la "libreta", éstas sirven de ancla cuando se normalizan los suministros.

Los mecanismos de ajuste mencionados podrían perder validez en el futuro en la medida en que se afiance el cambio estructural y se liberen producciones y mercados. Al respecto conviene notar que la reciente recuperación económica inicialmente estuvo acompañada por presiones inflacionarias en ascenso. En el período 1993-1996, mientras el producto se incrementaba a un ritmo medio de 3.5%, el deflactor implícito del propio producto se elevaba a razón del 10%, muy por encima de las cifras del cuatrienio anterior. Sin embargo, esta pauta se ha revertido en 1997-1998 y el aumento medio del producto real (2.2%) se acompañó de un alza moderada de su deflactor implícito (1.1%). (Véase de nuevo el gráfico 5.) Está pendiente de resolverse el que dicha estabilidad de precios perdure o si, por el contrario, las presiones inflacionarias brotarán de nuevo cuando se instrumente la necesaria reforma de precios y salarios relativos. En este sentido, 1999 puede ser un punto crítico en la evolución de la economía y, por ende, de la estrategia futura para conseguir su re inserción dinámica en los mercados internacionales. En efecto, en este año el país deberá conciliar el fuerte repunte de su actividad económica (el PIB enero-junio creció 6% con respecto al mismo lapso del año previo) con el mantenimiento de una baja inflación y de prudente déficit fiscal y comercial. El reto se complica por el aumento autorizado a partir de febrero de un 30% en los salarios nominales de un vasto sector de empleados estatales. La forma en que se resuelvan estas cuestiones marcará, en alguna medida, las posibilidades de lograr un crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios en condiciones de una aguda restricción del financiamiento externo. En cualquier caso, mientras no se resuelva la estructura del estrangulamiento externo, la tasa media del crecimiento teórica sostenible de largo plazo no podrá exceder del 3% (véase el Anexo al capítulo IV de la Segunda Parte).

Tampoco se puede descartar la presencia de distorsiones territoriales en la distribución de los costos del ajuste. Algunas provincias han sido afectadas en mayor proporción por la crisis económica y sus fuentes de ingreso fiscal han disminuido en circunstancias en que sus gastos sociales debieron aumentar para apoyar a la población. Así, mientras la ciudad de La Habana es la única que logra balancear su presupuesto territorial, generando desde 1995 un superávit fiscal que



según el presupuesto será de 59 millones de pesos en 1999, la provincia de Granma, muy dependiente de las transferencias del gobierno central, sólo generaría en el mismo año 171 millones de ingresos, con gastos totales de 278 millones.

### 3. Consideraciones finales

En resumen, el costo social de la crisis y de las políticas correctivas ha de evaluarse en función de las modalidades de la reactivación de la producción y de los perdedores o ganadores del ajuste estructural.<sup>28</sup> En todo caso, las nuevas políticas fiscales deben analizarse a la luz de las reformas que se encaminan a modificar la fisonomía y el funcionamiento de la economía cubana. Junto a la ruptura de los nexos de interdependencia con los antiguos países socialistas, el Estado ha comenzado a abrir espacios importantes a las actividades privadas y a utilizar nuevos mecanismos con implicaciones institucionales y organizativas de envergadura. En la década de los noventa han surgido más de 2 600 nuevas cooperativas formadas por trabajadores del Estado —que sumadas a las anteriormente existentes eleva el total a más de 4 000— y alrededor de 75 000 u 80 000 explotaciones de productores privados, que ya cubren cerca de tres cuartas partes de la superficie cultivada y venden fuera de los canales tradicionales proporciones crecientes de sus cosechas. Se han expandido en grado notable (casi cinco veces) las empresas especializadas en el comercio exterior y el empleo por cuenta propia absorbe a más de 170 000 trabajadores (1998).

No significa lo anterior que la influencia estatal en numerosas actividades productivas haya desaparecido. El peso del gobierno sigue siendo considerable no sólo por la vía del presupuesto, sino también a través de mecanismos extrafiscales. En particular destacan la asignación de créditos, divisas, insumos o recursos de inversión y la fijación de precios a bienes intermedios o de consumo final. Con todo, ya se ha iniciado un proceso de transformaciones profundas que, guardadas las debidas salvedades, tiene similitudes y diferencias con la evolución que se observa en muchos países de la vieja órbita socialista.

Tampoco se quiere sugerir que la reforma del gasto público esté próxima a culminar. Es cierto que hay desprendimiento de actividades productivas estatales,<sup>29</sup> supresión de subsidios, corrección de dispendios y mayor énfasis en la asignación óptima de recursos, pero queda mucho por realizar en la remodelación de la división del trabajo entre el sector público y el privado, en el esclarecimiento de los derechos de propiedad o en la creación de redes de seguridad social compatibles con los cambios económicos que se están suscitando. Al mismo tiempo, hay problemas en espera de solución. Uno de ellos es la revisión del régimen de pensiones y jubilaciones, de singular importancia en un país de madurez demográfica,<sup>30</sup> lo mismo en el terreno de sus efectos fiscales que en el de alentar la formación del ahorro nacional. Otro más está vinculado a la supresión

---

<sup>28</sup> Entre los primeros cabría señalar a los grupos de trabajadores sin acceso a los estímulos salariales (divisas) y los afectados por cambios en los precios relativos o por menores.

<sup>29</sup> El redimensionamiento del sector público ha llevado a reducir el número de organismos de la administración central del estado de 50 a 30 en la presente década.

<sup>30</sup> La tasa de crecimiento demográfico es inferior a 0.5% anual; la esperanza de vida al nacer casi llega a los 75 años; la población menor a los 15 años apenas representa 22% del total, mientras que la mayor de 60 años es superior a 12%. Además, 11% de la población económicamente activa disfruta de beneficios jubilatorios.

o recanalización de subsidios con el propósito de aligerar las finanzas públicas y hacer compatible la estructura del gasto con un mayor radio de acción de las actividades privadas y con la necesidad de remodelar las redes de seguridad social, a fin de atender los desajustes del mercado laboral atribuibles a los cambios en la estrategia económica. Finalmente, el calendario de la reforma tributaria, en particular la aplicación generalizada del impuesto a la renta, dependerá también de la marcha de la reforma financiera y la los salarios. En una situación donde no existe un verdadero mercado financiero, endurecer la austeridad presupuestaria sin restringir drásticamente el gasto de inversión de las empresas, supone necesariamente ampliar la capacidad de autofinanciamiento de éstas y, por lo tanto, mantener en un mínimo el impuesto a las utilidades. En un horizonte más lejano, la necesaria reforma del sistema de precios del comercio minorista y al por mayor permitirá, con la modernización del impuesto a las ventas, transitar hacia un sistema de gravámenes al valor agregado.

Como es natural, tomará cierto tiempo completar la reforma tributaria. Al respecto no sólo se encaran los dilemas conceptuales de toda mudanza institucional, sino también los de consolidar sistemas organizativos complejos y, en cierto sentido, de afianzar una cultura tributaria desconocida en la historia reciente del país, que conduzca a crear sistemas impositivos neutrales, transparentes y equitativos.

## Recuadro 2

## EL PANORAMA FISCAL EN 1999

El presupuesto estatal de 1999 mantiene la disciplina fiscal. Se estima un déficit público de 720 millones de pesos, con lo que sería éste el cuarto año consecutivo en que no se excede el 3% del PIB. Además, la evolución esperada de los ingresos fiscales concuerda con la nueva ley tributaria y la diversificación de las relaciones de propiedad, al proyectar alzas en la recaudación del sector no estatal (6.6%) y de la población (9.1%), y un descenso de la recaudación procedente de entidades estatales (-1.2%).

Son logros importantes, pero aún hay un buen trecho por recorrer para alcanzar una cultura tributaria y eliminar distorsiones que entorpecen el avance de la reforma fiscal. Así, es preocupante que el total de ingresos presupuestarios retroceda 0.3% (de hecho, sigue estancado a un nivel inferior al de 1994-1995) y que los gastos excedan (1%) el monto registrado en 1998. La falta de dinamismo de los primeros refleja las alzas estimadas en los ingresos tributarios (2.5%) y los de capital (2.4%), que no compensan la caída (-9.9%) de los no tributarios. La declinación de estos últimos responde a la creciente adecuación de las empresas estatales al nuevo sistema de relaciones financieras con el presupuesto central, contenido en la Ley 73 del Sistema Tributario, que se traduce en menores aportes por ganancias y en la virtual eliminación de las contribuciones por concepto de exceso de capital de trabajo. Por otra parte, entre los ingresos tributarios que más se elevarían resaltan los impuestos sobre las utilidades (10.4%) y uso de la fuerza de trabajo (3.4%) así como las contribuciones a la seguridad social (4.4%). En contraste, los impuestos sobre ingresos personales prácticamente conservan su nivel del ejercicio previo (0.9%), ante el estancamiento de los aportes de los trabajadores por cuenta propia.

La composición de egresos revela que, a diferencia de años recientes, en 1999 crecieron sustancialmente los gastos de capital con respecto a 1998 (10.7%), y el ajuste fiscal se apoyaría en una baja del gasto corriente (-0.4%). Es de subrayar que el gasto de capital presupuestado representa un 70% del plan total de inversiones del sector estatal, y que se programa financiar el 30% restante con recursos propios de las empresas públicas y crédito bancario. El gasto corriente muestra, a su vez, una recomposición más sana pues se eliminarían los gastos extraordinarios, lo que permite elevar las erogaciones en actividades presupuestadas (8%) y las transferencias al sector empresarial y cooperativo (5.7%).

El panorama fiscal se complicó en febrero a raíz del aumento de 30% a los salarios de trabajadores de la salud, la educación, el sistema judicial y la policía. Estos servidores públicos han resentido el peso del ajuste económico y suelen reinsertarse en actividades modernas, como el turismo, con mayor acceso más a divisas. El incremento, necesario para corregir su agudo deterioro relativo al de salarios generados en el circuito de divisas, obliga a captar más recursos para mantener el equilibrio fiscal. Parte de ellos provendría del fuerte crecimiento del producto que, con su alza de 6% en el primer semestre, superará holgadamente la meta anual original (2.5%). También podrían reducirse los subsidios a las UBPC, de mantenerse su buen desempeño gracias en parte al clima favorable. Otra opción sería elevar la oferta de bienes con gravámenes elevados, por ejemplo la cerveza.

En síntesis, Cuba tiene el reto de compatibilizar, por un lado, la preservación del saneamiento de las finanzas públicas con, por otro, cierta flexibilización de la política de ingresos para elevar los salarios reales de grupos de trabajadores estatales cuya contribución al desarrollo nacional es prioritaria. El reto es enorme y deberá enfrentarse para seguir avanzando en la reforma fiscal y evitar un resurgimiento de presiones inflacionarias en el corto o mediano plazo.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

Anexo I**LA CONTABILIDAD FISCAL EN CUBA**

Las especificidades de la contabilidad gubernamental en Cuba podrían desconcertar a un lector poco avezado en las convenciones en uso en las economías de planificación central. Es difícil diferenciar entre lo público y lo privado, entre ingresos tributarios y transferencias; el Estado, por ser propietario de los medios de producción, puede captar de ambas maneras los excedentes de las empresas. También es difícil deslindar las fronteras entre el sector de la administración pública central, las empresas estatales y el sector financiero.

Hasta 1999, muchas empresas cumplían funciones parafiscales, tanto en materia de captación de ingresos como de otorgamiento de subsidios o prestación de servicios. Por ejemplo, los ingenios azucareros prestaban servicios gratuitos a la población de los respectivos "bateyes" y los gastos se incluían en sus costos de producción. Actualmente se están separando las cuentas de este tipo de cooperación a fin de medir más adecuadamente la gestión financiera y la rentabilidad en las fábricas de azúcar.

Asimismo, las empresas cumplen funciones extraproductivas en términos de prestaciones sociales, incluyendo hasta hace poco la cobertura del seguro de desempleo.<sup>31</sup> El presupuesto reconoce solamente una parte de estas prestaciones por medio de transferencias *ad hoc*; la otra parte afecta los resultados de las unidades productoras, aunque a la postre ello se refleja en forma indirecta en el presupuesto del Estado.<sup>32</sup>

Paradójicamente, la mayor autonomía de gestión otorgada a las empresas públicas —que ha alterado las relaciones financieras entre la unidad productiva y el presupuesto estatal— contribuyó a reforzar esa ambigüedad de las cuentas públicas. Precisamente, en el presupuesto suelen aparecer los saldos deficitarios netos de las empresas que se financian con subsidios gubernamentales, pero no se identifican los gastos extraproductivos financiados directamente por la empresa (vía utilidades, fondos de depreciación, crédito de proveedores externos, o del crédito interno). Las cifras de inversión tampoco reflejan el total de la acumulación de capital, pues no registran la parte que se autofinancia a nivel de la empresa. En 1995, cuando empezó a autorizarse a las empresas públicas el uso de recursos propios para inversión, esta parte era mínima pero ha ido aumentando y en 1999 se calcula que cubrirá el 30% de la inversión total del Estado contemplada en el Plan de la Economía. Recuérdense asimismo que hasta 1998 los gastos presupuestarios y el crédito disponible para el

---

<sup>31</sup> Por ejemplo, los ingenios azucareros prestan servicios gratuitos a la población de los respectivos "bateyes" y los gastos todavía se incluyen en sus costos de producción. Actualmente se está estudiando la forma de separar las cuentas de este tipo de cooperación a fin de medir más adecuadamente la gestión financiera y la rentabilidad en las fábricas de azúcar.

<sup>32</sup> Estas particularidades tienen también consecuencias sobre las cuentas nacionales. Ciertas prestaciones sociales de las empresas no se contabilizan como servicios sociales en el producto y disminuyen su resultado financiero.

sector público típicamente se contabilizaban sobre base de caja y no de lo devengado, lo que implicaba discrepancias con las cifras reportadas en la contabilidad nacional.<sup>33</sup> El Decreto Ley 192 transformó algunas de estas prácticas contables al establecer la obligación de registrar en términos devengados, y por separado, los ingresos, gastos y disponibilidad de crédito de las entidades públicas en la elaboración del presupuesto del Estado. Sin embargo, permite que el registro de las empresas públicas en éste corresponda solamente al déficit fiscal correspondiente que requiere financiarse con recursos del presupuesto central principalmente.

Más aún, en ciertos casos hay límites difusos entre administración central y sector empresarial. Una entidad administrativa, en el sentido convencional de la palabra, puede autofinanciar una parte de sus gastos gracias a actividades no administrativas de tipo empresarial. Sin embargo, estas actividades quedan sujetas a los procedimientos establecidos en materia de autorización de gastos. El caso más patente es el de las Fuerzas Armadas, que aparte de sus funciones tradicionales de defensa y seguridad, desarrollan actividades empresariales mediante modernos sistemas de gestión. En menor medida, ese es también el caso de actividades vinculadas con la cultura o los deportes. Estos ingresos tampoco se consideran en las cuentas centrales. Aunque la formación de *islas fiscales* no es un concepto desconocido en la contabilidad pública convencional (muchas instituciones dotadas de autonomía financiera, como las universidades públicas, financian parte de sus costos operativos mediante la prestación de servicios), en Cuba suele alcanzar proporciones mayores. En especial, es difícil apreciar si las alzas del presupuesto corresponden a mayores gastos totales o a ineficiencia y mayor déficit operativo de las empresas, aunque ya las autoridades fiscales atenuaron muchos de esos sesgos a partir de la presentación del presupuesto de 1997, y contemplan superar totalmente este problema en el 2000.

En los hechos, los déficit históricos reportados por las unidades presupuestarias y las empresas públicas corresponden a la parte que no pudo financiarse con otras fuentes internas o externas. En la actualidad, es probable que el financiamiento foráneo no sea importante y que el déficit fiscal represente una buena aproximación de la brecha global.<sup>34</sup> No obstante, al recuperarse la economía y mejorar la condición de sujeto de crédito de las empresas cubanas, dicho financiamiento ha ganado en amplitud y está comenzando a introducir sesgos en la interpretación de las cuentas fiscales. Dada la probabilidad de que continúe robusteciéndose la tendencia a recurrir al crédito

---

<sup>33</sup> Es importante también mencionar la existencia de ciertas discrepancias en las cifras presupuestarias entre fuentes oficiales, en particular el Banco Central y la Oficina Nacional de Estadística, por una parte, y el Ministerio de Finanzas y Precios, por otra. Algunas de estas diferencias (ahora resueltas) provenían de las modalidades de clasificación e incorporación de ciertos ingresos y gastos en el presupuesto público reportados a menudo como "extraordinarios" (ventas de activos o subsidios a cooperativas). Sin embargo, suelen cancelarse entre sí, arrojando saldos fiscales idénticos, aun cuando las cifras de ingresos y egresos difieran sustancialmente.

<sup>34</sup> En efecto, el financiamiento externo es de muy corto plazo, y se concentra en créditos de proveedores (90 a 180 días), con baja incidencia en los saldos anuales; sin embargo, con la apertura de nuevos bancos se multiplican las posibilidades de crédito bancario y, por lo tanto, de la generación de un déficit cuasifiscal considerable.

bancario, sería deseable que el Presupuesto del Estado se complementara con un reporte por separado de los gastos, ingresos y fuentes de financiamiento de las empresas estatales.<sup>35</sup>

Por otra parte, la organización institucional del socialismo y las restricciones financieras suaves (*soft budget constraints*) asignaron hasta hace poco al instituto emisor (antes el Banco Nacional, hoy el Banco Central) las funciones de prestamista de todas las instancias. Por tal razón, la política monetaria carecía de autonomía respecto de la política fiscal, ya que el déficit público se financiaba con emisión monetaria, y es difícil precisar lo que constituiría un déficit fiscal convencional del que debería considerarse como cuasifiscal.

Con todo, es difícil caracterizar las cuentas fiscales según los criterios tradicionales entre gobierno central, gobierno general y sector público no financiero. A título ilustrativo, se podría decir que la presentación se acerca al concepto de "gobierno general", con algunas salvedades: no se incluye el pago de interés sobre la deuda pública; las cuentas empresariales corresponden a transferencias operacionales y los gastos de inversión incluyen tanto la inversión real del gobierno, como la que realiza el resto del sector público.

La monetización automática del déficit y sus impactos inflacionarios obligan a analizar el presupuesto público en sus relaciones con el resto de los sectores productivos (adviértase que el concepto convencional de sector privado queda reducido a las familias, a las empresas extranjeras, a las transacciones en los mercados libres y al trabajo por cuenta propia), no sólo desde la perspectiva financiera sino también del manejo del señoreaje y del impuesto inflacionario. El problema se irá resolviendo en la medida en que se establezca un mercado interno de deuda pública; en ese sentido es de subrayar que el Decreto Ley 192 ha establecido el marco legal para la creación del Sistema de Crédito Público, si bien deja pendiente los procedimientos regulatorios.

Cabe observar, por último, que la convivencia del sistema monetario descrito con la sobrevaluación sistemática del tipo de cambio oficial originaba importantes transferencias de ingreso entre los sectores directamente exportadores y el resto de la economía, flujos que apenas comienzan a corregirse. Así, el Estado, mediante el control de las operaciones de exportación (azúcar), solía captar una renta monopsonica considerable en detrimento del sector cañero, al que luego se compensaba parcialmente con subsidios que cubrían las pérdidas operacionales. Este problema se superó recientemente gracias al incremento en 50% del precio de la caña de azúcar. Pero la misma dualidad de mercados ha servido como mecanismo de absorción de una parte considerable de los excedentes de liquidez. Asimismo, el manejo del presupuesto en divisas del sector público implica transferencias entre entes con superávit y los deficitarios, cuya contabilidad no siempre se reflejaba de manera adecuada en las cuentas públicas. Esas prácticas han tendido a subsanarse al exigir —salvo contadas excepciones— a todas las empresas el equilibrio de su presupuesto de divisas. Sin embargo, la imposición de esos requisitos por empresa puede introducir distorsiones en la estructura productiva si no se toman en cuenta las interrelaciones de las actividades productivas locales y la necesidad de formar cadenas de valor agregado. A su vez, el uso del tipo de cambio oficial en la contabilidad gubernamental y su considerable discrepancia con el de

---

<sup>35</sup> El Decreto Ley 192 exige que el Presupuesto del Estado reporte por separado los ingresos y gastos de las entidades presupuestadas, pero que los de las empresas estatales se registren de manera compensada.

mercado (por ahora de 22 a 1), puede constituirse en otra fuente de distorsiones, ya que supone un precio de la divisa —y con ello de los bienes y servicios que se comercian internacionalmente— muy por debajo de su nivel de equilibrio de largo plazo.

En suma, si bien se han dado avances por mejorar el sistema de contabilidad gubernamental, aún persisten varias peculiaridades del manejo presupuestario y de la medición de ingresos o gastos en la práctica cubana. En rigor, conviene reiterar que ciertas cifras representan saldos y no flujos, hecho que ha de tenerse en cuenta en los análisis que se formule. Además, la misma corrección de procedimientos en el tiempo tiende a restar comparabilidad a las series.



Anexo II**LOS ASPECTOS TERRITORIALES DEL SECTOR FISCAL****1. La descentralización del aparato público**

La Constitución de 1976 reconoce a las provincias (14) y a los municipios (169) una amplia participación en el manejo de los asuntos públicos. Las Asambleas Provinciales y Municipales ejercen funciones estatales en varias áreas de competencia. Se responsabilizan principalmente de la ejecución y fiscalización de las actividades relacionadas con el gasto social (educación, salud, construcción etc.), el acopio de productos agropecuarios, los servicios municipales y otros programas, incluyendo actividades de carácter productivo. Las Asambleas Locales del Poder Popular también tienen la facultad de aprobar y controlar los planes de desarrollo económico y social de cada territorio.

En la práctica, más del 40% del gasto público corriente se ejecuta al nivel territorial. (Véase el cuadro 8.) Predominan los gastos de salud pública y vivienda y servicios comunales (más de 90% de los egresos totales) y de educación (más de 80%). Así, mientras casi todo el gasto de asistencia social (92%) se finca en los presupuestos locales, la totalidad del presupuesto de seguridad social se controla de manera centralizada.

La participación territorial en actividades distintas al gasto corriente es bastante menor. El grueso de las erogaciones de inversión (de 80% a 85%) y la casi totalidad (más de 90%) del presupuesto de apoyo a la actividad empresarial se ejecutan también de manera centralizada.

A esta realidad administrativa y de la producción corresponde un sistema fiscal de ingresos que crea las bases financieras en que se sustenta la división de las funciones del gasto. En este tema conviene distinguir dos tipos de ingresos, según se vinculen a la actividad empresarial o provengan de fuentes indirectas o no tributarias.<sup>36</sup>

La mayoría de las recaudaciones procedentes de las empresas públicas se distribuyen en función del nivel de subordinación (nacional o territorial) de cada empresa. Así, las de carácter nacional aportan la mayor proporción (90%) al presupuesto central, independientemente de su ubicación geográfica; en contraste, las entidades subordinadas a los organismos territoriales contribuyen a los presupuestos municipales y provinciales. En cambio, la totalidad de las contribuciones al Seguro Social se incorporan al presupuesto central, aun cuando las empresas se ubiquen en las jurisdicciones provinciales. En el caso del impuesto por el uso de la fuerza de

---

<sup>36</sup> El Artículo 43 del Decreto Ley 192 (abril, 1999) establece que "los presupuestos de las provincias pueden contar con las siguientes fuentes de recursos financieros: i) ingresos cedidos, ii) participaciones en ingresos del Presupuesto Central, y iii) transferencias directas".

trabajo, la recaudación total se ingresa íntegramente en los presupuestos municipales, independientemente de que la empresa tenga una subordinación nacional o local.

Una situación distinta se da con el impuesto de circulación. Aun cuando en teoría forma parte del presupuesto central, las recaudaciones territoriales se redistribuyen en forma porcentual a fin de equilibrar las finanzas locales. El mismo procedimiento se sigue con los otros dos componentes del ingreso participativo de los presupuestos provinciales: el Impuesto sobre Utilidades y el aporte de la ganancia de las empresas públicas no financieras de subordinación nacional. Los presupuestos locales se benefician de casi la totalidad de los ingresos tributarios y no tributarios que se originan fuera del sistema de empresas públicas de vinculación nacional (actividades privadas, fuentes de ingresos de carácter no tributario). El sistema prevé la redistribución de ingresos entre presupuestos dentro del mismo nivel territorial de gobierno: aquellos con superávit aportan la mayor diferencia al presupuesto del nivel inmediatamente superior. Si, por el contrario, el porcentaje de impuesto de circulación, y de los demás ingresos participativos, no basta para cubrir los gastos excedentes, el nivel provincial subvenciona al territorio deficitario, siempre dentro de un mecanismo de control central de los presupuestos.

El sistema descrito de asignación de fondos quizás no se compagine del todo con el uso más eficiente de los recursos, dado que las entidades con superávit no se benefician de las bondades y la prudencia de su gestión y tienen que transferir excedentes en beneficio de las zonas deficitarias. Sin embargo, hay algunos mecanismos correctores, y la ejecución de los gastos corrientes y de inversión está condicionada al cumplimiento del plan de ingresos.

## **2. Evolución de las finanzas locales**

Los ingresos propios de los gobiernos locales (llamados ahora ingresos cedidos), que se duplicaron con creces entre 1981 y 1990, revirtieron esa tendencia hasta 1995, y se recuperaron gradualmente después. Ello refleja la evolución global de la economía, además de que conlleva cambios estructurales, así como mudanzas de los sistemas de participación que afectan de modo distinto a los diferentes eslabones territoriales.

El principal instrumento del acomodo tributario ha sido el aumento del impuesto a la circulación (1993), que no beneficia directamente a los municipios. Así, las participaciones de este gravamen se han reducido. Pero también comienzan a tener cierta presencia las demás participaciones en los ingresos del Presupuesto Central. De un lado, los ingresos propios se han incrementado sustancialmente (87%). Al mismo tiempo, los costos del ajuste estructural afectaron también a las provincias. De otro lado, la crisis productiva les ha mermado los aportes de las ganancias de las empresas. Otras fuentes de ingresos, como la gastronomía estatal, también resintieron en alto grado la crisis, así como la competencia del naciente sector privado. Con todo, los ingresos propios (hoy llamados cedidos) de 1989 a la fecha se han incrementado sustancialmente en relación con el gasto, pasando a cubrir más del 65% de los gastos en 1998, frente a sólo 33% en 1989.

Por otra parte, las provincias y municipios han visto ascender su participación en los gastos corrientes de la actividad presupuestaria, que conforman la parte más importante de sus egresos. Si

bien es cierto que el presupuesto central absorbió hasta 1994 una mayor proporción de los gastos de inversión y de apoyo al sector empresarial y cooperativo, también cabe notar que esos rubros decrecieron anualmente 11% y 19%, en términos reales, entre 1993 y 1998, mientras que el mencionado gasto corriente en actividades presupuestadas sólo disminuyó 3.7% al año (véase el cuadro 7). La participación de las administraciones locales en el gasto presupuestario declinó de 31% en 1989 a 24% en 1995, aunque se elevó en 1998 (31%). En sentido favorable, la caída en la participación de los gastos corrientes de la actividad empresarial en los presupuestos locales obedece a la conversión de numerosas empresas que operaban con pérdidas en empresas que ya son rentables. Es preciso aclarar que las administraciones locales están facultadas para transferir recursos presupuestarios de una partida de gasto a otra, siempre que respeten el límite máximo aprobado a las erogaciones totales.

Por el lado de los gastos de capital, si bien su peso dentro del total de gastos disminuyó durante el período especial, se ha ido recuperando en los últimos años, hasta alcanzar cerca de 35% en 1998, cifra superior a la previa al período especial. El porcentaje previsto en el presupuesto de 1999 asciende a 37% (véase el cuadro 7 de nuevo).

No todas las finanzas de los municipios resienten esos fenómenos de igual manera. Al principio del "período especial" (1991), sólo tres de éstos lograban financiar con ingresos propios por lo menos 90% de sus gastos. Aun después de la transferencia del impuesto de circulación, únicamente 18 de los 169 municipios no necesitaron asignación alguna del presupuesto provincial, mientras que en 129 ésta representó más del 60% de sus erogaciones (CEPAL, 1992c, págs. 45 y 72). La crisis quizás haya ampliado esa dicotomía, dado que el grueso de las actividades dinámicas (vinculadas con el sector externo) se ubican en zonas económicamente privilegiadas (La Habana, Holguín).

En 1994, todas las provincias registraron un déficit fiscal. En 1996 los ingresos propios de los presupuestos locales apenas alcanzaron a financiar 71% de los gastos efectuados, y la ciudad de la Habana fue la única provincia que alcanzó un superávit fiscal.<sup>37</sup> La posición financiera de las provincias mejoró en los dos años siguientes. En 1998 el déficit fiscal agregado de las provincias representó 11.7% de sus ingresos. La ciudad de La Habana continuó siendo la única provincia con posición fiscal superavitaria. Las provincias de Matanzas, Ciego de Avila, Cienfuegos, Villa Clara y de La Habana son las únicas cuyos déficit fiscales como proporción de sus ingresos fueron inferiores al promedio (véase el cuadro 8). Las provincias con los mayores desequilibrios presupuestarios fueron Granma y Guantánamo, con déficit fiscales superiores al 45% de sus ingresos. Nótese además que éstas son asimismo las provincias con mayor proporción de gente que migraba hacia otras zonas. A la vez, las provincias con una posición financiera relativamente favorable —en particular la ciudad de La Habana, pero también Ciego de Avila y Matanzas— tienden a ser polos de atracción de movimientos migratorios internos.

En síntesis, la evolución de los fiscos locales refleja de distintas maneras la crisis que vive el país y las modificaciones de las normas y participaciones. Por una parte, han mermado los ingresos de las entidades provinciales, pero muchas veces los gastos han debido mantenerse en

---

<sup>37</sup> La situación de los presupuestos territoriales era peor a principios de los años ochenta, cuando sólo alcanzaban a cubrir 25% de sus gastos con recursos propios.

montos elevados, a fin de aminorar las cargas sociales del ajuste macroeconómico. El financiamiento del déficit se ha basado, primero, en subsidios cruzados (de municipios con superávit hacia los deficitarios, dentro de una misma provincia) y en asignaciones provenientes del presupuesto central. Sin embargo, al cierre de los años noventa, las perspectivas son muy distintas entre las provincias que pueden esperar beneficiarse del auge de ingresos foráneos y las que se especializan en la producción para el mercado interno.

Cuadro 7

## CUBA: DISTRIBUCION DEL GASTO PÚBLICO POR DIVISIÓN TERRITORIAL, 1989, 1993-1999

(Porcentajes)

	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 a/
<u>Gastos totales</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Presupuesto central	68.8	76.2	75.8	76.0	71.7	70.0	69.5	67.9
Presupuestos locales	31.2	23.8	24.2	24.0	28.3	30.0	30.5	32.1
<u>Gastos corrientes de la actividad presupuestada</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Presupuesto central b/	43.6	33.6	34.8	34.4	35.9	28.0	27.6	30.8
Seguridad social	14.8	22.8	23.1	23.6	22.3	24.0	24.1	22.7
Presupuestos locales	41.6	43.6	42.1	42.0	41.8	48.0	48.3	46.5
<u>Gastos corrientes de la actividad empresarial</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Presupuesto central	87.8	93.7	93.7	96.1	98.0	98.8	99.0	99.3
Presupuestos locales	12.2	6.3	6.3	3.9	2.0	1.2	1.0	0.7
<u>Inversiones</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Presupuesto central	72.5	84.9	85.9	78.4	75.2	72.8	65.5	63.2
Presupuestos locales	27.5	15.1	14.1	21.6	24.8	27.2	34.5	36.8

Fuente: Ministerio de Finanzas y Precios

a/ Presupuestado.

b/ Excluye seguridad social.

Cuadro 8

## CUBA: DÉFICIT FISCAL Y MOVIMIENTO MIGRATORIO DE LAS PROVINCIAS, 1994, 1998 Y 1999 a/

	Déficit fiscal 1994		Déficit fiscal 1998 b/		Déficit fiscal 1999 c/		Migración interna 1990-1998	
	Millones de pesos	Millones de pesos	% Ingresos d/	Millones de pesos	% Ingresos d/	Total	% Población en 1998	
<i>Posición financiera</i>								
<i>Relativamente favorable e/</i>								
Ciudad de La Habana	73.7	-100.1	-9.8	-58.5	-6.0	113 926	5.2	
Matanzas	71.0	2.5	1.1	14.8	6.6	19 430	3.0	
Ciego de Avila	44.2	2.0	1.1	4.7	2.7	16 554	4.1	
Cienfuegos	17.6	10.3	6.6	12.4	8.1	7 171	1.8	
Villa Clara	88.1	21.3	8.3	24.7	9.4	- 5 954	0.7	
La Habana	47.6	18.6	8.5	27.0	12.2	25 536	3.7	
<i>Posición financiera</i>								
<i>Relativamente desfavorable e/</i>								
Isla de la Juventud	4.4	5.5	12.6	13.4	33.8	- 1 147	1.5	
Holguín	12.9	36.7	13.1	67.2	25.7	- 42 640	4.2	
Santiago de Cuba	78.9	67.4	22.1	98.6	34.5	- 44 939	4.4	
Sancti Spíritus	43.8	35.6	24.1	42.1	28.0	9 384	2.1	
Pinar del Río	86.1	53.7	27.5	71.0	38.6	- 9 979	1.4	
Camagüey	65.0	64.6	27.9	65.4	27.9	2 239	0.3	
Las Tunas	13.5	47.7	32.6	59.0	40.2	- 9 180	1.8	
Granma	74.4	87.2	47.2	107.2	62.6	- 38 775	4.7	
Guantánamo	69.1	80.5	69.6	86.5	74.5	- 41 626	8.2	
Total de las provincias	790.3	433.5	11.7	635.5	17.6	-	-	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Finanzas y Precios y Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba (ONE).

a/ Los valores negativos indican posición fiscal superavitaria. Las provincias están ordenadas según el déficit como proporción de los ingresos en 1998.

b/ Cifras preliminares.

c/ Presupuestado a diciembre de 1998, antes de los incrementos salariales (febrero 1999) en diversas actividades en las que sobresalen salud, educación, poder judicial y policías.

d/ Incluye ingresos cedidos, participativos y transferencias.

e/ Las provincias con posición financiera relativamente favorable (desfavorable) son aquellas cuyo déficit fiscal como proporción de los ingresos es menor (mayor) al del total de las provincias.

### III. POLÍTICA MONETARIA Y REFORMA FINANCIERA

#### A. CONSIDERACIONES GENERALES

Si bien impresionantes, los datos cuantitativos apenas ilustran la profundidad de los trastornos funcionales que experimenta la economía cubana desde fines del decenio de 1980. En cualquier caso, los costos de transacción se elevan en sumo grado, aunque quizás no de modo permanente. Al mismo tiempo, importantes factores específicos ahondan las dificultades del ajuste reestructivo y del proceso de estabilización: la virtual ausencia de accesos a los mercados internacionales de capital, el continuado embargo al comercio impuesto por los Estados Unidos, la obsolescencia y falta de repuestos de buena parte del equipo de capital de origen socialista.

Entre los factores internos de complicación, habría que subrayar los rezagos en la instrumentación de acciones de estabilización y ajuste estructural (el grueso de las medidas comenzó a instrumentarse recién en 1993-1994); <sup>1</sup> la política de resguardar al máximo los beneficios básicos del sistema de garantías sociales <sup>2</sup> (que impide despejar los mercados de consumo por la vía de los precios, e incluso lleva a cubrir la nómina salarial de empresas que suspenden actividades), y los subsidios de las pérdidas de las empresas estatales después del *shock* de 1989, sin haber constatado *ex ante* su viabilidad en el nuevo contexto de la producción. Todos esos factores tornaron, sin duda, más lenta y difícil la estabilización económica, aun cuando tuvieron la virtud de frenar el desplome todavía mayor de la producción y resguardaron avances sociales de primera importancia.

Los temas monetarios restantes se organizan así: primero se describe el panorama monetario de Cuba; se profundiza sobre las complejidades de la circulación simultánea del dólar estadounidense y el peso cubano, al tiempo que se examina la incidencia sobre este fenómeno de la reforma del sistema financiero iniciada en 1995. También se reseña el funcionamiento de la Comisión Central de Divisas. Luego se pasa a considerar la estabilización y la política monetaria, estudiando el desempeño de la liquidez acumulada y su impacto inflacionario, así como el paralelismo de los ajustes fiscal y monetario. Asimismo, se exponen las perspectivas de la política de estabilización. En el caso del sector financiero se explica el funcionamiento de los sistemas bancario y no bancario resultantes de la mencionada reforma y, finalmente, se trata la separación de funciones de la banca central con respecto a la comercial.

#### B. EL SECTOR MONETARIO

La política monetaria en economías donde predomina la programación de balances materiales, suele carecer de autonomía y disponer de limitados instrumentos de acción, es decir, desempeña un

---

<sup>1</sup> Antes fue necesario emprender un largo proceso de consultas en qué apoyar la nueva política económica.

<sup>2</sup> En 1998, los gastos sociales absorbieron 26.4 % del gasto estatal, a precios de 1981.

papel subordinado al manejo fiscal y de las empresas públicas. Los instrumentos indirectos de control monetario (tasas de interés, encajes bancarios, redescuento) son inexistentes, o están subdesarrollados por no haber resultado funcionales a la constelación anterior de instituciones o a la división de trabajo prevaleciente entre Estado y mercado; en el caso de Cuba, sólo comenzaron a utilizarse parcialmente en 1998. Ello explica las peculiaridades del sistema financiero cubano y del desarrollo comparativamente menor de la banca y de los mecanismos de captación de ahorros, así como el rezago de los mercados de capitales. El Banco Nacional de Cuba desempeñaba hasta 1997 simultáneamente las funciones de banca central, banca comercial y banca de inversión, en tanto que carecía de mecanismos de financiamiento extrabancario para cubrir los déficit públicos. Además, en una economía donde la producción evoluciona en función de las restricciones de oferta más que de las limitaciones de demanda (a diferencia de lo que suele ocurrir en una economía de mercado), las implicaciones macroeconómicas de la política monetaria son necesariamente menores.

Hoy día, lo característico de la crisis es el haber abatido enormemente a la inversión y frenado la transformación estructural de la economía. No obstante, cabe advertir que la gestión monetaria en el período de reacomodo económico cobra relevancia creciente, tanto en términos de la concepción teórica de la ruta económica a seguir como en el manejo cotidiano de las variables monetarias. En efecto, cuando se multiplican los actores privados en el mercado, se concede autonomía a las empresas públicas y se crean incentivos a la productividad del trabajo o a la producción, es ineludible que las directrices cuantitativas del plan económico cedan el paso en forma gradual a controles y estímulos de carácter monetario.<sup>3</sup>

Por otro lado, el imperativo de impulsar la inserción del sector exportador cubano en los mercados competidos de Occidente obliga al cuidado de productividad y eficiencia, a fin de asegurar la viabilidad de largo plazo de las ventas al exterior y de acabar con el severo estrangulamiento de pagos. A ello contribuiría, por supuesto, un sistema monetario que pudiera expresarse en un valor externo de la moneda nacional cubana que sea cierto, transparente y estable.

Todo ello conduce a usar instrumentos y mediciones monetarias con objeto de comparar el desempeño de las diferentes unidades productivas, así como a establecer mecanismos indirectos de estímulo y control de carácter macro y microeconómico (Hirsch, 1961). Incluso habrán de reinterpretarse gradualmente las relaciones entre empresas públicas y Estado dentro de una perspectiva financiera y derogar el estatus privilegiado de aquéllas para generalizar la aplicación del código comercial. Cada agente productivo (empresas públicas, privadas y trabajadores) tenderá a optimizar sus objetivos financieros, en beneficio de un fortalecimiento de las relaciones de mercado. Un paso en esta dirección es la actual política de fomentar el crédito bancario de las empresas estatales rentables (y de captar parte de sus utilidades netas), con el propósito de obligarlas a acudir al crédito bancario para el financiamiento de sus programas de inversión y a someterse a la supervisión de los bancos. Otro más está dado por la norma de mantener equilibrado el presupuesto de divisas a escala de cada empresa o rama productiva, incluyendo, en casos especiales, subsidios que van descendiendo y que son cubiertos por la caja central y otros medios.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Así, los índices de valor agregado y productividad tienden a suplantar a los de volúmenes producidos, lo mismo en el cálculo económico que en el diseño de las cuentas nacionales.

<sup>4</sup> Desde luego, en el agregado el sector público tiene déficit de divisas —por lo menos equivalente a las transferencias del sector privado, incluyendo remesas—. Con todo, esa regla mantiene la disciplina en el uso de las divisas.

## Recuadro 1

## LA INTEGRACION FISICO-FINANCIERA

Los fenómenos reales y el manejo monetario en un sistema de planificación central se incorporan de preferencia al nivel del mercado de los bienes de consumo final. La integración del plan y el mercado pasan por la planificación monetaria a fin de alcanzar los equilibrios necesarios y generar los recursos de los programas de inversión. En ausencia de un mercado financiero propiamente dicho, el ahorro de las familias en lugar de financiar la inversión refleja consumos diferidos. \*

En economías planificadas, las inversiones a menudo suelen ser muy elevadas en relación con otros componentes de la demanda final. De ahí las tendencias a que surjan presiones inflacionarias reprimidas, reflejo de rezagos en el salario real. Además, en una situación de precios regulados, como ocurre en Cuba, la inflación por el lado de la demanda se traduce en la formación de colas de consumidores. Tampoco es insólito encontrar que las proclividades a exagerar las necesidades de inversiones, inventarios y fuerza de trabajo, provoquen tensiones en las relaciones intersectoriales y en la utilización de la mano de obra, que se manifiestan, a veces, en sobredimensionamiento de la inversión y subutilización del capital o de los cuadros de personal.

Esos son los cauces encubiertos que siguen los desajustes monetarios, tanto en el ámbito del consumo final como del consumo intermedio o la inversión. También en este terreno pueden presentarse desequilibrios cíclicos o acumulativos en los sectores productivos. Sin embargo, las tensiones inflacionarias (desabastecimiento) provenientes de la inadecuación entre salario nominal y valor de la producción de consumo final, suelen durar poco y no afectan los niveles de producción y empleo. Por otra parte, al descuidarse los equilibrios entre la fabricación de bienes de consumo e inversión, se corre el riesgo de asignar de manera ineficiente los recursos y de sobredimensionar las plantas, con merma de la productividad del trabajo y del capital.

\* En particular, el ahorro familiar no tiene relaciones sistémicas (*ex ante*) con la inversión. Sin embargo, como se menciona *infra*, la sobreacumulación (prioridad acordada al sector de los bienes de producción) se traduce en ahorro forzoso (sobreliquidez) de los consumidores finales (las familias).

Las experiencias de los países de Europa Oriental muestran que durante el período de transición a la formación de la economía de mercado coexisten dos lógicas dispares en la formación de los precios. Por una parte, en los sectores vinculados al comercio exterior y a los mercados liberalizados, las fuerzas de la oferta y la demanda determinan los precios de manera más o menos automática. Por otra, en materia de bienes intermedios y de capital o en el caso de bienes esenciales



## 2. Los circuitos monetarios resultantes

El circuito en pesos se alimenta con las emisiones del Banco Central de Cuba, que en 1997 asumió la función emisora del Banco Nacional. En ausencia de variaciones de reservas internacionales, la fuente principal de liquidez es la monetización del déficit del sector público consolidado. No hay evidencia de un déficit cuasifiscal importante, por lo menos en términos formales.<sup>8</sup> Los préstamos bancarios a las cooperativas no reconocen a la fecha grados de morosidad importante ni reportan pérdidas cambiarias. De su lado, el circuito de divisas se conforma de los saldos de la balanza comercial de bienes y servicios, las remesas familiares y otras transferencias unilaterales, así como de flujos netos de capital del exterior.

Desde luego, hay conexiones entre las esferas de precios planificados y de mercado. El sector azucarero transfiere sus divisas al tipo de cambio oficial pero, en caso necesario, el Estado le otorga subsidios que le permiten sufragar gastos en moneda convertible o en pesos. Las entidades empleadoras reciben divisas de las empresas o asociaciones con capital extranjero y, a la vez, cubren los salarios en pesos, más algunos incentivos en pesos convertibles. Los ciudadanos que poseen dólares o reciben remesas del exterior están facultados a cambiarlos al tipo de cambio de mercado, sea con el propósito de cancelar adeudos (fiscales, por ejemplo), realizar compras o abrir cuentas de ahorro en la banca nacional. Asimismo, dependiendo de las percepciones de riesgo cambiario, pueden transferir sus tenencias de una a otra moneda.

El sistema monetario dual y la legalización de la posesión de divisas se han infiltrado al sistema financiero. Además, se ha establecido una red de vasos comunicantes cada vez más compleja entre el sistema de precios planificados y los que prevalecen en los mercados liberalizados y en los externos. Quizás el impulso institucional más fuerte a ese fenómeno provenga tanto de la política que obliga a todas las empresas públicas a alcanzar un presupuesto equilibrado de divisas, como del encadenamiento, fomentado *ex profeso*, entre los exportadores y los proveedores de insumos nacionales. El paso siguiente podría consistir en autorizar a estas empresas a intercambiar divisas por pesos, a un tipo de cambio cada vez más realista, lo cual haría más expedita la desaparición de este circuito cuasimonetario.

Como ya se apuntó, hay interconexiones entre las esferas planificada y de mercado. Buena parte de los ingresos de divisas queda sujeta al control estatal. Por conducto de la Comisión de Divisas, el gobierno recauda los saldos de las entidades estatales con superávit y las canaliza hacia empresas prioritarias que acusan déficit en moneda convertible. Con todo, las empresas públicas de comercio exterior, y sobre todo las privadas o mixtas, pueden usar con cierta libertad las divisas que generan para adquirir insumos, nacionales y extranjeros, o pagar dividendos y regalías. Ello es un seguro a la competitividad no sólo del sector exportador sino también de sus abastecedores cubanos.

---

<sup>8</sup> Sin embargo, la mencionada acumulación de cuentas por cobrar en el sector empresarial se puede asimilar a un déficit cuasifiscal diferido, que tarde o temprano tendrá que asumir el Estado una vez tomados en cuenta los saldos incobrables, dependiendo del resultado neto de la compensación multiempresarial que ya está en marcha. Se estima que el resultado neto es muy pequeño.

## Recuadro 2

## COMISION CENTRAL DE DIVISAS

En agosto de 1982, el Banco Nacional de Cuba —en función de Banco Central— planteó la necesidad de reestructurar los pasivos externos a raíz de la sensible declinación de las reservas internacionales en monedas convertibles. La escasez de divisas obligó a su manejo centralizado. A tal fin se creó la Comisión Central de Divisas a mediados de los años ochenta, que establece políticas y lleva a cabo la administración de esos activos.

La Comisión es presidida por el Secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros y está integrada por: el Ministro de Economía y Planificación, el Ministro de Comercio Exterior, el Ministro-Presidente del Banco Central, el Ministro de Finanzas y Precios y el Ministro para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica, entre otros funcionarios del gabinete económico. El Ministerio de Economía y Planificación opera, además, como secretaría de la Comisión.

El proceso de elaboración del plan se inicia con un balance de divisas que contiene tanto los ingresos como los gastos corrientes y de capital. Así, todas las entidades productoras de bienes y servicios estiman su presupuesto de divisas, interno y externo. Se calculan también las deudas en moneda convertible. Asimismo, se contemplan los ingresos vinculados a las inversiones extranjeras, como salarios, dividendos e impuestos. De hecho, existe una caja central de divisas que las asigna a las entidades en función de las prioridades (fomento de las exportaciones, energía y alimentos). Con todo, la administración de las divisas en lo fundamental está descentralizada —una vez aprobados los presupuestos— y son los excedentes los que se trasladan a la caja central.

Después de aprobado el presupuesto de divisas, cada entidad hace una propuesta de entrega mensual. Los impuestos en divisas se pagan trimestralmente y se contabilizan en pesos en el presupuesto global. En la práctica, hay mecanismos de transferencia de las divisas hacia algunas actividades prioritarias. Así, por ejemplo, la Unión del Níquel transfiere directamente parte de sus divisas a la compra de alimentos a la empresa ALIMPORT, que se encarga de adquirirlos.

De conformidad con la prelación otorgada a la compra de alimentos y combustibles (que absorbe la mayor parte del valor de las importaciones), se han creado dos grupos de trabajo en la Comisión Central de Divisas. Estos grupos auxilian, en consonancia con el examen de los balances materiales y elementos financieros, a la Comisión Central de Divisas en la toma de decisiones.

A su vez, las empresas que producen para el mercado interno acceden a divisas vendiendo a las TRD o a las entidades exportadoras. Otra vía consiste en la asignación presupuestaria o en la contabilización de sus ventas en dólares, como ocurre con las centrales de generación eléctrica, las refinerías de petróleo o las procesadoras y comercializadoras de alimentos importados. Los gastos de turistas, las remesas de familiares o los incentivos salariales representan una fuente importante de divisas para las personas físicas. La red estatal de casas de cambio realiza transacciones comparativamente pequeñas, que se estiman en más de 20 millones de dólares anuales (cifra poco significativa con relación, póngase por caso, al flujo de remesas del exterior). Por otro lado, las autoridades monetarias han adoptado la política de no intervención, y dejan flotar la moneda nacional en el mercado paralelo.

Las transacciones en divisas entre la esfera de mercado y la de planificación se efectúan en las TRD, donde se valúan implícitamente al tipo de cambio paralelo, en gran medida determinado por el juego de la oferta y la demanda. Por lo general, los agentes económicos en ese mercado son personas físicas, ya que las empresas no están autorizadas a efectuar transacciones fuera del mercado oficial de divisas.<sup>9</sup> Pero la demanda más importante surge en función de las necesidades de compra de las familias, sea de artículos no disponibles o de oferta insuficiente en los mercados controlados (artículos de consumo, sobre todo alimentos o ropa, durables y repuestos).

La conversión de dólares por moneda nacional está vinculada a las transacciones intrasectoriales y a las compras en los mercados liberalizados —agropecuarios e industriales—, así como al pago de impuestos o de servicios públicos (la libreta de abastecimiento sólo da acceso a los bienes distribuidos por el Estado, que se cubren principalmente con los sueldos y salarios de la población ocupada y con las pensiones y jubilaciones). En conjunto, la magnitud de las transacciones y el uso de los depósitos bancarios de las familias están limitados por la falta de desarrollo de los mercados, en particular del inmobiliario o de algunos bienes de consumo duraderos (automóviles).

En principio, la oferta y la demanda de dólares podrían estar influidas por el comportamiento de la población en cuanto a proteger el poder adquisitivo real de sus saldos monetarios o buscar beneficios ante la previsión de fluctuaciones en su equivalencia con el peso. En cierto modo, sin embargo, la función de la moneda en cuanto a reserva de valor no parece ser un objetivo predominante de los agentes económicos (las tasas de interés fueron negativas en términos reales hasta 1998 y la cuantía de los ahorros siguió siendo significativa), aunque en el futuro podría asumir relevancia, si se anticipan mayores apreciaciones del peso o la posibilidad de una reforma monetaria.<sup>10</sup>

La tendencia dominante en el período 1994-1998 ha sido la revaluación del peso, que desalienta la acumulación de saldos monetarios en divisas convertibles por efecto de las políticas estabilizadoras. Desde mediados de 1996, la tasa de cambio ha fluctuado muy poco, y se mantiene alrededor de 20 pesos por dólar. La cuestión del tipo de cambio de equilibrio de largo plazo es una materia que las autoridades cubanas están estudiando con prioridad en el contexto de la reforma del sistema financiero iniciada en 1995, como se explica más adelante. Todavía es prematuro hacer cálculos confiables mientras no se rebase el período de transición económica y se asiente o modifique la nueva estructura de los precios y salarios. Por ahora, las oscilaciones del valor del peso en el mercado paralelo no han influido en alterar la paridad oficial.

---

<sup>9</sup> Sin embargo, ciertas empresas públicas ofrecen sus productos en estas tiendas, que representan para ellas un mercado de "frontera", asimilado a exportaciones. Las ventas en divisas totalizaron 800 millones de dólares en 1998, comparado con 530 millones en 1996. No se puede pagar directamente en pesos cubanos en esas tiendas y el cliente que no tiene dólares canjea en una casa de cambio sus pesos cubanos a pesos convertibles, a la tasa de mercado.

<sup>10</sup> Esa medida estaría encaminada, entre otros objetivos, a reducir la liquidez excesiva y a reprimir la especulación (Carranza *et al.*, 1995).

### 3. Las reformas institucionales

Mediante el Decreto Ley No. 172 promulgado en mayo de 1997 se creó el Banco Central de Cuba, y se le transfirió la función exclusiva de emisión monetaria que el Banco Nacional venía desempeñando desde 1948, así como las facultades conexas de formular e implementar la política monetaria, administrar las reservas internacionales, vigilar el funcionamiento del sistema de pagos internos y externos, fungir como banquero del Estado y supervisar a las entidades financieras que operan en Cuba. Los primeros billetes emitidos por el Banco Central, fabricados localmente, comenzaron a circular a fines de 1997.

Además de la clara ventaja de separar institucionalmente las funciones inherentes a la banca central de las operaciones de intermediación financiera directa, la nueva legislación tiene el mérito de incorporar la mayoría de las modalidades de regulación monetaria que caracterizan a la actual generación de bancos centrales en escala internacional. Así, por ejemplo, al mismo tiempo que se retienen los instrumentos convencionales de control monetario (encajes bancarios, fijación de tasas de interés, redescuentos) se contempla la utilización de las operaciones de mercado abierto o transferencias interbancarias relacionadas con la liquidez del sistema financiero. También resalta el énfasis de la nueva ley en la supervisión financiera como instrumento de regulación preventiva para apoyar la ejecución de la política monetaria.

El Banco Central de Cuba informó que en el primer año completo de actividades se creó en su seno el Comité de Política Monetaria, encargado de la programación financiera de alcance nacional; en el programa orientado a continuar en 1998 la política restrictiva de la "masa monetaria" (es decir, los medios de pago en pesos cubanos) se aplicaron, entre otros, los encajes bancarios, la regulación de las tasas de interés y la selección del destino del crédito en la intermediación financiera. En otras palabras, pese a su carácter relativamente "cerrado", el circuito monetario circunscrito a las emisiones de moneda nacional ha requerido una programación específica con instrumentos convencionales de regulación. Esto obedece posiblemente a que las interconexiones en el interior del sistema cambiario dual se han intensificado al extremo de que la emisión monetaria centralmente planificada ya no es la única variable determinante del circuito monetario en pesos cubanos.

Se tiene entendido que el Comité de Política Monetaria realiza análisis monetarios de programación análogos respecto de los circuitos de pesos convertibles y de divisas, pues además de una elevada capacidad técnica dispone de información privilegiada precisa. En tal sentido, se presume que ya existen o se están elaborando las bases técnicas conducentes a la unificación cambiaria que desde 1995 se reconoció oficialmente como un objetivo de la consolidación de los equilibrios macrofinancieros y del afianzamiento de las reformas del sistema financiero en general. En todo caso, la progresiva dolarización de las transacciones económicas, la revisión parcial de los salarios y de los precios de acopio, así como el presupuesto equilibrado de divisas de las empresas públicas, facilitarán la unificación cambiaria en el futuro.

La percepción general indicaría que esta cuestión es más compleja que la simple determinación de un solo tipo de cambio "de equilibrio", ya que involucra (como ocurre universalmente) una responsabilidad política con múltiples repercusiones en la balanza de pagos, la deuda externa y la estructura del comercio exterior, así como en los precios internos, los salarios y pensiones en términos reales, el valor de los ahorros familiares, y la distribución del ingreso.

En realidad, como ocurrió años atrás en los países latinoamericanos que aplicaron controles basados en tipos de cambio múltiples, la unificación cambiaria requiere una preparación gradual y un proceso de aproximaciones sucesivas a fin de atenuar o compensar los inevitables efectos redistributivos de la (por regla general) ineludible devaluación monetaria para unificar los mercados cambiarios. Como se señaló antes, a los efectos del proceso transicional de Cuba, la dualidad cambiaria ha creado valiosas válvulas de escape; la modulación selectiva de éstas podría también proporcionar una unificación cambiaria ordenada con márgenes de seguridad adecuados y eficaces.

### C. ESTABILIZACIÓN Y POLÍTICA MONETARIA

Las explicaciones precedentes referidas al período especial indican claramente que a los fenómenos inflacionarios en Cuba no es aplicable el análisis monetario convencional que relaciona, casi de modo automático, a la demanda agregada con la disponibilidad y el costo financiero de los medios de pago. Si aun en economías de mercado con gran apertura externa esa relación automática es cuestionable, como ocurre en numerosos países latinoamericanos, con mayor razón tiene poco sentido respecto de una economía que continúa siendo fundamentalmente planificada, opera con un sistema monetario fragmentado y sólo de manera gradual y selectiva se mueve hacia un entorno institucional de apertura financiera interna y externa.

Las autoridades monetarias cubanas publican un "balance monetario" que contiene los ingresos y egresos en moneda nacional de una parte considerable (aunque no determinada) de la población y un estado de la "masa monetaria" en pesos cubanos, limitada al numerario en circulación y los depósitos de ahorro ordinario. Desde 1995 también publican un índice de precios al consumidor que tiene en cuenta los distintos tipos de mercado en moneda nacional.<sup>11</sup>

Ésos son los únicos elementos con que se cuenta para evaluar el proceso de estabilización durante el período especial, y al hacerlo debería tenerse la cautela de precisar el significado de las estadísticas oficiales. Como ya se dijo, es de suponer que los análisis que realiza el nuevo Comité de Política Monetaria del Banco Central incluyen la integración de los tres circuitos monetarios existentes; ello permitirá conocer con mayor certidumbre los elementos dinámicos que operan en la estabilización financiera de Cuba y la relevancia de las variables monetarias.

#### 1. Evolución del sector monetario y cambiario

Durante la fase inicial de acomodo de la crisis, la función del Banco Nacional de Cuba se limitó a validar con emisión monetaria los déficit gubernamentales y de las empresas públicas. Así, en el período 1989-1993 los saldos de liquidez del sistema bancario crecieron en forma espectacular (de 20% a 67% del producto), luego se estabilizaron y empezaron a disminuir progresivamente hasta 37% del PIB en 1998. El efecto inflacionario del acrecentamiento de la liquidez debió ser significativo, pero menor al que se habría generado en una economía de mercado. El excedente de

<sup>11</sup> Banco Central de Cuba, *Informe Económico 1998*, págs.9-10.

demanda nominal tampoco repercutió en el nivel de actividad económica (por lo menos en los sectores formales de la economía), ni en una mayor demanda efectiva de importaciones.

El sistema dual de cambios de Cuba, así como los precios congelados de la canasta de bienes de consumo de la libreta de abastecimiento, dificultan la medición del comportamiento de los precios. Prácticamente las únicas cifras disponibles se derivan del índice implícito del producto, que arrojó un alza —posiblemente subvaluada— de 42.1% (7% anual) en el período crítico 1989-1994, y descendió a 1% (0.3% anual) entre 1995 y 1998.<sup>12</sup> Como se mencionó, el índice de precios de consumo apenas comenzó a calcularse en 1995 y todavía reconoce problemas de integración, dada la dualidad de cotizaciones entre los productos de la libreta de racionamiento y de los mercados libres o las tiendas de recuperación de divisas. La libreta de abastecimiento amparaba productos con un valor de 40 pesos mensuales por habitante en 1989, en tanto que en 1996 sólo permitía acceso a 16 pesos de mercancía subsidiada, por el menor número de productos. Otro indicador, la cotización del dólar en el mercado paralelo, se elevó de 7 pesos a fines de 1989 a un máximo de 130 pesos a mediados de 1994, y luego se contrajo a 32 pesos en 1995 y 19 hacia fines de 1996, como resultado de la corrección del ajuste excesivo (*overshooting*) inicial y de los programas de ajuste implantados. En el primer semestre de 1999 repuntó a 22 pesos debido, entre otras circunstancias, a una insuficiente oferta de bienes en el mercado de pesos.

#### a) Evolución de la liquidez monetaria

Al iniciarse el período especial, la primera reacción de las autoridades fue solventar la crisis con mayor financiamiento directo (crédito a las empresas) o indirecto (monetización del déficit fiscal). En consecuencia, el coeficiente de liquidez de la economía subió rápidamente. El equivalente de M2 (circulante más cuentas de ahorro, pero excluyendo las cuentas a la vista de las empresas y los depósitos en divisas)<sup>13</sup> aumentó a un ritmo anual de 23%, en términos reales, entre 1989 y 1993. En este último año, el coeficiente de liquidez con relación al producto llegó al excesivo nivel ya aludido del 67% (véase el gráfico 1). Como parámetro de la cifra anterior considérense algunas comparaciones con otras economías en desarrollo de la región. Así, el coeficiente de liquidez fue en promedio de 24% en la República Dominicana, 27% en Costa Rica y 23% en Guatemala; incluso en Nicaragua durante la fase hiperinflacionaria el coeficiente de liquidez no excedió de 64%.

Las medidas instrumentadas desde fines de 1993 lograron revertir parcialmente el crecimiento excesivo de la liquidez. Con el apoyo de la recuperación de la actividad económica, la dinámica de los factores de absorción desplazó a los elementos de expansión monetaria. La circulación mercantil, en particular, creció 19% en términos reales entre 1993 y 1994, mientras que los pagos salariales y las prestaciones de seguridad social disminuyeron 21% y 15%, respectivamente. Con todo, los saldos monetarios reales se redujeron 26% en 1994 y 16% en 1995; luego se estabilizaron en términos reales y monetarios.

<sup>12</sup> Usando ese deflactor, los salarios reales se contrajeron más del 30% en el período 1989-1996. Además, las tensiones del exceso de liquidez se expresan casi por entero en el mercado de bienes finales de consumo.

<sup>13</sup> Los agregados monetarios tradicionales (base monetaria, M., etc.) no son siempre calculables o pertinentes en una economía como la cubana.

Las cuentas de ahorro fueron el componente que más creció durante ese período. En 1993, cuando la expansión monetaria (básicamente salarios y seguridad social) llegó casi al 70% del PIB, y la oferta de bienes<sup>14</sup> sólo permitía absorber poco más de la mitad, el aumento en los depósitos en cuentas de ahorro (en su mayoría, ahorro forzoso)<sup>15</sup> llegó a representar más del 13% del producto. En los años siguientes las medidas adoptadas ocasionaron desahorro de las familias, es decir, utilización neta de dichas cuentas, aun cuando todavía significan cerca de un cuarto del producto; el coeficiente estimado en 1998 fue 21% del PIB nominal.

El número de cuentas de ahorro en pesos del Banco Popular llegaba a poco más de cinco millones a mediados de 1996, con una tendencia a la concentración en grandes depósitos y descenso en el número total de cuentahabientes (960 000 entre 1994 y 1996). A fines de 1997 el número de cuentas era de 4.6 millones y los saldos superiores a 10 000 pesos (50 veces el salario mensual promedio) representaban 46% del importe total, en comparación con 36% a fines de 1994 y 43% en 1996. En el mismo lapso, los pequeños depósitos (inferiores a 2 000 pesos) pasaron de 22% a 15%, con una merma de 32% de su peso relativo. (Véase el cuadro 1.) A partir de noviembre de 1999 las cuentas de ahorro a 36 meses plazo devengarán un 7% de interés anual, que se compara favorablemente con el 2% que se otorga en las cuentas corrientes.

El ahorro financiero se ha concentrado, de modo que una pequeña proporción (2.9%) de los cuentahabientes del Banco Popular controlaba en 1997 hasta el 45.2% del poder de compra acumulado en esa entidad.<sup>16</sup> Considerando que las tasas de interés reales fueron negativas entre 1989 y 1994, habría que buscar una explicación más amplia de ese fenómeno. Una primera interpretación es que muchos de los depósitos se originan en los sectores productivos privados y cooperativos, sobre todo en la agricultura, los cuales constituyen a la vez ahorro y capital de trabajo. Según estimaciones de expertos nacionales, la economía fuera del mercado regulado (compras en divisas, mercados libres e informales) representaba en 1996 más del 65% de los gastos de las familias. En 1998 los mercados agropecuarios vendieron 1 054 millones de pesos en alimentos, o sea 4% del PIB y 5.5% del consumo de los hogares. En 1996 se gastó el 5% de los ingresos de las familias en estos mercados, porcentaje que se eleva a 30% si se incluyen el resto de los mercados no controlados. No se conoce el destino de esos ingresos, si bien se presume que los agricultores llevan a los mercados campesinos el sobrante de su producción y que sus costos de producción —incluyendo la remuneración de su trabajo— quedan cubiertos por los ingresos del acopio oficial. En cuanto al ahorro en divisas, parece existir la percepción de que el tipo de cambio paralelo legal todavía subvalúa el valor real del peso.

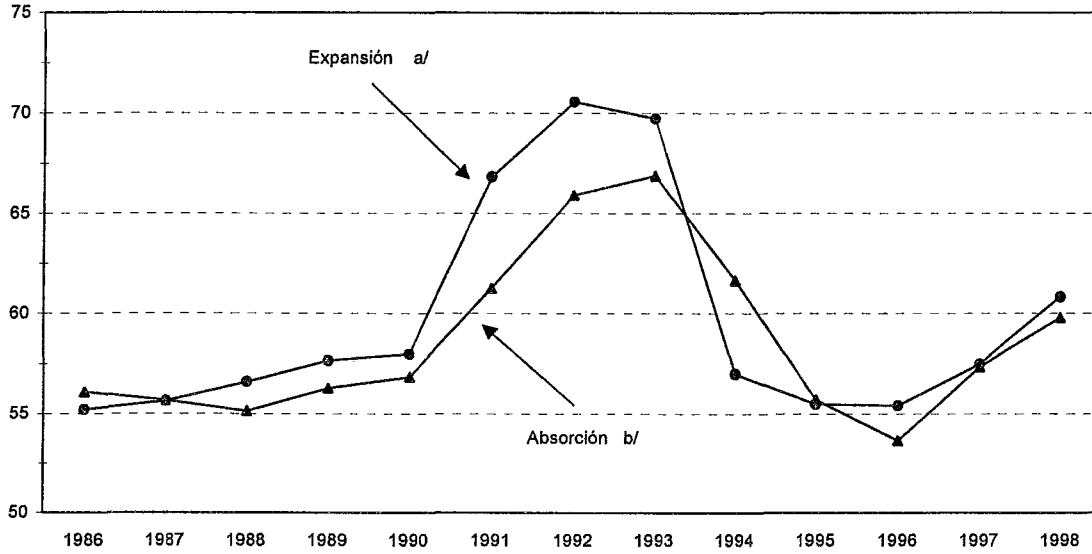
---

<sup>14</sup> A las familias (ventas de mercancía, alimentación pública y otros servicios). Recuérdese que las cuentas y relaciones empresariales no estaban contempladas en las estadísticas monetarias cubanas antes de 1997.

<sup>15</sup> Banco Nacional de Cuba (1996).

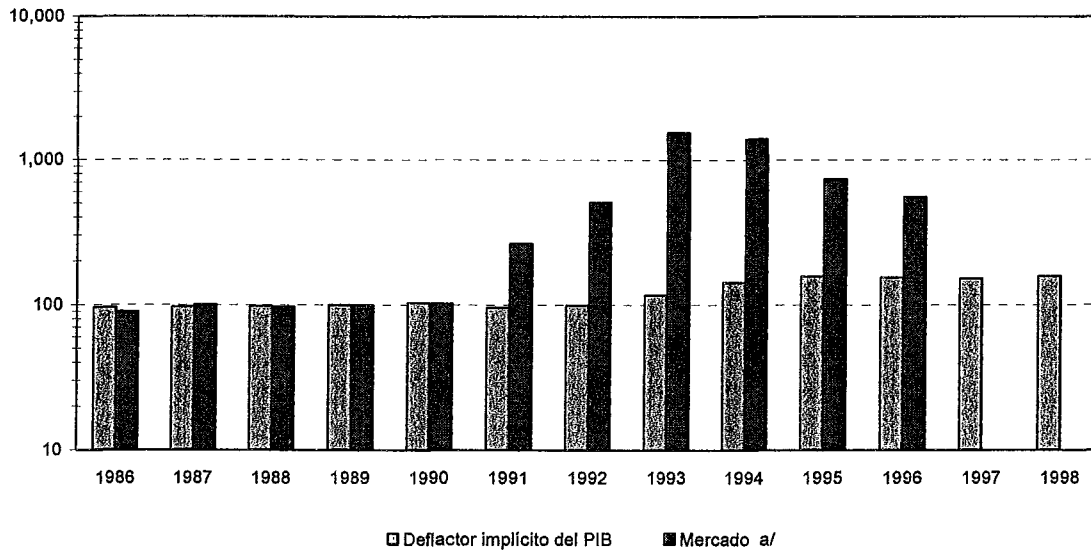
<sup>16</sup> También se debe considerar que experiencias de canje cuasiconfiscatorio de moneda no son desconocidas en Cuba. La población, al acumular los balances monetarios en depósitos bancarios, se resguarda en cierta medida de este riesgo, y ello revela confianza en el sector bancario como lo subraya el mencionado informe del BNC (1995).

Gráfico 1. Cuba: Expansión y absorción monetaria  
(Porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Cuba y la ONE  
a/ Egresos del balance monetario  
b/ Ingresos del balance monetario

Gráfico 2. Cuba: Índices de precios  
(1989=100)





Cuadro 1

**CUBA: IMPORTE DE DEPÓSITOS EN CUENTA DE AHORRO**  
(Porcentajes del total)

Pesos	Diciembre 1994	Junio 1995	Diciembre 1995	Diciembre 1997
Hasta 200	4.4	2.9	2.8	2.4
201-2 000	17.8	14.7	13.5	12.6
2 001-10 000	41.8	44.0	42.4	38.6
10 001-20 000	20.0	21.5	22.5	23.3
20 001-50 000	12.7	13.5	15.0	17.8
Más de 50 000	3.3	3.4	3.9	5.3

Fuente: Banco Nacional de Cuba y Banco Popular de Ahorro

Sea como fuere, después de 1996 la ampliación y la mejor integración del sistema bancario cubano permite analizar el comportamiento de la liquidez monetaria sobre bases más sólidas. En particular, la composición de los medios de pago en pesos y en divisas originadas en la intermediación financiera facilita una visión más completa de la ponderación relativa de los distintos componentes de la liquidez de las empresas y los particulares, así como de su evolución. En concreto se observa que a fines de 1998 la liquidez generada por el sistema bancario equivalía a cuatro veces el importe del numerario en circulación, y que el llamado "ahorro ordinario" sólo representaba el 26.2% de la liquidez total, incluido el numerario.

#### b) Evolución de los precios

Como se mencionó, la considerable inyección de poder de compra nominal entre 1989 y 1993 no desembocó en un proceso hiperinflacionario. De hecho, los precios controlados se mantuvieron sin cambio y el deflactor implícito del PIB no registró variaciones de consecuencia antes de 1993.<sup>17</sup> (Véanse el cuadro 2 y gráfico 2.)

La evolución de los precios internos está marcada por varios acontecimientos relevantes. En 1992 se reformaron los precios mayoristas para acercarlos a las cotizaciones internacionales y alterar la distribución de los excedentes entre empresas (las modificaciones no se trasladaron al mercado de bienes finales); luego, a mediados de 1994 se decretó un aumento de precios y tarifas al consumidor (véase el capítulo II de la Segunda Parte) y más recientemente (1998) se alteraron importantes precios del acopio y los salarios de grupos considerables de empleados públicos. También existen discrepancias entre la evolución de los índices de precios (no controlados) y la del costo de vida de la población. Las restricciones de oferta en el sistema racionado (libreta) obligó a

<sup>17</sup> Existe cierta discrepancia entre los precios implícitos y los índices de precios del mercado debido al juego de los subsidios. Así, si los precios de los insumos importados se elevan los costos de las empresas aumentan y se reduce su valor agregado a precios corrientes, dado que el alza no se traslada a los precios de venta. Por lo tanto, disminuye el deflactor del producto. Si por escasez de divisas se interrumpe la importación de una mercancía subsidiada internamente, el costo de vida de la población puede encarecerse de manera notable, sin que se refleje en los precios implícitos del producto.

las familias a completar su consumo en los mercados libres, a precios entre 10 y 30 veces superiores. Este fenómeno se acentuó a partir de 1993, con el efecto de encarecer el costo de vida de la población, sin que ello se refleje siempre en los índices de precios.<sup>18</sup> Como ya se dijo, estimaciones de expertos nacionales indican que entre 35% y 40% del ingreso de las familias se gasta en divisas y otro 30% en los mercados libres o informales.

Cuadro 2

CUBA: INDICES DE PRECIOS, 1989-1998  
(1989 = 100.0)

	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Deflactor del PIB <u>b/</u>	100.0	116.9	142.4	157.0	155.1	152.5	158.5 <u>a/</u>
Mercado informal <u>c/</u>	100.0	1 552.6	1 396.5	739.6	554.7	n.d.	n.d.

Fuente: CEPAL, sobre la base de una combinación de cifras oficiales y no oficiales.

a/ Estimaciones.

b/ Sobre la base de precios constantes de 1981.

c/ Sobre la base de una canasta de 91 productos, reportado en Alonso y Lago (1995).

Si bien los precios controlados no varían, salvo por el efecto sobre ellos del nuevo impuesto a la circulación, los que rigen en los mercados paralelos subieron en forma considerable, aunque sin llegar a la elevada cifra registrada entre 1990 y 1995. Un estudio del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas sobre los mercados de la ciudad de La Habana revela que los precios de la economía sumergida se multiplicaron por 25 entre 1989 y 1993. Según el Ministerio de Economía y Planificación, la caída de los precios en 1996 ha sido de 30% en los mercados agropecuarios y de 22% en la economía informal. Este ajuste de precios se revirtió parcialmente al inicio de 1997, con un nuevo aumento en las cotizaciones de ciertos alimentos básicos, como frijol y plátano, pero en 1998 y 1999 los precios volvieron a descender al subir los abastos a los mercados libres.

La estabilidad de los precios, medida por el deflactor del producto, es resultado, hasta cierto punto, del sistema de racionamiento (libreta) y del grado de control estatal sobre la economía. Hasta 1993, la inflación reprimida se había manifestado menos en el ámbito de los precios nominales que en restricciones cuantitativas de la oferta, en tanto se expandían las operaciones en los mercados paralelo y negro. A partir de 1994, las medidas de naturaleza fiscal y la liberalización de algunas relaciones de mercado —con el concomitante aumento de la oferta— se reflejaron en un ajuste hacia el alza de ciertos precios oficiales y en correcciones a la baja de las cotizaciones paralelas. En cualquier caso, mientras que el índice del deflactor del PIB registró un incremento anual medio de 12.4% en el cuatrienio 1991-1994, esa tasa descendió a 2.7% en el período 1994-1998. (Véase de nuevo el cuadro 2.)

<sup>18</sup> Los bienes y servicios vendidos en los *distintos* mercados se consideran como productos diferentes, y los índices de precios (por construcción) los agregan basándose en ponderaciones fijas.

A partir de 1995 (-11.5%) y en 1996 (-4.9%) los índices de precios mostraron bajas importantes, y alzas moderadas (2.4% en promedio) en los dos años subsiguientes. En contraste con la evolución de los precios de bienes y servicios, la depreciación del tipo de cambio se percibió desde el inicio del período especial. La sobreliquidez monetaria y los desajustes entre oferta y demanda en los mercados de bienes se expresaron en aparentes alzas desproporcionadas del tipo de cambio paralelo. En algunas publicaciones extranjeras se anota que el peso perdió más del 70% de su valor frente al dólar.<sup>19</sup> En el mercado paralelo interno, la caída de la cotización, aunque menor, también fue significativa. La legalización de la tenencia de divisas (julio de 1993) disminuyó el premio de los compradores de pesos en las transacciones paralelas. Las operaciones de casas de cambio se regularizaron rápidamente, y se inició un acelerado proceso de recuperación del valor de la moneda nacional, que al terminar 1996 se cotizaba en cerca de 19 pesos por dólar, aunque repuntó ligeramente a 22 al inicio de 1997 (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

CUBA: COTIZACIONES PARALELAS DEL TIPO DE CAMBIO, 1989-1996  
(Pesos cubanos por dólar, promedio anual)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Fuera de Cuba a/	45	68	120	150	137	68	...	...	...	...
En Cuba	5	7	20	45	100	60	25	19	22	21

Fuente: CEPAL, sobre la base de una combinación de cifras oficiales y no oficiales.

a/ *World Currency Yearbook*, en Alonso y Lago (1995).

Como se mencionó, el nivel de equilibrio en la cotización paralela del peso con el dólar estadounidense es tema de debate y tiene consecuencias importantes tanto en la esfera monetaria (arbitraje de cartera entre los depósitos en moneda nacional y los instrumentos denominados en divisas) como en la esfera real (precios y salarios, y competitividad internacional del sector exportador). La cotización en el mercado negro surgió desde 1959, a raíz del establecimiento de los controles de cambio (como ocurre en cualquier economía de mercado) y persistió durante los 20 años que siguieron a la nacionalización del sistema bancario y a la reforma monetaria de 1961. En ese lapso, dicha cotización fluctuó entre 5 y 25 pesos en los mercados externos, pero no solía exceder de 8 pesos en el mercado nacional. En última instancia, esos indicadores dependen de la evolución de los factores determinantes de la oferta y la demanda de pesos y dólares dentro de la economía nacional, pero en mayor medida de las expectativas (racionales o no) de tal evolución o simplemente de la fuerza coyuntural de los dispares motivos para especular que explicaban Gresham y Keynes.

La disponibilidad de divisas es una función de la dinámica del sector exportador de bienes y servicios (turismo principalmente) —controlados casi en su totalidad por el Estado— y de las remesas recibidas. A su vez, estas últimas se relacionan en forma indirecta con la demanda interna de moneda convertible. La legalización de las tenencias en moneda extranjera y la apertura de

<sup>19</sup> Aumentó de 1:45 en diciembre de 1989 a 1:165 en junio de 1993, según el *World Currency Year Book*, citado en Alonso y Lago (1995). Debe advertirse, sin embargo, que las “cotizaciones sombra” involucran un ingrediente indeterminado de especulación.

tiendas de recuperación en divisas promovieron ese tipo de transferencias privadas. Se presenta así en una situación en la que la demanda crea su propia oferta (a la inversa de la famosa ley de Say); por tanto, la disponibilidad de divisas alimentada por remesas privadas no debería de constituir un problema serio, incluso en el mediano plazo, siempre que el proceso de liberalización continúe y no se cierren los espacios a las transacciones en divisas de las familias.

La oferta y la demanda de dólares de la esfera empresarial afectan poco a la formación del tipo de cambio paralelo, porque éste se determina principalmente en el ámbito de la economía familiar. Las amplias oscilaciones cambiarias observadas entre 1993 y 1996 se derivaron muy probablemente en el diseño de las políticas monetaria y fiscal instrumentadas por el gobierno, por ello no fue accidental la recuperación del valor del peso que siguió al cambio de la política macroeconómica y a la instrumentación del programa de estabilización. La nueva estrategia se ha propuesto el asegurar la convertibilidad interna del peso cubano. Antes de 1993, el peso no era convertible por bienes y servicios (el acceso a estos productos se regía exclusivamente por la libreta de abastecimiento) ni por divisas convertibles en el exterior. Ciertamente, había mercados donde se podía canjear la moneda nacional por bienes o divisas, pero fuera de la economía legal. Desde entonces existe oficialmente una doble convertibilidad interna del peso, directa en los mercados agropecuarios e indirecta en las TRD y por la vía del canje de pesos convertibles en las casas de cambio autorizadas.

Por consiguiente, la abolición de la dualidad cambiaria a la que se encaminan las autoridades cubanas, conducirá eventualmente a la regularización de los factores determinantes de los precios del consumidor, de primordial influencia en el bienestar social. Como se dijo, la unificación del tipo de cambio no se restringe a que la simple fijación de una cifra que equilibre las cotizaciones nominales o efectivas del poder de compra en los diversos mercados de bienes y servicios. Sin duda, las decisiones referentes a esa unificación tomarán en cuenta la evolución dinámica de dichos mercados desde 1993, así como su peso relativo en la demanda agregada de la economía nacional.

### **c) Paralelismo de los ajustes fiscal y monetario**

La política monetaria ha estado estrechamente sincronizada con la fiscal; el gráfico 3 ilustra la concordancia casi perfecta entre la acumulación de saldos monetarios y la evolución del déficit fiscal del último decenio. La monetización del déficit fiscal fue la causa directa del aumento de la liquidez durante el período especial, lo cual no implicó necesariamente un proceso inflacionario agudo en los precios internos, por las razones ya explicadas. Es probable que ello haya ocasionado cierto déficit cuasifiscal en el antiguo Banco Nacional de Cuba, dado que el grueso de la expansión monetaria fue retenido en las cuentas de ahorro en el Banco Popular mientras la demanda de crédito era casi inexistente. Considérese que el 85% de la población es propietaria de su vivienda y por razones evidentes no necesitaba del crédito al consumo en un período de severa escasez de oferta. Así, hasta el 94% de los pasivos del Banco Popular de Ahorro fue transferido al Banco Nacional, y éste soportaba el costo financiero (2.3%) de los depósitos originalmente constituidos en el Banco Popular. A partir del monto de las cuentas de ahorro, el déficit cuasifiscal por esta causa podría estimarse en una cifra superior a 120 millones de pesos (0.5 del PIB en 1996), que es inclusive inferior al promedio registrado en los países latinoamericanos con economía de mercado. Lo más probable es que dicho déficit cuasifiscal haya sido compensado con los ingresos de señoreaje inherentes a la emisión monetaria del Banco Nacional de Cuba hasta 1997. Los saldos de

créditos a las empresas también se han reducido desde mediados de 1993, a fin de endurecer la restricción presupuestaria a las empresas y vincular el préstamo a la capacidad de reembolso.<sup>20</sup>

Este paralelismo entre lo fiscal y lo monetario duró hasta los años 1994 y 1995, cuando acontecieron dos hechos convergentes orientados a suprimirlo: primero, la drástica reducción del déficit fiscal con relación al PIB, de 30.4% a 7% entre 1993 y 1994; segundo, la reestructuración definitiva del sistema financiero en 1995, que contempla la intermediación de la liquidez monetaria y del crédito en el sentido amplio de la dualidad cambiaria, a través de un conjunto diversificado de agentes bancarios y auxiliares financieros. El solo hecho de crear un banco central "puro", exento por ley de la obligación de financiar de modo automático los déficit fiscales, simboliza la reorientación del período especial hacia una transformación más profunda de la economía cubana.

Entre 1995 y 1998 el promedio del déficit fiscal con relación al PIB no excedió 2.6% al año, desempeño absolutamente comparable con el que registraron conjuntamente otros 19 países latinoamericanos con economía de mercado. Por otra parte, en 1997 y 1998 el promedio del crédito del sistema bancario a empresas (estatales, mixtas y cooperativas) y particulares con relación al PIB fue de 20.3%, lo cual revela una clara ruptura del circuito fiscal-monetario. El factor predominante en este drástico cambio de la anterior interdependencia es, desde luego, la disposición gubernamental de separar las cuentas financieras de las empresas públicas del presupuesto general.

Aunque el financiamiento de la brecha fiscal y el aumento consiguiente de la masa monetaria se tradujo en colocación forzosa de deuda pública entre los particulares, en 1993 llegó a representar el 16% del producto y financió más del 50% del déficit fiscal. Sin embargo, la merma en el valor real de los activos monetarios de las familias (el llamado impuesto inflacionario) fue moderada en promedio en los años noventa. Adviértase que, a diferencia de lo que suele ocurrir en otras economías latinoamericanas, la pérdida del valor real de los balances monetarios no es definitiva, y por lo tanto el flujo de recursos captados por el impuesto inflacionario es reversible, como ocurre con la disminución de los precios minoristas en 1995-1996.

## **2. Caracterización y perspectivas de la política de estabilización**

Las singularidades de la economía cubana y las medidas de política económica adoptadas desde 1993 frenaron hasta cierto punto las repercusiones inflacionarias de los excedentes de liquidez. El incremento de los ahorros por motivos precautorios o falta de oferta, las colas de compradores, los precios garantizados de la libreta de abastecimiento, la sobrevaluación del tipo de cambio oficial y la congelación casi total de los salarios nominales, sirvieron de ancla antiinflacionaria múltiple en el proceso de estabilización. La legalización en 1993 del uso y la tenencia de moneda extranjera operó con efectos del mismo signo, pues permitió, además, transferir divisas del mercado paralelo al formal. En términos más generales, la liberalización parcial de algunos mercados de productos y

---

<sup>20</sup> La mayoría de los préstamos del Banco Nacional de Cuba (distribuidos en los demás bancos) se destinaban al sector agrícola y las empresas estatales financian sus inversiones por medio del presupuesto del Estado. Hasta ahora, el grado de incumplimiento en el reembolso de los préstamos es bajo (2% de la cartera); sin embargo, debe recordarse que los préstamos a las UBPC para compra de activos, con plazos entre 15 y 20 años, a 4% de interés, gozan de un período de gracia de 3 a 5 años. Además, ya se reorganizaron algunas UBPC insolventes, lo que implicó una reestructuración de sus deudas con el sistema bancario.

de divisas, si bien facilitó la expresión directa de las presiones inflacionarias en un primer momento, alentó después la oferta de bienes y la absorción de los excedentes de liquidez. Con propósitos análogos, y de hacer más eficiente el manejo de los negocios vinculados al comercio exterior, se otorgó autonomía en el manejo de sus divisas a más de 100 empresas estatales.

En cuanto a la transformación de fondos líquidos en ahorro financiero, la misma insuficiencia de la oferta de bienes (Kornai, 1982) y otros factores de relevancia indujeron a los tenedores a invertir en cuentas bancarias de ahorro en pesos o en dólares. Pese a que las tasas de interés reales hasta 1995 eran negativas, los depósitos de ahorro se triplicaron con creces en el período 1989-1993 (hasta alcanzar más de un tercio del producto), y luego decayeron *pari passu* con la ampliación del abasto en los mercados nacionales y los avances en la política de estabilización. Es una observación común en los países latinoamericanos con economía de mercado que las tasas de interés reales no son un factor determinante en la constitución de ahorros financieros. En cambio, la seguridad, la libre disponibilidad o la mera conveniencia del depósito de valor parecen ser más importantes para el ahorrante.

Con el impulso que desde 1995 se dio a la reestructuración del sistema financiero cubano, muchas de las restricciones a la estabilización observadas en la primera fase del período especial (1989-1993) tienden a desaparecer. La multiplicación de intermediarios financieros no sólo facilita a las empresas públicas y mixtas el cumplimiento de sus objetivos de manejo presupuestario relativamente autónomo, sino que además amplía las opciones de los ahorrantes particulares, en ambos casos mediante la operación simultánea en moneda nacional y en divisas. No deja de ser significativo, por ejemplo, que entre 1997 y 1998 la liquidez monetaria expresada en divisas haya aumentado a un ritmo mayor (41%) que la liquidez creada por la intermediación financiera (12.5%), ni que la expansión del crédito a empresas y particulares en moneda extranjera (49%) haya más que duplicado al crédito bancario expresado en pesos (22%).

Es a partir de ese cambio estructural que deberían juzgarse las perspectivas de la política de estabilización en Cuba. A primera vista, después de haber alcanzado en los últimos cuatro años los equilibrios macroeconómicos más significativos (crecimiento económico, inflación, déficit fiscal y resultados de la balanza de pagos), aparte de consolidarlos, la tarea fundamental de la política de estabilización consiste en aproximarse a remover los obstáculos pendientes. Entre éstos sobresalen la regularización de la deuda externa y la unificación cambiaria; en ambos casos, el sistema financiero está llamado a jugar un papel instrumental de la mayor importancia.

En lo relativo a la deuda externa, que a fines de 1998 equivalía al 42.9% del PIB (virtualmente sin cambio desde 1994), el Banco Central de Cuba informa que en ese año se realizaron las primeras negociaciones bilaterales de reestructuración, con énfasis en el crédito de proveedores y los seguros de exportación. Estas negociaciones se han entablado con los seis países que conjuntamente retienen la mitad de la deuda cubana. Más importante aún, a fines del año se iniciaron las gestiones con el comité correspondiente del Club de París para la reestructuración multilateral de la deuda con sus países miembros, que puede involucrar otra cuarta parte de los adeudos externos.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Banco Central de Cuba, *Informe Económico 1998*, págs. 33-35.

En líneas generales, la renegociación de la deuda externa persigue acomodar sus plazos a una evaluación realista de la capacidad de pago del país, acotar la incidencia del oneroso crédito externo de corto plazo y reanudar el flujo normal de los préstamos de largo plazo asociados a los proyectos de inversión para el desarrollo. Es significativo que entre 1997 y 1998 los ingresos de capital de largo plazo no asociados a la inversión hayan excedido a los ingresos de inversión directa extranjera. El repunte de ese tipo de ingresos no es atribuible a los resultados del arreglo definitivo de la deuda externa, pues éste apenas ha comenzado a perfilarse, pero constituye un indicio de que la expectativa de resultados favorables está alentando el aumento de estos flujos. Esto no es ajeno ciertamente a la relativa autonomía presupuestaria de las empresas públicas y la mayor presencia de las mixtas, ni al fortalecimiento del sistema financiero nacional.

También es pertinente mencionar la política oficial proclive a la utilización del euro como moneda de reserva y como medio de pago en las transacciones internacionales en virtud del peso del comercio y la inversión de los países de la Unión Europea con Cuba. Desde principios de 1998 existe en el Banco Central de Cuba un grupo de trabajo técnico encargado de profundizar en el estudio de todos los temas vinculados con la moneda única de la Unión Europea y divulgar sus resultados (incluyendo capacitación) entre las entidades y empresas cubanas que tienen negocios con los 11 países que están reemplazando sus monedas nacionales por el euro. Por el momento, dichas entidades y empresas han recibido instrucciones del Banco Central en el sentido de adaptar sus procedimientos de crédito y liquidación de cuentas al nuevo patrón monetario.<sup>22</sup> Si bien es prematuro anticipar las consecuencias de este proceso en la renegociación de la deuda externa, sin duda el proyecto de multilateralización de los adeudos mediante la reestructuración de largo plazo que alientan las autoridades cubanas eleva sus probabilidades de aceptación. Éste sería un avance importante, dado que en principio abarca el 30% del saldo de la deuda externa.

En cuanto a la otra tarea fundamental de la política de estabilización, es decir, la unificación cambiaria, se trata de un tema polémico por excelencia, sobre todo en los círculos académicos que no asumen las responsabilidades políticas concurrentes. Según se dijo, desde 1993, cuando el período crítico más reciente de la economía cubana se encontraba en su apogeo, el gobierno cubano y las autoridades monetarias señalaron la unificación de los mercados cambiarios (no sólo de los tipos de cambio explícitos) como un objetivo a alcanzar cuando se consolidaran los equilibrios macroeconómicos básicos. Sin embargo, mientras se preserve el paradigma político del crecimiento económico dedicado al bienestar social, necesariamente los equilibrios microeconómicos deben ser convergentes. Que ello dificulta la tarea de la unificación cambiaria es obvio, como lo ilustran las experiencias en los años cincuenta y sesenta de los numerosos países latinoamericanos con economía mixta que tuvieron que dismantelar los controles cambiarios basados en tipos de cambio múltiples.

A causa de la carga política asociada a la unificación cambiaria, en especial en lo relativo a la redistribución del ingreso real, el estudio de este tema tiene carácter reservado y así lo mantienen las autoridades cubanas. Sólo ha trascendido que dicha tarea se inició en 1998 y se ha intensificado en 1999. Con ese objetivo se han formado cuadros de personal calificado, y se analiza la experiencia relevante de los países latinoamericanos que debieron transitar por ese escabroso camino.

---

<sup>22</sup> *Ibid*, pág.4.

En suma, es válido afirmar que las perspectivas de la estabilización económica y financiera de Cuba se sitúan en 1999 en un punto de inflexión que no será fácil superar. Aun cuando los logros macroeconómicos de los últimos cuatro años inspiran confianza en las autoridades gubernamentales y monetarias para avanzar hacia la casi inevitable mundialización económica, al mismo tiempo perciben los riesgos de precipitar la transformación interna iniciada en 1993 con el agobio de una deuda externa no regularizada y con la incertidumbre de las consecuencias socioeconómicas de la reunificación cambiaria. Del éxito que se obtenga en los esfuerzos que ya se realizan en ambos frentes, dependerá que en dos o tres años la estabilización entre a cauces normales razonablemente permanentes. Pese a los logros, son muy amplios todavía los desafíos que han de enfrentar las autoridades monetarias. En particular, la liquidez acumulada sigue siendo elevada (véase el gráfico 4).

En cierto sentido, resolver la unificación cambiaria está en función de la velocidad con que avancen otras reformas y acontecimientos. De modo directo influirá la generalización de las ya iniciadas reformas salarial y de precios, así como la del comercio al menudeo. A su vez, paradójicamente la creciente dolarización de los mercados de consumo final y de bienes intermedios facilitará la convergencia cambiaria y atenuará sus repercusiones desfavorables.

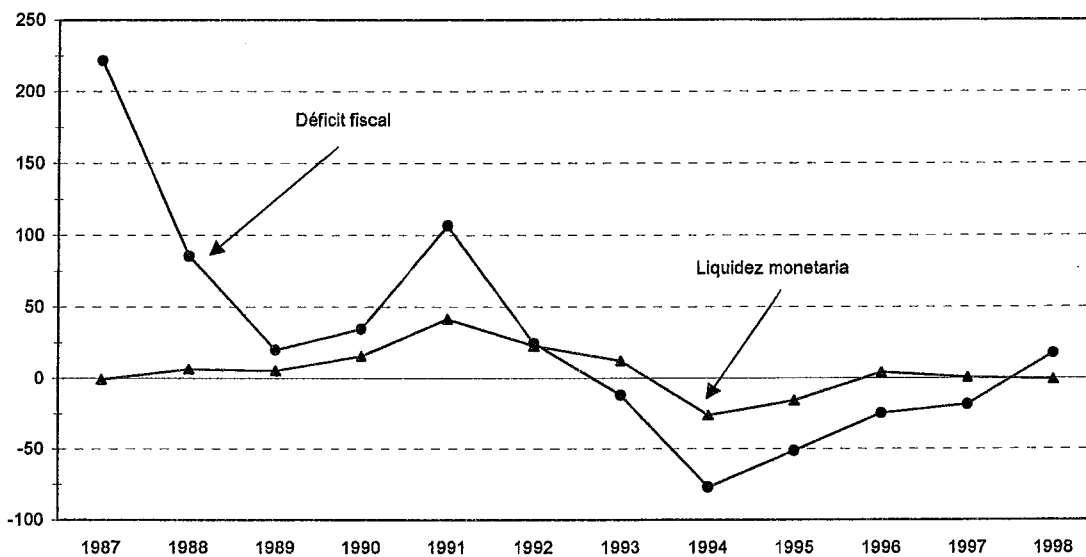
#### **D. EL SECTOR FINANCIERO Y SUS REFORMAS**

En los últimos 40 años Cuba ha experimentado tres reformas de su sistema financiero que pueden considerarse fundamentales, en el sentido de que alteran la naturaleza de la generación del dinero y el crédito, y la forma de conducirlos hacia el funcionamiento de la economía real. La primera ocurrió en 1961, con la concentración de todas las actividades de banca central, comercial y de inversión en el Banco Nacional de Cuba (fundado en 1948 como banco central exclusivamente). La segunda tuvo lugar en 1983 con la desconcentración parcial de las funciones de banca comercial y de inversión mediante la creación del Banco Popular de Ahorro y, un año después, del Banco Financiero Internacional. La tercera se inició en 1994, como parte de las políticas del llamado "período especial", y se perfeccionó en 1997 con la creación del Banco Central de Cuba como órgano rector del sistema financiero y la promulgación de una ley general de bancos e instituciones financieras no bancarias.

Esta breve relación sintetiza las etapas de la economía cubana en dicho período: la socialización inmediata de los medios de producción, el reconocimiento de las peculiaridades de la intermediación financiera en la planificación central y la adaptación de las instituciones financieras a las realidades del mundo exterior con el que es indispensable relacionarse. La peculiaridad de esta adaptación es que se está realizando conforme lo aconsejan las circunstancias y necesidades internas, más que por imposición de las externas, en claro contraste con las reformas financieras emprendidas desde 1990 en la mayoría de los otros países latinoamericanos, cuyas consecuencias adversas comienzan a manifestarse.

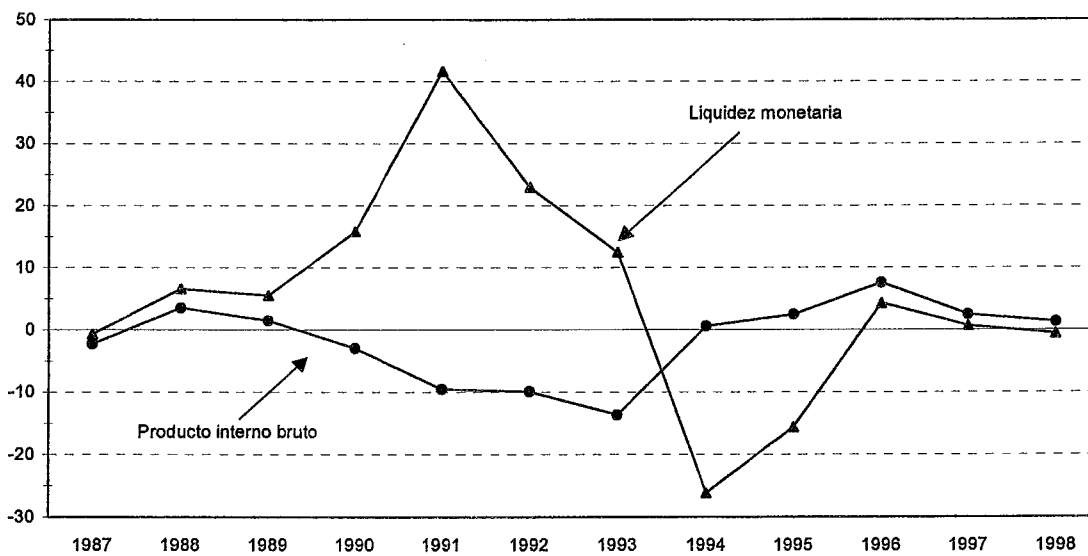


Gráfico 3. Cuba: Liquidez monetaria y déficit fiscal  
(Tasas de variación anual real)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Cuba y del Ministerio de Finanzas y Precios

Gráfico 4. Cuba: Liquidez monetaria real y producto interno bruto  
(Tasas de variación anual real)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Cuba y del Ministerio de Finanzas y Precios

## 1. Estructura del sistema financiero

En la actualidad 19 entidades integran el sistema financiero de Cuba: el Banco Central de Cuba, que lo preside, el Banco Nacional de Cuba, seis bancos comerciales, 10 sociedades financieras y una sociedad central de las casas de cambio. Además, otra sociedad financiera ya obtuvo la autorización y una más se encuentra en proceso de hacerlo; ambas tienen la característica de que se constituyen como sociedades mixtas de capital cubano y extranjero. Existen también 15 oficinas de representación de entidades del exterior, de las cuales 12 son bancos, en su mayoría con sede principal en España.

### a) Entidades bancarias

Según con las disposiciones de la legislación sobre instituciones financieras (Decreto Ley No. 173), las principales diferencias entre bancos y sociedades financieras se resumen así: 1) sólo los bancos pueden aceptar depósitos; 2) las sociedades financieras no realizan operaciones directas de compra-venta de divisas; 3) únicamente los bancos captan recursos por cuenta de terceros, y 4) las sociedades financieras no pueden colocar en el exterior recursos obtenidos en el país. Esta diferenciación es la regla general en los países latinoamericanos con economía de mercado que aún conservan la separación (en gran medida artificial) entre la banca comercial y la banca de inversión, con la consecuencia de que, en ausencia de un mercado bursátil desarrollado, estimulan la creación de grupos financieros que operan simultáneamente un banco comercial y una sociedad financiera con vasos comunicantes adecuados.

En el caso de Cuba, cuatro años antes de promulgarse el Decreto Ley 173 se fundó el "Grupo Nueva Banca" (con participación estatal mayoritaria) que en la actualidad incluye tres bancos, una sociedad financiera, una compañía fiduciaria y la central de casas de cambio, además de tener acciones en proporción significativa en una corporación financiera del exterior y una sociedad mercantil cubana. Éste es precisamente el modelo de integración financiera global que está generalizándose en el resto de América Latina. Sus ventajas aparentes consisten en la flexibilidad técnica y operativa que aportan a la intermediación financiera, usualmente asociada a la diversificación de servicios en el nivel microeconómico. En tal sentido, es válido afirmar que la modernización financiera está asentándose en Cuba sin necesidad de una infraestructura previa del tipo capitalista.

Llama la atención, por otra parte, que casi la totalidad de los bancos cubanos opera al amparo de una "licencia general" otorgada por el Banco Central conforme al Decreto Ley No. 173, que corresponde a lo que genéricamente se conoce como banca universal o múltiple, lo cual implicaría en un país con economía de mercado una promoción de la competencia. La explicación parece ser que, dentro de la universalidad, los seis bancos incluidos en esta categoría se orientan en la práctica a la especialización. Así, por ejemplo, el Banco Popular de Ahorro con el mayor número de depositantes y 16 años de experiencia se especializa en créditos a las familias y la pequeña y mediana empresa (incluyendo cooperativas agrícolas y campesinos independientes), mientras que en el otro extremo el Banco Internacional de Comercio (del Grupo Nueva Banca), creado en 1993, se dedica casi exclusivamente a atender las necesidades de depósito y crédito en moneda extranjera de empresas estatales y mixtas.

Un caso particular se da con el Banco Nacional de Cuba, que al cesar como banco emisor y tras haber cedido previamente su actividad de banca comercial al Banco Popular de Ahorro (1984) y al Banco de Crédito y Comercio (1997), se reorganizó en 1998 para atender principalmente el manejo de la deuda pública externa y otras transacciones foráneas. Dentro de esta esfera restringida no recibe depósitos ni otorga créditos. Por las razones ya explicadas en lo relativo a la renegociación de la deuda, el Banco Nacional tiene a su cargo una tarea de gran envergadura.

Otro rasgo común de los seis bancos comerciales cubanos es que la licencia general que les fue otorgada (o renovada, si ya estaban operando) les permite recibir depósitos y conceder préstamos denominados indistintamente en moneda nacional o divisas. Si bien esto ha ampliado la escala competitiva, en virtud del rápido aumento de los activos y pasivos bancarios en moneda convertible, se trataría en todo caso de una "competencia leal", pues además existe una coordinación informal entre el Banco Popular, el Banco de Crédito y Comercio y el Grupo Nueva Banca. El Banco Central de Cuba se abstiene de intervenir.

Finalmente, valga comentar la importancia que tienen en Cuba las oficinas de representación de bancos y corporaciones financieras del extranjero, cuyo número se duplicó en los últimos cinco años. Además de dedicarse a la observación y evaluación de los acontecimientos económicos y financieros del país, estas oficinas han desempeñado la función de promotoras de las relaciones de corresponsalía, créditos recíprocos a corto plazo y proyectos de inversión de la banca cubana con el exterior. En cierto modo, varias de estas representaciones alientan la expectativa de que sus casas matrices puedan eventualmente participar en el capital de los bancos cubanos constituidos como sociedades anónimas (cinco) o realizar proyectos de inversión conjuntos si hubiere insuficiencia de recursos propios en dichos bancos, que no es el caso actualmente, como se explica más adelante.

#### **b) Entidades financieras no bancarias**

Las 11 sociedades financieras existentes, que podrían ser 13 a fines de 1999, operan al amparo de "licencias específicas" otorgadas por el Banco Central de Cuba, en las cuales se definen las actividades que pueden realizar. Tres de esas sociedades (incluyendo aquí la dedicada a las casas de cambio) fueron establecidas entre 1994 y 1996 y forman parte del Grupo Nueva Banca; las ocho restantes son de muy reciente creación y en su mayoría apenas completan un año de operaciones. Todas estas entidades financieras están organizadas como sociedades anónimas.

Por la naturaleza especializada de sus actividades, merecen comentario aparte las entidades denominadas Casas de Cambio (CADECA) y Compañía Fiduciaria. La primera no realiza propiamente actividades de intermediación financiera; se limita a la compra de divisas y su conversión en pesos, a la venta de pesos convertibles y los servicios conexos de pago en efectivo de tarjetas de crédito e intercambio de divisas y pesos convertibles. Quizás a raíz de que esta sociedad fuera establecida en 1994, y en ausencia de una legislación cambiaria específica, se la asimiló a las instituciones financieras no bancarias contempladas en el Decreto Ley No. 173 promulgado en mayo de 1997. Se trata de una entidad importante dado que centraliza la captación de divisas en el mercado; por ejemplo, en 1998 operó con 88 agencias en el territorio nacional y atendió 7.2 millones de clientes.

La Compañía Fiduciaria tampoco efectúa operaciones de intermediación financiera, sino que se especializa en administrar fideicomisos y encargos financieros por cuenta de terceros. El hecho de que forme parte del Grupo Nueva Banca posiblemente explica esta especialización, que además tiene su base legal en la autorización genérica a las instituciones financieras (bancarias y no bancarias) contenida en el citado Decreto Ley No. 173. La Compañía Fiduciaria reporta que en 1998 administró contratos con un valor equivalente a 355 millones de dólares, de cuyo monto 53% correspondió a patrimonios en fideicomiso.

Las sociedades financieras restantes tienen licencia específica muy amplia para llevar a cabo operaciones de comercio exterior, participar en inversiones empresariales, otorgar créditos de corto plazo y desarrollar servicios financieros auxiliares como arrendamiento financiero, factoraje, cobertura de riesgos cambiarios y descuento de efectos comerciales. En la práctica, la mayoría de dichas entidades opera en campos especializados de la organización empresarial de los sectores productivos y de comercio exterior. La Financiera Nacional, creada en 1995 y perteneciente al Grupo Nueva Banca, sería una excepción, en el sentido de que ha diversificado sus actividades de intermediación y servicios conexos en una amplia gama de empresas, nacionales y extranjeras, que tienen vínculos financieros con el mencionado Grupo.

Finalmente, un tanto al margen de las entidades financieras no bancarias operan en Cuba dos empresas de seguros: la Empresa de Seguros Nacionales, en coordinación con el Banco Popular de Ahorro (cuyas sucursales actúan como agentes aseguradores), y la Empresa de Seguros Internacionales de Cuba, S.A., que se dedica primordialmente a cubrir riesgos vinculados al comercio exterior.

### **c) Mercado de capitales**

Las autoridades cubanas consideran como la última fase de la reforma financiera la eventual creación de entidades intermediarias de crédito extrabancario, como las bolsas de valores. Se aduce que la reestructuración de la banca central, la banca comercial y el conjunto financiero no bancario es muy reciente y necesita consolidarse antes de que pueda emprenderse esa última fase. Ésa ha sido, debe recordarse, la actitud prudente en los países latinoamericanos de dimensión económica comparable a la de Cuba, pese a la preexistencia por muchos años de una estructura financiera bien consolidada y de "condiciones objetivas" para la libre intermediación extrabancaria.

En el caso de Cuba esas condiciones se están desarrollando con lentitud a partir de las reformas fiscales de 1993 y la más reciente reforma financiera. Así, por ejemplo, el financiamiento del déficit presupuestario todavía no ha recurrido a la emisión de letras o bonos de Tesorería transferibles entre el sector privado no bancario; esta transferibilidad ha sido, casi invariablemente, la base de sustentación inicial de las bolsas de valores de más reciente creación en América Latina. Además, por razones obvias, no existen acciones empresariales de propiedad privada transables en el mercado, y los documentos comerciales de corto plazo, si en realidad existen, encuentran un camino más conveniente por la vía del crédito bancario o el descuento en las financieras no bancarias.

En el ámbito de la gradualidad requerida para llegar al establecimiento de un mercado de capitales se inscriben dos decisiones de las autoridades cubanas tomadas en 1998: la adquisición por el Banco Popular de Ahorro de 3 000 millones de pesos en títulos de la deuda pública y la autorización del Banco Central a los bancos para emitir certificados de depósito en pesos convertibles a plazos de seis meses a tres años, que son negociables en el mercado. Estos son dos ejemplos de la variedad de instrumentos bursátiles que, en su momento, podrían alentar la creación de una bolsa de valores.

## 2. La intermediación financiera

Se realizó un ejercicio en algún grado hipotético con cifras parciales sobre lo que podría ser un panorama global de la intermediación financiera que desarrolla actualmente el sistema bancario cubano (véase el cuadro 4).

En los análisis monetarios anteriores a 1997 las variables de la creación de liquidez tuvieron que circunscribirse a la emisión de numerario del Banco Nacional de Cuba (ahora Banco Central) y los volúmenes de los depósitos de ahorro "ordinario" en el Banco Popular. En las condiciones actuales es posible ampliar el espectro analítico consolidando las cuentas de depósito y crédito del mismo Banco Popular, el nuevo (1997) Banco de Crédito y Comercio y los tres bancos comerciales del Grupo Nueva Banca (Internacional de Comercio, Metropolitano y de Inversiones). Se estima que, en conjunto, representan no menos del 90% de la creación de medios de pago en Cuba, exceptuando el numerario.

Por el lado de la captación de recursos monetarios se separan los expresados en moneda nacional y en moneda extranjera, teniendo en cuenta que los balances de los primeros dos bancos citados se publican en pesos y el balance consolidado de los otros tres en dólares. Ahora bien, ello no implica necesariamente que los depósitos estén constituidos en dichas monedas y sean retirables en esa denominación. Se han incluido en la captación los depósitos de entidades financieras porque corresponden predominantemente a la monetización de las reservas de caja de las instituciones no bancarias, que éstas pueden utilizar para otorgar créditos a empresas y particulares.

En cuanto a las colocaciones, sólo se incluyen esta última categoría y el crédito al gobierno. En los balances que contienen los datos básicos figuran importantes sumas de préstamos y adelantos a otros bancos y entidades financieras, pero no representan una contrapartida genuina de la liquidez, por presumirse que llenan insuficiencias de caja de las mismas instituciones que reciben financiamiento de los bancos. Por otra parte, aunque no es lo usual, en el balance de la intermediación financiera se presentan por separado los saldos de encaje bancario y la suma neta de los otros activos de los bancos.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Todas las precisiones anteriores tienen por objeto ilustrar la forma en que el balance de la intermediación financiera en Cuba se aproxima, hasta donde es posible, al análisis convencional de la liquidez en la economía de mercado.

Cuadro 4

CUBA: BALANCE DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA (1997-1998) *a/*

(Miles de millones de pesos)

	Diciembre 1997	Diciembre 1998	Variación Porcentual
<b>Captación</b>			
1. Depósitos a la vista y en cuenta corriente			
Expresados en moneda nacional	14.937	15.162	1.5
Expresados en moneda extranjera <i>b/</i>	179	196	9.5
Subtotal	15.116	15.358	1.6
2. Depósitos a plazo <i>c/</i>			
Expresados en moneda nacional	122	426	249.2
Expresados en moneda extranjera <i>b/</i>	18	30	66.7
Subtotal	140	456	125.7
3. Depósitos en entidades financieras			
Expresados en moneda nacional	n.d.	1.290	
Expresados en moneda extranjera <i>b/</i>	29	92	217.2
Subtotal	29	1.382	376.5
Total de captación	15.285	17.196	12.5
<b>Colocación</b>			
4. Crédito a empresas y particulares			
Expresado en moneda nacional	4.513	5.514	22.2
Expresado en moneda extranjera <i>b/</i>	110	164	49.1
Subtotal	4.623	5.678	22.8
5. Crédito al gobierno central (en pesos)	---	3.000	
Total de colocación	4.623	8.678	87.7
6. Encaje bancario (en pesos)	---	1.386	
7. Otros activos (neto)	10.662	7.132	-33.1
Suma igual a captación	15.285	17.196	12.5

Fuente: estimaciones de la CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

*a/* Incluye Banco de Crédito y Comercio, Banco Popular de Ahorro y Grupo Nueva Banca.*b/* Al tipo de cambio oficial.*c/* Depósitos a tres meses y más.

Los resultados más relevantes de este análisis se resumen así: 1) la liquidez monetaria en Cuba es considerablemente mayor a lo que se pensaba, y llega a representar en 1998 el 65.8% del PIB nominal; 2) sin embargo, sólo la mitad (50.5%) se moviliza activamente en el otorgamiento de crédito a las empresas, los particulares, el gobierno central y las entidades financieras no bancarias; 3) el excedente, llamado usualmente "sobrelíquidez", corresponde a la retención por los bancos de activos que en su mayor parte (casi 60% de la captación total) consisten en préstamos interbancarios, saldos de corresponsalía en el exterior y reservas de caja, y 4) sin que ello refleje una tendencia, entre 1997 y 1998 las colocaciones del sistema bancario aumentaron siete veces más rápidamente que el incremento en la captación, mientras que el saldo neto de "otros activos" disminuyó en una tercera parte.

Estos resultados deben tomarse con la cautela que requiere toda aproximación basada en información incompleta o insuficientemente explícita. Por una parte, no se dispuso de una clasificación uniforme de las cuentas de balance, y por la otra, no fue posible determinar si la valuación en pesos cubanos de los depósitos y créditos expresados en divisas es enteramente correcta. Sin embargo, estos resultados expresan en líneas generales una realidad existente, que sin duda las autoridades monetarias de Cuba podrán examinar con más profundidad y refinamiento, por ejemplo, en la selección de criterios para la eventual unificación de los mercados cambiarios.

En el aspecto aparentemente crítico del limitado uso de la liquidez en la actividad económica, el análisis más profundo debería indagar si existe o no una represión de la demanda de crédito, si el coeficiente de disponibilidades inmediatas del sistema bancario con relación a sus activos (29% en 1998) no es excesivo y oneroso, y si las cuentas interbancarias no podrían reducirse mediante compensación multilateral dado el peso que tienen en los activos (43%) y en los pasivos (15%) del sistema bancario.

### **3. Instrumentos de regulación**

Así como la integración del sistema financiero cubano es muy reciente, incipiente es también la aplicación de instrumentos para regular la creación de liquidez. El Banco Central informa que en 1998 se pusieron en vigor por primera vez los requisitos de encaje bancario, y se revisaron los niveles de las tasas de interés activas a fin de inducir el destino del crédito. En forma indirecta, la estabilización del tipo de cambio paralelo del dólar habría obedecido al papel regulador de las casas de cambio.

El encaje bancario efectivo a fines de 1998 fue del 9% sobre los depósitos en el Banco Popular de Ahorro y del 8.5% sobre los constituidos en el Banco de Crédito y Comercio; en ambos casos, el encaje consiste en depósitos de estas entidades en el Banco Central. No se registran depósitos de encaje en el balance consolidado del Grupo Nueva Banca. En realidad, el informe del Banco Central no detalla los alcances y modalidades de su política de encaje; se limita a señalar que se continúan las medidas iniciadas en años anteriores para restringir el aumento de la "masa monetaria".

La revisión de las tasas de interés para operaciones activas en moneda nacional consistió en fijarlas de acuerdo con el usuario del crédito y su destino. En los préstamos a personas naturales rigen tasas de 8% anual con destino al consumo y 9% anual si se trata de inversiones; esta última se aplica también a la nueva categoría de préstamos a trabajadores del sector estatal y jubilados, sin especificación del destino. Las operaciones de crédito en moneda nacional a empresas están sujetas a tasas de interés que varían entre 3% y 9% anual, dependiendo del destino y los términos de contratación. Por otro lado, las tasas para el financiamiento en divisas se fijan libremente entre las partes, tomando como referencia las del mercado internacional.

Respecto de las tasas de interés pasivas, el nuevo Comité de Política Monetaria del Banco Central tiene la facultad de fijar semanalmente límites máximos, que son válidos para los depósitos en moneda nacional y en divisas. A fines de 1998 regía un límite máximo de 3% anual en depósitos a la vista en cualquier moneda y una banda de 4% a 7% anual en depósitos a plazo

de un mes a tres años, y la tasa efectivamente aplicable era proporcional al plazo convenido. Si se tomaran como base el índice oficial de precios al consumidor o el deflactor del PIB, entonces en 1998 no se registraron tasas de interés reales negativas de los activos financieros constituidos en los bancos, como ocurría en años anteriores, y la remuneración real de los ahorros a plazo tiende a volverse atractiva, cualquiera que sea la moneda de dichos activos.

Finalmente, se debe resaltar que el control monetario en Cuba dispone de un apoyo altamente profesional en las tareas de supervisión bancaria, que se han venido perfeccionando durante varios años gracias a que se incorporan las normas internacionales del Comité de Basilea. El Superintendente del Banco Central propone al Consejo de Dirección de éste los acuerdos que contienen las regulaciones de supervisión aplicables a las instituciones financieras. Desde mayo de 1998 comenzaron a emitirse acuerdos y resoluciones sobre regulaciones prudenciales, disposiciones para la prevención del movimiento de capitales ilícitos y la creación de la central de información de riesgos. Entre las regulaciones prudenciales revisten particular importancia las relacionadas con el capital mínimo de las entidades financieras para iniciar operaciones, la constitución de reservas contingentes, la concentración de riesgos, la calificación de activos crediticios con fines de previsión y la adecuación de capital de las entidades supervisadas. Como es sabido, la regulación prudencial descansa en la premisa de que la existencia de un sistema financiero saludable es la mejor garantía para el cumplimiento eficaz de las directrices de la política monetaria.

Con todo, apenas se inicia la remodelación del sistema financiero cubano y su homologación a las prácticas occidentales en las que ha quedado inserto el comercio exterior del país. En parte, la exigencia de una nueva estructura financiera nace de la proliferación de actividades privadas y de la autonomía concedida a muchas empresas estatales. Así, la asignación del crédito seguirá regulada por las grandes prelacións nacionales, pero habrá de estar ligada a criterios de recuperabilidad, confiabilidad y eficiencia en los resultados de las empresas prestatarias. Poco a poco, la banca comercial transferirá recursos atendiendo al récord histórico de los acreditados, la solidez de sus balances y los resultados de los estados de pérdidas y ganancias. El progreso en estas materias no sólo depende de la reorganización de la banca y de la capacidad de sus funcionarios, sino también —y aquí reside el escollo principal— de la modernización de los registros y hábitos administrativos de las empresas usuarias del crédito.

La intermediación financiera habrá de cobrar relevancia en el financiamiento operativo de las empresas. También conviene que gradualmente desarrolle tareas de apoyo a la formación de capital. Ambos aspectos son esenciales al propósito de descargar al presupuesto de funciones exclusivas en el financiamiento del sector productivo nacional. Desde luego, los recursos fiscales podrán seguir siendo fuente importante, más no única, de los montos destinados a la inversión. La intermediación financiera podría jugar un papel creciente en esta materia, así como en reducir la liquidez excedente y servir de apuntalamiento a la autonomía financiera concedida o por conceder a múltiples empresas conforme al programa de perfeccionamiento empresarial.

Sería largo de enumerar el conjunto de funciones que la transformación institucional cubana podría contemplar en el nuevo sistema financiero. Baste señalar algunas. En primer término poco a poco conviene ofrecer servicios bancarios al sector empresarial liberalizado a fin de facilitar el desarrollo de la "economía emergente"; en segundo lugar, el floreciente sector exportador requerirá de servicios financieros complejos y modernos que apoyen la competitividad externa;



por último, la creación de la Banca Central, la banca universal de carácter comercial, así como de otras instituciones financieras, anuncia la transición de los controles cuantitativos directos por controles de orden indirecto (encajes bancarios, tasas de interés, oferta monetaria), más acordes con la evolución de la economía cubana en este decenio.

## IV. RELACIONES ECONÓMICAS EXTERNAS

### A. CARACTERIZACIÓN DE LA CRISIS

En 1989 la economía cubana acarrea tendencias al estancamiento. El derrumbe de las economías socialistas actuó como catalizador de un proceso de reestructuración inevitable, dado el doble agotamiento del modelo de desarrollo por causas externas e internas. La desarticulación de la red comercial del CAME obligó a buscar otros mercados para las exportaciones cubanas: si en 1989, 80% del intercambio total se efectuaba con los países socialistas, hacia 1994 esta cifra se redujo a 12% (alrededor del 10% con la Federación Rusa).<sup>1</sup> Esta reorientación del comercio significó un deterioro de más del 45% en la relación de los términos del intercambio entre 1990 y 1993.

Esta merma en los ingresos en divisas y la interrupción del financiamiento blando —de aproximadamente 700 millones de rublos anuales— fueron de enorme gravedad para el funcionamiento de la economía cubana: al no poderse adquirir la misma cantidad de insumos importados, se derrumbó incluso la producción exportable. En ello también influyeron la desorganización de los viejos canales de comercialización y la sustitución pausada de nuevos mercados. Entre 1989 y 1993 el volumen exportado disminuyó 52%, lo que significó una caída de 74% en el poder de compra de las exportaciones.

A diferencia del ajuste de comienzos de los años sesenta, la ausencia casi total de financiamiento externo (influida por el embargo estadounidense y por la moratoria de pagos al Club de París) ha creado enormes obstáculos a la compensación de los efectos contraccionistas de la crisis y tornado lenta la transformación estructural de la producción.

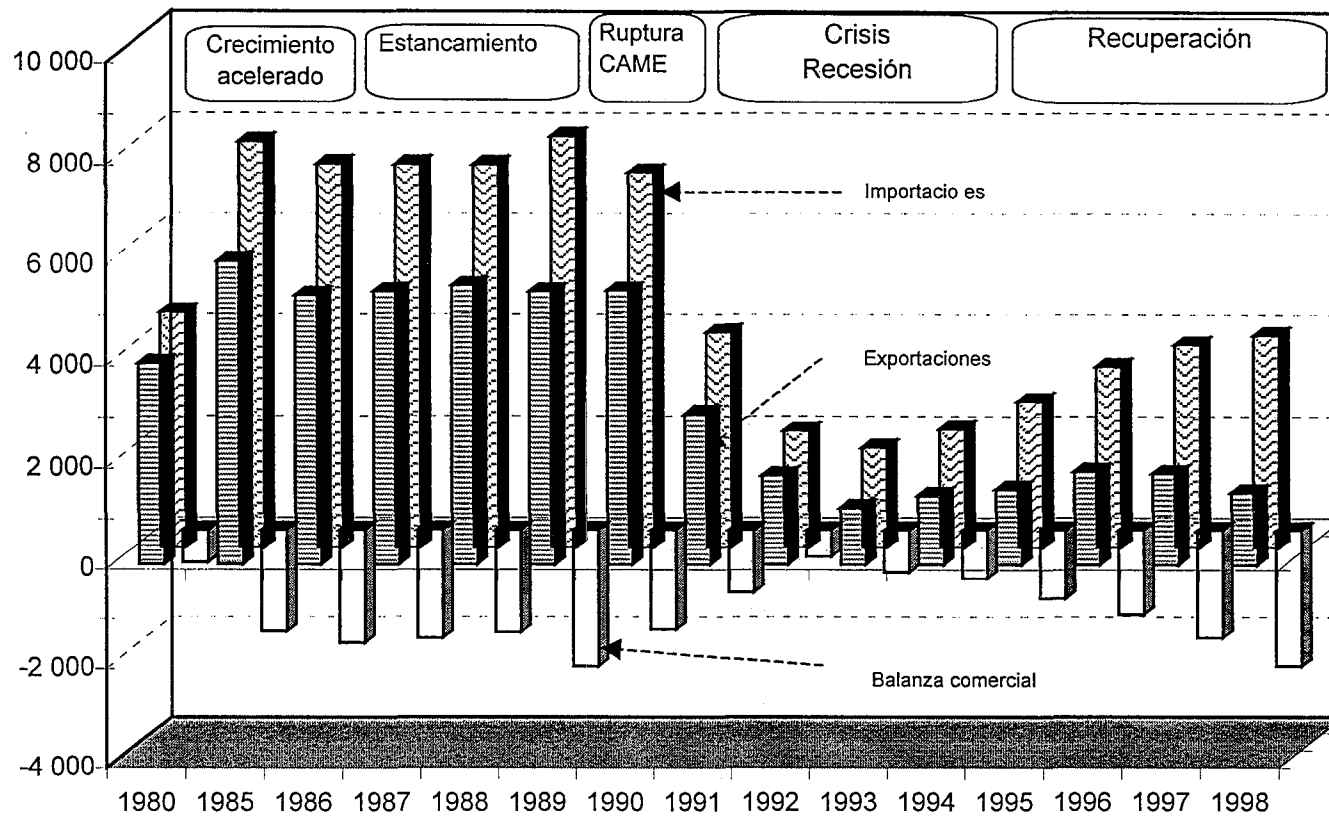
Aunque los efectos de la pérdida de ingresos sobre la producción no se reflejaron plenamente hasta 1991, en los años subsiguientes la disminución del valor unitario de las exportaciones y la desaparición del financiamiento externo provocaron el colapso del volumen de las importaciones, que sumó casi 70% entre 1989 y 1992. En el período 1989-1993 las compras externas de bienes declinaron anualmente a una tasa media del 29%. En algunos casos, las reducciones fueron espectaculares: maquinaria y material de transporte (44%), aceites y mantecas de origen animal y vegetal (30%) y combustibles y lubricantes (28%).

De hecho, las importaciones de bienes y servicios disminuyeron más que las exportaciones: 3 315 millones de dólares entre 1990 y 1991, y 2 363 millones de dólares entre 1991 y 1993, frente a decrementos de 2 377 y 1 595 millones de dólares de las ventas externas. Ello redujo recesivamente el saldo en la cuenta comercial, de 2 545 millones de dólares en 1990 a 372 millones en 1993.

---

<sup>1</sup> Si las cifras de importación de los países socialistas no se redujeron más se debe a la dependencia de insumos, repuestos y otros bienes asociados al uso de tecnologías de ese origen.

Gráfico 1. Cuba: comercio exterior de bienes  
(Millones de dólares)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y estimaciones propias.

La merma más importante ocurrió en el valor de las exportaciones de azúcar, que disminuyó cerca de 83% entre 1990 y 1993 y representó más del 50% de la pérdida total de los ingresos externos. Asimismo, debe subrayarse que entre 1990 y 1992 la cantidad de azúcar exportada se redujo sólo 15%, mientras que su valor se desplomó casi 72%, reflejando el fuerte deterioro de las cotizaciones internacionales. En una segunda fase, el efecto acumulado de la falta de insumos importados en el sector azucarero determinó (1993) que el volumen colocado en el exterior fuera 40% inferior al del año precedente.

El efecto sobre el PIB fue intenso: estimaciones oficiales registran decrementos de 9.5%, 9.9% y 13.6% durante 1991, 1992 y 1993, respectivamente. Sin embargo, debe recordarse que al utilizar la paridad oficial y reflejar el ajuste de la relación de términos del intercambio de bienes y servicios, estas cifras sobrestiman la merma en la generación de valor agregado directo que, en total, probablemente no excedió de 20%, conforme a las cifras oficiales.<sup>2</sup>

A continuación se aborda el impacto de la política de emergencia sobre el sector externo; en particular, se analizan el racionamiento de divisas y los insumos energéticos, la restricción externa, la dolarización de la economía y las políticas cambiaria y arancelaria. Seguidamente se discute la problemática de la deuda externa y se profundiza en los temas de estabilización, transacciones externas, balanza de pagos y relación de precios de intercambio. Luego se aborda el proceso de reconstrucción del sector externo, con especial referencia al fomento de las exportaciones, a los esquemas de transición e inserción en los mercados internacionales, a las remesas familiares, a la inversión extranjera directa, a los nuevos mercados, el embargo y las negociaciones. Más adelante se discute la política de abasto y sustitución de importaciones, otras políticas de financiamiento externo. Por último, se esbozan algunas ideas preliminares sobre una posible estrategia con miras a aliviar el estrangulamiento del sector externo.

## B. LA POLÍTICA DE EMERGENCIA Y SUS RESULTADOS

Como ya se mencionó, el colapso de las relaciones económicas de Cuba con los países integrantes del extinto CAME tuvo una repercusión mayor a la experimentada durante las crisis de los años treinta. Se estima que en el período 1929-1933 el producto cayó en cerca de una tercera parte mientras que el intercambio comercial de bienes declinó alrededor del 75%; aunque en el período 1989-1993 estos indicadores muestran un deterioro similar, habría que tener en cuenta la repercusión de la actual reinserción internacional de la isla. Contrario a lo que habría sucedido en un programa de estabilización convencional en una economía de mercado —en la que el precio relativo de los bienes comerciables habría aumentado induciendo una reorientación de la producción, con dislocaciones en la estructura productiva, el empleo y la distribución del ingreso—,<sup>3</sup> la política del gobierno cubano consistió en alargar los plazos de ajuste a fin de salvaguardar la equidad,

---

<sup>2</sup> Según se indicó, las exportaciones representaban alrededor de 30% del PIB y los ingresos correspondientes superaron en algo más de 50% a los que se habrían obtenido con los precios del mercado mundial. Hay aquí un subsidio externo implícito que no corresponde a la generación interna de valor agregado.

<sup>3</sup> La experiencia latinoamericana es muy rica en este sentido.

manteniendo la paridad cambiaria y racionando las divisas disponibles. El costo de estas medidas desalentó la producción de bienes comerciables permitiendo que el efecto desfavorable sobre las exportaciones se propagase de otra manera a la producción de bienes de consumo interno y que surgiese el mercado paralelo de divisas, es decir, que se profundizara la dualidad de la estructura económica y de los mercados.

El alto contenido importado de la producción y las rigideces de la gestión empresarial configuran un cuadro de baja competitividad, amplificando las desventajas cubanas para insertarse en el nuevo y desconocido escenario internacional. La escasez de divisas provocó la disminución de la actividad económica e indujo un círculo vicioso: la falta de insumos foráneos limitó la producción tanto de bienes exportables como de aquellos que sustitúan importaciones, acentuando la propia escasez de divisas.

### 1. Racionamiento de divisas e insumos energéticos

Al desaparecer el financiamiento blando del CAME y permanecer cerrados los mercados occidentales de capital, el déficit del comercio tuvo que reducirse de 2 615 millones de dólares (1989) a poco más de 300 millones (1994). Dada la enorme escasez de divisas, el Ministerio de Economía y Planificación optó por asignarlas directamente. A la fecha, se establecen presupuestos que controlan el flujo de caja en divisas de cada entidad, y los recursos aportados por los generadores netos son transferidos a usuarios netos.

En el caso del sector productivo, sólo los fabricantes de bienes y servicios comerciables disponen de asignaciones de divisas. Este mecanismo de asignación constituye una mejora significativa sobre el método anterior en el que todos los productores recibían divisas, según lo demandaran los balances materiales. Antes, las consideraciones de calidad y precio ejercían débiles presiones sobre las decisiones de producción, mientras que hoy día la necesidad de optimizar el uso de monedas convertibles les fija *de facto* un valor sombra que refleja su escasez relativa.

Las prioridades de la planificación se asignaron a las importaciones de alimentos, combustibles e insumos para la fabricación de artículos exportables, en detrimento sobre todo de las de maquinaria y equipo. Ello significó la paralización de muchas actividades y una disminución acumulada de 20 puntos porcentuales en la inversión con respecto al producto, cuyos efectos sobre la eficiencia productiva habrán de apreciarse con mayor fuerza cuando se profundice la reactivación económica y se aumenten los coeficientes de ocupación de la capacidad instalada.

La escasez de divisas determinó que la disponibilidad de petróleo durante 1992 y 1993 se contrajera a la mitad de la observada en 1989. Como resultado, tuvo que disminuir la intensidad energética del producto, y ello incidió de manera significativa en la generación de energía eléctrica (declinó 26.8% durante el período 1990-1993) y en la producción de cemento (decreció 72.1% durante el mismo lapso).<sup>4</sup> Tal efecto se puede apreciar también en el descenso desfasado de la producción de azúcar, viandas, hortalizas y cítricos en 1993 y 1994.

---

<sup>4</sup> El sistema de racionamiento que protegía el consumo de las mayorías explica que el descenso en la producción de cemento sea mayor que el registrado en la generación de electricidad.

En general, durante el período 1989-1993 la escasa disponibilidad de insumos importados afectó severamente la producción tanto para el mercado interno como para el externo. En consecuencia, se redujeron los volúmenes exportables, empeorando la situación, de modo que el de azúcar mermó 49%, el de níquel 42%, el de las mieles finales 73% y el de bebidas alcohólicas 61%.

El abasto de petróleo se elevó a partir de 1994, y su crecimiento acumulado de más de 25% entre 1993 y 1998 se debe principalmente al hecho de que se logró triplicar la extracción nacional. Recientemente, se aprecia también una relativa recuperación del volumen exportado de azúcar cruda y un sensible incremento en níquel.

## **2. Restricción externa, dolarización de la economía y política cambiaria**

Gran número de los mecanismos de ajuste de la balanza de pagos se centraron en la restricción de la oferta de bienes destinados al consumo interno. Desde luego, la monetización del déficit fiscal, el congelamiento de precios y la escasez de bienes acentuaron la brecha de la demanda insatisfecha. En un primer momento, ante la ausencia de mercancías, la disponibilidad de circulante se tradujo en un acrecentamiento de los depósitos en el sistema bancario y buscó refugio en dólares adquiridos en el mercado negro. La escasez de divisas, el exceso de liquidez y la incertidumbre hizo que el tipo de cambio extraoficial pasara de 7 pesos por dólar a fines de 1990 a 130 a mediados de 1994. Sin embargo, mientras se acentuaba la recesión comenzaron a aumentar las remesas del exterior, constituyendo un importante ingreso de divisas que tendieron a moderarla. Con todo, los fondos se atesoraron en los hogares ante la escasez de bienes y la imposibilidad de canalizar los recursos convertibles al sistema bancario.

A fin de contrarrestar esas tendencias, el gobierno instrumentó diversas medidas de naturaleza legal y monetaria para facilitar la circulación del dólar y su utilización como medio de pago. La captación resultante de moneda convertible permitió la socialización de su uso y alivió, en alguna medida, la escasez de divisas. Como resultado de las medidas de saneamiento de las finanzas internas, el tipo de cambio paralelo registra una tendencia decreciente desde 1995 y se cotiza en el bienio 1998-1999 en alrededor de 20-22 pesos por dólar.

El proceso de apertura externa requirió modificar varios aspectos de la conducción económica; fueron desplazados algunos mecanismos del sistema de planificación centralizada por la creación de un sector descentralizado y constituido por empresas y actividades que operan en dólares. Esas medidas permitieron la fluctuación del precio de los bienes comerciables sin alterar el tipo de cambio oficial e indujeron su crecimiento; sin embargo, ello incorporó elementos de dualidad en la economía, el empleo y, por lo tanto, en la distribución del ingreso (González, 1995c).

i) Por un lado, existe un sector que produce bienes y servicios destinados al mercado interno, funciona en pesos cubanos y sigue controlado por mecanismos de planeación central, por ejemplo, la agricultura, incluyendo el sector azucarero y los servicios de educación y salud. Las empresas del sector tradicional venden a precios regulados, reciben un tratamiento fiscal y arancelario con frecuencia preferencial y adquieren buena parte de sus insumos con subsidios, a fin de cubrir los déficit que surgen de vender a precios también subvencionados.

ii) Por otro, se consolida un sector orientado hacia el exterior (parte de la segunda economía) que opera en divisas. Tiene libertad de adquirir insumos en esa moneda —excepto la fuerza de trabajo— y vende productos que han de satisfacer estándares internacionales de calidad y precio. Así se acota la derrama de divisas a la población, se concentra el recurso escaso en las prelações gubernamentales y posiblemente se atempera el deterioro de la distribución del ingreso. En esta esfera se incluyen el turismo y la producción de bienes destinados al mercado externo. Hay además esfuerzos de sustitución de importaciones y de abasto al mercado interno.

Hasta ahora, las empresas conectadas al circuito de divisas tienen un mecanismo especializado en fortalecer las exportaciones y la captación de las mismas. Poco a poco se las utiliza también con el propósito de transformar el *modus operandi* de la economía. Sin embargo, las conexiones entre ambas esferas son todavía débiles, tanto desde el punto de vista de la producción como de la cultura gerencial. El productor de bienes comerciables opera en mercados internacionales o internos y no tiene obligación de adquirir los insumos en el mercado doméstico, excepto algunos productos estratégicos como el combustible. No obstante, en algunos casos ayuda a productores nacionales a lograr estándares internacionales de calidad y precio; en la medida en que las empresas del sector protegido están dispuestas a efectuar las transformaciones necesarias y optan por producir para el mercado de exportación indirecta, pueden operar en divisas. El proceso se fortalece otorgando crédito y ayuda al mejoramiento de la calidad. Se estima que en 1999 el sistema bancario otorgó créditos por más de 1 300 millones de dólares a empresas productivas frente a 1 000 millones el año anterior. Pero aún no se logra sistematizar la sustitución de importaciones por esta vía ni se integra una política industrial suficientemente amplia.

### 3. Política arancelaria

Los aranceles juegan un papel secundario en el comercio exterior cubano, puesto que el Estado conserva el control cuantitativo del grueso de las transacciones: su composición y volumen siguen reflejando decisiones centrales, aun cuando las funciones operativas hayan sido descentralizadas a numerosas empresas. Sin embargo, como se ha pasado de unas 50 empresas estatales de comercio exterior a más de 300, muchas de ellas con capital mixto, las tarifas comienzan a cobrar alguna importancia.

Cuba, como miembro fundador del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y ahora de la OMC, ha implantado gravámenes cada vez más bajos y menos dispersos. Las revisiones arancelarias de 1990, 1992 y 1996 han reducido el nivel promedio del arancel general de 51.5% a 16.9%, y el que se aplica a los países con los que ha celebrado convenios de nación más favorecida de 17.7% a 10.7%.

Pareciera entonces que ni las tarifas, ni las cláusulas de escape del GATT o de la OMC se hayan utilizado para contribuir al ajuste de las cuentas externas durante el período de emergencia. Ello se atribuye sobre todo a la restricción planificada de las adquisiciones foráneas, limitadas por el casi nulo financiamiento externo, con una altísima concentración en la compra de energéticos y alimentos. Sin embargo, ya en la revisión tarifaria de 1996 se implantan criterios que anuncian la ampliación de las funciones de la política arancelaria tradicional y guardan coherencia con las

medidas de liberalización de mercados y de las operaciones de comercio exterior. En efecto, se establecen aranceles elevados a los productos suntuarios, susceptibles de sustitución nacional, no esenciales al consumo de la población. En contraste, se fijan gravámenes bajos a las materias primas y más elevados a los productos terminados, y se liberan de gravámenes las compras de bienes de consumo popular (Consultores Asociados, 1996b). Al propio tiempo se comienza a crear parques industriales en las zonas libres.

Por otra parte, el arancel en Cuba está teniendo una función fiscal relevante, conforme las transacciones externas las realizan empresas descentralizadas, mixtas o extranjeras que operan en el país. Si bien aún tienen poco peso en los ingresos del presupuesto estatal (representan no más del 3% del total), los aportes arancelarios a la recaudación fiscal subieron de 242 millones de pesos en 1993 a 428.3 millones en 1996. En los dos años siguientes muestran una baja (se ubicaron en 361 millones en 1998) por efecto de la rebaja arancelaria y la composición de las importaciones, que se habría sesgado hacia productos con menores gravámenes. Debe tomarse en cuenta que, a partir de 1996, Cuba ha iniciado el cobro de servicios al manejo de mercancías en frontera (tasas de arribo a puerto y servicios aduaneros), con objeto de buscar mejorar el financiamiento de la Aduana General del país. En los años más recientes (1997 y 1998), con la entrada en operaciones de las zonas francas y la adopción de un régimen de franquicias y reintegro de gravámenes, se están adoptando nuevos mecanismos de operación comercial y aduanera cuyos efectos, tanto tributarios como en las actividades económicas y el empleo, se apreciarán en el futuro.

La vinculación de la política arancelaria con la liberación paulatina de mercados llevará a estimular la importación, en particular de persistir un arancel bajo con una tasa de cambio sobrevalorada. En cambio, la promoción interna de encadenamientos industriales eficiente tenderá a ejercer la influencia inversa.

#### **4. Deuda externa**

Desde 1986 se suspendió buena parte de los pagos de intereses y amortización de la deuda externa. En el período de ajuste se cubrieron tanto los créditos de proveedores como los asociados al financiamiento de la producción exportable. A la fecha se han realizado renegociaciones de los empréstitos en monedas convertibles con diversos países como Japón, Italia, Reino Unido, Bélgica, España y Canadá y se iniciaron conversaciones con el Club de París. En 1998 la deuda externa total ascendió a 11 209 millones de dólares, sin considerar los países integrantes del extinto CAME (véase el cuadro 1). Si bien la moratoria implicó un alivio en la balanza de pagos, ello ha entorpecido seriamente los accesos a los mercados foráneos de capitales y obligado a usar financiamientos onerosos de corto plazo, cuyos márgenes reflejan los riesgos percibidos en esos mercados.

Cuba ha tenido un creciente acceso a préstamos intergubernamentales que, junto con los créditos a la exportación con seguro de gobierno, se han constituido en la principal fuente de endeudamiento oficial bilateral. El nuevo Banco Central de Cuba ha reestructurado y conciliado su



endeudamiento externo de manera que estaría logrando disminuir, así sea parcialmente, la necesidad de préstamos bancarios de tipo comercial.<sup>5</sup>

Cuadro 1

CUBA: ESTRUCTURA DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL EN  
MONEDA CONVERTIBLE, 1993-1998

	1993	1996	1997	1998	1998 (millones de dólares)
	Porcentajes				
<u>Deuda externa total a/</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>11 209</u>
Oficial bilateral	46.1	57.7	57.7	55.7	6 248
Préstamos intergubernamentales	0.5	13.2	14.9	14.3	1 601
Créditos de ayuda al desarrollo	1.7	2.1	2.1	2	220
Crédito a la exportación con seguro de Gobierno	43.9	42.4	40.7	39.5	4 426
Oficial unilateral	5.0	5.4	5.1	5.1	575
Proveedores	21.3	11.4	11.5	14.9	1 673
Instituciones financieras	27.4	25.2	25.4	24	2 687
Préstamos y depósitos bancarios	24.5	22.6	22.6	23	2 573
Préstamos bilaterales y de consorcios a mediano y largo plazos	11.7	10.8	11	12.2	1 362
Depósitos a corto plazo	12.9	11.7	11.6	10.8	1 211
Créditos para importaciones corrientes	2.8	2.7	2.8	1.0	113
Otros créditos	0.3	0.3	0.3	0.2	27

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) de Cuba.

a/ Las cifras de endeudamiento en moneda libremente convertible no incluyen las obligaciones del país con la Federación Rusa y los ex miembros del CAME, ni otras deudas en las que hay convenio sobre la paridad de la moneda.

Por país acreedor, la estructura de la deuda externa de Cuba (excluida la que aún mantiene por convenios y con los países ex miembros del CAME) muestra una concentración en Japón y en los países de la Unión Europea.

En 1998, el Banco Nacional de Cuba reprogramó la deuda comercial por unos 750 millones de dólares con 28 empresas japonesas. Los pagos se extienden hasta el año 2017 e incluyen períodos de gracia de hasta 10 años. Con Italia se firmó un acuerdo para la reapertura del seguro de

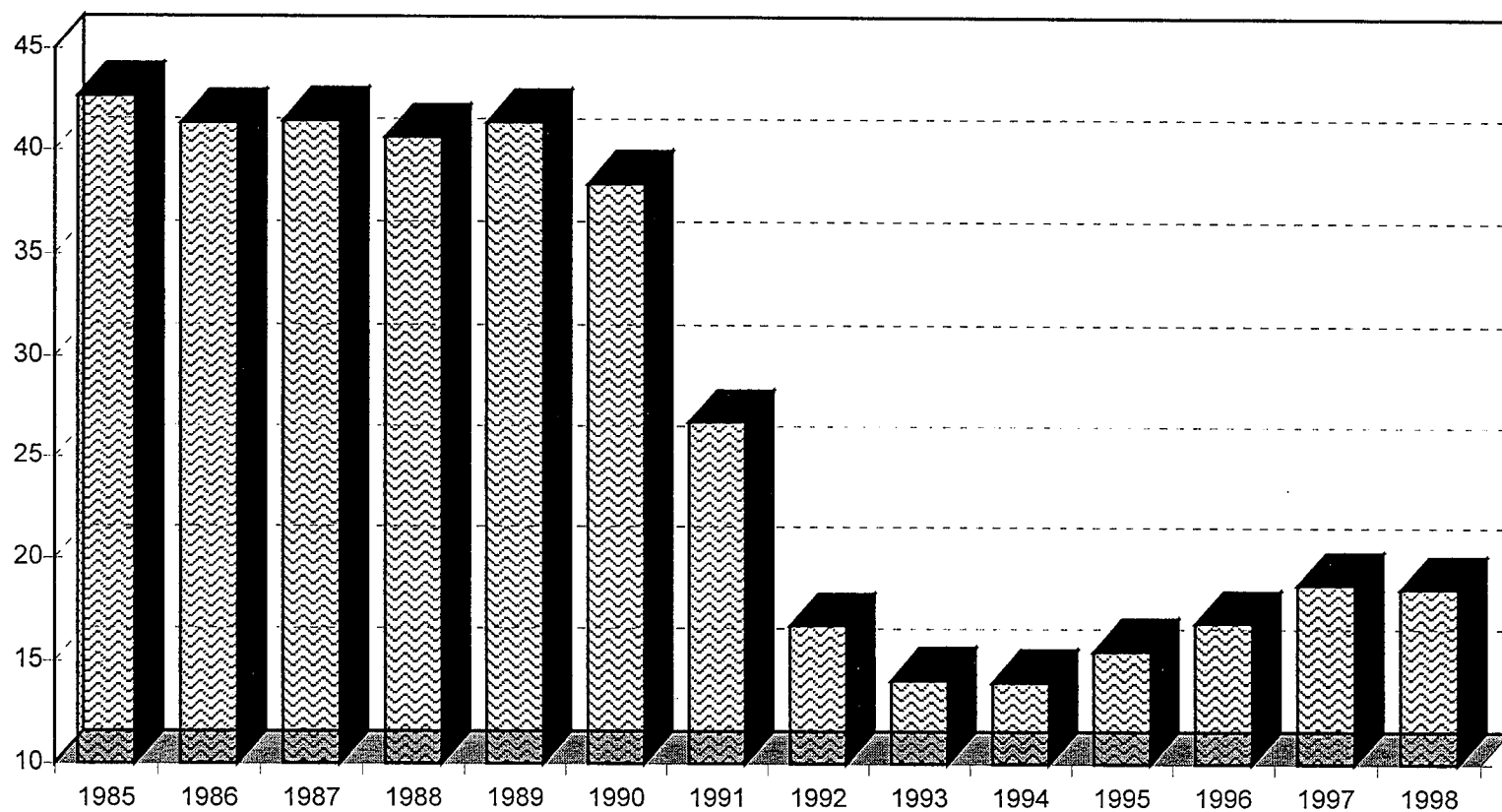
<sup>5</sup> A partir de la creación del Banco Central de Cuba como ente emisor y rector del sistema financiero y monetario, se inició un proceso de conciliación y ajustes contables en la clasificación de la deuda. Como consecuencia, se corrigió el rubro de préstamos intergubernamentales para que refleje adecuadamente los recursos que el país obtiene y que anteriormente se incluían en el rubro más general de créditos de proveedores, cuando en realidad la fuente de esos recursos eran los gobiernos más que las empresas proveedoras.

crédito entre los dos países y un convenio para la renegociación de la deuda cubana de corto plazo, que asciende a 70 millones de dólares. Este país otorgó una nueva línea de crédito por 80 millones de dólares con tratamiento preferente, respaldada por el flujo turístico y con la garantía del gobierno cubano.

Con todo, se ha facilitado el acceso a financiamientos comerciales de mediano plazo (entre dos y cinco años), por lo que, en el período 1997-1999, se han obtenido préstamos por 500 millones de dólares, que se han utilizado en la compra de equipos para la agroindustria azucarera, la construcción de aeropuertos y el desarrollo de las comunicaciones.

En este contexto, y dado que la mayor proporción del intercambio comercial de bienes y servicios e inversiones extranjeras directas también se da con esa parte del mundo, llevó al gobierno a disponer que a partir de julio de 1999 sea obligatorio el uso del euro como moneda de contratación y de pago en las transacciones con los once países miembros de la Unión Monetaria Europea. Asimismo, se dispuso que el pago de las transacciones de productos bursátiles contratados en dólares se haga en euros. Con ello se espera operar en mejores condiciones ante el uso de múltiples tipos de cambio y monedas —como se venía haciendo— a la vez que se persigue reducir el riesgo de operar en dólares dadas las disposiciones del embargo de los Estados Unidos sobre su uso en las transacciones de terceros países con Cuba.

Gráfico 2. Cuba: coeficiente de importaciones respecto del producto interno bruto a/  
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y estimaciones propias.  
a/ Sobre la base de series a precios corrientes.

## 5. Estabilización, transacciones externas y balanza de pagos

Las políticas instrumentadas en respuesta al desplome de los mercados externos y a la falta de financiamiento motivaron la reducción del déficit comercial apuntada antes. Hubo una disminución notable en la proporción de las importaciones respecto del producto (a precios corrientes), de 41% durante 1985-1990 a 16% en 1995, pero en 1998 repuntó a 19%.

En ese sentido, los mecanismos de ajuste han sido eficaces para reducir el desbalance comercial, aunque quedan por resolver aspectos estructurales de primera importancia. La contracción de las importaciones de bienes ha jugado el papel central, ya que los ingresos por exportaciones de mercaderías declinaron en forma dramática hasta 1993 y luego iniciaron un repunte a la fecha incompleto. No podría afirmarse que ya se ha finiquitado el acomodo comercial, por cuanto apenas está en proceso la reconstrucción de los nexos del intercambio con el exterior. Subsisten debilidades estructurales latentes. A título ilustrativo, la recuperación del crecimiento económico del período 1994-1997 elevó considerablemente las compras del exterior (62%) y ensanchó de manera peligrosa el déficit comercial de 308 millones de dólares en 1994 a 746 millones en 1997 ante la elevada elasticidad de las importaciones con respecto al producto. Asimismo, la liberación progresiva de las transacciones externas, junto con la apreciación del tipo de cambio oficial, marca riesgos cuya atención exigirá la modificación de otros parámetros de la política económica.

Los esfuerzos de reconstrucción de mercados se aprecian en el hecho de que el valor unitario de las exportaciones se recuperó algo temprano (en 1993), aun cuando su volumen tardó en hacerlo dos años más debido a los problemas de producción asociados con la falta de insumos importados. El azúcar representa todavía casi el 50% del valor de los bienes exportados y preocupa que los clientes más importantes sólo adquieran azúcar crudo, lo que ha detenido la ampliación de la oferta refinada. El ritmo de recuperación de las exportaciones totales no ha sido tan dinámico como el de las importaciones y en el bienio 1997-1998 las ventas externas decrecen a causa de la persistencia de rigideces ya anotadas. El bajo desempeño del sector azucarero y sus repercusiones sobre la disponibilidad de divisas para financiar el sector productivo interno, demuestran la todavía alta dependencia de la economía cubana con respecto a dicha actividad.

Por otro lado, la balanza de servicios muestra mejoría continua durante casi todo el período 1989-1998. Los ingresos no factoriales más que se cuadruplicaron, en tanto que los pagos netos crecieron, de manera que el saldo de la balanza de servicios se transformó de deficitario (-213 millones de dólares) a superavitario (1 521 millones de dólares). El pago neto de servicios de factores se incrementó 77% como consecuencia tanto de la repatriación de utilidades de las inversiones extranjeras directas como de los intereses del pasivo externo, principalmente de la deuda de corto plazo y a proveedores.<sup>6</sup>

Las transferencias corrientes netas se convirtieron en la principal fuente de financiamiento externo; han crecido de -48 millones de dólares en 1989 a 820 millones en 1998, mientras que el

---

<sup>6</sup> No sólo influyen los altos intereses cubiertos por Cuba, sino también el hecho de desplazarse de los financiamientos blandos del área socialista a los mercados más caros de Occidente.

saldo de la cuenta de capital disminuía de 4 122 millones de dólares a sólo 413 millones en el mismo período. Por su parte, el flujo de inversión extranjera directa aumentó de 54 millones de dólares en 1993 a 207 millones en 1998. A partir de 1992, se ha logrado acceso al crédito, esencialmente de corto plazo; se estima que alcanzó cerca de 900 millones de dólares en 1997, en tanto que las remesas de los cubanos residentes en el exterior sumaron alrededor de 700 millones de dólares en 1998. Con todo, durante los noventa las reservas internacionales se han mantenido en niveles exigüos, lo que ha restringido la capacidad de maniobra de la política económica.

## 6. Evolución de la relación de precios de intercambio de bienes

Hasta fines de los ochenta la relación de precios de intercambio de bienes (RPIB) resultó favorable a Cuba en virtud de las beneficiosas relaciones comerciales establecidas con los países integrantes del CAME. El país vendía sus productos tradicionales de exportación (azúcar y níquel) a cotizaciones superiores a las vigentes en el mercado internacional y compraba bienes esenciales para su funcionamiento productivo como el petróleo a bajos precios.

En cambio, en el período 1990-1992 la RPIB se deterioró de manera significativa como consecuencia principalmente de la declinación de los precios de los principales bienes de exportación (azúcar y níquel). Ante la desaparición de sus mercados preferenciales, en 1992 Cuba tuvo que vender la totalidad de la zafra azucarera en el mercado residual con un descuento. El precio promedio del azúcar exportado descendió así de 51.4 centavos de dólar por kilogramo en 1990 a 21.4 centavos en 1992.<sup>7</sup> De su lado, el deterioro de la cotización internacional del níquel influyó también en una disminución del poder de compra de las exportaciones.

Asimismo, de la totalidad del petróleo que tradicionalmente se adquiría en la extinta Unión Soviética, en 1992 se obtuvo apenas el 30% en la Federación de Rusia mediante un trueque por azúcar. El 70% restante se compró en el mercado internacional a un precio 27% superior al vigente en 1990.

En el trienio 1993-1995 mejoró la RPIB ya que los precios del azúcar y del níquel se incrementaron en tanto que los del petróleo sólo se elevaron en este último año. En 1996 empeoró la RPIB por efecto de una declinación de las cotizaciones internacionales del azúcar y el níquel, y un aumento de los precios del petróleo y los alimentos que Cuba importa.

A diferencia de otros países de la región, el brusco deterioro de los precios de los productos primarios, asociado a la turbulencia financiera internacional, benefició a la economía cubana durante 1997 por lo que mejoró la RPIB. En cambio, en el bienio 1998-1999 se observó un nuevo deterioro de la RPIB asociado a la caída de los precios del azúcar y del níquel, aunque en este último caso a mediados de 1999 comenzaron a repuntar. Las cotizaciones internacionales del petróleo declinaron durante todo el año 1998 y el primer trimestre de 1999 pero en el resto del año subieron significativamente.

---

<sup>7</sup> Conviene destacar que en 1992 cerca del 80% del comercio mundial del azúcar se realizó en mercados preferenciales, a un precio de 21.6 centavos de dólar la libra en los Estados Unidos y de 25.7 centavos en la Comunidad Económica Europea.

En síntesis, las oscilaciones de la RPIB reflejan la vulnerabilidad del sector externo de la economía cubana ante las dificultades actuales de acceso a los mercados y los altibajos de los precios internacionales de los productos básicos. Ello sugeriría la conveniencia de aumentar y diversificar las exportaciones así como de fortalecer el proceso de sustitución de importaciones, sobre todo de alimentos. Se estima que el sensible incremento en la extracción nacional de crudo contribuya a mejorar las condiciones de intercambio en el futuro inmediato.

### C. LA RECONSTRUCCIÓN DEL SECTOR EXTERNO

Al igual que en las economías socialistas de Europa Oriental, el modelo de crecimiento cubano mostró síntomas de agotamiento con anterioridad al colapso de 1989. En parte, ello es atribuible al rezago en la eficiencia productiva de los sistemas de planificación central, al descuido en la diversificación de mercados y productos en el comercio exterior y la reducida autonomía de gestión de las empresas estatales (Easterly y Fischer, 1994). De aquí que Cuba difícilmente pueda tomar una senda de desarrollo autosostenido sin acelerar la transición del sector productivo a estándares internacionales de eficiencia. Esto requiere inversiones para modernizar la tecnología de la planta productiva y, sobre todo, para liberalizar el régimen de organización de las fuerzas productivas, a fin de fortalecer la capacidad gerencial y la autonomía de gestión.

Si bien es cierto que la liberalización de los mercados conduce a mejorar la eficiencia en la producción, también lo es que tiene potencial destructor del tejido industrial y social, sobre todo en períodos de transición estructural. Para contrarrestar tales efectos, es preciso gobernar el mercado con políticas en los ámbitos industrial, laboral, educativo y fiscal, entre otros.

La política de ajuste de la balanza de pagos no habría bastado por sí misma para reiniciar el proceso de desarrollo. Cuba instrumentó simultáneamente una estrategia de mercados externos, cuyos logros han significado la multiplicación de las oportunidades de desarrollo. Hay, en consecuencia, cambios estructurales e institucionales que imponen un perfil distinto al sector externo cubano. Al respecto, las modificaciones en la legislación sobre inversión extranjera y régimen de propiedad han resultado de primera importancia, tanto como la adopción de sistemas descentralizados y autónomos de manejo de las empresas estatales de comercio exterior. Esas y otras medidas explican las enormes mudanzas que vienen teniendo lugar en la alteración del origen y destino del comercio exterior de Cuba.

Al pasar revista al impacto de la política de emergencia sobre el sector externo hay que tomar en cuenta que a partir de 1993 se entra en una etapa distinta del período especial. De hecho las mismas variables externas muestran un cambio de tendencia importante, que si bien no se refleja en una recuperación respecto de los valores de 1989, sí muestran, en general, una reversión de la caída y en algunos casos, franca recuperación.

En esta segunda etapa se consolida un importante cambio en la composición del intercambio, en el sentido de que cobran importancia como socios comerciales países de Asia y

América y, frente a la declinación de los países miembros del CAME se desplaza el intercambio hacia socios de Europa Occidental.

Como destino de las exportaciones la Federación Rusa sigue siendo el principal comprador individual (el 19% entre 1994 y 1998) pero los países de la Unión Europea la superan ya como destino (cerca de 21% de las compras de productos cubanos corresponden a Alemania, España, Francia, Países Bajos, Italia y el Reino Unido). En América, Canadá recupera su posición de principal comprador, seguido de México.

La composición de los abastecedores muestra también una progresiva reorientación geográfica. Así, la Federación Rusa, que si bien hasta 1993 aportaba casi el 58% de las compras hechas por Cuba, ya entre 1993 y 1997 no rebasaba el 3%. Son los países de la Unión Europea los principales proveedores de bienes a Cuba (29.9%, de las cuales 12.3% provienen de España), principalmente productos alimenticios y manufacturas ligeras. En equipos de transporte y maquinaria se produce un desplazamiento de los abastecedores tradicionales del extinto CAME hacia otros países de Asia, en adición a la República Popular China, que mantiene su posición en el mercado cubano.

La estructura de las importaciones de bienes muestra una concentración en los rubros de alimentos, combustibles y bienes de capital que, en conjunto, explican el 76% y 64%, respectivamente, de las importaciones totales en los subperíodos 1989-1993 y 1994-1997 (véase el cuadro 2). Es de notar que la participación de las importaciones de bienes de inversión cae sensiblemente, lo que se asocia al desplome de la formación de capital al comienzo del período especial y a su insuficiente recuperación en los años siguientes. Las compras de alimentos elevan su gravitación hasta representar una quinta parte del total, en parte para satisfacer las necesidades de la demanda del turismo.

Cuadro 2

CUBA: IMPORTACIONES DE BIENES POR PRINCIPALES CATEGORÍAS  
DE PRODUCTOS, 1989-1998

(Porcentajes)

	Tasa de variación promedio anual			Composición	
	1989-1993	1993-1998	1989-1998	1989-1993	1994-1998
Total	-29.5	15.8	-7.1	100.0	100.0
Productos alimenticios y animales vivos	-15.4	8.2	-3.0	14.7	19.4
Bebidas y tabacos	-19.0	52.7	15.2	0.1	0.6
Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles	-19.3	-6.1	-12.2	3.9	2.8
Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos	-27.8	-0.9	-13.9	31.1	25.7
Aceites y mantecas de origen animal y vegetal	-29.9	18.7	-6.1	1.0	0.9
Productos químicos	-25.3	20.5	-2.6	6.5	9.6
Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	-32.6	29.5	-3.1	9.9	12.9
Maquinaria y material de transporte	-44.3	35.9	-8.6	29.9	19.1
Otros a/	-26.5	40.5	5.4	3.0	8.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) de Cuba.

a/ Artículos manufacturados diversos y mercaderías no clasificadas según su naturaleza.

También la estructura de las exportaciones revela cambios de interés al irse conformando una creciente reducción de la dependencia del azúcar (50% en 1997 frente al 75% entre 1989 y 1993). Los minerales (en especial níquel, hierro y acero), medicamentos, tabaco y pescados y mariscos frescos y congelados cobran importancia.

Estas tendencias del intercambio de bienes se ven acentuadas al considerar el comercio de servicios. En particular las ventas externas de servicios —esencialmente turísticos y de manera muy incipiente de telecomunicaciones y otras actividades de procesamiento— determinan que la inserción en los mercados internacionales y los circuitos financieros mundiales se haya ampliado de manera importante de 1993 a la fecha.



Cuadro 3

## CUBA: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS SELECCIONADOS, 1989-1997

	Tasa de variación promedio anual			Millones de	Composición		
	1989-1993	1993-1997	1989-1997	dólares	1989-1993	1994-1997	1997
				1997			
Total de exportaciones de bienes	-32.0	12.0	-12.7	1 819	100.0	100.0	100.0
Total de productos seleccionados	-31.0	11.8	-12.1	1 734	94.3	95.4	95.3
Pescado y marisco fresco y congelado	-14.3	17.1	0.2	127	3.1	7.2	7.0
Pescado y marisco en conserva a/	-26.0	-35.9	-30.4	...	0.0	0.0	...
Cítricos	-43.9	-11.0	-29.4	9	2.2	0.8	0.5
Conservas de frutas y vegetales	-10.5	24.7	5.6	23	0.3	1.3	1.3
Azúcar 96° valor crudo	-33.8	2.9	-17.4	845	74.5	50.0	46.4
Mieles finales	-35.8	16.3	-13.6	9	0.5	0.7	0.5
Miel de abejas	-22.0	12.0	-6.6	6	0.2	0.3	0.3
Bebidas alcohólicas (excepto vinos)	-17.5	11.8	-4.0	13	0.3	0.7	0.7
Tabaco en rama	-17.8	17.1	-1.9	29	0.9	1.5	1.6
Tabaco torcido	5.0	23.3	13.8	127	1.9	5.2	7.0
Sinter de Ni+Co (contenido metálico)	-16.5	37.6	7.2	218	3.0	10.2	12.0
Oxido de Ni+Co (contenido metálico)	-43.2	-34.6	-39.0	3	1.6	0.2	0.2
Sulfuro de Ni+Co (contenido metálico)	-25.5	30.8	-1.3	195	4.1	10.4	10.7
Medicamentos	-43.6	71.0	-1.8	47	1.1	3.5	2.6
Cemento	126.2	25.7	68.6	32	0.1	1.4	1.8
Mármol elaborado	-20.4	-6.6	-13.8	0.4	0.0	0.1	0.0
Hierro y acero	5.3	33.7	18.6	52	0.4	2.1	2.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) de Cuba.

a/ 1996 es el último año con información disponible.

## 1. Fomento de las exportaciones

### a) Bienes

El azúcar ha sido históricamente el principal producto de exportación. Probablemente, las actuales condiciones del mercado internacional impidan alcanzar los niveles de exportación de 1989 (7.2 millones de toneladas de azúcar), pero la recuperación de la agroindustria significaría importantes ingresos adicionales en divisas. Pese a la disminución en la superficie plantada y cosechada, este objetivo podría alcanzarse en pocos años, profundizando las reformas estructurales e institucionales iniciadas en 1993 con vista a fortalecer la gestión empresarial de los productores de caña de azúcar.

En otra vertiente, los estrangulamientos en los abastos de insumos importados se han resuelto en algunos casos a través de convenios de financiamiento vinculados a contratos de

exportación que les sirven de garantía. Destacan los acuerdos con empresas productoras de tabaco, ron y cítricos. Este mecanismo se ha extendido a otros productos exportables.

En el caso del níquel, en 1994 se firmó un acuerdo comercial con la empresa canadiense *Sherritt*, con la cual se formó después una sociedad mixta a fin de integrar la extracción de minerales con la refinación del níquel y del cobalto en la planta de Saskatchewan, también en el Canadá. En 1998 se obtuvo una producción récord de 67 742 toneladas contenido. Las exportaciones se han recuperado considerablemente y en 1997 alcanzaron 415 millones de dólares, 23% del total de bienes.

En el sector pesquero, las carencias de moneda convertible se han paliado fletando y arrendando embarcaciones. Así, la captura bruta total de la pesca aumentó a 133 800 toneladas en 1998, frente a 87 900 en 1994. Se calcula que las exportaciones de productos de la pesca, que incluye langosta y camarón, ascendieron a 128 millones de dólares en 1997, frente a 69 millones en 1993. Otros productos que incrementan su participación en las exportaciones son: hierro y acero, frutas en conservas y tabaco.

A fin de aprovechar el acervo de capital debiera liberarse la capacidad de cada empresa para utilizar la planta productiva, adaptándola a las nuevas condiciones de apertura, flexibilizando los mecanismos de planeación centralizada. Al respecto, algo se ha avanzado con los programas de redimensionamiento industrial y con la iniciativa reciente del perfeccionamiento empresarial. Convendría, asimismo, autorizar el establecimiento de pequeñas y medianas empresas privadas en los sectores tanto de industria ligera como metalmeccánica, con objeto de facilitar dicho proceso de adaptación.

Ya se han alcanzado logros concretos en el sentido apuntado. Se podrían emular y multiplicar algunos como los siguientes: talleres de ensamble de autobuses transformados en plantas de bicicletas; una fábrica de equipo médico manufactura ahora equipos de cocina para hoteles y otra exporta productos de acero inoxidable, mallas, alambres y barras corrugadas; también se cuenta con talleres de bienes de capital que se han especializado en la elaboración de equipos de aire acondicionado, refrigeración, ventiladores y herrajes destinados a instalaciones turísticas.

Ampliar la autonomía de las empresas del sector tradicional para mejorar la articulación del sector "dólar" con el resto del sistema económico es una condición indispensable para aumentar de manera sostenida la productividad, la producción y el empleo; el no hacerlo llevaría a reproducir las características de economía de enclave e impediría la difusión de los beneficios del cambio estructural.

## **b) Transición e inserción en los mercados internacionales**

El modelo cubano de absorción del *shock* externo ha mostrado bondades evidentes: la carga de la adaptación se ha repartido de manera relativamente equitativa entre la población, sin dañar la distribución del ingreso en la misma medida que en otros países de América Latina. El costo ha consistido en retardar la adecuación de la estructura productiva.

Son innegables los beneficios del juego de las fuerzas del mercado, como es cierto también su potencial destructivo del tejido social por las desigualdades que produce. Las reformas asociadas a lograr la inserción del país en los flujos internacionales de comercio debieran, entonces, orientarse a establecer y fortalecer, pero a la vez humanizar, los mecanismos de mercado. La experiencia internacional es contundente: si no se controlan esos efectos se pueden causar daños al punto de entorpecer el proceso de desarrollo o debilitar la gobernabilidad social.

A muchas sociedades les ha tomado décadas manejar los mercados a fin de conciliar pragmáticamente los objetivos de eficiencia con los de equidad. Cuba no puede darse el lujo de esperar décadas, ni puede violentar su experiencia histórica. Por consiguiente, habrá que encontrar modalidades de acción, allanadoras de la transición, como las que se mencionan en seguida.

El acceso al financiamiento y a las divisas de una fracción decreciente pero importante de la actividad productiva se controla mediante mecanismos administrativos centralizados que alientan poco los avances de la productividad. La opción alterna, comúnmente recomendada, consiste en instaurar mercados libres con participación abierta a todos los agentes económicos para inducir ganancias de eficiencia. Sin embargo, rara vez se consideran los costos de tales cambios institucionales. Un mecanismo alterno de acercamiento podría consistir en simular un mercado en el interior del gobierno, tanto de divisas como de fondos prestables. Esos recursos escasos podrían asignarse mediante subastas en las que participaran las mismas entidades públicas que actualmente negocian los presupuestos con la autoridad. La determinación de un precio interno al gobierno —y por ende sujeto a corrección en caso de conducir a asignaciones inconvenientes— permitiría conocer mejor los costos y beneficios de cada uso alternativo. El mismo mecanismo podría aplicarse al caso de maquinaria y equipo redundante para facilitar su transferencia a otros usos.

En resumen, serían varias las ventajas de la simulación de mercados, a saber: permitiría cosechar las ganancias de eficiencia que acompañan al fortalecimiento de las fuerzas del mercado; fortalecería el tránsito de un sistema de asignación administrativa a uno en el que compiten diferentes agentes en marcos regulatorios preestablecidos; permitiría experimentar con las regulaciones; facilitaría formar funcionarios con experiencia en el proceso de fijación de normas; alentaría la formación de gerentes cuya gestión se juzga en términos de resultados, con premios a la innovación y eficiencia, y todo ello se podría modular sin perder de vista las consecuencias negativas de liberar las fuerzas del mercado.

### c) Remesas de migrantes

Aun cuando entre 1989 y 1992 los envíos de divisas a Cuba aumentaron de manera significativa, a partir de la legalización de la tenencia de dólares en 1993 las transferencias privadas tuvieron el mayor efecto macroeconómico, constituyéndose en una importante fuente de ingresos netos de monedas convertibles. Se estima que en 1998 ingresaron 700 millones de dólares, frente a 537 millones en 1995.

Las transferencias se efectúan de preferencia en efectivo y entre personas físicas, dada la prohibición hasta 1998 del Gobierno de los Estados Unidos de enviar remesas desde ese país y a la falta de acceso a los servicios financieros estadounidenses. Desde mediados de 1999 la *Western*

*Unión* realiza transferencias directas (de hasta 300 dólares por persona en un trimestre) desde sus establecimientos en los Estados Unidos hacia subagencias de cambio en Cuba.

Como se mencionó, el establecimiento de la red de casas de cambio (CADECA) ha permitido socializar una parte de estas remesas, por lo que la modernización financiera podría aportar beneficios adicionales.

## 2. Inversión extranjera directa

La modificación de los derechos de propiedad constituye una de las estrategias estructurales más trascendentes en la reconstrucción del sector exportador. El primer instrumento legal que reguló la inversión extranjera fue el Decreto Ley 50 de 1982, el cual preveía la formación de asociaciones con capital minoritario de empresas del exterior.<sup>8</sup> Diez años después se reformó la Constitución para reconocer los derechos de propiedad de las empresas mixtas, permitir la transferencia de derechos fuera del dominio estatal y aprobar las asociaciones económicas.

En años recientes, las normas que regulaban la inversión extranjera han sufrido nuevos cambios con claros objetivos de fomento. La Ley de Minas de 1994 delimita y flexibiliza las normas aplicables al otorgamiento de concesiones para la explotación de los recursos del subsuelo. (CEPAL, 1995e.) En septiembre de 1995 el poder legislativo aprobó una nueva ley de inversiones extranjeras que redefine el papel del Estado en la actividad económica y flexibiliza los procedimientos reguladores en la materia. La ley no excluye la participación de la inversión extranjera en ningún sector —salvo en los servicios de salud, educación y los que prestan las fuerzas armadas— y se garantiza la libre transferencia de utilidades al exterior en moneda convertible. Con propósitos análogos, en 1996 se promulgó el Decreto Ley 165, que crea las zonas francas y los parques industriales, con un régimen jurídico especial en materia aduanera, tributaria, laboral, migratoria, de comercio exterior y de inversión extranjera. Por último, está en preparación un conjunto de normas que flexibilizarán la consolidación del mercado inmobiliario conectado con la hotelería y las inversiones extranjeras.

Dichos cambios buscan que la inversión extranjera se convierta en instrumento de acceso a mercados, a capitales o a tecnología moderna. Así, cabe mencionar que el Programa Energético Nacional autoriza la celebración de contratos de riesgo con empresas extranjeras en trabajos de exploración petrolera, que no son ajenos al acrecentamiento de la producción petrolera de los últimos años.

A partir de la readopción del régimen de zonas francas se procuró mejor utilización de amplios espacios de almacenamiento e infraestructura que estaban subutilizados y no generaban los recursos esperados. Se pretendió con ello aprovechar, como otros países, la fragmentación de los procesos de producción y distribución en el contexto de creciente globalización internacional. Al régimen original se le han incorporado modificaciones posteriores con el propósito de que las zonas

---

<sup>8</sup> Así se creó un régimen jurídico dual: el que regula el funcionamiento de las empresas públicas y el del derecho privado que resulta aplicable a empresas de carácter mixto.

francas sean más atractivas al inversionista, mejorando en ellas las condiciones laborales y asegurando que de sus actividades se generen ingresos tributarios.<sup>9</sup>

Existen formalmente cuatro zonas francas —dos de ellas en la vecindad de La Habana (Berroa y Wajay) y dos en el interior (Mariel y Cienfuegos)—, aunque de hecho las operaciones más importantes se dan en las primeras dos. Recintos aduaneros anteriormente destinados al almacenaje temporal de mercancías para el mercado doméstico se convirtieron en zonas francas para almacenamiento y procesamiento de bienes y generación de servicios no internables al país. Esta medida es considerada como una forma de establecer mecanismos que, si bien en el momento actual han crecido muy lentamente, sientan bases para formas de producción y encadenamiento a procesos globalizados en el futuro.

Las nuevas disposiciones legislativas han fortalecido los derechos individuales de propiedad y ampliado el papel de la empresa privada y de los inversionistas extranjeros en la actividad económica, incluso con mayor flexibilidad que las normas vigentes en otros países latinoamericanos. No obstante, subsisten restricciones, entre las que resaltan:

i) La autorización por parte del Consejo de Ministros o la comisión designada por éste de todas las solicitudes de inversión extranjera, y

ii) La contratación de personal cubano ha de realizarse a través de entidades empleadoras seleccionadas por las autoridades, y no directamente por la empresa interesada. En parte, este sistema tiene el propósito de atenuar las disparidades en las remuneraciones de la fuerza de trabajo empleada en actividades exportadoras, con respecto a la que se dedica a la producción de bienes y servicios para el mercado interno.

Por otra parte, como se ha mencionado, el embargo al comercio cubano establecido por los Estados Unidos y las disposiciones de las leyes Torricelli y Helms-Burton no sólo han representado un obstáculo significativo al flujo de inversión del exterior, sino que también encarecen en alto grado los servicios vinculados al comercio exterior —transporte, seguros, financiamiento, etc.— al acrecentar el riesgo país.

Con todo, a mediados de 1999 ya se habían creado 362 empresas mixtas. Atendiendo al número de asociaciones económicas con capital foráneo destacan las actividades industrial (31%) y turística (18%). De su lado, España (23%), Canadá (19%) e Italia (15%) sobresalen por su presencia en las inversiones extranjeras directas radicadas en la isla. Se estima que el flujo total de capital desembolsado ascendió a más de 1 350 millones de dólares en el período 1993-1998.

Recientemente, el proceso de apertura a la inversión extranjera se profundizó en los sectores inmobiliario, energético y de servicios financieros. Durante 1998 se crearon 13 asociaciones con

---

<sup>9</sup> La resolución 1-97 flexibiliza los beneficios de que pueden gozar los trabajadores de las zonas francas, permitiendo incentivos adicionales a los de la legislación laboral general; la resolución 53-98 reglamenta el pago de tarifas por el uso del régimen especial de zona franca. De hecho, desde 1996 a la fecha se han adoptado una veintena de resoluciones para reglamentar su operación por parte de los ministerios de Inversión Extranjera, del Interior, Finanzas y Trabajo, así como por parte de la aduana y el Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo.

capitales extranjeros en el sector inmobiliario para la construcción y remodelación de edificios y otros 140 proyectos se encontraban en proceso de negociación. En el sector financiero se fundaron las sociedades mixtas Corporación Financiera Habana y Heath de Cuba para satisfacer necesidades de financiamiento empresarial y de seguros, respectivamente.

En el sector energético surgió la primera inversión con capital íntegramente extranjero para la construcción de una planta generadora de energía en la Isla de la Juventud. Asimismo, se constituyeron dos asociaciones económicas con capitales francés y canadiense para la modernización de plantas generadoras de electricidad y el uso del gas acompañante de los pozos petroleros. Además, se fundaron dos empresas mixtas para sustituir progresivamente el consumo de kerosene por gas licuado en el abastecimiento de combustible doméstico a la población de la capital y Santiago de Cuba.

Otro hecho relevante del proceso de apertura a la inversión extranjera es la extensión de empresas foráneas ya radicadas en Cuba a otras ramas de la economía cubana. Por ejemplo, la firma canadiense *Sherrit*, que inicialmente invirtió en la producción de níquel en Moa, ya se extendió a negocios de generación de electricidad, telecomunicaciones y turismo, así como al sector agropecuario.

Las inversiones en las zonas francas tienen un monto aún reducido. Existen 243 operadores en las tres zonas activas (Berroa, Wajay y Mariel), la mayor parte son empresas comerciales (más de 160 oficinas de representación y comercialización, de las cuales cerca de 80 ya operaban anteriormente como recintos fiscales *in bond*); 34 se dedican a actividades directamente productivas para la reexportación y 49 prestan servicios sobre todo a los otros operarios en el interior de las propias zonas francas. En varios casos las empresas productoras estarían exportando menos del porcentaje exigido por la ley, dado que han solicitado un aumento del porcentaje de ventas que pueden realizar al mercado doméstico, sobre todo al sector dolarizado de la economía. Los socios externos en estas actividades son principalmente España (62 empresas), Panamá (43), Italia (33), así como Canadá y México (con 13 empresas en cada caso).

Hay, sin embargo, algunos experimentos interesantes en el interior del recinto franco, como sería el desarrollo de actividades hortícolas para la exportación y abastecimiento de la demanda del turismo internacional; o la venta de servicios informáticos y de procesamiento de datos a los usuarios de las propias zonas.

En 1995 empezaron a operar los fondos de inversión en Cuba, con el propósito de crear oportunidades de negocios. Si bien sus montos hasta ahora son relativamente bajos (menos de 60 millones de dólares hasta 1997) en el futuro podrían ser un complemento útil para promover nuevos cambios estructurales.

En síntesis, el proceso de apertura a la inversión extranjera marcha lenta pero sostenidamente en búsqueda de mercados, tecnología y capital. En este terreno, crucial para el crecimiento de la economía cubana, no deben soslayarse los efectos negativos del embargo estadounidense, reforzados en la presente década por las leyes Torricelli y Helms-Burton (véase el recuadro 1). Todavía no se ha previsto la formación de capital con recursos foráneos en la industria azucarera ya que se entiende que con el esfuerzo nacional puede lograrse la reactivación de esta vital

rama de la economía cubana. Empero, ya se crearon seis empresas mixtas en la industria de los derivados de la caña de azúcar.

### 3. Nuevos mercados, embargo y negociaciones

Progresivamente surge la necesidad de acuerdos con otros países a fin de eliminar la doble tributación. Ya se ha celebrado el primero de ellos con España; cubre los impuestos sobre las utilidades, los ingresos personales, la propiedad o posesión de bienes y el transporte terrestre, queda abierto para abarcar otros impuestos que ambos países apliquen y que tengan naturaleza análoga.

Más allá de estos mecanismos, el país se esfuerza por incorporarse a un mercado mundial que se globaliza y regionaliza en torno a bloques comerciales, y donde no basta ganar el trato de nación más favorecida. Al derrumbarse el CAME, único esquema preferencial al que pertenecía Cuba, enfrentó un mercado internacional en el que muchos países —tanto desarrollados como en desarrollo— se otorgan preferencias al amparo de acuerdos regionales y subregionales de integración económica. Por ello en años recientes la función de la conducción de la política comercial ha pasado de la operación directa del intercambio a través de empresas del Estado, a promover instrumentos de liberalización y acceso a los mercados.

Si bien Cuba es en principio beneficiario de los sistemas generalizados de preferencias (SGP), subsiste el embargo de los Estados Unidos y, frente a otros mercados de países industrializados, se requieren negociaciones periódicas. En tales circunstancias, no existe certeza de largo plazo sobre las condiciones de acceso del comercio cubano. Además, los principales mercados desarrollados, en particular la Unión Europea, otorgan tratamientos favorables a la gran mayoría de países en desarrollo sobre la base de diversos criterios (clasificación de países menos avanzados, pequeñas economías insulares en desarrollo) o por agrupación geográfica, como sería el caso de los países de Asia, Caribe y del Pacífico (ACP) beneficiarios de los sucesivos acuerdos de Lomé. Con relación a otros mercados, en particular del continente americano, Cuba ha estado prácticamente marginada de los mecanismos regionales de integración.

A fin de asegurar una paridad y condiciones de competencia —que necesariamente habrán de acompañarse de mejoras internas en la eficiencia y competitividad— el gobierno ha asumido una política activa de participación en los foros de negociación comercial. Resultan estratégicamente importantes las condiciones de acceso para poder competir con otros abastecedores en los nuevos mercados de destino que sustituyen a las de los países que pertenecían al CAME.

## Recuadro 1

## EFECTOS DEL EMBARGO

Ya en el *Estudio Económico* de la CEPAL de 1992, se señalaban los efectos negativos que se advertían a raíz de la aplicación del embargo estadounidense: "En rigor, el embargo se ha mantenido por más de tres décadas, aunque sólo ejercía influencia directa sobre el 15% del intercambio total del país. Al desaparecer las ventajosas relaciones de intercambio con el campo socialista, el embargo pasó a afectar a la totalidad de la economía cubana". Aunque resulta difícil medir el costo directo e indirecto de esa política, investigadores cubanos estiman en 67 000 millones de dólares la afectación hasta 1998, a partir de consideraciones respecto del comercio no realizado, pérdidas de producción y financieras, los viajes impedidos y el encarecimiento de las transacciones (Aguilar-Trujillo, 1998).

La Ley Torricelli, de 1992, tiende a dificultar la gestión cubana de comercio exterior. En primer lugar, prohíbe a las subsidiarias de las empresas estadounidenses en terceros países comerciar con Cuba. El Departamento del Tesoro de los Estados Unidos calculó que en 1991 el intercambio en ambos sentidos de dichas subsidiarias con Cuba había ascendido a 718 millones de dólares. En segundo término, la mencionada ley establece que a los barcos que carguen o descarguen mercancías en territorio cubano les queda vedado, durante un período de seis meses a partir de la fecha en que recalaron en la isla, acercarse a puertos estadounidenses. En 1992 la flota cubana pudo transportar apenas el 20% del tonelaje de mercancías intercambiadas en ambos sentidos, por lo que esta medida encarece el flete internacional y demora la entrega de los productos exportados e importados.

En 1996 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley Helms-Burton, que refuerza el impacto del embargo, sobre todo entorpeciendo el flujo de la inversión extranjera. Al afectar las propiedades y cuentas bancarias de terceros que realicen negocios con Cuba o que tengan acceso a propiedades de ciudadanos estadounidenses que el gobierno cubano hubiera expropiado, y al negar visado de entrada a los Estados Unidos a directivos y accionistas principales de empresas que realicen inversiones en propiedades que pudieran haber sido expropiadas, esta disposición haría que las repercusiones sobre la economía cubana se acentuaran. Hay algunos ejemplos de empresas que se han retirado de la isla y otras que han cancelado proyectos, aunque, en balance, siguen llegando importantes flujos de inversión extranjera.

Cabe recordar que en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas al 52º Período de Sesiones de la Asamblea General se indica que "la continuación del bloqueo ... incluidos sus efectos extraterritoriales, está afectando de diversos modos el difícil proceso de recuperación económica iniciado en 1994", con tres consecuencias principales: a) el aumento de los riesgos y costos de las inversiones extranjeras, b) dificultar la negociación de la deuda cubana para lograr arreglos y créditos con acreedores oficiales y comerciales y c) mantener condiciones que incrementan los costos de obtención, financiamiento y transporte de las importaciones.

Aun antes de la crisis Cuba tenía algunos acuerdos con países del hemisferio, en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 que permitía a los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI) otorgar preferencias no recíprocas ni generalizadas a no miembros en el marco de los denominados "acuerdos de alcance parcial". Sobre la base de "listas positivas" (productos específicamente negociados para tratamiento preferencial), Cuba recibía



acceso privilegiado de no menos de siete de los 11 miembros para un número importante de partidas arancelarias, en algunos casos con rebajas superiores al 50% o la franquicia total (véase el cuadro 4).

Cuadro 4

PARTICIPACIÓN DE CUBA EN ACUERDOS BILATERALES DE  
ALCANCE PARCIAL DE ALADI

País	Fecha	Preferencias otorgadas (número de partidas)	
		A Cuba	Por Cuba
Argentina	1984	48	4
Brasil	1992	230	173
Colombia	1989	21	22
	1994	164	570
México	1991	231	85
Perú	1989	32	47
	1994	143	242
Uruguay	1987	48	80
Venezuela	1989	43	58
	1994	240	400

Fuente: Quiñones, 1997, "La Política arancelaria en Cuba," mimeo.

Recientemente el país se adhirió a la ALADI, de manera que la negociación periódica de ampliación y permanencia de las listas se convierte en un mecanismo estable y permanente de acceso. Ello constituye, además, un expediente para no ser excluido del proceso hemisférico de integración que avanzará eventualmente en la conformación de un área hemisférica de libre comercio. Otra vinculación hemisférica con prelación para Cuba es la Asociación de Estados del Caribe (AEC) que, si bien no tiene instrumentos de integración comercial explícitos, agrupa tres esquemas subregionales: el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela), además de otros países como Panamá y la República Dominicana, que tampoco pertenecen formalmente a esquemas regionales de integración.<sup>10</sup>

Cuba se ha incorporado como observador al proceso de negociación del nuevo acuerdo de Lomé, a ser firmado entre los países de ACP y la Unión Europea, y ha manifestado interés en algunos temas globales en la agenda multilateral de la OMC así como en el inicio de una nueva ronda multilateral de negociaciones. En ésta se incorporarán temas de trascendencia, como la progresiva liberalización del comercio agrícola y de los servicios, así como la consolidación y perfeccionamiento de un marco multilateral para las inversiones, la propiedad intelectual, el medio ambiente y el movimiento de personas en el contexto de la exportación de servicios. En ese marco internacional nuevo se fijarían las condiciones de acceso a productos y servicios estratégicamente

<sup>10</sup> A la AEC pertenecen también estados y territorios del Reino Unido, los Países Bajos y Francia.

importantes en la orientación de la economía cubana. En efecto, se negociaría la prestación de servicios profesionales y las exportaciones de productos nuevos como los desarrollados en el área farmacéutica y la biotecnología.

#### **4. Política de abasto y sustitución de importaciones**

En más de un sentido, la articulación productiva con los países socialistas, en lugar de trastocar, afianzó funcionalmente las ventajas comparativas desarrolladas desde tiempo atrás en Cuba. En otros términos, no surgieron de ahí apremios intensos para cambiar rápida o radicalmente el patrón de exportaciones, como no fuesen los asociados, en el largo plazo, al desarrollo de capital humano, de cuadros de personal de excelencia, en ocasiones vinculados a algunos sectores de punta (biotecnología) en la investigación mundial.

En cuanto al patrón de industrialización, el modelo de desarrollo socialista tampoco suscitó presiones intensas hacia la sustitución de importaciones. Más bien, los subsidios y el financiamiento blando y casi automático destinado a zanjar los desequilibrios del comercio con la Unión Soviética o los países del CAME, absorbieron los costos de sostener desajustes crónicos de pagos. Así, los déficit comerciales no se tradujeron, salvo excepciones, en acicate a políticas más decididas de diversificación e integración de la base productiva. En particular, la enorme dependencia nacional con respecto a la importación de petróleo, de insumos destinados a la agricultura (fertilizantes, pesticidas), alimentos, así como de bienes de capital, resultó aliviada por los generosos suministros y el financiamiento de los propios países del CAME.

Además, gran parte de los esfuerzos del decenio de los sesenta tuvo que dedicarse a establecer los nexos de comercio y especialización con los países socialistas, en sustitución de las vinculaciones rotas con los Estados Unidos de América. Del mismo modo, el centralismo de las decisiones sobre qué bienes de consumo importar atenuó las tensiones y los estímulos a la industrialización que usualmente afloran en economías abiertas al comercio en Occidente. En efecto, las compras de esos artículos no solían rebasar de 9% a 11% del total de las adquisiciones externas, pese a las significativas limitaciones de la oferta nacional en materia de alimentos de uso humano y animal.

Ciertamente, el crecimiento industrial excedió en el largo plazo los ritmos de ascenso del conjunto de la economía, pero ni uno ni el otro resultaron bastante intensos o de cobertura suficientemente amplia para transformar las bases medulares de la economía. De hecho, se avanzó en perfeccionar el complejo agroindustrial del azúcar. Aun cuando ese producto redujo su participación en la industria y las exportaciones, sigue siendo todavía el sector clave de la economía. Además, junto al tamaño del mercado, también han jugado un papel importante en limitar la profundidad del cambio estructural los factores políticos internos y externos ya anotados.

Hay rezagos en la instrumentación de medidas activas de fomento industrial para acrecentar el abasto con productos nacionales al mercado interno. Ello es explicable en términos de la crisis externa, aunque influye de modo importante la evolución histórica anterior. El financiamiento concesional de los saldos del comercio con los países socialistas posiblemente debilitó o desvió los impulsos a la industrialización. No obstante, antes de la crisis de 1989, y en particular después de

1975, se emprendió un esfuerzo significativo de inversión. Los principales renglones donde se puso énfasis de diversificación de la oferta se refieren a la pesca, algunos textiles y vestuario, cemento y materiales de construcción (a pesar de sus altos insumos energéticos), farmacéuticos y ciertos bienes de consumo duradero y de capital.<sup>11</sup>

En conjunto, el coeficiente de importaciones entre 1980 y 1989 se incrementó al parecer en forma sistemática pero después se redujo, principalmente como resultado de la falta de financiamiento externo durante el período reciente de reacomodo del sector externo.

Ese mismo fenómeno, unido a la lógica de las vinculaciones con los propios países socialistas, llevó a adoptar políticas que limitan ahora el crecimiento articulado y equilibrado de la base productiva. Así, se sobredimensionaron diversos proyectos industriales<sup>12</sup> o agrícolas, como en el caso de la mecanización de faenas agrícolas, o la elección del tamaño de algunas plantas manufactureras. El gigantismo industrial y la transferencia de tecnologías atrasadas<sup>13</sup> afectaron desfavorablemente no sólo a la asignación de los recursos y a la competitividad (por las bajas tasas de utilización<sup>14</sup> del conjunto del aparato productivo cubano),<sup>15</sup> sino que restringieron también los alcances del propio proceso de industrialización.

No obstante, se han perfilado algunas prelaciónes sustitutivas en los años de la crisis que conviene puntualizar. Por un lado, se encuentran los esfuerzos dedicados a ensanchar la producción petrolera y los trabajos básicos de exploración o prospección, que se explican por la importancia vital de atenuar el estrangulamiento en la oferta de energéticos. La extracción de crudo se duplicó (de 0.7 a 1.7 millones de toneladas) en el período 1989-1998 y se incrementó considerablemente la presencia de productos cubanos en el abastecimiento al turismo internacional y en las TRD.

Por razones de protección y seguridad sociales, igual prelación recibe el fomento de la oferta —e incluso la importación— de los alimentos básicos de la población. La meta inmediata (fijada en 1990) fue la de sustituir el 40% de los alimentos que se obtenían del exterior en 1989. El énfasis se puso en acrecentar la oferta interna de arroz, hortalizas, viandas y carnes (res, puerco y pollo). Los logros han sido parciales. Recientemente, ha mejorado la oferta de algunos tipos de carne, conservas, molinos y confitería; más impresionante ha sido la reacción de la fabricación de vinos y licores.<sup>16</sup> En los hechos, las compras externas de artículos de consumo duraderos han decrecido más por efecto de la depresión económica que por reemplazo genuino por producción interna. Hasta

---

<sup>11</sup> La siderurgia y la fabricación de bienes de producción se orientó a la producción de equipos, repuestos y accesorios utilizados en la industria azucarera y otras actividades.

<sup>12</sup> Los excedentes de capacidad con relación al tamaño de mercado afectaron a muchas actividades, entre las que cabe mencionar la textil, la siderurgia, la producción de cemento y la azucarera.

<sup>13</sup> Fernández (1995b); Pastor y Zimbalist (1995) y Kornai (1990).

<sup>14</sup> Los excedentes crónicos de capacidad fueron marcadamente acentuados durante la crisis. En 1991 la capacidad ociosa de la industria azucarera excedió en 50% a la de 1989 (Lage, 1993a).

<sup>15</sup> En la actualidad, uno de los obstáculos más críticos se refiere a la adquisición de tecnologías de alto consumo o poco ahorradoras de energéticos, que corresponden a la disponibilidad soviética de recursos, pero que ahondan los desequilibrios en un país altamente dependiente de su importación.

<sup>16</sup> En grado apreciable, la recuperación de la industria alimentaria está asociada al incremento de sus ventas a las tiendas de recuperación de divisas y a hoteles o restaurantes que sirven al turismo.

ahora, las políticas de diversificación de la base productiva y de sustitución de importaciones han resultado limitadas ante los imperativos de la crisis.

Sin embargo, hay una excepción significativa. Se han implantado mecanismos ingeniosos, sea con el propósito de fortalecer las cadenas productivas internas que abastecen de insumos al sector exportador o a algunas ramas prioritarias de la actividad económica. Como se mencionó, se ha fijado el criterio de que todas las empresas estatales han de mantener equilibrado su presupuesto de divisas. De otra suerte, se les obliga a reducir producción, redimensionarse o alterar los patrones de producción. De modo complementario, las empresas productoras de insumos utilizados en las actividades exportadoras reciben prefinanciamiento en dólares<sup>17</sup> que se les computan como ingresos en esa moneda. Así adquieren productos en el exterior o acrecientan su liquidez y utilidades para sostener o ampliar la producción. La obtención casi automática del financiamiento alivia la aguda escasez de capital de trabajo de las empresas y representa una vía de acceso expedita frente a las restricciones del crédito en moneda extranjera de la banca. Con propósitos análogos o complementarios se inscriben los financiamientos especiales otorgados por el Banco Internacional de Comercio o los que se asocian a FINATUR (en el caso de la producción de bienes destinados al turismo internacional).

Sin duda, la política reseñada tiende a sustituir de manera selectiva importaciones, eliminar obstáculos a la recuperación de las ventas externas e incrementar los abastos a las tiendas de recuperación de divisas,<sup>18</sup> así como a fortalecer las vertebraciones interindustriales, a modo de elevar sus multiplicadores de empleo e ingreso. Al propio tiempo, se otorgan grandes alicientes a las empresas para cumplir las directrices centrales y mantener o recuperar los coeficientes de utilización de los equipos, el empleo y la rentabilidad. Con todo, se trata de una política cuya instrumentación todavía no se generaliza, ni siempre se acompaña de los incentivos necesarios. Por lo demás, se reconoce su desventaja de acentuar la dicotomía del aparato productivo. Al respecto, comienza a instrumentarse el Programa de Perfeccionamiento Empresarial que tiene, entre otros propósitos, el sustituir importaciones con eficiencia (véase más adelante el capítulo sobre el sector manufacturero), y que podría abarcar a la producción de consumo interno, donde subsisten los mayores rezagos.

Cuba inicia ahora una etapa de desarrollo intensivo en la que la competitividad externa de sus nichos de exportación tendrá que sustentarse en la eficiencia y en el uso de las mejores tecnologías. Hacer que los efectos de la modernización del sector externo se difundan al resto de la economía exigirá a su vez alcanzar la excelencia productiva, primero en la fabricación de insumos y luego en el abasto de artículos nacionales para el mercado interno. Aquí la disciplina del mercado podría sustituir con ventaja a los mecanismos de planificación centralizada, más aptos para promover el crecimiento de orden extensivo. Aun así, la transferencia de funciones de coordinación económica al mercado debería instrumentarse de manera paulatina para aminorar, como se dijo, las repercusiones negativas en la distribución y estratificación sociales.

---

<sup>17</sup> La norma consiste en cubrir el valor estipulado de los productos solicitados por los exportadores a los que se añade un 10% de utilidad.

<sup>18</sup> Por ejemplo, la empresa Suchel ha elevado significativamente sus resultados acrecentando y diversificando la oferta de cosméticos, jabones y detergentes que se venden en la red de tiendas de divisas, no obstante que ello encarece los suministros a otros mercados internos.

## 5. Otras políticas de financiamiento externo

Además del fomento a la inversión y de los esquemas de fondeo de importaciones necesarias para producir bienes exportables, se ha echado mano de otras modalidades de financiamiento. Así, se han instrumentado intercambios de deuda por activos para aliviar los problemas de la suspensión de pagos de empréstitos externos. Los casos más importantes son:

- a) El intercambio de 20 millones de dólares de deuda por activos de una fábrica de cemento en Mariel, como parte del convenio con CEMEX;
- b) La inversión mexicana de 200 millones de dólares en la empresa de teléfonos EMTEL, la cual se realizó de la misma manera, y
- c) Una inversión uruguaya en la distribución de carne salada, parte de cuyas utilidades se utilizarán para saldar una deuda de 30 millones de dólares.

Los esquemas de intercambio de deuda por acciones o activos atraen inversión extranjera, pero deben manejarse con cuidado porque suelen convertirse en mecanismos financieros costosos. Valga una reflexión final. En la medida en que Cuba reconstruya sus nexos comerciales con Occidente, y por el tamaño de su mercado asuma la exigencia de convertirse en una economía exportadora especializada en un número limitado de nichos, tendrá que plantearse una política de re acceso a los mercados financieros internacionales. En ese contexto, la renegociación con el Club de París parece inevitable, aunque no deja de constituir un reto de primer orden en las circunstancias presentes.

## 6. Hacia una estrategia para aliviar el estrangulamiento del sector externo

A casi 40 años de la suspensión de relaciones comerciales con los Estados Unidos, se presenta de nuevo una coyuntura en la que la disponibilidad de divisas se convierte en la variable determinante del desempeño económico. Se ha reconocido que es prioritario acelerar la reconstrucción de los nexos comerciales con el exterior. Mucho se ha avanzado, pero a tal fin sigue siendo imperativo finiquitar la tarea. Por eso se sugiere una estrategia en tres tiempos, que utilice los ingresos generados en cada etapa para financiar el acceso a una fase superior de ajuste estructural que implique mayor productividad, crecimiento e ingreso.

Como se señaló, Cuba ha sido una economía orientada al exterior (como lo evidencia el peso de las exportaciones en la evolución del producto nacional). Durante más de tres décadas lo hizo en un marco "protegido" y preferencial en el contexto del CAME. A partir de 1989 se ve forzada a reorientarse a los mercados de Occidente abiertos a competir en condiciones comerciales, exportando una gama limitada de productos, la mayoría primarios (*commodities*), a mercados internacionales en los que, por su amplitud, se puede colocar la oferta disponible. Tal es el caso del azúcar y sus derivados (mieles y ron), el níquel, el tabaco, e incluso de los servicios turísticos. Los nichos de exportación, las ventajas comparativas y la experiencia resultante de esta especialización

constituyen un activo que debe aprovecharse. La contraparte de estas ventajas es una vulnerabilidad a cambios en los precios internacionales de estos productos que puede contrarrestarse en el corto plazo con instrumentos de transferencia de riesgo y, a más largo término, con la diversificación.

Por ello, el objetivo de mayor prelación en la estrategia de transición del sector productivo hacia niveles más altos de eficiencia podría consistir en consolidar tales nichos en el corto plazo. En un plazo mayor se debería plantear no solamente generar excedentes exportables (de azúcar, tabaco y níquel y avanzar en la expansión de la oferta turística), sino también buscar la incorporación creciente de valor agregado a sus ventas externas y ampliar la gama de servicios exportables, aprovechando el nivel educativo y la calificación de su población (superior a la media de los países en desarrollo).

No debiera ponerse al comienzo un énfasis excesivo e inmediato en la diversificación de las exportaciones, sobre todo en términos de productos, con la excepción de los farmacéuticos, donde se registran avances importantes a punto de consolidarse. Este objetivo, útil en el mediano plazo, distraería recursos escasos de tiempo y divisas que conviene invertir en fortalecer nichos de excelencia en los mercados en los que Cuba ya está presente, e incorporarles mayor valor agregado. Pero se impone una estrategia de optimización que abarque la consolidación de las exportaciones tradicionales, con el acrecentamiento de los abastos nacionales de consumo o uso interno.

Suponer que se tiene la capacidad gerencial para instrumentar una estrategia amplia podría debilitar el objetivo inmediato de obtener la mayor producción exportable posible a fin de servir los amplios mercados internacionales, que no se aprovechan a cabalidad. La meta concreta consistiría entonces en acercarse a duplicar el valor de las exportaciones de bienes y servicios durante el próximo quinquenio, en cuyo caso se requeriría recuperar los montos de exportaciones de bienes que seguían teniendo en 1998 menos de un tercio del valor que alcanzaban en 1989, aunque en ello influye la baja de los precios. Es verdad que la elevada tasa de exportación de servicios ha logrado compensar la baja en bienes, pero aun así no imprime suficiente dinamismo a la economía. Para ello, además de buscar ampliar la oferta y diversificar los mercados, resulta esencial "profundizar" el efecto de las exportaciones, generando un mayor valor agregado mediante los encadenamientos de la oferta exportable con los demás sectores de la economía.

Los pasos dados hacia el abastecimiento de la demanda del sector hotelero a partir de una ampliada y mejor producción doméstica, tanto de bienes de consumo industriales como de alimentos, son avances en la dirección adecuada. En el mismo sentido, la optimización en el uso de las tierras podría conducir a establecer una plataforma azucarera que no estuviese reñida con la sustitución de la oferta alimentaria. Recuérdese aquí que el acrecentamiento de las superficies dedicadas a la caña fue desmedido en el pasado y que los déficit alimentarios de la isla dejan amplísimos márgenes al desplazamiento eficiente de compras foráneas.

Una de las lecciones de la experiencia de los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico, cuyo crecimiento durante las últimas décadas ha sido espectacular —incluso el de China y Vietnam—, es la función asignada a la producción agrícola, para que no sólo contribuya a equilibrar la balanza comercial sectorial, sino para que además produzca excedentes destinados a financiar la infraestructura física y humana que demanda la industrialización. Por ende, la segunda prioridad de la estrategia de transición mencionada acaso llevaría a complementar las reformas en la gestión

empresarial de la agricultura con el propósito de aprovechar mejor las divisas que generaría la consecución del primer objetivo, hasta alcanzar en el mediano plazo una balanza comercial equilibrada en el sector agrícola y alimentario no azucarero.

Se trata de una meta ambiciosa, por cuanto las ganancias de producción y productividad del período 1994-1998 no podrían extrapolarse sin profundizar el cambio institucional, acelerando la descentralización en la toma de decisiones en el sector productivo mientras se mantiene la disciplina presupuestaria; es decir, se suprimirían los financiamientos blandos. Los recursos así obtenidos cabría destinarlos a la inversión en infraestructura física, laboral y social, para impulsar un proceso de consolidación económica basado en el crecimiento de la productividad, único sustento confiable del desarrollo sostenido.

Al respecto, cabe advertir que en el siglo XXI el desarrollo industrial se dará en el marco de una economía mundial globalizada, impelida por dos tendencias dominantes. El progreso tecnológico en las comunicaciones y los transportes seguirá aminorando los costos de movilizar mercancías y comunicar empresas en el ámbito internacional. En consecuencia, los mercados tenderán a integrarse, se impondrán estándares rigurosos de competitividad y se trastocará la estructura productiva de las naciones. Esta revolución tecnológica seguirá modificando mercados y dejando obsoletos productos y profesiones. A su vez, el comercio exterior desempeñará un papel decisivo en el crecimiento económico. Cada vez un mayor número de países adoptan estrategias que privilegian la producción exportable, con miras a extender sus mercados e inducir una productividad más elevada. Esta tendencia se observa en todas las regiones del mundo, sean éstos países desarrollados o en vías de desarrollo.

En tercer lugar, Cuba deberá responder a esos retos con una política activa de industrialización especializada que incremente su capacidad de competir en los mercados internacionales sobre bases de calidad y fortaleza tecnológicas, hasta integrar su economía a los mercados mundiales (véase el capítulo del sector manufacturero). Hoy las cadenas productivas están desarticuladas, lo que refleja la necesidad de colocar en el ámbito internacional la producción antes destinada al CAME. En consecuencia, debe promoverse su vinculación en aquellos segmentos con ventajas comparativas y posibilidades de un desarrollo dinámico.

El impulso difícilmente podrá provenir sólo del sector cuya producción se coloca hoy en mercados internacionales; es preciso redoblar esfuerzos para integrar en esta lógica productiva a los proveedores cubanos con niveles de eficiencia suficientes para aumentar el contenido nacional de las exportaciones. Esto es indispensable si la modernización de la estructura industrial ha de ganar y resguardar la competitividad de los productos en los mercados de Occidente. Así, el objetivo de la tercera fase de la estrategia propuesta es transformar paulatinamente al sector productor de bienes comerciables y no comerciables y llevarlo a estándares internacionales de calidad y precio.

#### **D. CONSIDERACIONES FINALES**

Dada la importancia del sector externo en la economía cubana, la estrategia global de desarrollo descansa inevitablemente en la política de relaciones económicas con el exterior.

La economía en Cuba siempre ha sido abierta, por lo cual se asiste ahora más bien a la reafirmación de la vocación de apertura, unida a un proceso de desregulación, descentralización y reducciones arancelarias (Alvarez, 1995). El alto contenido importado del producto y la escasez de financiamiento externo se han constituido en limitación del crecimiento económico, aunado al hecho de que el nivel de inversiones y competitividad de la producción no permite aún generar un flujo suficiente de exportaciones.

En tales circunstancias, un reto central en la percepción del gobierno consiste en diseñar mecanismos de generación de divisas que permitan financiar la reconversión productiva y enfrentar a los mercados internacionales del siglo XXI, sin renunciar a los logros obtenidos en materia social o cultural.

La estrategia aquí esbozada en la transición del sector productivo consta de tres etapas que no son estrictamente consecutivas, y se apuntala en el aprovechamiento más intensivo de las ventajas comparativas ya desarrolladas y el desarrollo gradual de ventajas competitivas en otras áreas (véase el capítulo II de la Tercera Parte de este libro). El objetivo inmediato sería recobrar los niveles de los principales productos de exportación anteriores a la crisis, a fin de atemperar la restricción impuesta por la escasez de divisas y no exacerbar la dependencia del turismo y las remesas como fuentes primordiales de recursos y crecimiento. El financiamiento provendría de los ingresos que produzca el crecimiento inicial de las exportaciones y de créditos a la importación de insumos utilizados en acrecentar las propias ventas externas

La meta de la segunda etapa consistiría en equilibrar la balanza comercial del sector agrícola y alimentario no azucarero. En la tercera etapa se aprovecharían los recursos generados en las dos primeras, utilizando la inversión extranjera como catalizador de la modernización del sector que produce bienes no comerciables, a fin de alcanzar más rápidamente estándares internacionales de calidad y precio. A lo anterior cabría añadir el fortalecimiento deliberado de los eslabonamientos interindustriales vinculados a la producción de bienes exportables, por sus efectos no sólo en el ahorro sustitutivo de divisas sino también en la actividad económica y el empleo. Posteriormente se tendría que promover la diversificación de las exportaciones y aumentar su tasa de crecimiento.

La economía cubana hoy por hoy está obligada a competir en los mercados internacionales sobre la base de precios y salarios bajos. A la larga, sólo la calidad y la excelencia técnicas de los bienes y servicios producidos pueden ser la base de la competitividad. Entonces, parece recomendable aprovechar a plenitud la disponibilidad de mano de obra educada en el desarrollo de nichos exportadores dinámicos y en ganar flexibilidad de adaptación frente a las oscilaciones de los mercados internacionales. En este punto un requisito a satisfacer sería acercarse a un régimen de tipo de cambio flexible a fin de asegurar que las fuerzas productivas se reorienten hacia las actividades más rentables, así como capitalizar avances anteriores —por ejemplo, en materia de biotecnología— y los trabajos de los numerosos centros de investigación.

La solución del estrangulamiento externo mediante una asignación eficiente de los recursos internos, en buena parte depende de acercar deliberadamente los precios internos a los que privan en los mercados internacionales. La intervención activa del gobierno, mediante una política que precise objetivos estratégicos de largo plazo y se nutra del compacto social, facilitará la identificación y



desarrollo de ventajas comparativas prometedoras que poco a poco transformen la fisonomía económica de Cuba.

Por último, es menester mencionar que el esfuerzo que se desarrolle internamente en Cuba, podría verse fuertemente impulsado de relajarse las condiciones del embargo que los Estados Unidos aplican desde hace casi cuatro décadas a la economía cubana.



Anexo**CRECIMIENTO ECONÓMICO Y ESCASEZ DE DIVISAS**

La economía cubana presentó ritmos de expansión relativamente elevados en la primera mitad de la década de los ochenta, en parte gracias a su privilegiada posición en el CAME. Este dinamismo contrastó con el estancamiento económico del resto de América Latina, provocado en buena medida por la interrupción de los flujos de capitales internacionales a la región a partir de la moratoria de la deuda mexicana en 1982 que inauguró la llamada "década perdida". El colapso de la antigua URSS marcó el final del período de expansión de la economía cubana, y la sumió en una profunda crisis que le exigió buscar con urgencia una nueva inserción funcional en los mercados mundiales. En efecto, canceladas las transferencias del antiguo bloque socialista, la disponibilidad de divisas se convirtió en restricción fundamental del crecimiento económico del país.

Cuba es una economía semiindustrializada, con un limitado desarrollo de la producción de bienes de capital, y por ello hubo de enfrentar súbitamente el reto de impulsar actividades capaces de generar divisas suficientes para sostener las importaciones, en particular de insumos intermedios y combustibles, que requiere el aparato productivo para su funcionamiento, tarea magnificada por la exclusión del país del mercado mundial de capitales. Así, el objetivo prioritario de la estrategia macroeconómica consistió en conformar empresas competitivas a escala internacional que pudieran penetrar los mercados del Mundo Occidental.

La reconversión de los mercados o de las estructuras económicas para orientarlas hacia el sector externo, y posicionarse favorablemente en el sistema global, es incierta, lleva tiempo y acarrea costos de transición elevados, máxime si por largos períodos se descuidaron los patrones de eficiencia en la producción, el diseño y la comercialización. Aun así, la transformación de la economía cubana está en marcha, a ritmo pausado y no exenta de atrasos e indefiniciones notables.

El agudo desequilibrio externo de Cuba, a consecuencia de la caída de las exportaciones y el deterioro en los términos de intercambio, repercutió inicialmente en una severa contracción de la actividad económica. Entre 1989 y 1993 el producto retrocedió cerca de 33% en términos reales y el déficit comercial descendió del 12.6% al 2% como proporción del PIB pese a que los términos de intercambio se desplomaron casi 50%. La disminución del déficit comercial fue resultado de una caída de 26 puntos en la participación de las importaciones en el producto que más que compensó la reducción de 17 puntos en la participación de las exportaciones. A su vez, el déficit en cuenta corriente del balance de pagos pasó de representar el 14.4% del producto al 2.2%. Cabe subrayar que, a diferencia de los programas de ajuste ortodoxo convencionales aplicados en otros países de América Latina, la primera fase de corrección del desequilibrio externo se acompañó de una notable ampliación del déficit fiscal, procurando así bajar el costo social de la crisis (véase el gráfico 1).

A partir de 1993 Cuba instrumentó una estrategia de ajuste y transformación económica a fin de corregir el desbalance externo en sus raíces de fondo. Así, apoyándose en la racionalización de las finanzas públicas, la despenalización de la tenencia de divisas, la liberalización de algunos mercados a la actividad privada local o extranjera, y la reorientación del sector paraestatal, se empezado a crecer, manteniendo acotado el déficit externo. El repunte de la actividad productiva obedece, en buena medida, al dinamismo en la producción de ciertos bienes y servicios comerciables internacionalmente, entre éstos el níquel y, sobre todo, el turismo. De hecho, los servicios turísticos han sido con amplitud la actividad cuyas exportaciones han avanzado más rápidamente en este lapso.

Precisamente, entre 1993 y 1998 la actividad económica en Cuba se incrementó a una tasa media de 3% en términos reales, impulsada por sus exportaciones (sobre todo de servicios), que lo hicieron al 10.3% anual medio, lo que ayudó a que el déficit comercial permaneciera cercano al 3% del producto. El saldo en cuenta corriente ha sido aun menor debido a ingresos crecientes del turismo a la entrada de remesas internacionales que, desde 1995, superan a las erogaciones por concepto de pago de servicios a factores. Todo ello, además, en un marco de disciplina de las finanzas públicas con déficit fiscales por debajo del 3% del producto, en contraste con los saldos obtenidos previamente. Las cifras preliminares indican que el dinamismo de la economía de Cuba ha continuado en el primer semestre de 1999, en que el PIB registró un alza de 6% en términos reales.

Pese al desempeño positivo, la expansión económica del país en el mediano y largo plazo sigue condicionada por una severa restricción de la balanza de pagos. Si bien la reciente reanimación de la actividad productiva responde a un vigoroso esfuerzo exportador, la entrada de las importaciones ha sido todavía más intensa. Ciertamente, en 1993-1998, en términos reales las importaciones de bienes y servicios mostraron un incremento medio anual de 15.8%, tasa 53% mayor que la de las exportaciones. Esta dependencia de las importaciones revela que la disponibilidad de divisas sigue siendo una restricción básica que impide a la economía cubana obtener de manera sostenida tasas del producto superiores al 3% anual sin presionar la balanza de pagos (salvo que se amplíe su acceso al mercado internacional de capitales). En virtud del bajo ritmo de crecimiento demográfico en Cuba (0.5% anual), este desempeño aun permitiría sostener una tasa de expansión del PIB real por habitante de 2.5% porcentaje que no es bajo en el contexto latinoamericano. Baste recordar que en el curso de las dos últimas décadas pocos países de la región han logrado elevar más rápidamente y de manera constante su producto por habitante en términos reales.<sup>1</sup>

Ahora bien, es preocupante que, pese a la implantación de profundas reformas macroeconómicas en América Latina para abrir los mercados a la competencia externa y dar un mayor papel al mercado en la asignación de los recursos, la región sigue sin acceder a una senda de elevado crecimiento económico de largo plazo. En la vasta mayoría de las economías latinoamericanas, los períodos de fuerte expansión suelen acompañarse de desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos que, más temprano que tarde, desembocan en crisis de divisas y contracciones en el nivel de producción y de empleo, con severos costos sociales.

---

<sup>1</sup> Por lo demás, los avances en sustitución eficiente de importaciones y en elevar el valor agregado nacional de las exportaciones, poco a poco tienden a resolver el problema.

De ahí la importancia que tiene para Cuba robustecer la estrategia de modificación de su inserción externa avanzando en tres frentes: i) ampliar el acceso al financiamiento externo; ii) diversificar las exportaciones, en particular con productos de elevado valor agregado, y iii) impulsar la oferta local de alimentos y de combustibles, entre otros productos, a fin de realizar una sustitución eficiente de sus importaciones.

### 1. Marco metodológico

A fin de corroborar la hipótesis anterior en el caso de Cuba, se parte de un modelo analítico simple que examina las restricciones al crecimiento en economías en que la falta de acceso al mercado internacional de capitales obliga a mantener un déficit comercial virtualmente nulo, es decir, a pagar sus importaciones con exportaciones. Este modelo servirá de base a las estimaciones econométricas para calcular la tasa de crecimiento económico de largo plazo compatible con el equilibrio en el balance de pagos, y está conformado por las siguientes ecuaciones:<sup>2</sup>

$$\begin{aligned}
 (1) \quad p x &= p^* e m \\
 (2) \quad \hat{p} + \hat{x} &= \hat{p}^* + \hat{e} + \hat{m} \\
 (3) \quad \hat{x} &= \eta (\hat{p} - \hat{p}^* - \hat{e}) + \pi \hat{w}, \quad \text{con } \eta < 0, \pi > 0 \\
 (4) \quad \hat{m} &= \phi (\hat{p}^* + \hat{e} - \hat{p}) + \xi \hat{y}, \quad \text{con } \phi < 0, \xi > 0
 \end{aligned}$$

La ecuación (1) expresa la identidad contable de la balanza de pagos en ausencia de flujos de capitales externos. En ésta se equipara el valor total de las importaciones ( $p^* e m$ ) con el de las exportaciones ( $p x$ ) a precios corrientes. La notación adoptada es la siguiente: ( $x$ ) son las exportaciones a precios constantes en moneda nacional, ( $p$ ) los precios de las exportaciones en moneda nacional, ( $p^*$ ) los precios de las importaciones medidos en moneda extranjera (precios internacionales), ( $e$ ) el tipo de cambio nominal en unidades de moneda local por unidad de divisas, y ( $m$ ) las importaciones medidas a precios constantes en moneda nacional.

La segunda ecuación refleja el balance comercial, dado por la ecuación previa, pero en términos de tasas de crecimiento anuales.<sup>3</sup> La tercera es la especificación dinámica de la función convencional de demanda de exportaciones, medida en términos de su tasa de crecimiento. Adopta

<sup>2</sup> La especificación original del modelo se debe a Thirlwall (1979) y a Thirlwall y Hussein (1982) quienes, basados en los trabajos de Roy Harrod sobre el multiplicador del comercio exterior, desarrollaron este marco analítico que se conoce actualmente como el modelo de restricciones de balanza de pagos al crecimiento económico. Estudios empíricos que aplican este modelo al análisis del crecimiento económico con equilibrio externo de largo plazo se encuentran en Bairam (1997), Hieke (1997), León-Ledesma (1999), McCombie y Thirlwall (1997) y Moreno Brid y Perez (1999).

<sup>3</sup> La expresión con tilde " $\hat{x}$ " representa la tasa de crecimiento anual de la variable " $x$ ", es decir es igual a  $(x_t - x_{t-1}) / x_{t-1}$ .

como determinantes las variables usuales: el ingreso real externo ( $\hat{w}$ ) y los precios relativos de las exportaciones ( $\hat{p} - \hat{p}^* - \hat{e}$ ), donde los coeficientes  $\eta < 0$  y  $\pi > 0$  corresponden respectivamente a sus elasticidades precio e ingreso.

Finalmente, la ecuación cuatro especifica, también de manera dinámica, la función de demanda de importaciones. Su lado izquierdo muestra la tasa de crecimiento de las importaciones en términos reales ( $\hat{m}$ ) y el derecho sus determinantes usuales: el ingreso real doméstico ( $\hat{y}$ ) y sus precios relativos ( $\hat{p}^* + \hat{e} - \hat{p}$ ). Los coeficientes  $\phi < 0$  y  $\xi > 0$  representan las elasticidades precio e ingreso respectivas.<sup>4</sup>

Una simplificación inmediata del modelo surge al suponer que, en concordancia con la política cambiaria de Cuba, el tipo de cambio nominal ( $e$ ) se mantiene al uno por uno con el dólar ( $e=1$ ). Sustituyendo (3) y (4) en (2), y resolviendo el sistema resultante, se obtiene la expresión de la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía ( $\hat{y}_b$ ) compatible con el equilibrio externo de balanza de pagos:

$$(5) \quad \hat{y}_b = \frac{\pi \hat{w} + (\eta + \phi + 1)(\hat{p} - \hat{p}^*)}{\xi}$$

Esto significa que el crecimiento económico de largo plazo depende de: i) el crecimiento de la demanda externa ponderado por la elasticidad-ingreso de las exportaciones, y ii) la diferente variación de precios internos y externos (tipo de cambio real) ponderada por la suma de las elasticidades-precio de ambas.

Como señala la ecuación (5), si el tipo de cambio real varía de manera persistente, la tasa de expansión económica de largo plazo podría verse afectada. La dirección de su impacto dependerá de que la suma de las elasticidades precio mencionadas sea, en valor absoluto, menor o mayor a la unidad. En este aspecto, si se supone que se satisface la condición Marshall-Lerner sobre las elasticidades precio de las importaciones y las exportaciones (i.e.  $\eta + \phi = -1$ ) o que el tipo de cambio real permanece constante ( $\hat{p} = \hat{p}^*$ ), se obtiene una forma más simplificada de la ecuación (5):

---

<sup>4</sup> El modelo supone en esencia dos tipos de bienes, uno producido externamente, que se importa al país a un precio unitario "p\*" (en divisas), y otro producido localmente que se vende al precio unitario "p" (en unidades de moneda local), sea internamente o como exportaciones. Tal simplificación es útil para estimar la tasa de crecimiento económico de largo plazo sin tomar en cuenta, por lo pronto, el efecto de pautas divergentes en el precio de exportaciones y de la producción al mercado interno. Siguiendo la práctica usual, se denomina como "tipo de cambio real" al cociente de los precios de los productos locales (p) y de los precios externos (p\* e) medidos en moneda local. Cabe subrayar que al suponer sólo dos bienes, el modelo no permite distinguir adecuadamente los efectos de variaciones en los términos de intercambio y en el tipo de cambio real.

$$\pi \hat{w}$$

$$(6) \quad \hat{y}_b = \frac{\pi \hat{w}}{\xi}$$

A su vez, sustituyendo la función de demanda de exportaciones (3) en esta expresión, se llega a la formulación básica de la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía, en función de la tasa de expansión de las exportaciones en términos reales y de la elasticidad-ingreso de las importaciones:

$$(7) \quad \hat{y}_b = \hat{x} / \xi$$

Esta expresión sintética del modelo analítico indica que, para fortalecer el crecimiento de largo plazo en economías sin acceso a capitales internacionales, se debe aumentar la capacidad de exportación y, a la vez, promover una sustitución eficiente de los bienes y servicios elaborados en el exterior (en otras palabras, bajar la elasticidad-ingreso de las importaciones).

Sobre la base de las formulaciones analíticas previas, en la sección siguiente se realiza una estimación de la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía cubana en las condiciones actuales, en que su acceso al ahorro externo es prácticamente nulo.

## 2. Resultados empíricos

Como señala el modelo analítico resumido en la ecuación (7), la tasa sostenible de crecimiento económico depende de la elasticidad-ingreso<sup>5</sup> de las importaciones y de la tasa de expansión de las exportaciones. En este caso, se considera a las exportaciones como exógenamente determinadas, y se lleva a cabo una primera medición de la elasticidad indicada como el cociente de las tasas de crecimiento de las importaciones y del producto que se han registrado en la actual fase de repunte que atraviesa la economía de Cuba desde 1994.

Dado que en 1993-1998 el producto real aumentó al ritmo medio de 3% y las importaciones al 15.8%, un primer estimado de la elasticidad-producto de las importaciones sería de 5.3. Repitiendo el cálculo para 1994-1998, es decir, para el lapso en que la reactivación económica actual cobró más fuerza, la elasticidad-producto estimada sería de 4.2 que, aunque inferior a la previa, se ubica entre las más elevadas de América Latina. Su alta magnitud indica que, en ausencia de un programa efectivo de sustitución de importaciones o de acrecentamiento de las ventas externas, el crecimiento anual de 10% en las exportaciones reales de bienes y servicios, como el observado en 1994-1998, es insuficiente para permitir que la tasa de expansión de largo plazo de la economía cubana rebase el 2.5% o 3% anual sin incurrir en desequilibrios externos.

---

<sup>5</sup> Se usa indistintamente el término elasticidad-ingreso o elasticidad-producto de las importaciones, suponiendo —para simplificar el análisis— una equiparación del PIB y del ingreso nacional.

Desde luego, las estimaciones son hipotéticas, dependen de supuestos que hacen prevalecer en el futuro las tendencias hoy presentes, o sea, excluyen la posibilidad de intensificar el esfuerzo exportador o la sustitución eficiente de bienes o servicios importados. Asimismo, no consideran que los ingresos netos por transferencias unilaterales y servicios factoriales o que los flujos de capital internacional se expandan de manera relevante en el mediano plazo. En la medida en que estas posibilidades se concreten será factible que la economía cubana sostenga, por largos períodos, tasas de crecimiento más elevadas sin provocar desequilibrios en su balance de pagos.

Así, el cálculo anterior es sólo indicativo de la magnitud probable del problema, pero se basa en una estimación burda de la elasticidad-producto de las importaciones. Si se pretende medirla de manera más adecuada se requiere distinguir los efectos "ingreso" y "precio" en la demanda de importaciones. Para ello se estimó por mínimos cuadrados ordinarios la demanda lineal-logarítmica convencional de las importaciones, con base en datos anuales 1985-1998 (véase el cuadro 5). Se consideraron varias especificaciones tomando como variable "ingreso" al PIB o la demanda total.<sup>6</sup> Los precios relativos se calcularon como el cociente del deflactor implícito de las importaciones y del PIB, y por ello reflejan el tipo de cambio real visto como precio relativo de bienes y servicios importados frente a los de origen local. Cabe subrayar que dicho precio relativo de las importaciones en Cuba cayó al 3.5% anual medio entre 1994 y 1998.

Cuadro 5

## CUBA: ESTIMACIÓN DE LA DEMANDA DE IMPORTACIONES TOTALES, 1985-98

$$\text{Log}(m) = \alpha + \eta \log(y) + \varphi \log(p) + \beta \log(m_{-1}) + \varepsilon$$

Ecuación	$\alpha$	$\eta$	$\varphi$	$\beta$	R2 barra
A. Con el producto interno bruto como variable explicativa (log y)					
(A1)	-31.85 (10.7)	4.11 (13.4)	-0.95 (5.0)	No aplica	0.95
(A2)	-37.83 (6.1)	5.00 (5.9)	-0.87 (4.6)	-0.33* (1.2)	0.95
B. Con la demanda agregada total como variable explicativa (log y)					
(B1)	-19.21 (16.2)	2.75 (23.0)	-0.60 (6.3)	No aplica	0.98
(B2)	-21.30 (12.1)	3.13 (11.7)	-0.50 (4.6)	-0.19* (1.5)	0.99

Nota: Las regresiones A1 y B1 excluyen variables explicativas rezagadas. Las cifras en paréntesis reportan el estadístico "t". El asterisco indica que el coeficiente estimado no es significativo al 90%. Las ecuaciones reportadas pasaron las pruebas (cuyos resultados no se incluyen aquí) de multiplicadores de Lagrange de correlación serial, heteroscedasticidad, normalidad y RESET sobre la especificación de forma funcional, con un nivel de significancia del 95%. Todos los cálculos se efectuaron con el programa Microfit 4.0.

<sup>6</sup> El bajo número de observaciones impidió aplicar la metodología econométrica de cointegración, más apta para el estudio de relaciones de largo plazo. Ello se debió a la falta de cifras de Cuentas Nacionales para el comercio exterior de años anteriores a 1985.



Los resultados más satisfactorios son los de las ecuaciones A1 y B1, que excluyen a la variable dependiente rezagada como factor explicativo. En ambas, las elasticidades precio e ingreso estimadas de la demanda de importaciones son significativas al nivel de 99%. Sus signos concuerdan con los valores esperados, es decir, positivo en el caso de la elasticidad ingreso y negativo en la de precios. Además, estas estimaciones satisficieron las pruebas de diagnóstico usuales sobre el patrón de los residuos.<sup>7</sup>

La ecuación (A1) arroja un estimado puntual de 4.11 para la elasticidad-producto de las importaciones en 1985-1998, y de  $-0.95$  de la elasticidad precio correspondiente. Esta última, de hecho, no es significativamente distinta de la unidad. El coeficiente estimado de la elasticidad-producto es similar al calculado al inicio de esta sección como el cociente de las tasas de crecimiento real de las importaciones y del PIB observadas en 1994-1998.<sup>8</sup>

Los estimados revelan una intensa dependencia de las importaciones, que se explica en parte por la insuficiente oferta local de bienes de consumo, de insumos y de maquinaria y equipo (que urge reemplazar después del prolongado estancamiento de la inversión neta, y de su dependencia de tecnologías obsoletas), aunque también se debe a la caída de los precios de los bienes y servicios importados con respecto a los producidos localmente. De hecho, como muestra el estudio econométrico, tanto el nivel de actividad local como los precios relativos de las importaciones (esto es, el tipo de cambio real) son determinantes significativos de su demanda. Como podría esperarse, la consecución del equilibrio externo de la economía cubana depende tanto del nivel de actividad como de la evolución del tipo de cambio real, elemento que, al igual que en el resto de América Latina, en caso de descuidarse puede originar graves desequilibrios en el balance de pagos.

### 3. Conclusiones

Salvo que avance la sustitución eficiente de importaciones en Cuba, cualquier repunte sostenido en la actividad económica conllevará una intensa penetración de productos del exterior, presionará la disponibilidad de divisas y, pondrá en jaque el equilibrio externo. Esta presión será más aguda en la medida en que se aprecie el tipo de cambio real (que disminuyan los precios relativos de las importaciones frente a los de los bienes y servicios producidos localmente). Igualmente, aunque no se exploró aquí su efecto cuantitativo, debe ser evidente que el deterioro de los términos de intercambio puede tener efectos sumamente recesivos en la economía doméstica y complicar la instrumentación de la política de estabilización y ajuste macroeconómico.

---

<sup>7</sup> Se aplicaron las pruebas usuales sobre el comportamiento de los residuos en términos de autocorrelación, heteroscedasticidad y normalidad así como la prueba RESET de Ramsey para evaluar la adecuación de la forma funcional adoptada en la regresión.

<sup>8</sup> Asimismo, aunque no se reportan aquí, los estimados de la elasticidad-producto de las importaciones obtenidos mediante regresiones sobre períodos traslapados de seis o siete años convergen a valores próximos a 4.0 a medida que el período cubre los años recientes.

En síntesis, si bien es cierto que la economía de Cuba comienza a retomar cierto dinamismo, su transformación estructural tendrá que proseguir de manera más profunda a fin de asegurar una nueva pauta de inserción en la economía mundial que le permita cimentar una plataforma de expansión elevada de largo plazo. Esta transformación está obligada a ensanchar los encadenamientos internos del aparato productivo para que el sector exportador actúe como eje impulsor de un elevado y sostenido crecimiento económico. De no persistirse en el fortalecimiento de la articulación de las ramas manufacturera y agroindustrial principalmente —como ya se ha iniciado— a través de la sustitución eficiente de importaciones, el crecimiento sostenible de largo plazo difícilmente rebasaría el 3% anual promedio.

La situación no establece un techo fatal. En los hechos, como lo demuestra el sector turismo, la sustitución de compras externas puede ocurrir con bastante rapidez y contribuir al aflojamiento de la restricción externa. En el mismo sentido, está el aprovechamiento de mejoras de productividad en el sector exportador, por ejemplo, con la reestructuración del sector cañero-azucarero. Asimismo, podría tener impacto favorable el mejoramiento del acceso a los mercados financieros internacionales, para servir de puente en el tiempo transcurrido entre el fortalecimiento de las inversiones en sectores de bienes transables y las capacidades del ahorro nacional. En este terreno, desde luego, la situación podría alterarse —ya no pausada, sino radicalmente— de modificarse las condiciones del embargo. Además, y aunque no fueron consideradas en el análisis empírico, no debe olvidarse que las variaciones en los términos de intercambio pueden tener fuerte impacto en el balance comercial y en la disponibilidad de divisas, afectando en consecuencia el crecimiento económico.

La otra vía de solución, de mantenerse el actual relacionamiento entre la oferta producida localmente y la demanda nacional, haría necesario que las exportaciones reales de bienes y servicios persistentemente se expandieran cuando menos al 20% anual —al doble de la tasa que actualmente registran— para que la economía cubana pudiera crecer al 5% anual de manera sostenida, suponiendo que el precio relativo de las importaciones no disminuya (o sea, suponiendo que el tipo de cambio real no se aprecie). En caso contrario, dada su elasticidad-precio casi unitaria (-0.95), el abaratamiento de las importaciones con relación a los bienes y servicios producidos localmente agudizaría la escasez de divisas y, por ende, exigiría un comportamiento aun más dinámico del sector exportador a fin de sostener un crecimiento económico alto sin desequilibrar la balanza de pagos. Esa tasa de acrecentamiento de los ingresos en divisas es alta. Con todo, algunas fuentes proveedoras lo han hecho a riesgos elevados (turismo). Por consiguiente, la estrategia futura de liberación del desarrollo asequible, consistiría en lograr una combinación entre fomento exportador y sustitución eficiente de importaciones que permita continuar con mayor firmeza una etapa de desarrollo sostenido y compensar los trastornos del período especial.

## V. EL MERCADO LABORAL

### A. INTRODUCCIÓN

En lo que aquí interesa, la economía cubana enfrenta, entre otras, dos situaciones que conviene destacar: una dificultad para generar empleo productivo, por efecto de la importante restricción externa, y una disminución de la presión demográfica sobre la oferta de trabajo y la demanda de algunos servicios sociales, como resultado de la madurez demográfica de la población. Se registra una gradual reducción de la población joven, más que compensada por el aumento de la de más de sesenta años de edad, y en el largo plazo se contrae la proporción de la gente en edad laboral. (Véase el gráfico 1).

El primer tipo de dificultades limita la disponibilidad de empleos productivos a la actual población económicamente activa; aun en presencia de menores presiones demográficas, se afecta el mercado laboral y las perspectivas de financiamiento de la política social. De hecho, el criterio de sostener el pleno empleo, manteniendo en sus puestos al personal redundante, en un contexto de contracción de las inversiones, se ha traducido en caídas de la productividad por trabajador, en especial en la primera mitad del período especial. En definitiva, el problema de empleo se manifiesta, antes que en desempleo abierto, en la subutilización de la mano de obra por escasez de insumos productivos y por obsolescencia de ciertas estructuras productivas.

La solución al problema de empleo pasa por la reestructuración del aparato productivo para adaptarlo a las nuevas condiciones internacionales. Esta reestructuración se impulsa persiguiendo cuatro objetivos: i) fortalecer la relación entre la generación del ahorro y la inversión; ii) reforzar el nexo entre la inversión y la generación de divisas; iii) robustecer los vínculos interindustriales y generar una red de empresarios con apoyo gubernamental, y iv) dar apoyo a los trabajadores desplazados de los puestos de trabajo, a consecuencia del proceso de reestructuración.

A la luz de esos objetivos, se revisa en este capítulo la política de empleo implícita en las reformas que se están llevando a cabo. Luego se estudian las implicaciones de cada uno de los objetivos de la reestructuración del aparato productivo en el mercado de trabajo y en el empleo. Por último, se analizan la política de previsión social, así como sus adaptaciones a las nuevas condiciones económicas y también a las demográficas futuras.

### B. EL EMPLEO DURANTE EL PERÍODO ESPECIAL

El estrangulamiento de pagos de la economía cubana se asocia a la pérdida de importantes mercados y a la falta de acceso al financiamiento externo. La merma en la producción atribuible a la imposibilidad de abastecer de insumos importados al aparato productivo, junto con las políticas de pleno empleo, llevaron a contraer la productividad media por trabajador. Como se ilustra en el cuadro 1, esto se reflejó en el peor momento de la crisis (1993), en un descenso, con respecto a

1989, de un tercio en la producción y de 32% en el índice de productividad media de la mano de obra, en tanto que la tasa de inversión cayó a sólo 4.8% del PIB.

Cuadro 1

## CUBA: PRODUCCIÓN, PRODUCTIVIDAD E INVERSIÓN, 1989-1996

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Producto interno bruto (tasa de crecimiento anual)	-13.6	0.6	2.5	7.6	2.5	1.8
Índice de productividad media (1989 = 100.0)	68.2	71.2	76.2	85.5	89.1	91.1
Tasas de inversión (porcentaje del PIB a precios corrientes)	4.8	4.9	6.5	7.4	8.2	8.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de una combinación de cifras oficiales y no oficiales.

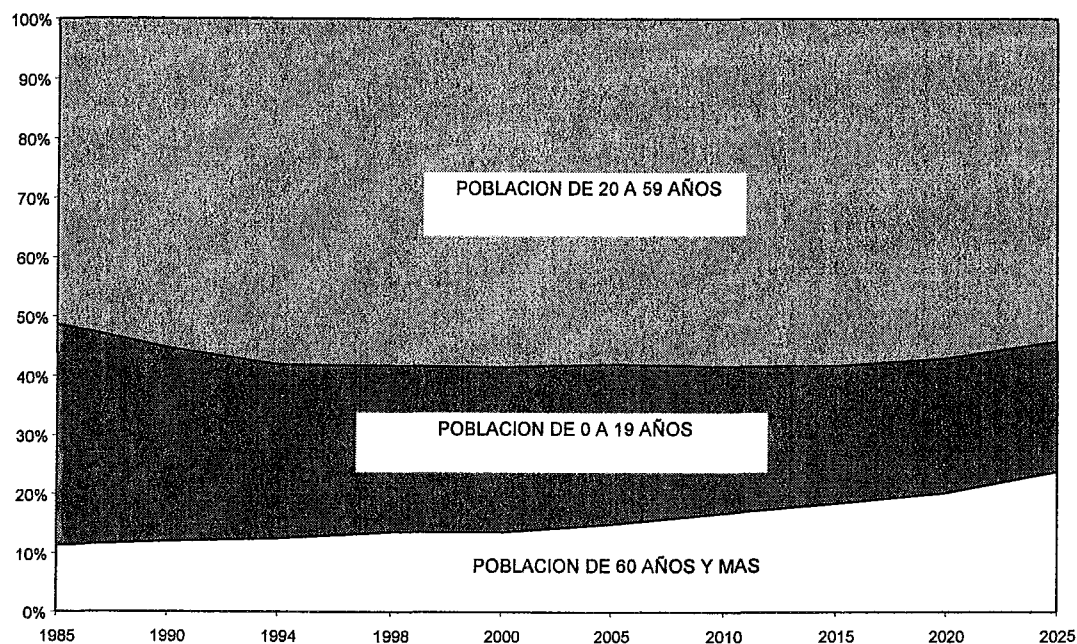
La política inicial de ajuste durante el período especial descansó en transferencias intrapresupuestarias que intentaron mantener el pleno empleo y garantizar, dentro del régimen especial, la alimentación básica, la educación, la salud y la seguridad social. Los gastos en salud pública y seguridad social se han elevado continuamente en términos nominales. Con objeto de garantizar el empleo, los subsidios por pérdidas a empresas se incrementaron especialmente durante 1992 y 1993.

De hecho, la restricción presupuestaria blanda con que operó la economía entre 1989 y 1993 culminó en elevados déficit fiscales y acumulaciones de liquidez. La posterior política de austeridad presupuestaria tuvo dos consecuencias contrastantes. Por un lado, provocó la reducción de algunos gastos, especialmente de inversión; por otro, las erogaciones de carácter social a precios corrientes se duplicaron en términos del producto (de 26% a 52% entre 1989 y 1993). La imposibilidad de ampliar la carga impositiva del presupuesto en esos montos, pese a los recortes en otros renglones del gasto del Estado, se reflejó en enormes déficit fiscales hasta 1993. A partir de esa fecha, las políticas fiscal y monetaria se endurecieron hasta atemperar apreciablemente los desajustes presupuestarios.

El gráfico 2 y el cuadro 2 ilustran cómo se debilitó la productividad media de los ocupados. Si se postula que el producto medio por trabajador en 1989 correspondía al de pleno empleo, la intensidad de la subutilización puede estimarse como la proporción entre el decremento observado cada año con respecto al valor de ese ejercicio.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Si  $Y_{89}$  es el producto medio por trabajador en 1989 y se asume, para fines ilustrativos, como el de pleno empleo, y  $Y_{90}$  es el producto medio por trabajador de 1990, la intensidad de la subutilización en 1990 es: Intensidad de la subutilización en 1990:  $(Y_{90} - Y_{89})/Y_{89}$ . Esto corresponde al porcentaje de un puesto de trabajo de pleno empleo que habría que generar por persona subutilizada. La estimación del desempleo equivalente se realizó tomando el producto medio por trabajador de 1989 como la norma de pleno empleo. Si a esa fecha ya existía subutilización de la mano de obra, las estimaciones deben considerarse como conservadoras.

Gráfico 1. Cuba: estructura de la población por tramos de edad 1985-2025



Cuadro 2

## CUBA: INDICADORES DE AJUSTE DE PRESUPUESTO Y LOS MERCADOS DE DIVISAS, BIENES Y DE TRABAJO

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Indicadores del mercado de trabajo</i>										
Tasas de participación (población mayor de 15 años)	58.3	57.8	57.1	55.3	54.4	52.9	53.0	52.7	53.4	53.5
Tasas de participación (población en edad laboral) a/	76.1	74.1	73.0	70.8	69.2	67.5	67.8	67.9	69.2	70.0
Tasas de desempleo	7.9	7.3	7.7	6.1	6.2	6.7	7.9	7.6	7.0	6.6
Índice de productividad (1989=100)	100.0	96.8	87.7	80.7	70.3	72.4	73.7	79.5	79.9	80.2
Brecha de productividad (respecto al nivel de 1989)	0.0	3.2	12.3	19.3	29.7	27.6	26.3	20.5	20.1	19.8
Tasas de desempleo equivalente	7.9	10.3	19.0	24.2	34.0	32.5	32.1	26.6	25.7	25.1
<i>Categorías ocupacionales (porcentajes de los ocupados)</i>										
Población ocupada no estatal	5.3	5.5	5.8	6.4	7.9	16.0	18.2	18.5	19.4	20.7
Cooperativas y UBPC	1.5	...	...	...	...	7.7	8.4	8.4	7.9	7.6
Empresas mixtas y sociedades mercantiles	...	...	...	...	...	2.0	2.0	2.6	3.1	3.5
Privado nacional	3.2	...	...	...	...	3.4	4.5	4.6	5.3	7.0
Cuenta propia	0.6	...	...	...	...	2.9	3.3	2.9	3.0	2.6
Población ocupada estatal	96.8	96.8	94.2	93.6	92.1	84.0	81.8	81.5	80.6	79.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de ONE y estimaciones propias.

a/ Población económicamente activa (PEA) sobre grupos de edad específicos, en este caso en "edad laboral": mujeres entre 17 y 54 años, hombres entre 17 y 59 años.

Gráfico 2. Cuba: relaciones entre las variables macroeconómicas y el Importaciones y producto (variaciones con respecto al nivel de

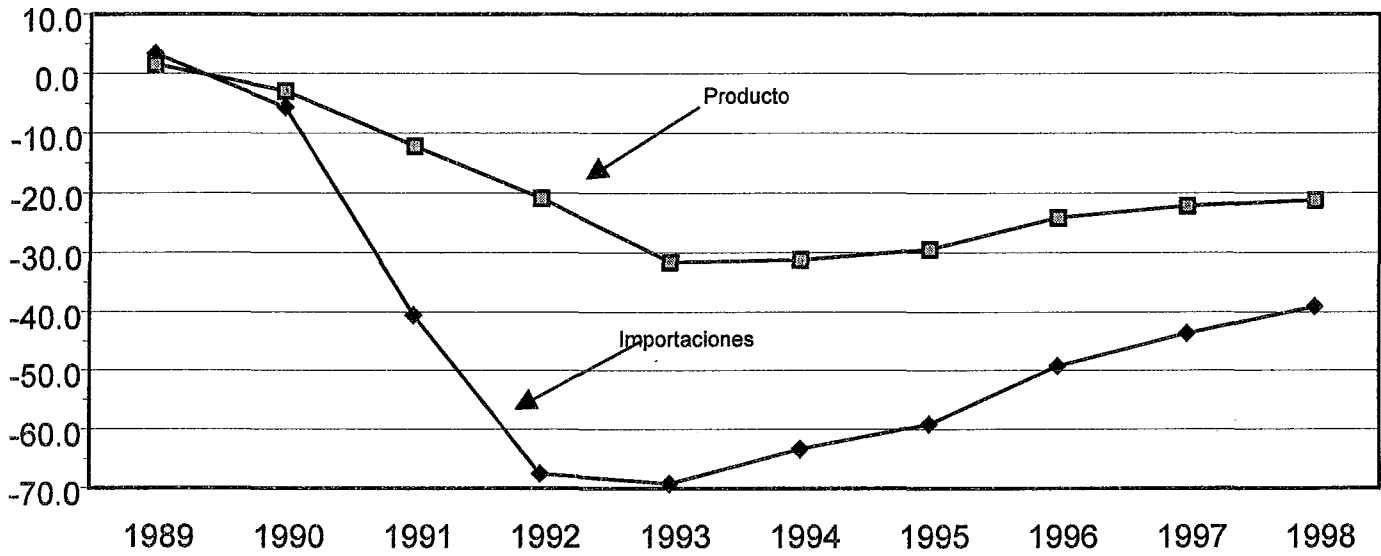
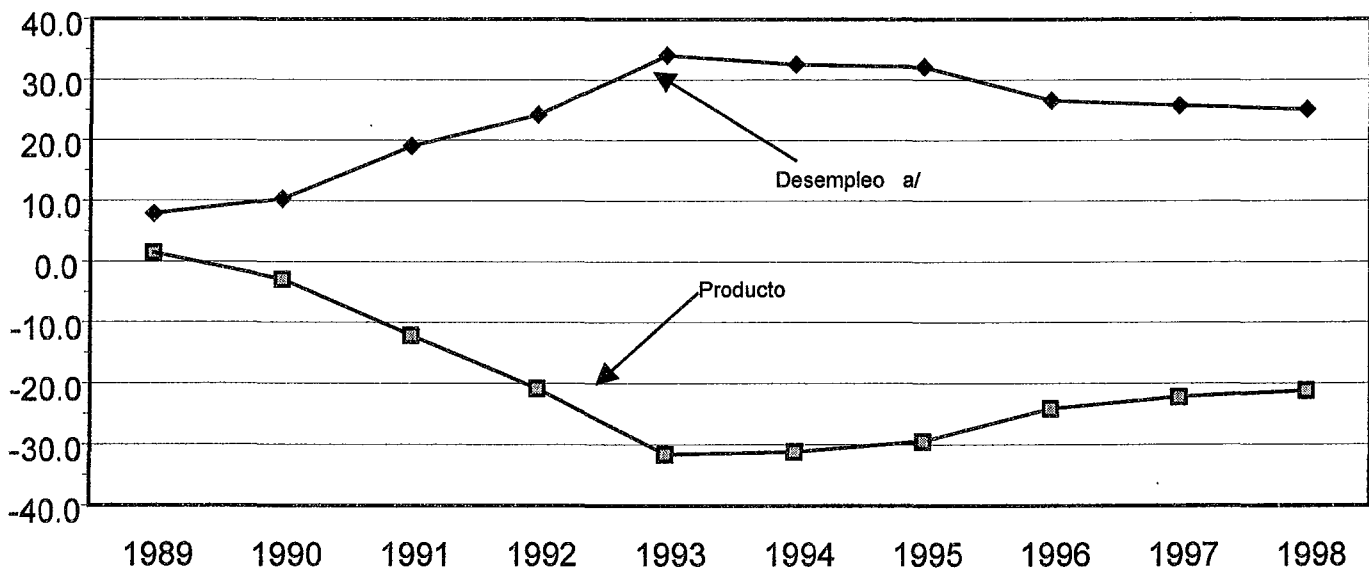


Gráfico 3. Desempleo y producto (variaciones con respecto al nivel de 1989)



Las cifras estimadas sobre la subutilización de la mano de obra, multiplicadas por la proporción de la población económica activa (PEA) ocupada, se traducen en indicador del desempleo equivalente. Sumando a las tasas de desempleo abierto, se puede concluir que la subutilización de la mano de obra ha crecido. Ahora bien, la política ocupacional ha evitado que la tasa de desempleo siga aumentando (en 1989 fue de 7.9% de la PEA y en 1996 de 7.6% y en 1998 de 6.6%). Sin embargo, gran parte de la población ocupada ha debido bajar sus niveles de productividad y califica como subutilizada. Sobre la base de los niveles de productividad de 1989 se ha estimado que la tasa de desempleo equivalente de los subutilizados, sumada a la de desempleo abierto, asciende a 42% en 1994 y en 1996. Hacia 1998 la mejoría en la productividad, merced al repunte de la actividad económica, incidió en una atenuación del desempleo equivalente.

La cifra puede parecer exagerada. Sin embargo, hay que tener en cuenta la brusca caída del producto entre 1989 y 1993, que todavía no se había recuperado por entero en 1998, año en que el propio PIB resultó inferior en 20% al de 1989. Ello determinó una muy brusca caída en la productividad de la fuerza de trabajo que, conforme a las peculiaridades del mercado laboral cubano y la metodología de cálculo utilizada, se traduce en acrecentar el desempleo equivalente.

Aun en una crisis de la magnitud de la cubana, factores de orden tecnológico, aunados a la nueva división internacional del trabajo y otros fenómenos de la globalización, vienen contribuyendo a debilitar los mercados de trabajo en América Latina. Conforme a cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el empleo informal que, en cierto modo, refleja el peso de la mano de obra excluida o subocupada, alcanza en general cifras muy superiores al 40% en una muestra de países seleccionados (véase el cuadro 3).<sup>2</sup>

Cuadro 3

## AMÉRICA LATINA: EMPLEO INFORMAL EN PAÍSES SELECCIONADOS

Países	Año	Porcentaje del empleo informal urbano respecto del empleo total
Argentina	1996	45
Brasil	1995	59
Chile	1996	37
Colombia	1996	46
Costa Rica	1995	42
<b>Cuba a/</b>	<b>1996</b>	<b>34</b>
México	1995	48
Panamá	1995	41
Perú	1995	55
Venezuela	1996	43

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de OIT, *Panorama Laboral 1997*.

a/ Estimación de la CEPAL, corresponde a la tasa de subempleo.

<sup>2</sup> En todo caso, se trata de un indicador general (con supuestos restrictivos), más que de cifras precisas. Asimismo, las características peculiares del mercado cubano de trabajo y la existencia de redes de protección social actuantes dificultan las comparaciones internacionales de los efectos de la exclusión de una parte de la fuerza de trabajo.

Existen otras características del ajuste del mercado laboral que plantean problemas adicionales. En primer lugar, se disminuye la magnitud relativa de la oferta de trabajo. Las mermas en la productividad comúnmente desalientan la oferta entre las personas en edad de trabajar. En segundo término, se advierte el surgimiento de una nueva modalidad de empleo formal fuera del área estatal. A partir de 1994, a raíz de la legalización de actividades privadas, la ocupación de este segmento del mercado laboral incrementó significativamente su participación. En tercer lugar, como se dijo, las oportunidades de generar empleo productivo están limitadas por la disponibilidad de divisas para adquirir insumos, maquinaria y equipo importado.

En cuarto lugar, hay factores limitativos de la movilidad de la mano de obra. La reactivación de ciertos sectores que producen bienes transables se manifiesta en problemas ocupacionales. Así, la rigidez de la movilidad de la mano de obra entre regiones del país está asociada a la disponibilidad de vivienda, y hay desajustes entre las calificaciones de la fuerza de trabajo y las exigidas en las ocupaciones que surgen o se reactivan.

En quinto lugar, la flexibilidad presupuestaria requerida para garantizar el empleo ha debido ceder a las restricciones macroeconómicas. El subsidio al desempleo de 1996, estimado sobre la base de otorgar el salario medio mensual al total de desempleados equivalentes, significó un 12% del producto. Si sólo se cubriera el 60% de ese salario, la carga presupuestaria habría equivalido a 7% del mismo producto.<sup>3</sup> Este fenómeno se atenuó en el último bienio, gracias a la recuperación de la actividad económica.

Los trabajadores que pierden sus puestos reciben una garantía salarial de 100% durante el primer mes, y luego un subsidio equivalente al 60% de sus salarios fijos durante un período que se determina en relación con el número de años de servicios prestados. A título de ejemplo, los que acrediten 20 años o más pueden recibir dicho subsidio por 18 meses; los que sólo justifiquen un año tienen derecho a tres meses de ingreso. No obstante, dicha prestación se extingue cuando el trabajador disponible rechaza un número dado de ofertas de empleos adecuados a sus aptitudes. De acuerdo con cifras oficiales, la cantidad de trabajadores "disponibles", llegó a sumar cerca de 20 000 en el bienio 1995-1996, y después comenzó a reducirse en forma paralela al proceso de reanimación de la actividad económica. El número de "disponibles" era inferior a 9 000 a fines de 1997 y 3 164 al término de 1998. De ellos, cerca de la mitad no han sido reubicados, se les mantiene su garantía salarial, o bien perciben subsidios de las respectivas administraciones locales del poder popular.

El descenso pronunciado en el número de trabajadores disponibles cada año, se explica en la mayoría de los casos porque una vez que son declarados en dicha situación, se logra su rápida reubicación por vías administrativas o, en otros, por acceder a otras ocupaciones como trabajadores por cuenta propia, o en los sectores emergentes más dinámicos (turismo y servicios conexos). Así, durante 1998 fueron declarados disponibles casi 15 000 trabajadores, 16 800 fueron reubicados en forma definitiva durante el período; se reportaron unas 3 800 bajas, de las cuales unas 2 000 por no aceptar la oferta de trabajo, 176 por vencimiento del plazo de garantía o subsidio, y el resto por reubicación temporal.

---

<sup>3</sup> Por supuesto, las cifras exageran el impacto en el producto, ya que incluyen a los buscadores de empleo que no reciben subsidio alguno.



### C. LA POLÍTICA DE EMPLEO IMPLÍCITA EN LA REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA

El problema de empleo en Cuba se ha abordado a partir de sus raíces económicas, es decir, en torno a las exigencias de una economía dual con una fuerte restricción externa. Las principales estrategias adoptadas han sido: i) apertura de la economía a las inversiones extranjeras; ii) equidad en el período de ajuste tratando de preservar el empleo y los ingresos (nominales) de los trabajadores; mantener los niveles de salud, educación y seguridad social y distribuir lo más igualitariamente posible los bienes de consumo disponibles, y iii) desarrollo de los sectores productores de transables (sustitución de importaciones y promoción de exportaciones) y de la oferta de alimentos. (Ferriol, 1996, págs. 11 a 15).

En cuanto a las medidas de corte más específico, cabría citar las siguientes: legalización del trabajo por cuenta propia; entrega de explotaciones agrícolas a los cooperativistas y de tierras ociosas a las familias; establecimiento de estímulos al cumplimiento o sobrecumplimiento de metas productivas en los sectores prioritarios; liberalización de los mercados agropecuarios y de bienes industriales o artesanales, donde todo tipo de empresas coloca la parte de la producción no sujeta a contratos pactados; creación de las TRD y legalización de los depósitos y tenencia de moneda extranjera; flexibilización del régimen de inversión extranjera y creación de empresas puente encargadas de negociar con los inversionistas foráneos o de *joint ventures* fortalecedoras de la contratación de la mano de obra cubana; sostenimiento del empleo y de los ingresos de los trabajadores directamente en las empresas —aunque el trabajo fuese nulo o de baja intensidad— o indirectamente a través de la seguridad social.

Todas las acciones anteriores persiguieron el propósito de sostener la demanda de trabajo o de reforzar directa o indirectamente los salarios. Pero también tuvieron que implantarse medidas restrictivas de distinto género. En virtud de éstas, se redujo el número y la cantidad de bienes subsidiados en la libreta de abastecimiento; se aplicaron políticas severas de contención salarial, sobre todo en el sector central del Estado; se limitaron el crédito blando a las empresas públicas y la absorción de sus pérdidas en el presupuesto nacional; se eliminaron servicios gratuitos (espectáculos) y se elevaron los precios o los impuestos de una serie de mercancías (cigarrillos, bebidas alcohólicas, gasolina) y servicios; se modificaron disposiciones impositivas que en principio gravan a empresas e individuos.

#### 1. La política de empleo en apoyo al fortalecimiento del nexo entre excedentes e inversión

A fin de salvar las restricciones de balanza de pagos, se ha promovido la inversión extranjera directa. En este contexto, la política implícita de empleo responde a la de un modelo dual de crecimiento y empleo. Así, se aprecia una bifurcación entre un sector estatal tradicional y un sector de empresas mixtas asociado a la inversión extranjera, de productividad elevada, al cual se desea transferir gradualmente mano de obra. La velocidad con que ocurren las transferencias de mano de obra depende de la tasa de inversión en el nuevo sector de actividad económica. Hay

complicaciones derivadas de la coexistencia de dos monedas y de una entidad empleadora cubana que regula el traspaso de mano de obra entre ambos sectores.

La legislación cubana estipula que las empresas del sector emergente contratan el personal cubano con una entidad empleadora, la que remunera a cada trabajador sus haberes en moneda nacional. Las empresas, a su vez, pagan a la entidad empleadora en moneda convertible, tanto la totalidad de las percepciones del personal como el impuesto sobre la utilización de la fuerza de trabajo y la contribución a la seguridad social. Estos tributos alcanzan 25% (11% por la utilización de la fuerza de trabajo y 14% por la seguridad social) en el caso de empresas mixtas y de las asociaciones contractuales y 39% en el caso de las empresas de capital totalmente extranjero.

Conviven, en consecuencia, remuneraciones diferenciales, a saber: el salario base, pagadero en pesos, uniforme en todo el territorio nacional; los estímulos en moneda convertible o en bienes por sobrecumplimiento de parámetros productivos previamente pactados, y la masa salarial en dólares,<sup>4</sup> con la que la empresa mixta libera sus obligaciones con la empresa empleadora. Con ese sistema se intenta evitar la fijación de salarios extremadamente bajos, transfiriendo excedentes innecesarios al exterior, así como no provocar disparidades salariales excesivas entre los sectores emergentes y el resto de la economía.

A mediados de 1999, el número de asociaciones con capital extranjero ascendía a 360, con capitales acumulados de unos 2 500 millones de dólares de inversión directa. Así, se ha generado un grupo importante de puestos de trabajo y se han obtenido efectos racionalizadores sobre la ocupación (Ferriol, 1996.) Con una rentabilidad hipotética del capital del 15%, el acervo acumulado produciría 575 millones de dólares en utilidades a las empresas mixtas. En las condiciones internacionales actuales, y previendo un ritmo de entrada de nuevas inversiones similar al de los años anteriores, la inversión extranjera podría contribuir a resolver el problema de empleo del país, siempre y cuando se revitalizaran el ahorro nacional y las exportaciones.

En más de un sentido, la legislación y los incentivos fiscales podrían revisarse a fin de evitar sesgos contrarios a la multiplicación del empleo y a la ampliación del ahorro. En esa categoría podrían inscribirse los tributos a la nómina, la ausencia de incentivos a la reinversión o la falta de instrumentos de promoción del ahorro.

## 2. Exportaciones y empleo

El gobierno ha instrumentado estrategias complementarias de reactivación del sector de bienes exportables que pueden contribuir al incremento de la ocupación. Estas descansan en tres elementos del diagnóstico del capítulo anterior: i) las exportaciones financian el 76% del valor de las importaciones; ii) la elasticidad importaciones-producto es elevada, y iii) la elasticidad implícita empleo-producto muestra que disminuir en cinco puntos la tasa de desempleo (abierto más equivalente) implica hacer crecer el producto al 7.5%.

---

<sup>4</sup> Los pagos se calculan sobre la base del salario promedio prevaleciente en la región del Caribe por empresas similares.

Conforme a esas hipótesis, retornar al equilibrio del mercado de trabajo de 1989 requeriría crecer a tasas de 7.5% durante cinco años o al 5% durante siete. Lograrlo parece ser función de la posibilidad de dar fuerte impulso a la expansión de las exportaciones y a la sustitución de importaciones.

Como se indica en el capítulo anterior, la estrategia exportadora habría de avanzar por etapas: alentar las exportaciones tradicionales; reconstruir el sector agrícola orientado a las transacciones foráneas, y promover industrias más avanzadas sobre la base del crecimiento potencial de la productividad, la adaptación de la tecnología y las oportunidades de los mercados.

**a) Salarios reales y consumo de alimentos agropecuarios**

Como se dijo, entre otros, se han empleado cuatro mecanismos a fin de proteger el poder de compra familiar y evitar la especulación y efectos adversos sobre la oferta de alimentos. Se sigue utilizando la libreta de abastecimientos como mecanismo de control de precios y de racionamiento;<sup>5</sup> se han liberado los mercados agropecuarios de los productores que superan las metas exigidas acordadas con el gobierno; se ha legalizado la tenencia de divisas y el pago de salarios en moneda convertible, y se ha promovido la oferta de bienes importados y nacionales en las TRD.

Así, cabría distinguir dos canastas de consumo de la población. Una comprende los productos de la libreta de abastecimiento a precios oficiales; la otra, los que se adquieren en los mercados libres o en las TRD. También debieran diferenciarse cuatro fuentes de ingresos: salarios en pesos, salarios en moneda convertible, ingresos por cuenta propia y remesas. En cualquier caso, el salario real se ha deteriorado con relación al poder de compra de bienes agropecuarios e industriales, en especial respecto de estos últimos. (Véase el cuadro 4.)

En definitiva, el acceso a divisas y la existencia de las TRD han servido de defensa al desabasto y la inflación, permitiendo a quienes acceden a ingresos complementarios (incentivos o remesas familiares) compensar la pérdida del poder de compra del salario. Con todas sus ventajas, ello tiende a crear desigualdades distributivas entre la población, mientras no pueda instrumentarse la reforma salarial o ensancharse el radio de influencia de los incentivos a la productividad. (Véase de nuevo el cuadro 4.)

---

<sup>5</sup> Esto se realizó en respuesta al rezago del Plan Alimentario, que perseguía dos metas fundamentales: i) lograr el autoabastecimiento de las provincias de La Habana y Santiago con hortalizas y tubérculos, y producir excedentes para otras provincias, y ii) aumentar la producción de exportaciones agrícolas (sobre todo azúcar y cítricos), así como de productos alimenticios para el consumo nacional (arroz, plátanos, carne de res, leche, aves de corral, huevos, pescado). El incumplimiento del plan se ha atribuido a la falta de importaciones, al alto costo de la producción agrícola y a los efectos de huracanes y tormentas (Lage, 1992 y 1993a).

Cuadro 4

CUBA: SALARIOS REALES, 1989-1998

(1989=100)

Años	Salarios nominales a/	Índices de precios b/		Salarios reales en bienes	
		Agropecuarios	Manufactureros	Agropecuarios	Manufactureros
1989	100.00	100.0	100.0	100.0	100.0
1990	99.47	114.8	108.1	86.7	92.0
1991	98.40	122.3	113.4	80.4	86.8
1992	96.81	121.7	106.0	79.5	91.3
1993	96.81	122.9	97.3	78.8	99.5
1994	98.40	135.7	97.4	72.5	101.0
1995	103.19	128.6	95.6	80.3	107.9
1996	107.45	129.1	153.9	83.2	69.8
1997	109.57	127.9	157.9	85.7	69.4
1998	109.57	129.8	160.9	84.4	68.1

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

a/ A partir del salario medio mensual nominal (entidades estatales).

b/ Sobre la base de los deflatores implícitos sectoriales.

## b) Salario y competitividad externa

El imperativo de la reinsertión en los mercados internacionales conduce a revisar los precios relativos de bienes transables en Cuba. Aun si éstos tienen poca significación en un mercado de racionamiento, cobran mayor importancia en la medida en que los sectores productores de bienes o servicios comercializables deban autoabastecerse. Al parecer se ha dado un ajuste de precios relativos de los bienes transables, sobre todo los importados. Como se expuso, se ha registrado una pérdida importante en el poder adquisitivo de los salarios medios. Con todo, el impacto neto sobre la rentabilidad exportadora o de sustitución de importaciones de esos cambios en los precios relativos no asegura la canalización suficiente de recursos a dichas actividades, mientras subsistan otras rigideces internas (asignación planificada de recursos e insumos) o externas (segregación de los mercados financieros internacionales). (Véase el cuadro 5.)

Cuadro 5

CUBA: PRECIOS RELATIVOS DE BIENES TRANSABLES Y PODER DE COMPRA  
DEL SALARIO EN DIVISAS, 1989-1998 a/

(1989=100)

Años	Precios de exportables en términos de salarios (Ix / Iw) c/	Precios de importables en términos de salarios (Im / Iw) c/	Precios de exportables en términos de producto (PIB) (Ix / DIPIB) c/	Precios de importables en términos de producto (PIB) (Im / DIPIB) c/	Precios de exportables en términos de importables (Ix / Iw) c/	Tipo de cambio b/ (Iw / Ie) c/
1989	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	...
1990	115.0	103.4	110.6	99.5	111.2	100.0
1991	123.8	104.7	126.8	107.3	118.2	34.6
1992	124.4	133.4	121.0	129.8	93.2	19.5
1993	124.4	153.2	103.1	126.9	81.2	8.7
1994	134.0	213.5	92.6	147.5	62.8	7.3
1995	120.1	231.0	78.9	151.8	52.0	22.6
1996	123.4	208.7	85.5	144.6	59.1	39.4
1997	120.7	189.7	86.7	136.3	63.6	33.5
1998	122.8	195.1	85.3	135.5	63.0	36.7

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

a/ Calculados a partir de los deflatores del producto.

b/ Sin considerar la inflación externa; sólo mide el salario equivalente en divisas al tipo de cambio extraoficial.

c/ Ix: índice de precios exportables; Iw: índice de precios de los salarios; Im: índice de precios de los importables; DIPIB: deflactor implícito del PIB; Ie: índice del tipo de cambio.

### c) Salarios nominales y estabilización

Utilizando las mediciones de la inflación del deflactor implícito del PIB, la política salarial se ha caracterizado por la ausencia de indexación completa. Además, los costos primarios no reflejan la escasez de la divisa en el mercado extraoficial. Hay, entonces, inflación reprimida que se expresa en validar el racionamiento y en algunas colas de consumidores. El racionamiento de bienes se hace al nivel de subsistencia directamente con la libreta de abastecimiento en los mercados controlados. Por sobre ese nivel, el racionamiento se realiza en los mercados libres y en las TRD, discriminando en función del acceso a divisas o pesos convertibles. El primer mecanismo tiende a igualar la distribución de las cargas del ajuste; a su vez, el segundo crea disparidades, en tanto los incentivos no puedan generalizarse (cerca de 1.4 millones de trabajadores los reciben, pero en proporciones distintas).

En definitiva, las diversas restricciones salariales han contribuido a la eficacia del programa de estabilización. Aun así, ha habido costos que se traducen en distorsiones en el mercado de trabajo. Una de ellas se refleja en disparidades distributivas que se concentran desfavorablemente en el sector central del gobierno. Otra está provocando que las oportunidades de trabajo tiendan a valorarse por el acceso a ingresos complementarios —sobre todo en divisas— antes que por su

importancia social intrínseca, aunque por lo general tiendan a favorecer a las actividades productoras de bienes comercializables.

### 3. Cambios en el mercado de trabajo y en las modalidades de gestión empresarial

Aparte de las asociaciones y *joint ventures* con el capital extranjero, otras reformas institucionales están generando nuevos mercados de trabajo y estilos de manejo microeconómico.

El aliento al movimiento cooperativista en el campo, la creación de las UBPC y la formación de explotaciones individuales, están modificando paulatinamente las relaciones laborales. En principio, las remuneraciones o las pensiones de las UBPC son las mismas de que gozaban con anterioridad los trabajadores. Pero los salarios representan anticipos de las utilidades —aunque estén garantizadas— y los estímulos se otorgan en función de los aumentos de productividad, como vía de compensar las pérdidas en los salarios reales. La gestión empresarial de las UBPC todavía tiene restricciones serias, pero se han ido transformando en una fuente alternativa de empleo. Por su parte las explotaciones agrícolas individuales y las ocupaciones por cuenta propia constituyen otro segmento en expansión del mercado de trabajo. A ello contribuye la legalización de los mercados libres, sean agropecuarios, artesanales, industriales o gastronómicos. Tales actividades, además de representar aportes significativos a la oferta o a los ingresos de las familias y del fisco, aseguran un número creciente de empleos.

Con todo, esos fenómenos son causa de preocupación en tanto tienden a formar circuitos económicos privilegiados o por medio de los cuales se distribuyen beneficios de los que no goza toda la población. En este punto se encuentra la raíz de un debate nacional en el que se han inspirado numerosas reglamentaciones limitativas de la expansión de actividades de la segunda economía.<sup>6</sup>

Al respecto se abre una clara disyuntiva. Por un lado, podrían establecerse límites cada vez más severos a la expansión de las actividades privadas y de los mercados abiertos, a riesgo de elevar los costos del ajuste estructural. Por otro, cabría alentar más decididamente el crecimiento del mercado de trabajo y de las empresas de la segunda economía, aun a sabiendas de aceptar cierta polarización en la distribución de los ingresos.

Para las empresas privadas e incluso las estatales (participan ya con el 40%) se creó el mercado agropecuario, en el que concurren quienes hayan cubierto los compromisos de entrega de productos con el Estado, se hayan inscrito formalmente y paguen impuestos. Ahí los precios se fijan por la oferta y la demanda, y ello permite aliviar la situación financiera de las empresas y las remuneraciones de los trabajadores.

---

<sup>6</sup> Entre otros, cabría señalar los siguientes: impedimento a contratar trabajadores asalariados en las actividades por cuenta propia; acotamiento de los campos a elegir en este tipo de trabajo; restricciones a la participación de empleados públicos en su tiempo libre; restricciones a la realización de transacciones entre el sector de empresas estatales y el sector privado emergente; pago de impuestos elevados; limitaciones de acceso al crédito o a insumos estratégicos.

El modelo de empleo y salarios en las nuevas organizaciones cooperativas se perfecciona con la garantía de un salario y una pensión propia de las Cooperativas de Producción Agrícola (CPA) y vincula los salarios a la producción a través de un pago de base y un estímulo en pesos. Hay aquí un incentivo al trabajo y a la mejora de la eficiencia. Sin embargo, muchas de las decisiones de gerencia permanecen en manos del Estado, el que decide los productos a cultivar y el volumen de ventas a realizarse a precios subsidiados. Esta combinación entre mecanismo de mercado en la determinación del empleo y una mezcla de mercado y planificación en la definición de la producción, genera escollos en el manejo empresarial. La motivación económica de remunerar a los trabajadores conforme al valor de su productividad se ha de acomodar, por un lado, a las limitaciones de la productividad física y de los valores del mercado y, por otro, a las reglamentaciones asociadas al papel solidario del Estado.

**a) Cambios gerenciales, el trabajo por cuenta propia y las empresas privadas en el área no agropecuaria**

En apoyo a la satisfacción de demanda interna no cubierta por las empresas públicas, se han instrumentado diversos cambios:

Se ha oficializado el trabajo por cuenta propia, autorizando a quienes lo realizan a ejercer actividades diversas que deben inscribirse formalmente y sobre las cuales se pagan impuestos; se asume que, además de aportar empleo, satisfacen una demanda que no ofrecen otras empresas;

Se revitaliza la industria local basada en producciones que usan materia prima nacional, son de bajo costo y de amplia demanda popular;

Se mejora la competencia gastronómica al competir los restaurantes privados (denominados "paladares") con los estatales y aprovecharse los mercados agropecuarios. Además, se segmenta la demanda, a fin de satisfacer el consumo pagadero en divisas, y el de grupos de bajo nivel adquisitivo.

Con esos fines se han creado los mercados industriales y gastronómicos. En los primeros, participan las empresas de la industria local y los trabajadores por cuenta propia y, últimamente, las empresas estatales que, con recursos excedentes, desperdicios productivos o financiamiento aprobado centralmente, elaboran artículos de demanda popular. El mercado gastronómico opera más libremente, excepto por reglamentaciones con respecto al uso exclusivo de mano de obra familiar, número limitado de espacios, oferta de alimentos controlada y su aprovisionamiento en mercados agropecuarios.

Las actividades semiempresariales satisfacen importantes carencias de la demanda interna y contribuyen de diversas maneras a la solución del problema de empleo: i) disminuyen el pago de compensaciones a trabajadores disponibles; ii) aportan ingresos al presupuesto nacional; iii) mejoran la provisión de servicios y productos de la población, y iv) ayudan a la generación de ingresos y empleo.

## b) Cambios gerenciales en empresas mixtas y sector financiero

La integración de Cuba a los mercados financieros internacionales recae cada vez más en la gestión de los administradores de las empresas de los sectores de producción transable que deben autofinanciarse en divisas. En ese sentido se han tomado diversas medidas: i) se han descentralizado las operaciones en divisas;<sup>7</sup> ii) se ha autorizado la celebración de contratos económicos que fijan precios por acuerdo entre las partes;<sup>8</sup> iii) se ha facultado a las empresas a retener utilidades y decidir en forma autónoma sobre su gestión financiera,<sup>9</sup> y iv) se ha permitido que las empresas mixtas, los inversionistas extranjeros y los inversionistas nacionales abran cuentas en moneda libremente convertible en cualquier institución del sistema bancario nacional, a través de las cuales efectúan cobros y pagos que generan sus operaciones.

### Recuadro 1

#### EL TRABAJO POR CUENTA PROPIA

La actividad por cuenta propia tenía en Cuba muy poca significación. En 1993 se adoptó una serie de medidas con objeto de estimular la creación libre de actividades que permitieran, entre otras, solucionar parcialmente las tensiones del mercado laboral. Con esa finalidad se modificaron las regulaciones relativas a la actividad por cuenta propia a través del Decreto Ley N° 141 y normas complementarias, autorizando a la realización de algunas actividades para ser ejercidas por todos aquellos que tengan posibilidades y aptitudes. Asimismo, se procura que el trabajo por cuenta propia sirva de complemento de la actividad estatal. Esta modalidad creció a un ritmo elevado en los primeros años, pero a partir de 1996 ha mermado por efecto de diversos factores: incorporación a otras actividades más dinámicas (como el caso de los sectores vinculados al turismo y otras derivadas de éste), insuficiencia de la demanda del bien o del servicio prestado, dificultades en la obtención de materias primas, elevada tributación y regulación, entre otros.

El total de licencias vigentes era de aproximadamente 167 000 a fines de 1996, manteniéndose aproximadamente en ese nivel a mediados de 1999. Dos sectores provenientes de la población económicamente no activa absorben porcentajes importantes como "cuentapropistas": por un lado los jubilados (aproximadamente un 25%) y por otro, amas de casa (en una proporción levemente menor). Algo más del 50% de las personas dedicadas a esta actividad provienen de sectores "desvinculados", poco antes, del sistema laboral.

Fuente: CEPAL, con base en información oficial.

<sup>7</sup> Al efecto se ha permitido el autofinanciamiento en divisas de tales firmas, lo cual sólo se complementa con el Presupuesto Estatal. Esta práctica se contrapone a las asignaciones centralizadas de divisas a los productores, importadores, constructores y prestadores de servicios, a las asignaciones centrales de productos y a la determinación de obras de construcción por medio de balances de materiales.

<sup>8</sup> El objetivo es limitar el uso del presupuesto de ingresos y gastos en divisas exclusivamente para empresas estatales que no generan divisas, pero que dependen de ellas. Para ello se facilitan las transacciones en divisas entre empresas, fijando precios a través de contratos económicos.

<sup>9</sup> El propósito es desligar decisiones de inversión del diseño del presupuesto.



## **D. REFORMAS AL SISTEMA DE PENSIONES**

El gobierno cubano protege a la población mediante los regímenes de seguridad y asistencia sociales. Los primeros conceden prestaciones gratuitas en: i) servicios universales (educación, asistencia médica y hospitalaria, rehabilitación y otros); ii) en especie (materiales escolares, medicamentos, prótesis y aparatos ortopédicos y otros), y iii) monetarias (subsidios en los casos de invalidez temporal y desempleo, licencia por maternidad y pensiones por edad, invalidez y muerte).

A su vez, la enorme prioridad asignada a la seguridad social se expresa en el hecho de que el Estado fija anualmente esas erogaciones con independencia del monto de ingresos y contribuciones. Las entidades laborales aportan 14% de la nómina salarial y no se exige contribución a los trabajadores. Los gastos en seguridad social han crecido respecto del producto durante el período especial: en 1998 ya representan 6.5% del producto bruto interno y 14% de los gastos totales del Estado, mientras que en 1989 estos coeficientes eran de sólo 5.3% y casi 8%, respectivamente. Las pensiones vigentes y las nuevas son una fracción relativamente constante del salario medio. Ello supone mantener una tasa de reemplazo estable en el tiempo. Sin embargo, en caso de contraerse la actividad económica y crecer el desempleo, podrían resultar efectos serios sobre el presupuesto general.

El número de pensionados avanzó en los años noventa a un promedio de 28 000 por año, pero con un cambio significativo de estructura: la cantidad de pensiones por edad (que a principios del decenio era el doble de las de invalidez), casi se ha triplicado en forma reciente. De este modo, las cifras del presupuesto siguen mostrando un pronunciado desequilibrio financiero del sistema de seguridad social. Para cerrar la brecha será preciso elevar las tasas de contribución, las transferencias intrapresupuestarias o el endeudamiento. Sin embargo, en el mediano plazo y, especialmente en el largo plazo, ello no bastará, al aumentar la relación de dependencia de los trabajadores pasivos respecto de los activos. A partir de los próximos 25 años, la situación se verá agravada por un importante cambio en la dependencia demográfica (la relación de ocho potenciales activos por uno pasivo se reducirá a dos en los próximos 50 años). (Véanse el cuadro 6 y nuevamente el gráfico 1.)

### **1. Financiamiento del sistema de pensiones, crecimiento y estabilidad**

Las prestaciones del Estado cubano constituyen un importante instrumento de estabilidad social y de redistribución de ingresos. No obstante, su financiamiento puede llegar a constituirse en obstáculo a la estabilidad y el crecimiento de la economía.

El gasto social en seguridad social aumentó del 5% al 9% del producto entre 1989 y 1993. Ambos porcentajes son muy altos en países en desarrollo. Tratándose de derechos mandatorios, ello plantea conflictos en la asignación de recursos del presupuesto entre los objetivos sociales y de inversión en capital humano, y los objetivos económicos y de formación de capital físico.

Durante el período especial, la productividad media de los ocupados se redujo en forma apreciable hasta 1994, sobre todo a causa de la recesión. Con posterioridad, esta tendencia se ha atenuado, al combinarse el efecto de la reanimación de la actividad económica, con una mejor utilización y reacomodo de los recursos humanos, lo que deriva en una mayor presión sobre el sistema de seguridad social. El número de beneficiarios a ser financiados por un presupuesto que se encoge en términos constantes, sólo podría aumentar a costa de empeorar la calidad de los servicios o de sacrificar otras partidas presupuestarias.

Cuadro 6

## CUBA: PENSIONES DE LOS TRABAJADORES, 1990-1997

Año	Pensión media (pensionados)		Salario medio mensual	Pensión media (como porcentaje del salario medio)	
	Vigentes	Nuevos		Vigentes	Nuevos
1990	83.7	...	187.0	44.7	...
1991	85.2	104.2	185.0	46.1	56.4
1992	90.9	109.2	182.0	45.9	60.0
1993	92.2	107.5	182.0	50.7	59.1
1994	93.3	108.8	185.0	50.4	58.8
1995	94.6	109.6	194.0	48.8	56.5
1996	95.5	110.2	202.0	47.3	54.6
1997	97.4	113.5	206.0	47.3	55.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de una combinación de cifras oficiales y no oficiales.

Por eso, el financiamiento del déficit presupuestario de la seguridad social pasa a ser una pieza clave del equilibrio macroeconómico y de la senda posterior de crecimiento. Desde 1989 la brecha entre los gastos e ingresos de la seguridad social sigue siendo significativa; los beneficios se estipulan como uno más de los compromisos de carácter social del Estado, independientemente de la evolución de los ingresos recaudados en las planillas de sueldos. Así, puede afectarse el potencial de crecimiento de la economía cubana. Por consiguiente, el financiamiento presiona los gastos del gobierno, desplazando recursos de la inversión; y luego, la menor formación de capital limita las perspectivas del crecimiento, empleo y salarios. De ahí la necesidad de reconsiderar el sistema de pensiones y la reestructuración del conjunto de las redes de seguridad social.

## Recuadro 2

## PRINCIPALES IMPLICACIONES DE UN SISTEMA BASADO EN LOS BENEFICIOS DEFINIDOS \*

El esquema de financiamiento de la seguridad social se basa en obligaciones indeclinables del Estado a ser cubiertas por el presupuesto nacional. Así se garantiza la aplicación cabal del principio de la universalidad, sin afectar la cuantía y calidad de las prestaciones cuando se extienden a personas de poca o ninguna capacidad económica, o sin elevar excesivamente las contribuciones se aumenta el costo de los servicios o disminuye el número de asegurados. El financiamiento estatal se considera una inversión en capital humano.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social elabora el anteproyecto del presupuesto de gastos de la seguridad social y lo presenta al Ministerio de Finanzas y Precios. Este a su vez confecciona el anteproyecto de presupuesto del Estado, que se entrega al Consejo de Ministros y, después de revisado, a la Asamblea Nacional del Poder Popular. El presupuesto de la asistencia social está descentralizado; el anteproyecto del presupuesto de gastos se conforma a instancias de las provincias y se propone al Ministerio de Finanzas y Precios, el cual lo transmite al Consejo Provincial de Administración.

Según a esas modalidades, el sistema de pensiones se considera parte del mecanismo de distribución y tiene las siguientes características: Sirve para instrumentar objetivos sociales más que para incentivar el ahorro de la población. Hay diferencias por sectores, ramas de actividad y edades de retiro, que se atemperan en sectores prioritarios. En 1998 existían 1.4 millones de pensionados (de los cuales 53% lo eran por edad, 20% por invalidez y 27% por viudez). La población en edad de jubilación llegaba a algo más de 1 500 000 personas, lo que representaba una cobertura del 48%, si se considera a los pensionados por edad solamente, y de 72% si se añaden aquéllos por muerte. El Estado financia los déficit mediante transferencias desde las empresas socializadas, dándole un carácter residual a la contribución a la seguridad social. Las empresas socializadas también proporcionan servicios sociales y transferencias de bienes y servicios para cumplir con los objetivos de bienestar de la población.

Durante el período especial, el monto del financiamiento se ha visto afectado por el brusco descenso de la productividad en los primeros años y el consecuente aumento del subempleo. Como resultado, las recaudaciones reales han mermado, creándose fuentes de presión importantes: i) cargas sobre el presupuesto del Estado a consecuencia del intento de no afectar la cuantía y calidad de los beneficios, con menores contribuciones de las empresas estatales y de las nuevas categorías de trabajadores agropecuarios y cuentapropistas, y ii) cambios en la composición de los beneficios (menores a empresas y productos, y más elevados en apoyo a los ingresos).

Lo anterior obliga a revisar las formas de garantizar el equilibrio global entre las necesidades y las posibilidades de la economía. En particular, cabría examinar los puntos de análisis que se indican a continuación: i) existen nuevas categorías de empresas y trabajadores y se reestructuraron las empresas estatales, que ahora deben autofinanciarse y competir, y cuyas exigencias de eficiencia y costos pueden resultar incompatibles con contribuciones al presupuesto realizadas a partir de consideraciones sociales; ii) a la luz de la subutilización de la fuerza de trabajo es preciso revisar los criterios de elegibilidad para retiros a temprana edad y por invalidez, que permitan aliviar presiones sobre el presupuesto; iii) la defensa de la calidad de los servicios otorgados a los beneficiarios de la tercera edad hace imprescindible la administración eficiente del racionamiento de comestibles y otros bienes a través de una tarjeta de abastecimiento especial.

\* CEPAL/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La seguridad social en Cuba, 1994*.

## **2. Obstáculos al logro de la función social**

En el contexto de la crisis, la mayor participación de los gastos de la seguridad social en el producto no es sinónimo de alivio permanente. El creciente número de retirados o desempleados reciben beneficios que se financian con contribuciones de empresas estatales, cuya producción y salarios se han deteriorado. Estos ingresos sólo se protegen parcialmente en términos reales mediante el recurso de la libreta de abastecimiento. Como consecuencia, los actuales beneficios son muy inferiores a los ingresos reales que indirectamente aportaron los actuales retirados durante su vida activa, en los centros de trabajo.

Si bien las redes de seguridad social y la libreta de abastecimiento han permitido distribuir de manera equilibrada las cargas del ajuste, las diferencias surgen del acceso diferencial a ingresos adicionales (ventas en mercados libres, remesas familiares, etc.). En suma, la reconstrucción de los niveles de productividad de la población activa es la única vía para lograr que el sistema de pensiones recupere sus objetivos sociales. Ello desemboca en la exigencia de repensar la remodelación de ese sistema, en función del cambio de circunstancias en que se desenvuelve el país.

## **3. Elementos a considerar en la reforma de la seguridad social**

La situación de la seguridad social lleva a plantear si el deterioro de los beneficios responde exclusivamente a la fuerte contracción del producto o si tiene raíces más profundas. En apariencia se trata de una mezcla de fenómenos en que las mudanzas estructurales del sistema económico juegan también un papel importante. Al respecto, habría que considerar las siguientes cuestiones:

### **a) El sistema es generoso**

Hacia 1993, 4.3 millones de personas estaban ocupadas (39.5% de la población), cifra algo inferior a los años precedentes que continuó descendiendo aún más. A partir de 1996, y especialmente hacia 1998, prácticamente se ha recuperado el nivel de ocupación en términos absolutos. Sin embargo, la población pensionada ha aumentado (casi 20% el tipo de pensión por vejez). Así, se ha ido reduciendo el número de trabajadores activos por beneficiario, lo que implica que, a menos que la productividad aumente en la misma proporción, las contribuciones serán progresivamente insuficientes para pagar los mismos beneficios reales. Por ende, a fin de no crear mayores déficit presupuestarios, la solución lleva a revisar la estructura de las contribuciones a la seguridad social, y ligar en forma transparente beneficios y financiamiento.

### **b) La madurez demográfica**

El envejecimiento de la población en el largo plazo creará dificultades adicionales al régimen de pensiones en Cuba. Hasta ahora, la sociedad se ha beneficiado de una fase de la dinámica demográfica, producto de la caída en la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida. Sin embargo, la combinación de estos dos factores permiten predecir que esta tendencia persistirá,

así se acentuará el desequilibrio presupuestario atribuible a la disminución entre contribuyentes potenciales y pensionados.

**c) El mercado de trabajo se transforma**

La masa de salarios de la que se obtienen las contribuciones a la seguridad social es reducida. Durante el período especial es probable que se haya contraído aun más a raíz de la aparición del trabajo por cuenta propia, y de la merma de la participación en la fuerza de trabajo. Por ende, hay tendencias a que disminuyan las contribuciones de la masa salarial, ahondando la brecha entre ingresos y gastos de la seguridad social, ya que los beneficios son independientes de las recaudaciones.

En definitiva, la generosidad del actual sistema, su debilitada fuente primaria de financiamiento, y las tendencias demográficas, justifican que se comience a dar prioridad a una reforma del régimen de seguridad social. En particular, sería conveniente deslindar el papel redistributivo de aquel que corresponde a la política de previsión social, con lo cual se podría distinguir con claridad el origen de los desequilibrios financieros, esto es, si son atribuibles a una previsión social mal diseñada o a una política redistributiva excesivamente generosa.

La solución precisaría enfatizar tres principios de la previsión social, funcionales a una economía en transformación: i) mantener el carácter transferible de los derechos y obligaciones, de modo que cada trabajador continúe en el sistema, independientemente de su lugar de trabajo, evitando su separación cuando pasa a realizar actividades por cuenta propia; ii) la asociación, a nivel de cada individuo, de beneficios y contribuciones, y iii) la separación y transparencia de los mecanismos y fuentes de financiamiento dirigido a redistribuir ingresos de los que corresponden propiamente a la previsión social.

## VI. DESARROLLO SOCIAL

### A. LA SITUACIÓN PRIVILEGIADA DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Desde 1959 la política económica cubana ha dado preferencia a la asignación de recursos en favor de los sectores sociales con la finalidad de mejorar progresivamente los niveles de bienestar de la población (CEPAL, 1980). Con intensidad variable entre sectores, ese criterio ha estado siempre presente en los planes nacionales de desarrollo.

Es incuestionable que la política social constituye uno de los campos en que Cuba más ha destacado históricamente en términos de garantizar la equidad distributiva y 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 —e incluso con países de mayor ingreso— sitúan a Cuba en posición privilegiada. A fines de los años ochenta, entre un grupo de indicadores sociales (véase el cuadro 1), Cuba se encontraba en general por arriba del promedio latinoamericano. Se trata de logros sustentados en esfuerzos sostenidos y en una organización institucional compleja que, a pesar de la crisis reciente, ocupa todavía un lugar prominente en la región.<sup>1</sup>

En parte, la viabilidad de la política social se facilitó por la singular y privilegiada relación que Cuba mantuvo durante decenios con los países de la esfera socialista, en especial con la antigua URSS. Esa cooperación fue importante en los aspectos financieros, en el suministro de materiales y equipos, y en la asistencia técnica; también tuvo repercusiones significativas en aportar recursos que elevaron el bienestar de la población por arriba del que se disfruta en economías de similar y aun mayor nivel de ingreso.<sup>2</sup> Por encima de ello ha estado presente la decisión política invariable de construir una sociedad igualitaria, lo que ha hecho posible avances en la equidad y justicia sociales.

Lo anterior no significa que las estrategias hubiesen estado exentas de errores de concepción y aplicación. Así, a mediados de los ochenta se planteó un pormenorizado análisis autocrítico de resultados, que condujo a adoptar una serie de medidas tendientes a rectificar fallas en el cumplimiento de metas e ineficiencia en los procesos de producción e inversión. El análisis

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el índice de desarrollo humano que publica la Organización de las Naciones Unidas, Cuba se encuentra en una posición intermedia, ligeramente superior al promedio en relación con el conjunto de América Latina. La situación de Cuba es ventajosa respecto de la media latinoamericana en lo que se refiere al índice de pobreza humana, que se calcula sobre la base de los siguientes indicadores: mortalidad antes de los 40 años, analfabetismo en adultos y carencias de aprovisionamiento económico general. (Véase PNUD, 1997.)

<sup>2</sup> Se estima que la transferencia de recursos del CAME representaba en los años ochenta más del 20% del ingreso disponible de Cuba.

abarcó todas las esferas económicas con resultados en general favorables a los logros en materia social.

En cualquier caso, las deficiencias en el cumplimiento de las metas sociales incidieron en el bienestar de la población en dos aspectos principales: por un lado, se afectó el sistema de reparto racionado e igualitario de alimentos y de otros bienes de primera necesidad (CEPAL, 1981); por otro, los atrasos en la terminación de infraestructura social (fruto de ineficiencias que se manifestaron reiteradamente en muchos casos en la actividad constructiva), tuvieron costos, pero no impidieron que se continuaran expandiendo los servicios. Aun así, el "llamado de atención" de 1986 fue más fácil de instrumentar en los sectores sociales, mientras que en las áreas económicas se chocó con obstáculos en la implantación de cambios en los sistemas de gestión y control.

Sin embargo, es justo señalar que la posición más flexible y avanzada del Estado de bienestar no era homogénea en todo el espectro de los servicios sociales, ni en el interior de cada uno de ellos. Asimismo, pese a que se procuró satisfacer el objetivo de la equidad y atenuar las diferencias entre regiones o provincias, entre ciudades y el campo, o entre las grandes urbes y las de menor dimensión, algunos sectores o metas quedaron rezagados. Así ocurre con la vivienda donde se resienten déficit y atrasos muy significativos. Más aún, tratando de atenuar diferencias regionales, la edificación y el mantenimiento de viviendas fueron descuidados en la ciudad de La Habana. Las consecuencias se reflejan en el hacinamiento y deterioro de las condiciones de vida de la ciudad capital.

Cuadro 1

CUBA: EVOLUCIÓN DE INDICADORES DEL DESARROLLO SOCIAL  
DURANTE EL PERÍODO ESPECIAL

Indicadores	Anterior	Nivel	Reciente	Nivel	Unidades
Esperanza de vida con menos de un año	1986/87	74.46	1994/95	74.8	Años
Disponibilidad alimenticia diaria por habitante					
Calorías	1989	3 108	1997	2 480	Unidades
Proteínas	1989	73.0	1997	51.7	Gramos
Promedio de habitantes por médico	1989	303	1998	175	Unidades
Consultas médicas por habitante	1989	6.3	1998	7.0	Unidades
Número de camas por cada 1 000 habitantes	1989	7.4	1998	7.3	Unidades
Tasa de alfabetización (población mayor de 10 años)	1990	4.0	1988	3.8	Porcentaje
Tasa bruta de matrícula por nivel de enseñanza					
Primer nivel	1989	96.9	1996	106.1	Porcentaje
Segundo nivel	1989	90.2	1996	77.3	Porcentaje
Tercer nivel	1989	20.5	1996	12.4	Porcentaje

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, salvo la información relativa a la disponibilidad alimenticia diaria por habitante (FAO) y a la de la tasa bruta de matrícula por niveles de enseñanza (UNESCO).

En lo que resta de esta sección se examina el desempeño de los servicios sociales durante el período especial, así como los efectos de la crisis sobre los indicadores sociales. En especial, se profundiza en las actividades vinculadas con los servicios de salud, educación, vivienda, cultura, deportes, educación física y recreación. Finalmente, se plantean los dilemas de la política social en las actuales condiciones de restricción económica.

## **B. LA EVOLUCIÓN SECTORIAL Y EL IMPACTO DE LA CRISIS DURANTE EL PERÍODO ESPECIAL**

### **1. Salud**

En los años ochenta sobresalieron no sólo la expansión general de los servicios de salud —prestados a toda la población y en todas las regiones del país— sino también las mejoras de calidad en algunas especialidades, casi de "punta" a nivel internacional. Ello fue posible merced a que, además de afianzarse organización y procedimientos,<sup>3</sup> se contó con cuadros de recursos humanos y maduraron inversiones realizadas con anterioridad.

Las principales características de la "estrategia de salud" fueron las siguientes:

a) El desarrollo de la atención primaria de la salud en dos vertientes: en primer lugar, se intensificó la asignación de recursos en todas las provincias —en consonancia con el principio de superar las diferencias interregionales—; en segundo término (en especial desde 1984), se procuró agilizar la prevención y el diagnóstico de las enfermedades mediante la creación de la denominada modalidad del "médico familiar".<sup>4</sup> Según datos oficiales, ello permitió cambiar hábitos de vida perjudiciales a la salud, elevar el nivel de la atención médica primaria y reducir costos.

b) La expansión de la red de servicios mediante fuertes inversiones repercutió en una considerable elevación del número de hospitales. En las cabeceras de provincia y en algunas otras ciudades se construyeron hospitales de gran dimensión (700 camas). También fue significativo el impulso a "polos especializados", bancos de sangre, clínicas estomatológicas, y otros. Fue

---

<sup>3</sup> Dos ejemplos: el primero, a principios del decenio (1981-1982), luego que el país fuese azotado por la epidemia de dengue, superada en corto plazo mediante la ejecución de un plan de emergencia nacional que contó con elevados recursos; y el segundo, cuando comenzó a aplicarse, hacia 1988, un nuevo sistema de control de costos en la prestación de los servicios.

<sup>4</sup> Cada unidad —aproximadamente 20 000 a mediados de los años noventa— cuenta con un médico y un auxiliar de enfermería, sustituyendo la atención primaria —consultas externas— de la red de policlínicos. Más recientemente, se han agregado 5 000 unidades similares de servicio en escuelas y centros de trabajo. Con financiamiento del Instituto Nacional del Deporte, Educación Física y Recreación (INDER), como se verá más adelante, un profesor de educación física participa en cada una de estas unidades.



importante, además, el reequipamiento tecnológico de algunas unidades con versiones avanzadas de la época.<sup>5</sup>

c) La formación acelerada de recursos humanos universitarios, médicos y paramédicos. Se promovió la formación de nuevas facultades de ciencias médicas en todas las provincias. Asimismo, se perfeccionó la vinculación de la docencia con la práctica, no sólo en el nivel local, sino también entre regiones, cuidando de mejorar la calidad de la enseñanza.

d) El impulso renovado a la investigación científica —en particular con la formación de técnicos altamente calificados en los países del CAME—, combinando asistencia tecnológica externa con la organización de centros integrados por especialistas. Ello permitió aglutinar importantes núcleos de investigación asociados a la medicina y a la biotecnología.<sup>6</sup>

e) La prelación asignada al desarrollo de la industria médico-farmacéutica en estrecha vinculación con los centros de investigación mencionados y mediante fuertes inversiones. Ello permitió intensificar la sustitución de importaciones farmacológicas, acrecentar exportaciones y, en general, atenuar la dependencia sectorial del exterior. Entre otros, cabe mencionar los Centros de Investigación y Desarrollo de los Medicamentos, de Química Farmacéutica y de Biopreparados, la Empresa de Laboratorios Farmacéuticos y el Laboratorio Técnico de Medicamentos.

En el primer quinquenio de los años ochenta, los recursos asignados a la salud permitieron sostener la tendencia ascendente mencionada. En cambio, en el siguiente lustro ese dinamismo se debilitó cuando comenzaron a aflorar dificultades y rigideces crecientes en la disponibilidad de recursos monetarios externos. Esto afectó de manera sustancial el abastecimiento de equipos e insumos importados. Del mismo modo, se redujo el flujo de asistencia técnica extranjera.

En general, la evolución del sector de la salud fue satisfactoria hasta 1989, aunque dependiente del exterior. En ese año se le asignaron 237 millones de dólares para importación de medicamentos (134 millones), equipos, instrumental y refacciones.<sup>7</sup> Asimismo, se recibió cuantiosa ayuda directa de los países del CAME o indirecta a través de subsidios generales, punto vulnerable en la coyuntura actual, pues su ausencia ha afectado fuertemente el funcionamiento normal del sector.

---

<sup>5</sup> Este es el caso de equipos de resonancia magnética nuclear o de los empleados en la detección prenatal de enfermedades congénitas.

<sup>6</sup> A título ilustrativo, cabría mencionar: a) los Centros de Inmunología Molecular, de Inmunoensayo, de Retinosis Pigmentaria, de Trasplante y Regeneración del Sistema Nervioso y de Investigación-Producción de Sueros y Vacunas; b) los Institutos de Cardiología y Cirugía Cardiovascular, de Endocrinología, de Gastroenterología, de Hematología e Inmunología, de Medicina del Trabajo, de Medicina Deportiva, de Medicina Tropical, de Nefrología, de Neurología y Neurocirugía, de Nutrición e Higiene de los Alimentos, de Oncología y Radiobiología, de Higiene, Epidemiología y Microbiología.

<sup>7</sup> Según el Ministerio de Salud, la mayor parte de los equipos eran de marcas europeas (como Siemens de Alemania, Philips de Holanda, o de España); provenían de países socialistas los equipos de rayos X (Hungría), algún equipo de la antigua República Democrática de Alemania, aparatos estomatológicos, de Yugoslavia y los equipos de transporte de medicamentos de la URSS.

Pese a las dificultades del período especial, el gobierno decidió mantener las prestaciones de carácter social, con prioridad a la atención de la salud de la población. No obstante, en virtud de los desequilibrios de las finanzas estatales, la asignación de divisas para la adquisición de medicamentos debió reducirse de manera drástica, hasta situarse en 66 millones de dólares en 1993, si bien se recuperó algo en los años subsiguientes (90 millones, 108 millones y 126 millones en 1994, 1995 y 1996, respectivamente).

La crisis obligó también a intensificar las medidas de austeridad y ajuste que ya se habían comenzado a implantar desde mediados de los ochenta. Una de las más importantes fue el criterio de que cada rama o sector de actividad elevara lo más posible la generación propia de divisas, tendiendo hacia el autofinanciamiento de los insumos y equipos de origen externo.

El sector de la salud no fue ajeno al cumplimiento de esa política. En 1998 el ingreso en divisas ascendió a 138 millones de dólares. Al respecto, valga enumerar las vías por las cuales se ha ido elevando la captación de recursos externos:

- i) Atención a pacientes de otros países (turismo de salud), por unos 5 millones de dólares anuales.<sup>8</sup>
- ii) Exportación de medicamentos (47 millones de dólares en 1997).
- iii) Donaciones de los trabajadores de turismo a un programa de lucha contra el cáncer (más de un millón de dólares en 1996).
- iv) Remesas de los médicos cubanos que se encuentran en misión en el exterior (6 millones de dólares anuales).
- v) Venta al exterior de programas de computación con aplicaciones médicas.
- vi) Matrícula de estudiantes extranjeros, partida que se supone no aumentará en el corto plazo, ya que los alumnos de la Escuela Latinoamericana de Ciencias Médicas, provenientes de zonas deprimidas de los países de la región, gozarán de beca que incluirá la matrícula y todos los gastos de su estadía en Cuba.

En forma independiente, se han obtenido recursos en especie de varias fuentes, entre las que destacan las transferencias de la Unión Europea (con valor aproximado de 20 millones de dólares anuales) y de organizaciones no gubernamentales (materias primas farmacéuticas, materiales de uso médico y algún equipamiento de reciente desarrollo). La mencionada cooperación europea –significativa en el caso de donaciones de medicamentos o de materia prima para la industria farmacéutica– últimamente se redujo, al reorientarse hacia las zonas de conflicto en la República Federativa de Yugoslavia. En cambio, continúa siendo notorio el aporte de las ONG, como en el caso de insulina (partidas de 250 000 dólares mensuales.)

---

<sup>8</sup> Destacan los centros asistenciales con experiencia en el tratamiento del mal de Parkinson y cirugía en neurotrasplante, retinosis pigmentaria, trasplantes de órganos, así como en enfermedades ortopédicas, entre otras.

Digno de mención es que se ha concretado una relación comercial, documentada con cartas de crédito, con la República Popular de China, por la que a cambio de azúcar se recibirán materias primas para la industria de medicamentos,<sup>9</sup> medicamentos terminados y otros productos (por un monto de 45 millones de dólares.)

Con todo, se debe reiterar que, pese al acrecentamiento de los ingresos, la escasez de divisas persiste y repercute de manera desfavorable en la gestión del conjunto del sector de la salud. Téngase en cuenta, por ejemplo, que la producción de medicamentos muestra una alta dependencia del suministro de materia prima del exterior. Todo esto sigue provocando distorsiones en la operación de las distintas unidades médicas; asimismo, ha obligado a reorganizar los servicios a escala nacional y en cada una de las provincias, y a modificar los sistemas de evaluación y control de la gestión.

Ante esa situación, fue afortunado que antes de la crisis se hubiese comenzado a implantar atención primaria a través de los programas del médico familiar. La medida fue clave en asegurar un diagnóstico inicial rápido y una decisión inmediata sobre los pasos a seguir. Ello derivó en mejoras y ahorros, al evitarse internaciones innecesarias en los hospitales y el uso exagerado de medicamentos. Los registros demuestran que el número de consultas médicas por habitante tendieron a desplazarse de centros hospitalarios al médico de la familia.

Más recientemente, en la búsqueda de vías para racionalizar el gasto sin desmejorar la atención de los pacientes, se ha intensificado el redimensionamiento de la red hospitalaria, por efecto de una doble acción. Por un lado, la acción del médico de familia hace perder funciones a la atención hospitalaria, que sólo recibe los casos de absoluta necesidad. Por otro, se ha desarrollado en estos últimos años el denominado Sistema Integrado de Urgencia Médica, mediante la creación de Policlínicos de Urgencia en cada municipio.<sup>10</sup> Así se ha logrado concentrar servicios, fusionando hospitales dentro de una misma ciudad o transformándolos en centros especializados.

La medida comentada incide no sólo en desplazamiento de personal médico y de enfermería hacia unidades del médico familiar o a las unidades de urgencia, sino también en generar holguras hospitalarias. Esta última infraestructura dispone hoy de márgenes de capacidad, lo que reduce la necesidad de nuevas inversiones, como lo demuestra la declinación observada en camas (1998).

En contraste, hay efectos claramente negativos de la descapitalización provocada por la imposibilidad de renovar o mantener equipos de alta tecnología. Ello ha conducido a la utilización excesiva de los disponibles, con el consabido acortamiento de su vida útil.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> El 90% del valor de los insumos farmacológicos es importado.

<sup>10</sup> Estas Unidades comenzaron a trabajar en el último bienio y se insertan en el contexto de una red en cuya cúspide se encuentra un centro nacional coordinador, por encima de los centros coordinadores provinciales.

<sup>11</sup> Granma (1996). Observadores extranjeros reportan que el número de operaciones descendió 31% entre 1990 y 1995, mientras que las operaciones de corazón se redujeron a la mitad en el mismo período (Reuters, 27 de marzo de 1997).

Se sigue acentuando la acción del médico de familia, tratando, al mismo tiempo, de aprovechar la infraestructura hospitalaria existente. Por otra parte, se pretende renovar en forma selectiva los equipos de algunos centros, sin ampliar las instalaciones hospitalarias.

De otro lado, se ha compensado parcialmente el deterioro y envejecimiento de los equipos no médicos, y de las construcciones con apoyo financiero externo. A título ilustrativo, España ha aportado 40 millones de dólares, que serán utilizados en reequipamiento y reparación de los más importantes hospitales del país.

Uno de los mayores cuellos de botella se relaciona con el acceso a tecnología médica de punta. En ese aspecto se negocia con proveedores comerciales de equipos de Alemania.

Junto a la política de racionalización y simplificación de los servicios sin desatender el nivel de eficiencia, se instrumentan acciones relacionadas con el mejor uso de los recursos. Así se da prioridad al suministro de insumos imprescindibles a la industria de los medicamentos, más que a su expansión; se pone énfasis en la atención de los problemas urgentes más que en iniciar nuevas investigaciones; se destaca la terminación de obras seleccionadas en proceso, frente a las erogaciones de mantenimiento por encima de los mínimos indispensables.

En síntesis, los indicadores señalan que los servicios de salud han podido sostener altas las coberturas, con pérdidas de calidad comparativamente menores, merced al impulso de programas ambiciosos que se venían consolidando poco antes del inicio de la crisis económica. Además, aun cuando los gastos presupuestarios reales en salud debieron reducirse 22% entre 1989 y 1995, continuaron recibiendo alta prelación, lo que se ilustra por el aumento de 21% en términos reales registrado en el trienio (1995-1998), aun cuando todavía están en un nivel algo inferior al del decenio precedente.

Aparte del problema estructural del estrangulamiento de divisas convertibles, el sector de la salud encara —pese a la elevación reciente de los salarios— el rezago de las remuneraciones de cuerpos de profesionales —antes privilegiados— con respecto a las percibidas en actividades vinculadas al comercio exterior e incluso con relación a servicios no calificados pero con acceso a ingresos en divisas. Otra cuestión central es la viabilidad y conveniencia de largo plazo de sostener un sector tecnológico avanzado y de excelencia en las condiciones económicas de Cuba. En este punto se impone revisar objetivamente pros y contras, tanto como corregir distorsiones que ya se traducen, por ejemplo, en oferta que algunos consideran excesiva de profesionales de la medicina.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Esto ha facilitado que Cuba pudiese acrecentar el envío de personal médico y paramédico tanto a varios países centroamericanos y caribeños que sufrieron las consecuencias de desastres naturales, como de otros continentes (el caso de Sudáfrica). Con la misma orientación se inscribe la creación de la Escuela Latinoamericana de Ciencias Médicas, que comenzó a funcionar en 1999 (Véase el recuadro 1).

## 2. Educación

En el recuento de los aspectos más importantes del proceso educativo de Cuba desde los años ochenta no se pueden dejar de señalar algunos acontecimientos anteriores (Ministerio de Educación, 1999).

i) Las medidas adoptadas desde el decenio de los sesenta con fines de garantizar la extensión de los servicios educacionales, reducir drásticamente el analfabetismo y readecuar y tecnificar la organización institucional del sistema. Entre las acciones más importantes destaca, en primer lugar, la "Campaña Nacional de Alfabetización" de 1961, que logró disminuir en grado sustancial el porcentaje de analfabetos y, en segundo término, la ley del 6 de junio de 1961 de "Nacionalización de la Enseñanza", que declaró pública la función de la enseñanza y gratuita su prestación.

ii) La creación del Sistema Nacional de Educación (SNE), reestructurado institucionalmente en 1977,<sup>13</sup> sobre la base de los principios siguientes: el carácter masivo de la educación; la estrecha relación del estudio y el trabajo; la participación de la sociedad en la educación de todas las regiones del país y capas de la población; la coeducación en todos los tipos y niveles del SNE, con igual acceso de la mujer y del varón a los centros educacionales y, por último, la gratuidad, con sistemas de becas para los estudiantes y opciones de estudio para los trabajadores.

El SNE actual ha sido el resultado de un largo proceso de maduración, que logró consolidarse principalmente en los años ochenta. Consta de los siguientes subsistemas de educación: preescolar; general, politécnica y laboral; especial; técnica y profesional; formación y perfeccionamiento del personal pedagógico; de adultos, y superior. A continuación se describen sus principales características:

### a) Educación preescolar

Incluye a los niños de 1 a 5 años de edad, tanto por vía formal, como no formal en los hogares. La organización institucional comprende el círculo infantil (hasta 4 años de edad) y el grado preescolar (situado indistintamente en los mismos círculos infantiles o en las escuelas primarias.).

---

<sup>13</sup> Desde 1977 el Ministerio de Educación cubre el ámbito de la enseñanza primaria, secundaria, de adultos, y técnica, que significa más del 90% de la matrícula total del país, en tanto que el Ministerio de Educación Superior supervisa gran parte de la enseñanza universitaria. En otros organismos también se imparte enseñanza universitaria, como los casos de pedagogía (Ministerio de Educación), medicina (Ministerio de Salud Pública), educación física (INDER), arte (Instituto Superior de Arte en el Ministerio de Cultura) y diseño industrial (Instituto de Diseño Industrial en el Ministerio de Economía y Planificación). Existen otros organismos de enseñanza superior en el Instituto Superior de Ciencia y Tecnología Nuclear, en el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, y en los Ministerios de las Fuerzas Armadas (el caso del Instituto Técnico Militar) y del Interior.

Los círculos infantiles son de tres tipos: los externos, para hijos de trabajadoras; los mixtos, que atienden además como internos a niños con problemas de "desventaja social" y los de educación especial, para niños discapacitados. Este subsistema fue expandiéndose en los años ochenta. Basándose en la experimentación pedagógica en todo el país, se fijó un programa único para los círculos infantiles y escuelas desde el curso 1994-1995.

La educación no formal (esencialmente orientada a los niños menores de cinco años de edad) se ha extendido a todo el país, en especial en el último bienio; está supervisada por el Ministerio de Educación, con la participación de otras instituciones (Federación de Mujeres de Cuba, Ministerio de Cultura, Ministerio de Salud Pública e Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación), y se atiende más de 700 000 niños.

En 1998, 144 533 niños constituyeron la población de los círculos infantiles, sin que se aumentara el número de unidades, debido a los estrangulamientos financieros. Se ha tratado de buscar alternativas. Por ejemplo, el alto porcentaje de la población menor de cinco años atendida por vías no formales cuenta ya con la asistencia del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que financia a buena parte del personal especializado en el entrenamiento y atención de las madres.

#### **b) Educación general, politécnica y laboral**

Se trata del subsistema de mayor tamaño, pues comprende la educación primaria, la secundaria básica y la educación en el nivel preuniversitario.<sup>14</sup> La política educacional garantiza que todos los alumnos de 6º grado prosigan la enseñanza media y a todos los que culminen el noveno grado se les ofrece una de dos posibilidades: la esfera universitaria o la enseñanza técnica o profesional.

La política del Estado continúa asignando prioridad a la educación, pero con menos recursos financieros, en especial los de origen externo. Pese a algunas salvedades, se han logrado resultados satisfactorios en cuanto al sostenimiento de los niveles de escolaridad de fines del decenio anterior (resalta el 100% de escolarización en la enseñanza primaria y el 97% en la educación básica hasta el 9º año). Las autoridades señalan que no se han cerrado escuelas, no obstante problemas muy críticos de mantenimiento de las instalaciones. Existen algunas excepciones, como el caso del programa de atención prioritaria a locales de enseñanza preuniversitaria y a algunas secundarias.

---

<sup>14</sup> La primaria comprende seis grados en dos ciclos (1º a 4º y 5º a 6º). Actualmente funcionan 9 401 unidades; de ellas, las tres cuartas partes atienden a las zonas rurales. Los alumnos de todo el país dedican parte del tiempo a asistir a huertos escolares, cuyos productos se destinan al autoconsumo de los propios centros docentes. La secundaria básica comprende del séptimo al noveno grados, en dos tipos de instituciones (urbanas 79%, y rurales 21%, éstas con régimen de internado). La educación en el nivel preuniversitario comprende del décimo al duodécimo grados, también distribuidos en las ciudades o en el campo (70% del total), con una estructura urbano/rural diferente a la de la secundaria básica.

## Recuadro 1

## ESCUELA LATINOAMERICANA DE CIENCIAS MÉDICAS

En el marco de la política de cooperación e intercambio con otros países, en el último trimestre de 1998 el Gobierno de Cuba decidió instalar, próximo al Poblado de Baracoa, en Ciudad de La Habana, una Facultad de Medicina orientada a la formación de estudiantes latinoamericanos. Se exige la doble condición de que los postulantes sean originarios de zonas de esos países en donde la relación población/médico es muy elevada (o incluso, no existiesen médicos) y se comprometan a que luego ejercerán la profesión en esas mismas zonas.

Las actividades de la Escuela Latinoamericana de Ciencias Médicas se desarrollan en las anteriores instalaciones de la Escuela Naval. Las construcciones tienen menos de veinte años de antigüedad, y no se requirieron inversiones muy elevadas para adaptarlas a los nuevos fines. Las mayores erogaciones del proceso de reacomodo —realizado en un lapso breve— se dedicaron a adecuar locales para siete laboratorios y otros usos específicos, así como su equipamiento. Se cuenta con un pequeño hospital (cuarenta camas), rayos, tres unidades de clínica dental, etc. Asimismo, con fines didácticos, se tiene estrecho contacto con las unidades hospitalarias más próximas.<sup>15</sup>

A fin de que los 1 800 alumnos pudieran comenzar las clases del primer año de medicina en septiembre de 1999 con una base preuniversitaria homogénea, durante los dos meses previos se les impartieron cursos de nivelación de conocimientos a 1 675 estudiantes, provenientes de 15 países de la región. La mayoría proviene de países centroamericanos; que en orden descendente por la cantidad son: Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. Menos alumnos de Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay y República Dominicana. Los estudiantes oriundos de Haití son ubicados en la Escuela de Medicina de Santiago de Cuba, una de las más orientales del país, en donde se les imparte un curso previo de un año de idioma español.

En la sede de la Escuela Latinoamericana de Ciencias Médicas se dictan solamente los dos primeros años de la carrera. Después los estudiantes serán redistribuidos en el resto de las veintiuna Facultades de Medicina; en ese lapso tendrán entrenamiento clínico tanto vinculado al Sistema Hospitalario como al régimen del Médico de Familia.

La enseñanza es gratuita, y los gobiernos de los países latinoamericanos sólo se hacen cargo del transporte aéreo de los postulantes. El Gobierno de Cuba otorga la beca total en el país, que incluye matrícula, cursos, alimentación, residencia y vestuario, así como un monto mensual de 100 pesos cubanos a cada uno.

Por lo demás, Cuba ha enviado a grupos numerosos de médicos a varias partes del mundo, principalmente a América Latina, para cubrir riesgos naturales o brindar asistencia más permanente.

---

<sup>15</sup> El Ministerio de Salud Pública coordina tanto la atención de la salud (a través de la red hospitalaria y demás eslabones del sistema), como la docencia (a través de las Escuelas de Ciencias Médicas).

La dotación de recursos presupuestarios a la educación se redujo sustancialmente en términos reales entre 1989 y 1995 (48%), y en el último trienio apenas se ha recuperado 10%. Si bien no ha disminuido el salario nominal del personal docente,<sup>16</sup> se han realizado ajustes en los fondos destinados al suministro de útiles y textos (éstos continúan siendo gratuitos, pero ahora en carácter de préstamos para ser utilizados en cursos subsiguientes), y al de otros materiales, así como a la formación de capital. Así, se ha ido afectando la actividad normal de todo el sistema educativo; las repercusiones han sido mayores en laboratorios y talleres, cuyo equipamiento se ha deteriorado, o en los Centros de Internos, por la reducción en los servicios de transporte y alimentación, circunstancias que en conjunto comienzan a reflejarse de manera desfavorable en la calidad de los servicios. En el caso de los laboratorios, ante la imposibilidad de reponer los equipos, la docencia se limita más bien a la fase demostrativa, con reducción de la práctica directa de los alumnos. Sólo se reponen aquellos equipos e instrumentos necesarios en las especialidades o técnicas consideradas prioritarias. Por otra parte, existen áreas en las que se ha logrado subsanar parcialmente el problema, como en la informática, merced al suministro de equipos en los centros educacionales, aunque con cierto atraso tecnológico, principalmente para acceder a programas de computación usados internacionalmente.

Si bien se procura obtener recursos externos mediante la prestación de servicios en otros países o en la organización de cursos internacionales en el país, se trata de metas difíciles de alcanzar, pues el sector de la educación no tiene muchas posibilidades de generar divisas.<sup>17</sup>

También se realizan ajustes en los planes y programas de estudios, sobre todo en la educación media y profesional, pero tratando de no afectar su calidad. Poco a poco se han consolidado sistemas que permiten ahorrar tiempo de trabajo de maestros, a fin de que puedan mejorar su capacitación en cursos de perfeccionamiento docente, conservando su salario.

En la programación vinculada a la mejora de los niveles de la reserva docente, se tienen en cuenta las características singulares de la pirámide demográfica de Cuba. En efecto, en el corto y mediano plazo se irá reduciendo la población escolar, en ciertas edades, y ello provocará cambios en la estructura del sistema, por lo que a futuro habrá que modificar los requerimientos de personal.

---

<sup>16</sup> En los momentos más críticos (entre 1993 y 1995) algunos docentes se trasladaron al sector emergente de la economía, aunque se constatan algunos retornos en los últimos tres años. Se considera que la reforma salarial aplicada a inicios de 1999 podría incidir en una intensificación de esta última tendencia.

<sup>17</sup> Aprovechando el margen de maniobra de utilizar con mayor eficiencia los recursos humanos, se ha reducido el personal dedicado a la docencia, y liberado tiempos que se dedican a elevar el nivel de capacitación en cursos de perfeccionamiento docente. También perfila la posibilidad de obtener algún ingreso de divisas a través de la docencia en el exterior, o en la organización de cursos internacionales en el país (con mayor factibilidad en el subsistema de enseñanza superior).



**c) Educación especial**

En estrecha relación con otras instituciones estatales (como el Ministerio de Salud Pública), se siguen dedicando recursos importantes a la educación de la población infantil o juvenil con deficiencias físicas, mentales o de conducta. Dada la diversidad y heterogeneidad de los casos, el subsistema requiere de una organización con equipos e instrumental de altos costos. Hay aquí limitaciones de importancia que se asocian a la disponibilidad de divisas, pese a lo cual las autoridades conceden prioridad a la ejecución de los planes y programas del subsistema.

**d) Educación técnica y profesional**

En este subsistema se lleva a cabo la formación de obreros calificados y técnicos medios. Los planes de estudio disponen que más de la mitad del tiempo se dedique a actividades prácticas, con la participación directa de los estudiantes en tareas de producción de bienes o servicios. Así, éstos se relacionan de manera muy fluida con los centros politécnicos y las empresas, en un proceso denominado "de integración docencia, producción e investigación", dando cumplimiento al criterio de asociar el estudio con el trabajo. Este subsistema se ha ido reformando en los últimos años, reduciendo el número de especialidades y buscando armonizar la oferta de recursos humanos calificados y la demanda laboral impuesta por los cambios en la estructura productiva. A su vez, se ha tratado de organizar en cada provincia cursos de aquellas especialidades de mayor demanda en la zona. Además, el perfil de especialidades que se enseñan en los grandes centros urbanos, difiere en el resto del país, más orientado a la preparación, por ejemplo, de técnicos en labores agrícolas. El número de especialidades se redujo gradualmente hasta aproximadamente 100 a principios del período especial, y a sólo 69 en 1999.

El número de centros docentes politécnicos (662 en 1999) aumentó significativamente en los años noventa, atendiendo sobre todo a la necesidad de ampliar la cobertura de la educación media agropecuaria. El desarrollo del subsistema, si bien cuenta con el apoyo de las autoridades, en la práctica se ve afectado por el estrangulamiento de carácter financiero, en especial por la insuficiencia de equipos, unida al deterioro de los talleres en los centros científico-técnicos, donde resalta el problema de falta de equipos modernos y de partes y piezas mecánicas de repuesto, con la consecuente acumulación del retraso tecnológico.

**e) Formación y perfeccionamiento del personal pedagógico**

El SNE tradicionalmente ha tratado de jerarquizar la formación del personal docente. En los años sesenta y setenta se puso énfasis en la denominada "formación emergente y acelerada de maestros y profesores"; también desde esos años y con carácter permanente, se ha insistido en la formación regular; en fecha más reciente se ha dado prioridad a la preparación de docentes posgraduados. Esta última tendencia se ha afianzado en el presente decenio al converger la consolidación de la política de mejorar el nivel de capacitación, con la disponibilidad cada vez mayor de docentes a quienes se libera transitoriamente de la enseñanza al perfeccionarse la organización de todos los subsistemas. Surge así un contingente elevado de profesores que gozan

de "año sabático", con la posibilidad de incorporarlos en forma temporal a cursos nacionales e internacionales, o de que realicen docencia en el exterior.

#### **f) Educación de adultos**

La educación de adultos se efectúa en torno a tres vertientes: la obrero-campesina, la secundaria básica obrera y las facultades obreras para alumnos que abandonan el sistema de educación superior.

Se procura a través de las escuelas de adultos reducir el margen de analfabetismo (actualmente de 4%). En estos años difíciles se ha podido mantener el nivel de escolaridad en la educación de adultos y se han reducido los índices de retraso escolar y de abandono. Sin embargo, este subsistema también se ha visto afectado por las carencias ya comentadas.

#### **g) Educación superior**

En el caso de la educación superior, el ajuste económico presenta efectos semejantes a los ya señalados con respecto a la enseñanza primaria, secundaria y técnica. Si bien no se ha cerrado ningún centro de enseñanza, se busca que los estudiantes se integren a las facultades más próximas a su lugar de residencia. Para ello se ha adoptado una serie de reglamentaciones en la inscripción que conllevan ciertos cambios de organización, pues no se ofrecen todas las disciplinas en todas las provincias.

La principal repercusión de la crisis en este subsector se manifiesta en la obsolescencia del equipamiento de las universidades y de los laboratorios; son numerosos los casos en que no se cuenta con piezas de repuesto. Ello afecta sobre todo a carreras como biología, química y veterinaria. El equipamiento provenía, en un alto porcentaje, de los países miembros del CAME y sólo se ha podido sustituir en mínima parte.

La reducción del gasto no se refleja únicamente en el descenso de las erogaciones destinadas a la inversión, sino también en las de carácter corriente no salarial: gastos en especie con destino a estudiantes (alimentos) y abasto de varios materiales e insumos cuya carencia es grave.

Una tercera consecuencia es el desafío educativo en cuanto a que las nuevas realidades nacionales demandan una estructura de profesionales diferente a la ya formada o a la que está en preparación. En efecto, existe déficit de administradores, contadores, especialistas financieros o en comercialización, abogados corporativos, frente a excedentes en otras áreas. A ello se suma el hecho de que actividades dinámicas, como el turismo, atraen profesionales de otras áreas, sean o no excedentarias, creando nuevos desequilibrios.

Si bien los planes de estudio se han modificado de manera regular, los últimos acontecimientos han suscitado cambios tan hondos que rebasan en alguna medida el proceso gradual de instrumentación de las reformas. Cuba utilizó en los años sesenta y setenta un sistema

de transición que se alteró a comienzos del decenio de 1980, dentro del marco de una planificación centralizada y de necesidades muy diferentes a las actuales. Nuevas reformas rigen desde 1991, pero debido a las circunstancias actuales, seguramente pronto se requerirán otros cambios. (Granma, 1996.)

A diferencia del sector de la salud, el de la educación no cuenta con mayores posibilidades de generar divisas. No obstante, un pequeño porcentaje de docentes y técnicos cumplen funciones similares en otros países, o participan en cursos internacionales que se realizan localmente. Es el caso del Instituto Pedagógico Latinoamericano, que funciona en La Habana y que dispone de financiamiento externo.

### 3. Vivienda

El sector de la vivienda está dirigido por el Instituto Nacional de la Vivienda (órgano de alcance nacional), las Direcciones Provinciales, una Dirección Municipal en cada uno de los 169 municipios del país, y se vincula a un sistema empresarial encargado de ejecutar las acciones de restauración, conservación o construcción de viviendas.<sup>18</sup>

La ciudad de La Habana absorbe cerca del 20% de la población de la isla. Desde 1959 se le ha postergado frente al resto del país en el marco de la política y la inversión en vivienda, a fin de equilibrar los núcleos de población y el desarrollo habitacional de las provincias. Así se explican rezagos costosos en el mantenimiento de las construcciones de la capital.

En 1985 comenzó a aplicarse la Ley General de la Vivienda, que transfirió a sus residentes las viviendas que antes pertenecían al Estado. Así, más del 90% pasaron a poder de las familias y sólo quedó en el patrimonio estatal un número limitado de las ubicadas en zonas anexas a las centrales azucareras y a otras unidades productivas, a fin de facilitar el asentamiento de la fuerza laboral. La entrega en propiedad se perfeccionará al cumplir los obreros períodos determinados de trabajo (en esa situación se encuentran unas 170 000 viviendas). A partir de la referida ley, toda vivienda nueva se transfiere en propiedad, merced a un régimen de crédito/ahorro entre el usuario-deudor con el Banco Popular de Ahorro.

Según las estadísticas oficiales, entre 1986 y 1990 se construían en promedio 35 000 viviendas al año, con un máximo cercano a 40 000 en 1987, cifras que no alcanzan a satisfacer la reposición de viviendas (tampoco se especifica de qué tamaño o características son estas nuevas unidades habitacionales). Desde 1990 se comenzó a examinar, con más énfasis que anteriormente, la posibilidad de sustituir materiales de construcción, tratando de utilizar al máximo materias primas locales susceptibles de ser fabricadas por la industria nacional. Ya en aquellos años empezó a sentirse la falta de insumos importados y la producción llegó a paralizarse por falta de energía o de insumos.

---

<sup>18</sup> La partida presupuestaria "Viviendas y Servicios Comunales" que se redujo notablemente de 1989 a 1995 (36% en términos reales), muestra un sostenido repunte en el último trienio. Sin embargo, pese al crónico déficit de viviendas, las autoridades dispusieron que la mayor parte del incremento se orientase a atender las necesidades de los servicios comunales (véase el recuadro 2).

Con el nuevo régimen de propiedad se ha dado el primer paso para aligerar las obligaciones estatales en materia de conservación de viviendas. Sin embargo, hay rezagos, aparte de no corresponder a las prioridades de la política estatal, y todavía se está lejos de satisfacer las condiciones de un mercado inmobiliario. La compraventa de las casas habitación sigue sujeta a serias restricciones (sólo se permiten permutas), pese a que ello facilitaría absorber los excedentes de liquidez de los sistemas monetario y bancario.

En todo caso, los programas de vivienda han sufrido una serie de cambios dirigidos a acomodar los objetivos y los métodos de construcción a la nueva coyuntura económica del país. El primer propósito ha sido aplicar técnicas constructivas con mayor uso de materiales locales y con el menor gasto posible de energía, es decir, utilizar al máximo la producción nacional de materias primas y reducir el uso directo o indirecto de insumos importados. Con esos criterios, según las estadísticas oficiales, en 1995 se construyeron 11 000 viviendas que en promedio sólo utilizaron una tonelada de cemento y 400 kilos de hierro por unidad, con predominio de insumos nacionales. En ese año se terminaron 44 500 viviendas, de las cuales 11 324 correspondieron a las cooperativas. El volumen alcanzado volvió a elevarse, llegando este indicador a más de 57 000 unidades en 1996, para reducirse los dos años subsiguientes en cerca de 22%. Entre tanto, se sigue registrando deterioros en la calidad habitacional.

En segundo término, ante la necesidad de ahorrar en la construcción, se ha dado preferencia a las viviendas de una o dos plantas. Ahora se incursiona ya en las de tres pisos. Ello afecta también de manera desfavorable a la ciudad de La Habana, donde aparte de los déficit de habitaciones, el problema del mantenimiento asume proporciones considerables. De un total de 558 000 viviendas, unas 132 000 se encuentran en malas condiciones (24%), unas 140 000 (25%) presentan fallas de conservación, y el resto está en buen estado. Además, la situación difiere entre las diversas zonas ciudadanas. Al efecto, se ha comenzado a ejecutar un proyecto de urgencia en el Municipio Centro Habana denominado "Plan Cayo Hueso". Mediante su ejecución se espera mejorar unas 60 000 viviendas en el quinquenio 1998-2002 en los rubros siguientes: reparar techos, asegurar estructuras, mejorar instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas y remozar fachadas. Asimismo, se efectuaron tareas de conservación en unas 100 000 unidades y se demolerán unas 30 000 que se encuentran en un estado crítico.<sup>19</sup>

En la ejecución del mencionado proyecto Centro Habana se combina la necesidad impostergable de mejorar las condiciones de habitabilidad de una zona de la capital con alta densidad demográfica, con la conveniencia de remodelar un área de interés turístico. Se ejecutan planes, con pautas similares a las del mencionado proyecto, en 88 municipios de las 14 provincias del país.

Desde 1992 la construcción de viviendas repuntó hasta 1996, tanto en el sector estatal como en las organizaciones cooperativas, gracias al esfuerzo propio de la población con el apoyo técnico y material de los organismos municipales. En 1997 declinó en el sector estatal (ligeramente) y en las organizaciones cooperativas, pero continuó aumentando la construcción de

---

<sup>19</sup> Asimismo, los ingresos tributarios percibidos por el alquiler de viviendas en dólares a extranjeros se dedican a la reparación de las casas habitación.

la población. Así, se observa un cambio de estructura en 1998, ya que la construcción de viviendas por parte de la población alcanzó casi el 40% del total, frente a sólo 17% de 1989.

#### Recuadro 2

##### SERVICIOS COMUNALES, A LA POBLACIÓN Y A LOS HOGARES

El abastecimiento de agua y las tareas de limpieza y eliminación de residuos concentran más de la mitad del presupuesto de gastos corrientes de la administración comunal. Como resultado de las prioridades estatales, en 1995 tuvieron acceso a agua potable y a saneamiento comunal 91% y 88% de la población total, respectivamente, con índices más elevados en los sectores urbanos (98% y 92%, en similar comparación.).

Sin embargo, en el período especial se empezaron a manifestar dificultades en el funcionamiento de la infraestructura de acueductos y alcantarillados, que influyen negativamente en la calidad de los servicios. Los problemas más frecuentes son interrupciones en el suministro de electricidad, que origina inestabilidad en el abasto de agua; estado técnico defectuoso de los equipos de bombeo e insuficiente capacidad y deterioro de las redes, lo que a su vez determina considerables pérdidas de agua. Así, menos del 60% de la red hidráulica se encuentra en buen estado y la escasez de productos químicos para la potabilización del líquido ejerce una influencia desfavorable en la situación epidemiológica de la isla.

Por otra parte, sólo se encuentra en buen estado el 40% del parque de equipos de servicios de alcantarillado, como carros-cisterna y limpiafosas, medios de desobstrucción y de mantenimiento. Se observa también un deterioro en la recolección y disposición de desechos sólidos, en virtud de las limitaciones de recursos básicos (vehículos automotores y depósitos para la recolección de basura).

Hasta el inicio de los noventa, el Estado brindaba casi la totalidad de los servicios a la población y a los hogares, pero luego los trabajadores por cuenta propia fueron ganando importancia, estimulados por el proceso de reformas económicas. En la actualidad cubren diversos servicios como gastronomía, transportación, mensajería y reparaciones de utensilios.

Fuente: Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (1997), *Los servicios comunales, a la población y a los hogares*, La Habana, mayo.

#### 4. Cultura

En conjunto, las actividades culturales recibieron 191 millones de pesos cubanos de presupuesto en 1989.<sup>20</sup> Los efectos de la crisis han sido graves, pues se dependía en alto grado de las

<sup>20</sup> En ese año representaba el 1.4% del gasto total del presupuesto y 0.9% del producto interno bruto. En 1998, estos porcentajes se redujeron a 1.3% y 0.7% respectivamente. En términos constantes, esas partidas presupuestarias cayeron a cerca de la mitad durante los años noventa.

vinculaciones con los países socialistas, en especial con la antigua URSS. Así, hubo de plantearse la necesidad de establecer una nueva organización, desde un punto de vista administrativo-financiero y de remodelar el sistema de instituciones culturales mediante un programa coordinado por el Ministerio de Cultura. Además, se fijaron directrices en cuanto a elevar al máximo los ingresos en moneda convertible generados por los servicios culturales. No obstante, se ha iniciado un programa de inversiones considerables, que demandará gastos adicionales del presupuesto del Estado, para la reparación de instalaciones culturales y la instalación de internet en Provincias y Municipios, entre otras obras.

Los resultados financieros, tanto en materia de ahorros como de generación de divisas, si bien han aumentado, resultan aún insuficientes para recuperar los niveles de actividad de diez años atrás. Ya en 1996 las exportaciones de servicios culturales rebasaron los 20 millones de dólares, a partir de montos bajísimos en 1989 (200 000 dólares), marcando una tendencia alcista. Así, han podido incrementarse los aportes al Fondo de la Cultura y la Educación, que financia la enseñanza artística a través del Instituto Superior de Arte (ISA) y del Centro Nacional de Escuelas de Arte (CNEA),<sup>21</sup> así como a la formación de bibliotecas, las artesanías y la fabricación de instrumentos musicales. Del mismo modo, se han reducido los subsidios a actividades como la manufactura de discos —con ventas importantes a Europa y Japón—, que comienzan a producir superávit.

En cuanto a los objetivos de los programas culturales se ha procurado intensificar el trabajo en la comunidad; afirmar el desarrollo de la cultura local y particularmente de la artesanía, la plástica y la música, así como equilibrar los servicios entre provincias, compensando en cierta forma la concentración de actividades que por razones de escala se realizan principalmente en la ciudad de La Habana. Así, se da prioridad al trabajo de las provincias o mediante la acción de los Centros Provinciales de Superación.

En otra vertiente, se ha procurado, con resultados un tanto heterogéneos, sostener altos estándares de calidad y fortalecer los contactos, intercambios y reuniones con otros países. En este último aspecto destacan los convenios celebrados por el Instituto Superior de Arte y la Escuela Cubana de Arte con varios países latinoamericanos, entre otros, Argentina, México y Venezuela.

Con todo, existen problemas agudos y otros que irán aflorando con el tiempo. Por un lado, hay debilitamiento generalizado en los procesos de inversión y mantenimiento de magnitud tal que las instalaciones culturales en servicio se redujeron en un quinto en los últimos ocho años. Por otro, se ha erosionado el abasto de insumos importados. Una de las ramas más afectadas ha sido la producción de libros, dado el alto costo de la impresión y la escasez de papel. Ya se ha logrado detener el vertiginoso descenso registrado entre 1990 y 1993, aunque se está lejos de los niveles anteriores.<sup>22</sup> La filmación de películas cinematográficas sufrió también quebrantos por

---

<sup>21</sup> En coordinación con el Ministerio de Educación, estos organismos dictan cursos en las siguientes materias: música y especialidades musicales, artes plásticas, teatro y ballet, danza, circo, instructores y bibliotecología.

<sup>22</sup> En 1990 se produjeron 37.6 millones de libros y 7.8 millones de folletos, mientras que en 1998 por estos mismos conceptos la producción fue de 4.2 millones y 2.5 millones respectivamente.

obsolescencia de equipos y reducción de las asignaciones presupuestarias, si bien ha tendido a recuperarse la producción de largometrajes en el último bienio.

El fuerte descenso de la mayoría de los espectáculos culturales, también comienza a revertirse particularmente en teatro, danza y música. Al propio tiempo, eso mismo ha sido fuente de ingresos en divisas tanto en el país, en la esfera turística, como en giras al exterior.

Como se dijo, en el afinamiento de objetivos se ha dado preferencia a la gestión de la cultura en la comunidad. El Plan Turquino, en el oriente del país, procura revitalizar la vida cultural en la montaña, con el propósito de retener a la fuerza de trabajo y limitar la migración hacia las ciudades. Por lo demás, a través de 10 instituciones básicas se ha creado un movimiento para dotar de servicios a cada uno de los 169 municipios del país.

### **5. Deporte, educación física y recreación**

Desde 1959, Cuba colocó a la educación física y al deporte entre sus principales prioridades. El desarrollo físico desde la infancia y con carácter masivo se retroalimentó con éxitos internacionales reiterados en muchas disciplinas deportivas. En esos logros fue importante la asistencia técnica y la cooperación financiera de los países socialistas; además, se alentó un proceso de maduración y expansión de la actividad deportiva hacia el interior del país.

Cierto deterioro en los apoyos del exterior, combinado con una reorientación de la política nacional desde 1986-1987, indujeron a la adopción de medidas encaminadas a mejorar la organización y a racionalizar el uso de los recursos materiales y financieros.

Desde fines de los ochenta hasta el bienio 1997-1998, la asignación presupuestaria al deporte —en términos constantes— descendió casi a la mitad. También en el sector de los deportes, la crisis obligó a buscar el autofinanciamiento en divisas. Para ello, se establecieron objetivos, se asignaron prioridades de acción, y se sacrificaron algunas actividades. Aun así, se continúa considerando irrenunciable el derecho de la población a la cultura física.

A ese propósito se preparan programas que, entre otras manifestaciones, combinan el trabajo de un profesor de educación física con la del médico familiar (a fin de prescribir las actividades físicas a cada paciente). Además, eso se completa con la ejecución de un rico Calendario Deportivo Escolar (INDER, 1999).

La situación del deporte en el presente no sólo ha cambiado debido al estrangulamiento financiero, sino también por la presencia de otros fenómenos. En el mundo se ha afirmado la tendencia hacia un sistema de comercialización de los eventos, de las actuaciones deportivas y de los deportistas bajo el concepto de "patrocinadores", alentada por grandes empresas y por los servicios masivos de comunicación. Esa evolución conceptual se opone al modelo de desarrollo deportivo bajo el principio del "amateurismo", que continúa prevaleciendo en el país. Recientemente se ha tomado un conjunto de medidas que apuntan a un cambio de política en cuanto a que el esquema de autofinanciamiento no constituye la primera meta en el desarrollo deportivo cubano. Algunos ejemplos de acciones tomadas últimamente en este campo son el

incremento de los ingresos de los atletas en activo y los retirados, el mejoramiento de las condiciones de alojamiento cuando los atletas se desplazan dentro el país, así como mejora en los servicios de transporte (por ejemplo, autobuses colectivos). También se ejecutan importantes inversiones en instalaciones deportivas y otras.

En todo caso, desde el segundo quinquenio de los ochenta, se han ido explorando y concretando varias vías de acceso a ingresos de divisas. Se enumeran seguidamente los principales.

i) Creación de una organización empresarial (Cubadeportes) a través de la cual se difunde la imagen del deporte nacional y se celebran contratos de profesores, técnicos y especialistas que prestan asistencia técnica en el exterior.<sup>23</sup>

ii) Desarrollo de la industria deportiva, mediante la fabricación de artículos e instrumentos deportivos, que se colocan en el exterior, como también por medio del denominado "comercio de frontera", aprovechando la creciente afluencia de turistas que visitan Cuba.

iii) Ingresos por premios obtenidos en el exterior. El deportista cubano conserva, como estímulo, un porcentaje del premio recibido, que en su mayor parte se vuelca al Fondo para el Desarrollo del Deporte.

iv) Ingresos por otros conceptos. Se tienen perspectivas de continuar acrecentándolos, a través de vías como las que se indican a continuación:

- 1) Asistencia técnica a otros países en materia de medicina deportiva;
- 2) Cursos en el Instituto Superior de Cultura Física;
- 3) Asesoría de especialistas en ingeniería de sistemas aplicada al deporte y la venta al exterior de *software* sobre diversos aspectos y de la cultura física, aprovechando la experiencia del Centro de Informática Aplicada al Deporte.

Con todo, los avances han sido insuficientes para solventar problemas como los siguientes:

i) Carencia de fondos destinados al mejoramiento de la infraestructura. No ha sido posible satisfacer a plenitud el mantenimiento de equipos y de las instalaciones deportivas, pese a que se ha utilizado el esfuerzo de "brigadas de mantenimiento".<sup>24</sup> En los últimos años ha sido escasa la construcción de nuevas instalaciones (sólo en algunas ramas, como la natación), pero en forma compensatoria se ha ampliado el horario de utilización de la infraestructura disponible.

---

<sup>23</sup> En 1992 la asistencia técnica del deporte cubano se prestó a 24 países con 474 técnicos. Esta asistencia creció gradualmente hasta situarse en 1998 en 43 países con 1 110 técnicos cubanos que se encuentran diseminados en diversos países, en especial en América Latina y África. En promedio cada técnico cubano en el exterior genera un ingreso mensual que oscila entre 600 a 1 000 dólares.

<sup>24</sup> En algunos casos esto ha afectado muy seriamente la gestión de algunas ramas deportivas. A título ilustrativo, cabría señalar los casos de disciplinas deportivas como el remo o el boliche.



ii) Limitaciones de mantenimiento de la infraestructura o de los equipos, falta de transporte o de insumos imprescindibles han venido repercutiendo de manera adversa en el volumen y calidad de la educación física, aun cuando se inculca el hábito del ejercicio físico a los estudiantes desde la enseñanza primaria.

iii) Falta de insumos importados que entorpece la fabricación nacional de buena parte del equipamiento deportivo y la expansión de la industria cubana especializada.

Ante la situación descrita, las perspectivas del deporte, la cultura física y la recreación resultan difíciles de anticipar, pese a los esfuerzos por promover y estimular el desarrollo de las 39 disciplinas deportivas a través de la organización de eventos en los niveles municipal, provincial y nacional. En ese marco, cobra cada vez más importancia la realización de los juegos escolares que, con la participación de niños y jóvenes de hasta 15 y 16 años de edad, se había debilitado a principios del período especial.

Hasta ahora, los cambios en la organización, así como en la exploración y explotación de fuentes de divisas, han sido capaces de sostener la excelencia del deporte cubano, y permitir una modesta expansión de actividades en los centros de alto rendimiento de las provincias.<sup>25</sup> Sin embargo, los equilibrios se han logrado merced al sacrificio de algunas metas o al aplazamiento de erogaciones de inversión o de mantenimiento. En concreto, en el mediano o largo plazo no se podría posponer más la modernización de equipos e instalaciones, a riesgo de limitar la calidad o el volumen de los programas de preparación física a la población.

### C. LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

La primera observación relevante de los efectos de la crisis se refiere a la reducción, entre 1989 y 1994, de más de un 20% del gasto social en términos reales, con una recuperación gradual hasta situarse en 1998 en un 3% por debajo del primero de los años mencionados. Esta evolución esconde, sin embargo, alteraciones estructurales de importancia. (Véase el cuadro 2.) En ese período, las erogaciones primarias (educación, salud, vivienda, cultura y deportes) se contraen en conjunto 29% en esa trayectoria destaca la disminución de los presupuestos educativos (42%) y los dedicados a la cultura (45%) y al deporte (44%). A la inversa, las transferencias con fines sociales, considerando únicamente las erogaciones de la seguridad y el bienestar social y por subsidios al consumo, se acrecientan en conjunto 42%, pese a recortes en la libreta de abastecimiento y a economías efectuadas en muchos otros rubros. Si se considerasen las subvenciones cruzadas de las empresas para cubrir los salarios de trabajadores desempleados o parados, las cifras anteriores habrían aumentado todavía más.

Las presiones surgidas durante el período especial influyeron en los cambios en la composición del gasto en favor de las erogaciones sociales. Sin embargo, las difíciles condiciones y la magnitud del ajuste redundaron en su contracción en valores constantes. La orientación de la

---

<sup>25</sup> En 1999 participan aproximadamente 2 000 deportistas en los centros de alto rendimiento, y 5 000 en las 162 "academias deportivas".

política en favor de este tipo de gastos se percibe en el aumento de su participación en el producto, de un 24% en 1989 a 30% en 1998, proporción que corresponde a un nivel de actividad económica mucho menor que el de 1989. 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.

Los principales ajustes dentro de las actividades estatales de orientación social se han destinado a obtener economías sustentadas en cambios de carácter organizativo que eleven la eficiencia y en contraer los procesos de inversión o de mantenimiento de equipos e instalaciones. De la misma manera, se ha sentado el criterio no sólo de ahorrar, sino de impulsar las exportaciones de servicios culturales para intentar acercarlos a la autosuficiencia presupuestaria en divisas convertibles.

Cuadro 2

CUBA: PRESUPUESTO DE CARÁCTER SOCIAL <sup>a/</sup>

	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998 b/
Millones de pesos a precios de 1981							
Ingresos totales	12 600	8 208	9 029	8 374	7 955	8 064	7 951
Gastos totales	14 014	12 564	10 035	8 866	8 326	8 368	8 307
Superávit (déficit)	(1 415)	(4 356)	(1 006)	(491)	(371)	(303)	(356)
Gasto social total	5 169	4 772	4 078	4 137	4 456	4 526	5 006
Gasto social primario <sup>c/</sup>	3 295	2 605	2 119	2 033	2 179	2 300	2 349
Transferencias con fin social <sup>d/</sup>	1 874	2 167	1 959	2 104	2 277	2 226	2 657
Seguridad Social y Bienestar	1 196	1 533	1 598	1 670	1 713	1 725	1 797
Subsidio por difer. de precios	679	634	361	434	564	501	860
Porcentajes del PIB							
Ingresos totales	60.1	57.3	62.6	56.6	50.0	49.5	47.9
Gastos totales	66.9	87.7	69.6	60.0	52.3	51.3	50.0
Superávit (déficit)	(6.7)	(30.4)	(7.0)	(3.3)	(2.3)	(1.9)	(2.1)
Gasto social total	24.7	33.3	28.3	28.0	28.0	27.8	30.1
Gasto social primario <sup>c/</sup>	15.7	18.2	14.7	13.8	13.7	14.1	14.1
Transferencias con fin social <sup>d/</sup>	8.9	15.1	13.6	14.2	14.3	13.7	16.0
Seguridad Social y Bienestar	5.7	10.7	11.1	11.3	10.7	10.5	10.9
Subsidio x diferencia de precios	3.2	4.4	2.5	2.9	3.5	3.1	5.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Finanzas y Precios.

<sup>a/</sup> Las series a precios corrientes se deflactaron con los índices de precios implícitos del PIB.

<sup>b/</sup> Presupuestado.

<sup>c/</sup> Incluye los gastos en educación, salud, vivienda y servicios comunales, cultura y artes, y deportes.

<sup>d/</sup> Incluye los gastos por conceptos de seguridad social, bienestar y subsidios por diferencias de precios.

Sin embargo, la prestación de los servicios sociales se mantiene, pero con una gradual merma en recursos (insumos, mobiliario, equipos en general e infraestructura). En muchos casos ello deteriora la calidad de los servicios.

En ocasiones, las dificultades emanan también de ciertos cambios que han venido produciéndose en los movimientos de los recursos humanos, por un doble efecto, intersectorial e interregional. El primero, por la atracción de la esfera dinámica de la economía, como el caso del turismo; el segundo, por cambios migratorios internos.

Tanto en la realización de economías en pesos como en la generación de divisas hay logros de cierta significación. Asimismo, en la gran mayoría de los casos las redes de seguridad social han resistido hasta ahora los embates de la crisis, sin mostrar gran deterioro en la mayor parte de los indicadores. La tasa de mortalidad infantil ha continuado descendiendo, y el número de médicos, enfermeras y otros indicadores de la salud han crecido en términos absolutos y relativos. El grado de escolarización se ha mantenido elevado en general, con variaciones menores en las relaciones de cantidades de alumnos y de profesores en los distintos segmentos educativos, con excepción de la enseñanza superior. En algunas ramas de la enseñanza, la menor cantidad de matrículas se explica, en parte, por la fuerte tendencia al descenso del porcentaje de población de menor edad, frente al total, hecho notorio en los años noventa.

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 casi 60% en el período 1990-1998, indicando la presencia de acomodos forzados entre las estructuras de la demanda del mercado de trabajo —que todavía no se da en el caso de los profesionales de la medicina—, pero que a la larga señalan el inicio de una probable fase de empobrecimiento de los acervos de capital humano.

El esfuerzo principal se ha dirigido a sostener los niveles de vida de la población obrera desocupada o desplazada por la crisis, la que en una elevada proporción se encuentra en condiciones de subempleo, pese a una ligera mejoría asociada al repunte económico de los últimos cuatro años.

El proceso de ajuste, e incluso algunos cambios más de fondo en la política de bienestar han tenido relativo éxito en paliar los efectos de una situación de emergencia singularmente grave y en distribuir sus costos de manera bastante equitativa entre la población. Los dilemas de sustentabilidad surgen de las magras posibilidades de sostener una pesada estructura social, mientras la economía no recobre los ritmos históricos de expansión y en tanto no se pueda superar el estrangulamiento externo.

La escasa atención que ha debido prestarse a la infraestructura y equipamiento de los sectores sociales y las menores asignaciones en la adquisición de insumos importados han amortiguado, sin duda, de manera transitoria, las presiones presupuestarias y han permitido sostener por algún tiempo los servicios, pero más allá de cierto punto es inevitable que dichas presiones habrán de traducirse en menor cobertura o en deterioro de la calidad de aquéllos. Es cierto que los cambios en la organización y los programas han generado ahorros y un cierto ingreso de divisas; sin embargo, parece difícil avanzar mucho más en la autosuficiencia financiera, mientras se tenga que soportar la carga de la población en retiro, sin contar los subempleados y desocupados.

Quizás entre los mayores riesgos actuales deba contarse la posibilidad de echar atrás uno de los logros más distintivos de las últimas tres y media décadas: el asegurar el bienestar de la población con bastante igualdad distributiva. Otro peligro se asocia a debilitar la formación de capital humano, que hoy constituye probablemente la ventaja comparativa más importante de Cuba. Por eso, conviene proseguir el proceso de reformas, expresado en distintos campos interrelacionados. Uno consiste en legalizar y liberalizar la formación de pequeñas empresas familiares, que han probado ser una importante fuente de empleo. Por razones análogas, debieran acelerarse los programas de redimensionamiento industrial que obligan a las empresas a financiar una proporción importante de los costos del paro, afectando su competitividad y prolongando los períodos de subvención al desempleo. Asimismo, convendría reformar las leyes de pensiones a fin de aligerar cargas presupuestarias excesivas. En el mismo sentido, parece justificarse completar la reforma a la propiedad de la vivienda familiar, alentando la formación de mercados inmobiliarios. Tendría también utilidad la adecuación más cercana y deliberada entre las demandas previsibles del mercado de trabajo y la oferta de mano de obra y de profesionales de los sistemas educativo y de adiestramiento. Y, desde luego, habría que intensificar las medidas de racionalización de costos y de búsqueda de ingresos en divisas, por más que ello contraríe algunos criterios de política de larga data. Por último, el empobrecimiento de la dieta alimentaria por abajo de los estándares internacionalmente admitidos debiera conducir a intensificar el fomento a la oferta interna de alimentos, incluyendo la difusión de programas de promoción del hato ganadero y de huertos familiares.

Desde luego, la dimensión cultural de las acciones sociales plantea cuestiones arduas y complejas, difíciles de valorar en logros y alcances, que escapan a la índole de este trabajo. Baste señalar que son problemas referidos exclusivamente a recoger y fomentar las expresiones nacionales en materia artística, científica o académica, y a servir de nexo orgánico con desarrollos análogos de otras latitudes. También son asuntos relacionados con la evolución y formación de las ideas propias frente a los cambios de circunstancias y las ideologías foráneas en un mundo cada vez más globalizado. En este punto la comunidad intelectual cubana podría desempeñar el importantísimo papel de modular las mudanzas inevitables en los valores comunitarios en favor del cambio, sin causar rupturas insalvables en el tejido social. Alentar ese clima libertario de reconstrucción de valores sería tarea insoslayable del gobierno.

## TERCERA PARTE. TEMAS SECTORIALES

### I. EL SECTOR AGROPECUARIO Y LA INDUSTRIA AZUCARERA <sup>1</sup>

#### A. ANTECEDENTES

La agricultura ha sido por tradición uno de los pivotes de la economía en Cuba debido tanto a sus fuertes vínculos con la agroindustria, en particular la azucarera, como al empleo de cerca de la quinta parte de la población económicamente activa. A partir de los años sesenta la reforma agraria convirtió los latifundios privados en empresas estatales con grandes escalas de producción y extensiones variables según el rubro de actividad. Las empresas arroceras llegaron a tener hasta 32 000 hectáreas; las pecuarias 25 000 hectáreas en promedio, las cañeras 13 000, las de cítricos y frutales 11 000 (aunque una de las plantaciones mayores alcanzó las 40 000 hectáreas). Menor fue la superficie de las empresas de tabaco (2 800 hectáreas) y las de cultivos variados (4 300).<sup>2</sup>

En la administración y funcionamiento de las empresas estatales se adoptó el sistema de complejos agroindustriales (CAI) en algunos segmentos agrícolas (caña, arroz, y en parte cítricos), en los que se integraron actividades agrícolas, servicios y transformación industrial; para ésta última contaron con centrales azucareras, beneficios de arroz y fábricas de jugos, concentrados y congelados de cítricos.<sup>3</sup> Las directrices estratégicas emanaban de las direcciones nacionales, en consulta con las delegaciones provinciales y las empresas. La administración centralizada tuvo como efecto positivo facilitar la adecuación de los planes y balances materiales de todas las ramas a los requerimientos y disponibilidad de fondos. En algunos casos, sin embargo, interfirió en decisiones que, tomadas en las empresas y en el terreno, podrían ser más oportunas y adecuadas para el aprovechamiento de los recursos.

Los CAI dispusieron de los recursos necesarios para cubrir los servicios de la producción, como maquinaria agrícola, transporte desde el campo a las plantas procesadoras, reparación de equipo y maquinaria, distribución de insumos y acopio de la producción.

Los pequeños productores, por su parte, mantuvieron o recibieron la propiedad de la tierra y gozaron de estímulos para crear cooperativas de producción y de servicios. De las organizaciones existentes, las primeras en surgir fueron las cooperativas de crédito y servicios (CCS); sus socios retuvieron la propiedad individual y gestionaron en conjunto distintos servicios productivos. Con antecedentes previos, a partir de 1977 se formaron las cooperativas de

---

<sup>1</sup> En la primera edición de este libro, este capítulo se preparó con la participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

<sup>2</sup> Véase Nova González (1999), sobre la base de información del MINAG.

<sup>3</sup> En otras ramas la producción primaria es transformada en empresas de la industria alimentaria: empacadoras de carne, plantas procesadoras de leche y productos lácteos.

producción agropecuaria (CPA) con campesinos que aportaron sus tierras y medios de producción y se convirtieron en dueños colectivos (Figueroa, 1999). La extensión promedio de las CPA llegaba hasta las 900 hectáreas en las cañeras y descendía hasta 53 hectáreas en las arroceras.

En 1989 el 78% de la superficie cultivada estaba en manos del Estado; el 10% era de las CPA, y el 12% era de las CCS y de campesinos individuales.

Las relaciones económicas con el CAME facilitaron que la caña mantuviera preeminencia en el campo cubano y que la inversión industrial se concentrara, luego del azúcar, en la obtención de una amplia gama de subproductos de dicho cultivo. Así, se dio impulso a la ganadería, a otros rubros de exportación, como el tabaco y los cítricos, y se alcanzó un nivel de producción suficiente para cubrir el 50% del consumo alimentario, cuya distribución se encomendaba a las empresas estatales de acopio y de comercio interior. Al finalizar la década de los ochenta, Cuba ostentaba una agricultura tecnificada y altamente mecanizada, y una producción pecuaria de tecnología de punta, ambas dependientes en un alto grado de insumos y equipos importados. Paradójicamente, la inserción de Cuba en los mercados socialistas no alteró en esencia la especialización tradicional de su economía en el comercio exterior.

Sin embargo, los resultados económicos de las empresas no se correspondieron siempre con las inversiones realizadas. De un total de 9 515 millones de pesos invertidos entre 1980 y 1989 en el sector agropecuario y la industria azucarera, 4 515 millones de pesos se destinaron a la caña y el azúcar; 3 000 millones a la ganadería; y el resto (2 000 millones) a cítricos, otros frutales y a los rubros de consumo interno. Hacia 1989, el país disponía de 78 700 tractores, 4 675 combinadas y maquinaria especializada para la cosecha de la caña. Asimismo, se aplicaban alrededor de 200 kilogramos de fertilizantes en términos de nutrientes por hectárea.

El principal efecto dinamizador del sector agrícola se originó en la generación de excedentes, gracias a que los precios del azúcar y otros rubros exportados a los países socialistas tuvieron una relación favorable respecto de los insumos, combustibles y maquinaria que demandaba la producción agropecuaria cubana.

A fines de los ochenta el azúcar cubana alcanzó un precio de 600 rublos por tonelada en los países miembros del CAME, equivalente a 690 dólares de producto crudo, mientras los prevalecientes en el mercado internacional fluctuaban entre los 133 y los 282 dólares por tonelada entre 1986 y 1989. Los precios pagados a Cuba se revisaban cada quinquenio y se modificaban conforme a las variaciones de las cotizaciones de los insumos importados. Valga puntualizar que Cuba no exportaba azúcar refinada a esos mercados; en los países socialistas la adquirían cruda y la procesaban en las plantas industriales que habían dejado de utilizar remolacha como materia prima.

Al amparo de esas relaciones comerciales y de las inversiones realizadas, se amplió el área cosechada de caña hasta rebasar 1.4 millones de hectáreas en el ciclo agrícola 1989-1990. La producción de caña arrojó 81.8 millones de toneladas métricas y la de azúcar se ubicó en 8.1 millones de toneladas.

En el país llegaron a funcionar 156 ingenios con una capacidad para producir 10 millones de toneladas de azúcar. Inversiones adicionales se destinaron a usar el bagazo como energético, así como para producir otros derivados de la caña de azúcar. Las centrales azucareras tienen capacidad de autoabastecer el 95% de sus requerimientos de energía. Se establecieron cuatro fábricas de papel de imprenta y de escribir con capacidad de 144 000 toneladas anuales, cuya materia prima es la pulpa de bagazo. Además, se instalaron tres plantas nuevas de tableros de bagazo y se remodelaron dos con capacidad de 188 000 metros cúbicos al año; dos de fibra de bagazo. Además se construyó una fábrica de furfural con capacidad de 1 000 toneladas al año.<sup>4</sup>

Para industrializar mieles residuales, se amplió la capacidad productiva de rones. El alimento de ganado se obtuvo mediante la instalación de diez plantas que pueden producir 100 000 toneladas de levadura forrajera seca y/o 300 000 toneladas de miel proteica o su combinación; otras para la mezcla de bagacillo, mieles y urea, y de bagacillo predigerido con capacidad de procesar más de un millón de toneladas; y otras para producir más de 500 000 toneladas de cachaza.

El área cultivada de cítricos cubría 144 000 hectáreas en 1989, en las que se producía un millón de toneladas de fruta. Más del 50% se procesó como jugos y concentrados en la década de los ochenta. En 1989 el país disponía de una capacidad instalada de 145 toneladas/hora en cuatro plantas industriales. Las exportaciones de jugos y cítricos frescos representaron alrededor del 2.8% del total de las ventas externas. También aumentó la producción de tabaco y las exportaciones de puros.

Por lo que toca a la producción destinada al consumo interno, se logró incrementar la producción de granos básicos, hortalizas y musáceas, pero ello apenas satisfacía la mitad de los requerimientos alimentarios de la población. En este terreno se localiza una de las principales vulnerabilidades de la economía cubana y una clara tensión entre las exigencias de crecimiento hacia fuera con las de la seguridad del abasto doméstico.

Como se ha indicado, la demanda de azúcar de los países socialistas, a precios preferenciales, redituó en tal forma a la economía cubana, que fue difícil que otros cultivos compitieran con la caña, que se extendió inclusive en tierras de calidad marginal. Hortalizas, frutas, nueces tropicales, plantas de ornato y otros productos con condiciones de producción y mercado en esos países, en Europa Occidental, Canadá y Japón, no recibieron la atención que hubieran merecido de contar con una estructura de precios relativos menos sesgada hacia la caña de azúcar. Eso también entorpeció la ampliación de la oferta para el mercado interno, entre las que cabe anotar las de oleaginosas (como maní, ajonjolí y soya, bien adaptados a las condiciones de suelos y clima del país.)

La crisis del intercambio comercial con el CAME (1989) determinó de inmediato una caída significativa de la producción agropecuaria y, casi al finalizar la década de los noventa, no se habían logrado recuperar del todo los niveles de diez años atrás. El gobierno aplicó diversas medidas a fin de paliar la disminución del producto, pero resultaron insuficientes. A partir de mediados de 1993 se implantaron reformas profundas que han modificado la forma de

---

<sup>4</sup> Información del MEP y del Instituto Cubano de Investigaciones de los derivados de la caña, *Manual de Derivados de la caña de azúcar*, Colección GEPLACEA, PNUD- GEPLACEA, México, 1990.

organización y distribución de la producción: primero, con la partición de las grandes empresas estatales que transfirieron el uso de la tierra a sus antiguos trabajadores organizados en un nuevo tipo de cooperativas —las UBPC<sup>5</sup>— y, posteriormente, con la creación de mercados agropecuarios libres. Cada una de esas medidas se ha ido adaptando a las restricciones que encara la economía, algunas con mayor éxito, y todas enfrentando desafíos a vencer para superar la crisis del sector agrícola, recuperar el crecimiento y mantener los logros sociales y la equidad.

## **B. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LOS NOVENTA EN EL SECTOR AGRÍCOLA**

El desarrollo del sector agropecuario cubano en el período posterior a 1959 se caracterizó por el predominio de grandes empresas estatales especializadas. Una apreciable cantidad de su producción se orientó, como en el pasado, a la exportación. Además de la propiedad estatal, que abarcaba la mayor parte de las tierras agrícolas, se mantuvo la pequeña propiedad individual de la tierra; los campesinos tuvieron la opción de conjuntar sus medios de producción en propiedad social y organizarse en CPA, trabajar en forma individual y obtener servicios a través de las CCS, o mantenerse como parceleros. El Estado retuvo en sus manos la planificación de la producción y su distribución para abastecer de materia prima a la industria alimentaria, garantizar el consumo nacional de alimentos y exportar.

Con objeto de enfrentar la crisis en la producción y el desabasto de alimentos del período especial, en los primeros años de la década de los noventa se implantaron una serie de medidas tendientes a la recuperación de la oferta. Le siguieron reformas estructurales que modificaron radicalmente la organización del trabajo, con menor participación estatal en la producción. Así se procuraba volver más eficiente el aparato productivo en el agro. A ellas se sumó la apertura de mercados libres agropecuarios y la flexibilización del sistema de acopio. A fines de la década se adoptaron nuevos mecanismos de remuneración y estímulos a los trabajadores, y se incrementó la transferencia de pequeñas parcelas para el usufructo de productores de alimentos, café y tabaco.

La mayor parte de las empresas estatales trasladaron la producción primaria —casi toda la agrícola y parcialmente la pecuaria— a sus antiguos trabajadores organizados en nuevas cooperativas: las UBPC. El Estado conservó, en cambio, la administración de los servicios agropecuarios, la transformación agroindustrial y el acopio en empresas de menor tamaño. La formación de las UBPC redujo el tamaño de las fincas y la escala de producción con el propósito de adoptar un modelo tecnológico apropiado a las restricciones en el abasto de insumos, al mejoramiento de los incentivos, a la prioridad en la producción de alimentos y a la recomposición del comercio foráneo.

El Estado mantiene la prerrogativa de definir el uso del suelo de acuerdo con su vocación y conserva la conducción de la planeación de la producción sectorial. Al efecto emite lineamientos de carácter indicativo y planes de inversión por principales cultivos. Las actividades de los organismos estatales y los cultivos de interés para el país (como es la caña de azúcar, el tabaco, los cítricos, el café, el arroz, la apicultura y la ganadería), tienen un presupuesto de ingresos y gastos en divisas

---

<sup>5</sup> El tamaño de las UBPC es considerablemente inferior al de las antiguas empresas agrícolas.



que, según su importancia, son analizados y aprobados por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros u otras instancias.

Entre los resultados de las reformas figuran ganancias en la eficiencia de las empresas estatales y cooperativas, mejora en el acopio y los abastos, mayores rendimientos en la producción cooperativa y mejores ingresos para sus socios. Para muchas unidades, sin embargo, la reorganización productiva ha sido difícil, las directrices programáticas demasiado restrictivas, y el servicio de la deuda derivada de la transferencia de activos alto, en términos de la formación de nuevo capital de las cooperativas; por eso, aunque de manera descendente, muchas de esas explotaciones requieren todavía de subsidios gubernamentales. En 1999 estos subsidios declinaron como consecuencia del favorable desempeño del sector.

### **1. Organización social de la producción y tenencia de la tierra**

Al finalizar la década de los ochenta, el Estado manejaba el 78% de la tierra agrícola, concentrada en grandes empresas especializadas en caña de azúcar, arroz, cítricos y la cría de ganado. El 22% restante era de propiedad campesina, tanto privada (individual) como cooperativa (colectiva.)

Como se dijo, al contraerse la demanda en los mercados de exportación de los productos cubanos en los primeros años de los noventa, disminuyó también la capacidad de compra y la disponibilidad de combustible y otros productos importados, lo que afectó a las labores agrícolas y las cosechas en las granjas estatales, muy dependientes del uso de maquinaria e insumos. A fin de recuperar los niveles de producción se recurrió al trabajo voluntario y a la movilización temporal de la ciudad al campo, sobre todo, pero no exclusivamente, en el cuidado y corte de la caña de azúcar; se apeló también al uso creciente de tracción animal en las faenas agrícolas. El aporte de mano de obra alivió los problemas, pero fue insuficiente para sostener la producción de las empresas estatales. El sector cooperativo, por su parte, logró un desempeño algo mejor.

En resumen, Cuba ha debido impulsar transformaciones radicales en la organización de la producción, en la tenencia de la tierra y en la participación y funcionamiento de las empresas estatales, a las que se añaden políticas que incrementan los incentivos al trabajo y procuran sostener el empleo.

#### **a) Las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC)**

Para facilitar la gestión de las grandes empresas estatales y mejorar su eficiencia después de la drástica caída de la producción de azúcar en la zafra 1992-1993, el gobierno anunció a fines de 1993 la formación de las UBPC<sup>6</sup>. Las granjas estatales se dividieron en unidades que corresponden, por lo general, a las antiguas granjas —o vaquerías, en el caso de la ganadería— cuya articulación había dado origen a las enormes empresas estatales. Los trabajadores de cada unidad recibieron en usufructo la tierra, pero el Estado se reserva la propiedad (entre 800 y 1 000 hectáreas en promedio por unidad), y adquirieron la maquinaria y las instalaciones mediante financiamientos del antiguo Banco Nacional de Cuba (cuya cartera fue transferida al Banco de

<sup>6</sup> Decreto Ley No. 142 sobre las unidades básicas de producción cooperativa, 1993.

Crédito y Comercio). Entre los cooperativistas se cuentan trabajadores de las granjas estatales y miembros de los grupos de trabajo voluntario, movilizados desde las ciudades o de otras provincias; se les dio libertad de elegir con quien asociarse, el equipo que comprarían y la integración de su directiva; en muchos casos, esta última se formó con los antiguos jefes de lote en las granjas, con experiencia de mando y capacidad organizativa. Los propios socios gozaron de un período de prueba (casi siempre tres meses) para confirmar o modificar su decisión de formar parte de una UBPC, y en sus seis años de existencia se han registrado variaciones en su composición y número

Las UPBC reciben servicios de asistencia técnica y distribución de insumos, al igual que en la venta de su producción mediante la celebración de contratos, gracias al vínculo que su actividad guarda con un complejo agroindustrial o empresa estatal. El gobierno, a través de las empresas estatales y los ministerios (del Azúcar, MINAZ, Agricultura, MINAG, y de Economía y Planificación, MEP), planea la producción.<sup>7</sup> En rubros de importancia nacional o por su integración con la industria, como la caña, el tabaco o la papa, la empresa estatal ejerce mayor control sobre las decisiones productivas y de inversión de las UBPC y respaldan los créditos que las unidades reciben de la banca. Aun así, las UBPC poseen alguna autonomía para decidir la forma de trabajo, la asignación de tareas, las remuneraciones, los reconocimientos al desempeño laboral y la distribución de utilidades. A diferencia de las granjas estatales, que operaban con una gran especialización, las UBPC pueden diversificar la actividad —siempre y cuando se respete la vocación del suelo— y, sobre todo, destinar parte de las tierras a cultivos alimenticios para el consumo de los socios y la venta en los mercados libres. Las unidades con mayor capacidad para generar abastecimientos de alimentos básicos e ingresos extraordinarios naturalmente logran mayor estabilidad en la composición de sus miembros.

La transferencia de tierra y equipo a las UBPC se inició en las empresas azucareras en agosto de 1993; entre septiembre y diciembre de 1993 se formaron 1 576 unidades cooperativas cañeras en el 85% de las tierras de los ingenios azucareros, con más de 146 000 miembros. El proceso se completó en un lapso de 7 meses. La formación del nuevo tipo de cooperativas continuó en forma menos acelerada pero más extensa en las empresas no azucareras.<sup>8</sup> Hacia febrero de 1995 se habían creado ya 1 440 UBPC no cañeras con casi 127 000 socios (Deere, 1997). El cambio organizativo fue radical y demandó un gran esfuerzo de los trabajadores y su directiva para adaptarse a su nueva condición de socios y dueños, corresponsables y copartícipes en los resultados materiales, económicos y financieros del trabajo y del cuidado de sus recursos. No sólo hubo de romperse con viejos hábitos de trabajo, sino también acometer un aprendizaje dificultado por la falta de recursos humanos y materiales, el deterioro de las instalaciones, y limitadas capacidades directivas o administrativas. Esos factores contribuyeron a que se produjeran fluctuaciones importantes en el número de socios y de UBPC, sobre todo en los dos primeros años de su fundación.

A fines de 1996 había alrededor de 2 650 UBPC (véase el cuadro 1), cuyo número descendió a 2 590 a mediados de 1999. De éstas, 990 son cañeras con 137 000 socios; las no

---

<sup>7</sup> Para un análisis detallado de la organización original, véase Pérez Rojas, González Mastrapa y García Aguilar (1998).

<sup>8</sup> La meta era establecer 2 656 UBPC no cañeras. Véase Enríquez (1998).

cañeras (1 600), se distribuyen en partes casi iguales entre las agrícolas y las ganaderas.<sup>9</sup> Estas últimas son las más importantes en extensión; le siguen las dedicadas a la producción de arroz, cítricos, café y tabaco. Se estima que a cinco años de su creación, el 70% de las UBPC azucareras estaban al corriente en el pago de la deuda contraída por la compra de sus instalaciones y maquinaria. Sin embargo, sólo el 30% había superado las dificultades de operación derivadas de la escasez de capital de trabajo, maquinaria, combustible, fertilizantes y limitaciones para efectuar resiembras, todo lo cual redundó en la baja en los rendimientos y el deterioro de los ingresos. De las UBPC no cañeras, el 40% fueron rentables en 1998, desempeño que se compara positivamente con los resultados económicos de las antiguas empresas estatales, entre las cuales sólo el 31% logró resultados positivos a fines de los ochenta, aun cuando privaba un ambiente económicamente menos desfavorable (Nova González, 1999). Por rubro, la proporción de UBPC lecheras rentables es inferior (28% en 1998.).

A fin de apoyar la recuperación de las UBPC que no habían logrado saldar su deuda bancaria y que incurrieran en pérdidas, el gobierno tomó medidas a partir de 1998; entre otras, la reprogramación de la deuda, la estabilización en los precios de los insumos, el subsidio del 50% a las inversiones en plantaciones de pastos y caña, el aumento de los precios al productor (que se habían rezagado en comparación con el alza en los costos de los insumos), la revisión de la política salarial y de estímulos. En el caso de que las medidas sean insuficientes, se ha previsto reorganizar a fondo las unidades deficitarias.

#### **b) Cooperativas de Producción Agrícola (CPA)**

A diferencia de las UBPC que usufructúan las tierras estatales, las CPA tienen la propiedad colectiva de la tierra. Sus socios, antiguos campesinos independientes, optaron por la forma cooperativa de producción a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, aportando su tierra y medios de producción. Ya desde los ochenta las CPA aventajaron en resultados a las empresas estatales, que en general, arrojaron costos más elevados; a fines de esa década la proporción de CPA rentables más que duplicaba a las empresas estatales en situación similar (Nova González, 1999). Su tamaño promedio (637 hectáreas, y 917 en las cañeras) facilitó la gestión optimizadora de los recursos. Los logros alcanzados por las cooperativas en términos de organización, eficiencia económica y productiva, y en el bienestar de sus socios, contribuyó a desarrollar un espíritu de pertenencia, estabilidad en la membresía, y continuidad en el trabajo de las unidades productivas. De hecho, al resolverse la sustitución de las empresas estatales mediante las nuevas UBPC, se tomó como referencia el esquema organizativo de las CPA.

A mediados de 1999 había 1 196 CPA, con cerca de 62 000 socios. Más de un tercio (376) se dedica a la producción de caña; son igualmente numerosas las cooperativas ganaderas, a las que siguen las cafetaleras y tabacaleras. Pese a las adversas condiciones económicas, a fines de la década de los noventa el 85% generaba utilidades y la producción había crecido para mantener sus niveles de entregas al Estado y abastecer de alimentos a sus miembros (Deere, 1997).

En la etapa más severa de la crisis, las CPA incorporaron innovaciones en la producción y en la gestión; con la anuencia del MINAZ se redujo la especialización en las cooperativas cañeras

---

<sup>9</sup> Información de los Viceministerios del MINAG y el MINAZ (junio y julio de 1999).

en las que se diversificaron cultivos para elevar la disponibilidad de alimentos. A partir de 1995 se inició un proceso de fortalecimiento de las CPA a fin de adecuar su funcionamiento a las nuevas restricciones económicas y mejorar sus capacidades técnicas y administrativas. A mediados de 1999 una tercera parte de las cooperativas había cumplido esa etapa.

### **c) Los campesinos individuales y los nuevos parceleros**

Los campesinos que trabajan individualmente sus parcelas eran en 1997 propietarios de alrededor del 19% de la tierra agrícola; una proporción importante se ha organizado en CCS para gestionar cierto tipo de servicios como acceso al riego, financiamiento, uso de maquinaria, etc. La actividad principal (área cosechada) de sus miembros es el cultivo de raíces y tubérculos; le siguen en importancia la producción de caña, café, cereales, frijol y tabaco. De acuerdo con información de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), a mediados de 1999 había alrededor de 2 500 CCS con 150 000 afiliados. Entre las CCS algunas han sido fortalecidas: se les ha autorizado el usufructo colectivo de tierras adicionales, se les ha vendido equipo adicional y afianzado su dirección con cuadros profesionales de la propia organización.

Otro conjunto de campesinos se vincula a los servicios agropecuarios estatales de manera individual. A ellos se ha sumado un grupo cada vez más numeroso de trabajadores, algunos jubilados, que desde 1993 —en la etapa más severa de la crisis alimentaria— empezó a tener acceso al uso de parcelas pequeñas propiedad del Estado a fin de incrementar la oferta de alimentos, tabaco y café. Como efecto colateral, la medida contribuyó a retener y atraer fuerza de trabajo en el campo (Pérez Rojas y Echeverría, 1999). Entre septiembre de 1993 y septiembre de 1998, el gobierno entregó 128 000 hectáreas a poco más de 74 300 usufructuarios. Por las características de los cultivos, sus requerimientos de mano de obra y el destino del producto, la asignación promedio fue de 3.4 hectáreas para tabaco, 10.9 para café y un cuarto de hectárea para hortalizas y viandas.<sup>10</sup>

### **d) Las granjas estatales**

A raíz del proceso de transferencia de tierras e instalaciones a las UBPC, las granjas estatales sólo conservan alrededor de la cuarta parte del área agrícola y la cultivan parcialmente (el 40%). Aunque su participación en la fase primaria declinó de forma significativa, mantienen una presencia importante en la producción de arroz (52% del área cultivada en el país), plátano (46%) y cítricos (44%). Retuvieron las empresas de genética animal, las grandes centrales porcinas, avícolas, las plantaciones cítricas mayores y la explotación forestal; ejercen así el liderazgo en la producción pecuaria y, por tanto, en el cultivo de pastos y forrajes. Las tierras que conservaron los ingenios azucareros (alrededor de 200 000 hectáreas) se destinan en buena parte a mantener bancos de semillas, o se trata de suelos de difícil manejo.

---

<sup>10</sup> La asignación de tierras en usufructo se ampara en varias resoluciones: 140/91 para el autoabastecimiento estatal; 356/93 para el autoabastecimiento familiar; 357/93 para el tabaco; 419/94 para el café; 223/95 para ampliar parcelas de agricultores pequeños (información del MEP).

Existen alrededor de 2 230 granjas o empresas estatales adscritas a diferentes ministerios. Así, las azucareras lo están al MINAZ; del MINAG dependen cerca de 300 empresas ganaderas, silvícolas y de producción de cítricos, arroz, café y viandas; las Fuerzas Armadas por su parte, administran, entre otras, las dos mayores empresas de cítricos del país con la participación del Ejército Juvenil del Trabajo (EJT); el Ministerio del Interior tiene a su cargo unidades agrícolas que con alguna frecuencia operan como centros de readaptación social; los organismos locales de Poder Popular también desarrollan actividades agropecuarias cuya producción se destina al consumo de sus trabajadores o a la venta en comedores populares.

Las granjas estatales dedicadas a la producción de caña y arroz están articuladas a complejos agroindustriales (CAI). Hay otras modalidades de coordinación como las Uniones (caso del tabaco y la actividad avícola-piensos); la Asociación, de reciente creación, para café, apicultura, cultivos varios, producción de porcinos, y la Corporación, como se da en cítricos. En el resto, se trata solamente de empresas estatales, como el caso de las vacunas. Estas empresas no tienen un órgano de dirección superior de carácter empresarial.<sup>11</sup>

Algunas de las granjas estatales (172) se han reconvertido a un "nuevo tipo" organizativo; no sólo son de menor tamaño que las originales, sino que su forma de trabajo es muy similar al de las UBPC. Uno de sus objetivos es incorporarse al programa de perfeccionamiento empresarial con el propósito de alcanzar mayores niveles de eficiencia; el Consejo de Ministros aprobó las bases de esa política en agosto de 1998 y entre las primeras empresas en adoptarlo están las azucareras y las citrícolas.

Las empresas ganaderas, que emprendieron el desarrollo de nuevas razas, combinan la investigación en genética con la producción. Las lecheras han afrontado serios problemas para equilibrar sus finanzas; por una parte, el precio del producto no cubría los costos y en 1999 se incrementó el precio de estos animales; por otra parte, los resultados de investigación en genética (en la cual disponen cada vez de menos recursos) son capitalizados por la empresa dedicada a la inseminación artificial. El resultado es una pérdida anual acumulada y salarios bajos para sus trabajadores (199 pesos en promedio al mes.)

El desarrollo de la porcicultura en cada provincia se encomienda a una empresa estatal que vende los animales pequeños a los productores privados para su engorda (o ceba); les suministra alimentos y materiales, y les brinda servicio técnico veterinario y de especialistas en producción; más adelante, adquiere los animales listos para el sacrificio. Por los servicios se cobran precios módicos a los cebadores.

En años recientes la agricultura urbana ha recibido gran impulso merced a la necesidad de aumentar la oferta de hortalizas. Se estima que hay más de 2 800 huertos organopónicos y un número superior de huertos intensivos en el país, operados por empresas estatales y por las UBPC. El 8% de sus trabajadores (alrededor de 1 500) son jubilados. Los productos que ofrecen a la venta directa al consumidor y mediante contrato al sector turismo, son de excelente calidad. Asimismo, con apoyo de crédito extranjero, desde 1997 el MINAG empezó a desarrollar la producción de

---

<sup>11</sup> En el Plan se las define como Direcciones Especializadas del Ministerio de Agricultura.

hortalizas en invernaderos cercanos a polos turísticos. Un número limitado de instalaciones (25) es de alta tecnología y alrededor de 200 son rústicos.

Con una actividad productiva más restringida, las empresas estatales se concentran en la prestación de servicios a los productores organizados en UBPC, CPA y CCS, o también a campesinos individuales, de acuerdo con su especialidad. Mediante la celebración de contratos con los productores, se les proporciona asistencia técnica, servicio de maquinaria, reparación, riego, extensión fitosanitaria y, sobre todo, insumos; otros servicios incluyen la construcción y reparación de viviendas. Dichas empresas actúan también como garantes de los créditos agrícolas. A su vez, los productores se comprometen a entregar un determinado volumen de producto (establecido de común acuerdo, y en concordancia con los insumos recibidos). Los compromisos de producción forman parte del Plan en el que se plasman las directrices generales aplicables a todas las unidades de producción. Por cada servicio o insumo y por el producto comprometido, la empresa estatal recibe y paga un precio oficial. Las empresas estatales se han convertido, así, en una suerte de “empresas coordinadoras” que facilitan el vínculo de las unidades de producción primaria con las direcciones nacionales. (Véase el recuadro 1.)

Por medio de la función de acopio y con el aporte de su propio producto, las empresas estatales agrícolas participan en el abasto subsidiado de alimentos, en el aprovisionamiento de materias primas a la industria y alimentos al turismo, al tiempo que contribuyen a regular los precios en los mercados libres. Otras empresas proporcionan servicios de distribución de insumos, de sanidad animal y vegetal, investigación y capacitación. En el cuadro 1 se aprecia la distribución de la tierra agrícola por tipo de organización.

## **2. Modelos de producción, precios y mercados**

En términos generales es posible afirmar que, junto con la creación de nuevas empresas no estatales, hay un proceso de reacondicionamiento organizativo y de funciones. Se busca que el sector agropecuario avance gradualmente hacia esquemas más descentralizados, con mayor diversificación y desregulados, en el que las entidades productoras tengan mayor libertad para decidir qué y cuánto producir, y dónde vender sus productos. En ese sentido, el gobierno busca los procedimientos para centrar sus actividades en la aplicación de marcos jurídicos y regulatorios adecuados y sus correspondientes sistemas de control, a la par de garantizar facilidades crediticias y fiscales para la promoción y mejor desempeño de las actividades agropecuarias.

Cuadro 1

CUBA: ESTRUCTURA AGRÍCOLA, SEGÚN FORMA  
DE ORGANIZACIÓN Y TENENCIA, DICIEMBRE DE 1996 <sup>12</sup>

(Miles de hectáreas)

Forma de organización	Número de unidades	Tierra Agrícola	Porcentaje
Total		6 614.1	100%
Estatal		2 166.9	32.8%
Complejos (CAI) azucareros	151	153.2	2.3%
Empresas agropecuarias (MINAG)	297	1 430.0	21.6%
Granjas de las Fuerzas Armadas (y EJT)	96	136.3	2.1%
Granjas del Ministerio del Interior (MININT)	39	82.9	1.2%
Empresas silvícolas	25	48.0	0.7%
Organos locales de poder popular (OLPP)	169	17.1	0.2%
Otras	1 484	298.8	4.5%
No estatal		4 447.8	67.2%
Colectivo	3 802	3 395.9	51.3%
UBPC	2 654	2 775.6	42.0%
Cañeras	1 138	1 483.9	22.4%
No cañeras	1 516	1 291.7	19.5%
CPA	1 148	620.3	9.4%
Pequeños productores			
CCS	2 709	782.7	11.8%
Independientes—dispersos—	n.a.	210.1	3.2%
Nuevos parceleros (tabaco, café, autoabasto)	n.a.	59.1	0.9%

Fuente: CEPAL, sobre la base de información de la ONE, *Balance de la tierra del país y su utilización en diciembre 31 de 1996*, La Habana, octubre de 1997.

**a) Instituciones, planeación y presupuesto**

El Ministerio de Agricultura ejerce la rectoría del sector agropecuario, mientras que el Ministerio de la Industria Azucarera rige la agroindustria azucarera y la rama de los derivados de la caña de azúcar. Las reformas de los años noventa han permitido diferenciar las funciones propiamente estatales de las productivas. De ahí la descentralización de muchas actividades y decisiones hacia las empresas, su fortalecimiento mediante la creación de asociaciones o corporaciones y un comité empresarial en el MINAG. Las empresas estatales incorporadas al nuevo sistema tributario pueden beneficiarse de la distribución de utilidades.

<sup>12</sup> Se trata del último año sobre el cual se cuenta con información comparable. Cada año fue variando el número de UBPC y aumentó la dotación de pequeñas parcelas, al tiempo que disminuía el área en granjas del Estado. En 1998 las tierras de nuevos parceleros duplican la cifra reportada.

## Recuadro 1

## EL CASO DE UNA NUEVA EMPRESA ESTATAL

La Ceiba es una explotación citrícola fundada en 1967 con una extensión de 4 800 hectáreas de toronja y naranja. Su producción llegó a las 67 000 toneladas. A raíz de la crítica situación del periodo especial, la producción cayó a 27 000 toneladas. En 1994 la empresa distribuyó las plantaciones entre seis UBPC. La recuperación permitió alcanzar las 77 000 toneladas en 1998 y mejorar rendimientos en 1999.

Tiene seis áreas administrativas: de beneficio y transporte; maquinaria (cosechadoras, fumigadoras) y servicios; abastecimiento de materiales; comercialización para turismo; riego, y viveros. Cada una de las seis UBPC planifica su cosecha, renta maquinaria a la empresa y aporta el combustible. La empresa lleva a cabo las inversiones en riego. Por cada servicio cobra 10% adicional a su costo. A falta de equipo refrigerado, contrata el servicio con otra empresa; tiene 720 trabajadores, y sumando los miembros de las UBPC llega a 3 000.

Con otras 11 empresas, la Ceiba forma parte de la Corporación de Cítricos, de la que recibe financiamiento. Concentra todo el producto de las UBPC y les vende casi en su totalidad a la corporación. Esta maneja una empresa comercializadora, Cítricos Caribe, S.A., que canaliza parte del producto a la industria y al mercado exterior. La Ceiba fue de las primeras empresas autorizadas para vender al sector turismo directamente, sin la intermediación de la empresa de Frutas Selectas, lo cual le permite manejar una cuenta en divisas. También se expende una pequeña porción en los mercados minoristas de la Habana.

La empresa obtuvo utilidades en 1998; el 5% se destina a un fondo de reserva para contingencias y se paga el 35% de impuesto sobre el resto. Del remanente entrega 25% a la Corporación, y distribuye un mes de salario extra a sus trabajadores (el salario promedio en 1999 eran 254 pesos mensuales). Vende los mismos productos que ofertan las TRD en una tienda propia donde los trabajadores los adquieren en moneda nacional.

Una de las seis UBPC, la "9 de abril", tiene 1 000 hectáreas; además del cultivo principal en que se ocupa la mayor parte de las tierras, dedica 100 ha a cultivos varios y 50 ha a pastos; empezó con 130 socios y actualmente tiene 300, la décima parte son mujeres. Con 3 millones de pesos de crédito adquirieron las plantaciones y las instalaciones. El crédito es a 20 años y van pagando 250 000 pesos anuales. En asamblea eligieron a la directiva. El presidente era el antiguo administrador de la granja convertida en UBPC. Para compensar la falta de maquinaria e insumos, la suplantó con mano de obra. Tuvieron el apoyo de 200 trabajadores de la ciudad; de ellos, 80 pasaron a formar parte de la cooperativa. Desde el primer año lograron volverla rentable con mayor uso de mano de obra. La UBPC se divide en 66 fincas; cada una, de 9 a 16 ha de extensión, tiene un "dueño" o finquero responsable cuyo ingreso depende de lo que produce. Cada mes recibe un anticipo de la empresa que equivale al 50% del ingreso esperado. Además de cítricos, la UBPC produce leche para autoconsumo, viandas, vegetales, etc. De las utilidades, el 50% va a un fondo de reserva de la unidad y 50% se distribuye entre los socios, que pueden promediar un ingreso de 830 pesos mensuales. Hasta ahora, y mientras se consolidan, las UBPC no pagan impuestos.



Con diferentes grados de autonomía, todas las unidades de producción agropecuaria están sujetas a las directrices del MINAG, a veces a través de las empresas estatales. Las unidades y empresas cañeras, por su parte, lo están al MINAZ. En un ejercicio que se extiende a lo largo del año, ambos ministerios elaboran su plan, los programas de inversión y requerimientos del sector en consulta con las provincias, las empresas, las unidades y cooperativas. Definen las metas de producción de común acuerdo con las explotaciones agropecuarias, en función de su potencial productivo y de la dotación de insumos que puede garantizar el MINAG y el MINAZ. Después de consolidar y evaluar el plan, cada ministerio prepara los balances de recursos de acuerdo con su Presupuesto de Ingresos y Gastos en Divisas (PIGD) y con las directrices del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros. Concluida esa etapa, cada ministerio lo presenta al MEP, que lo integra al plan de la economía y prepara los balances económicos y financieros globales. En paralelo, pero siempre bajo la dirección del MINAG, se siguen Planes de Abastecimiento Territorial para evitar que alguna zona del país quede sin la atención debida.

A fin de cubrir los requerimientos de importaciones del sector en un marco de limitada disponibilidad de divisas, en la agricultura rige el principio de su uso racional reflejado en un presupuesto equilibrado. El presupuesto de gastos e inversiones tiene, así, dos componentes: uno en moneda nacional —el de mayor monto— y otro en divisas. En 1994 empezaron a operar los llamados “esquemas” que se convirtieron en los PIGD, los cuales se fueron extendiendo a todos los rubros y actividades agropecuarias, hasta alcanzar 31 en 1999.<sup>13</sup>

Con un sistema financiero de presupuesto equilibrado de divisas, el sector compensa, en principio, mediante la producción y exportación de tabaco, cítricos, café, etc., la demanda de importaciones de esas y otras ramas (la ganadería de carne y leche, la producción de arroz, cultivos varios o los servicios de investigación, sanidad, etc.). Un tercer grupo de actividades sustituyen importaciones con su producción, como en el caso forestal.

Hasta fines de 1997 el sector agrícola recibía recursos del presupuesto general para importar combustibles (110 millones de dólares) y para las compras de materias primas y alimentos concentrados (130 millones de dólares). Al año siguiente los fondos sólo fueron para estos últimos, cuyo gasto representa alrededor del 15% de los recursos que intervienen en el proceso productivo liderado por el MINAG. De 1999 en adelante, corresponde al propio sector cubrir todas sus necesidades de insumos, materiales, maquinaria, refacciones, e incluso productos. (Véase el recuadro 2.) Sin embargo, no todas las empresas logran captar las divisas necesarias, de tal forma que han propuesto fórmulas de articular la producción de bienes de interés social —como la leche— con el ahorro y generación de divisas a través del desarrollo de otras actividades. Decisiones de esa naturaleza no se toman en la empresa, sino que competen a esferas de autoridad superior.

En cuanto a los volúmenes de producción, las metas concertadas con los productores constituyen el mínimo esperado, ya que al irse abriendo nuevas oportunidades para colocar los

---

<sup>13</sup> A título ilustrativo, se instrumentaron esquemas o PIGD para el tabaco, café, apicultura, forestal, corporación de cítricos, otras empresas de cítricos, arroz, avícola, LABIOFAM, porcino, ganadería, transporte agropecuario, Empresa de Suministros, Empresa de Semillas, Unión Nacional de Acopio, etc. Fuente: FINAGRI, S.A. Presentación, 15 de septiembre de 1998.

productos a precios superiores a los oficiales, la oferta suele rebasar el objetivo fijado. No obstante, la reiterada falta de insumos oportunos y suficientes suele limitar los resultados.

En la segunda mitad de la década se incrementó el flujo de recursos al sector agropecuario con la participación de capital extranjero. En general, los socios del exterior financian el capital de trabajo de las actividades productivas y recuperan casi de inmediato la inversión al exportarse el producto. Es el caso, por ejemplo, de los cítricos (con capital israelí); producción de tabaco y hortalizas de invernadero (capital español). Hay inversión chilena en la producción de envases para jugos y concentrados. Hacia el futuro el gobierno parece interesarse en llevar a cabo coinversiones de mayor alcance.

#### Recuadro 2

##### IMPORTACIÓN Y SUMINISTRO DE MEDIOS DE TRABAJO E INSUMOS PARA LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS

Ante la inexistencia de mercados desregulados de bienes intermedios y de capital, existen mecanismos estatales que los suministran (en su mayor parte importados) a los productores agropecuarios basándose en los programas sectoriales.

El Estado mantiene un riguroso control en el manejo de divisas a fin de que el sector en conjunto opere en forma equilibrada entre su generación y gasto. Entre 1990 y 1993 cada semana el Ministerio de Agricultura solicitaba fondos a la Comisión Nacional de Divisas. A partir de 1994 se empezó a implantar esquemas o presupuestos de ingresos y gastos en divisas en cada actividad, empresa, centro de investigación o laboratorio, que en conjunto llegaron a conformar un sistema financiero cerrado de divisas (SFCD). Este consiste en la autorización del gobierno central al MINAG para que utilice la totalidad de ingresos por exportaciones o por ventas internas en divisas. Luego de dos años de transición —1997 y 1998— en el que el presupuesto central ya sólo transfirió durante un año recursos al sector para la importación de combustibles e insumos, y para insumos el segundo, a partir de 1999 el MINAG cubre íntegramente su manejo de divisas, estimado en 800 millones de dólares.

La descentralización en la administración de las divisas permite planificar de manera más eficiente su uso, de acuerdo con paquetes tecnológicos que incluyen todos los insumos indispensables, aunque se cubran menores extensiones, en lugar de adquirir grupos aislados de éstos. La práctica anterior se traducía a veces en excedentes de un determinado insumo y faltantes de otros.

Las actividades exportadoras y las dirigidas al turismo, como tabaco, café, apicultura y cítricos, o ganadería vacuna, porcina, avicultura y frutas selectas, utilizan los ingresos de las ventas foráneas para adquirir insumos; y el excedente, después de descontar los costos de producción, la canaliza al MINAG, en el financiamiento de otras actividades.

/Continúa

### Recuadro 2 (Conclusión)

La Empresa Nacional de Suministros Agropecuarios (ENSA), que centralizaba las importaciones, ahora se encarga de las compras de insumos de uso común para diversas actividades, mientras que las empresas especializadas tienen la capacidad de realizar adquisiciones directamente.

En agosto de 1998 el Banco Central autorizó la operación de una financiera en el sector agrícola, FINAGRI, S.A. patrocinada por el Ministerio de Agricultura, cuya finalidad es, entre otras, financiar con créditos puente operaciones de importación y exportación de productos, equipos y servicios; ofrecer cobertura y respaldo a operaciones comerciales internacionales; administrar fondos de divisas de empresas y organismos cubanos. Con la creación de la financiera, con un capital de 5 millones de dólares, se promueve el uso racional de divisas —y en general, de los recursos— con eficiencia financiera y respaldado por un análisis de riesgo. En menos de un año canalizó recursos por 25 millones de dólares.

En las actividades dirigidas al mercado interno el MINAG decide la asignación de suministros por actividad y provincia. La ENSA transfiere los recursos a las empresas provinciales distribuidoras, que, en consulta con la delegación provincial del MINAG, los reparte entre las empresas estatales agropecuarias. Estas últimas destinan una parte de los recursos a su actividad y venden el resto a las entidades productoras (UBPC, CCS, CPA y campesinos privados.). Es decir, no existe propiamente un mercado de insumos.

En síntesis, los avances en la descentralización del manejo de divisas ha facilitado el acceso a los mercados externos de insumos a cierto tipo de empresas agropecuarias, como las tabacaleras o cítrícolas. Sin embargo, no hay plena correspondencia con la diversificación de las relaciones de propiedad, la multiplicación de actores económicos y la autonomía de los productores. Al crecer la disponibilidad de divisas, debieran crearse nuevos mercados de bienes intermedios y de capital que cambien las reglas del juego en la gestión de los productores agropecuarios y asignen importancia a las señales de precios, como reflejo de la escasez relativa de recursos. Con medidas de liberalización se podrían abaratar los insumos; su adopción debería ser gradual a fin de evitar problemas como el desajuste en algunas ramas o empresas, derivados de liquidez insuficiente.

También convendría hacer una revisión minuciosa de los paquetes tecnológicos con un enfoque más sustentable en lo económico (sustitución de agroquímicos importados por productos biológicos nacionales, o de alimentos concentrados por subproductos agrícolas) y en lo ambiental.

#### **b) Los servicios a la producción**

El país cuenta con una infraestructura importante de servicios estatales a la producción agropecuaria, que comprende, entre otros, 33 centros de investigación agrícola y pecuaria, centros de capacitación, laboratorios, fabricación de semillas, productos veterinarios y para el control biológico de plagas, sistemas de riego, financiamiento, seguros, transporte, etc., cuya capacidad de operación decreció en el período especial. A ellos se suman los servicios de acopio y comercialización.

Los centros de investigación han dado pasos en impulsar la reconversión tecnológica para dotar de mayor sostenibilidad económica y ambiental a la agricultura y ganadería. Se están produciendo biofertilizantes y controles biológicos de plagas que reducen la demanda de agroquímicos; en materia de genética animal se han orientado a la producción de razas más resistentes, sin perder la riqueza generada en 30 años de investigación. Los resultados todavía tienen alcance limitado, y en algunas ramas los cambios serán más lentos debido a las grandes inversiones realizadas bajo esquemas más intensivos de capital, como en el caso de la ganadería.

Dependiendo del tipo de bien o servicio, la empresa establece una relación directa con los productores, o bien los canaliza a las empresas estatales especializadas por producto. Todas las operaciones se hacen mediante contratos y el pago del servicio. Prácticamente todos los productores cuentan con servicios de análisis de suelos, cartogramas agroquímicos y asesoría de agrónomos y veterinarios. En insumos, el Estado concentra el aprovisionamiento y la distribución; cada empresa estatal recibe una cuota de insumos y materiales de la Empresa de Suministros; asigna una determinada cantidad a cada entidad productora que atiende (UBPC, CPA, CCS) y recupera el costo (al tipo de cambio oficial) al adquirir la cosecha. Desafortunadamente, si una caída en ingresos del Estado afecta el programa de compras, se altera el plan de producción de las explotaciones. Los tiempos y las entregas no siempre corresponden a los requerimientos y las redes de aprovisionamiento y acopio no están diseñadas para que el productor adquiera insumos de otros agentes. A fin de superar esas limitaciones, se han propuesto alternativas que incluyen la creación de mercados de insumos, el reconocimiento de una determinada capacidad adquisitiva del productor y de su posición para elegir un paquete de insumos. (Véase de nuevo el recuadro 2.)

Igual acontece con los servicios de maquinaria, reparación, adquisición de repuestos; la centralización del esquema propicia el encarecimiento de tarifas sin que los productores tengan opciones.<sup>14</sup> Una responsabilidad mejor compartida entre las partes, y reflejada en derechos y obligaciones en los contratos, redundaría en provecho de un mejor desempeño productivo y económico.

Por lo que se refiere a los servicios financieros, los productores primarios recurren al uso del crédito del BANDEC, por el que pagan tasas de interés que varían entre el 4% y el 6% anual. Las empresas estatales, como los ingenios, respaldan las solicitudes. El crédito debe ir acompañado del seguro; en otros casos es opcional. La empresa de Seguro Estatal, que depende del Ministerio de Finanzas, tiene 42 líneas de seguro agropecuario que cubren desde los semilleros hasta la producción. Las primas varían entre el 4% y el 8% del valor de la producción esperada, y en caso de siniestro, el seguro cubre del 70% al 80% de la pérdida. Esta cobertura es inferior a la recuperación total que obtenían las empresas antes de las reformas, y para muchos productores ello representa una erogación onerosa.

### **c) Acopio, precios y mercados**

Como complemento a la reorganización del aparato productivo, el sistema de distribución también se modificó radicalmente. Los cambios más importantes se refieren a la apertura de

---

<sup>14</sup> Véase Equipo de Estudios Rurales (1999).

mercados agropecuarios y al papel del Estado en el acopio, la distribución y la diferenciación de precios. Aunado a lo anterior, la promoción del autoabastecimiento alteró el marco de la seguridad alimentaria. Además, se ha creado una demanda creciente del sector turismo, cuyo aprovisionamiento, que dependía de canales estatales especiales, se está transformando con el abasto directo de unidades productivas.

Con excepción de algunos años en que operaron mercados campesinos, en la década de los ochenta el único canal de distribución era el Estado. Como reacción a la aparición de mercados paralelos a principios de los noventa, en donde los precios aumentaron en forma acelerada, el acopio estatal ofreció precios más altos para captar la producción que sobrepasara las metas de producción. Al resultar insuficiente la medida como resultado de la escasez de productos, un año después de creadas las UBPC se autorizó la apertura de mercados agropecuarios. En octubre de 1994 se abrieron 121 mercados en todo el país y su número ha ido en expansión cada año.<sup>15</sup>

Con todo, el grueso de la producción pasa por los canales de acopio estatales, ya sea para su distribución como productos finales (para el Balance Nacional, que incluye el consumo social y la distribución subsidiada registrada en la libreta de racionamiento; el turismo y, en los últimos años, el mercado), o como materias primas para la industria alimentaria. (Véase el recuadro 3.) Los excedentes sobre el objetivo fijado en el contrato de entrega al acopio estatal, reciben un precio superior al oficial, conocido como precio "diferenciado". El margen varía de acuerdo con el producto, las restricciones en la oferta y su función social. En general duplican al precio oficial, pero se dan casos en que llega a ser varias veces superior.

Una regla no escrita indica que el 80% de la producción se paga al precio oficial y el 20% restante a precio diferenciado. El productor puede optar por llevar este remanente al mercado agropecuario. A diferencia de los mercados campesinos de la primera mitad de los ochenta, en donde sólo los productores privados estaban autorizados a vender sus productos, en los mercados actuales pueden participar campesinos, usufructuarios, cooperativas y, desde 1996, el sector estatal. Todos ellos tienen derecho a vender el producto disponible después de cumplir los compromisos con el abasto oficial. Los vendedores se sujetan a ciertas normas, como el pago de impuestos sobre las ventas anticipadas y la fijación de precios al inicio del día. El impuesto es diferenciado a fin de alentar a los productores a comerciar sus productos en las grandes ciudades, en donde son mayores los riesgos de escasez de alimentos. Así, las ventas en los mercados libres deben tributar el 15% sobre el valor anticipado de la venta en las provincias, 10% en las capitales provinciales y 5% en la ciudad de la Habana.

Los productores individuales u organizados en alguna forma de cooperativa están autorizados a nombrar un representante que realice las ventas en su nombre. Muchos de ellos son familiares o socios de las cooperativas a quienes se asigna una nueva función. Sin embargo, también está reapareciendo la figura del intermediario tradicional; aunque su papel no está regulado del todo, su presencia ha sido inevitable, sobre todo si está en condiciones de ofrecer un servicio escaso como es el transporte de mercancías. Esa es una de las explicaciones de la mayor participación de empresas estatales en el mercado, las cuales contribuyen a regular los precios.

---

<sup>15</sup> Decreto 191/1994.

## Recuadro 3

## EL SISTEMA DE ACOPIO Y FIJACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Desde los años sesenta se conformó un sistema de acopio estatal. Pese a la creación de mercados libres, el MINAG se encarga de la comercialización de la mayor parte de los productos agropecuarios, mediante la tutela de uniones y grupos de empresas. La principal es la Unión Nacional de Acopio (UNA), integrada por 14 empresas provinciales; la Empresa de Frutas Selectas, creada en 1986, es el intermediario de productos agropecuarios para el turismo y organismos seleccionados.

En el acopio de productos agrícolas participan la UNA, la Empresa de Frutas Selectas, y las empresas estatales que dan servicio a las distintas entidades productoras; mediante un contrato se establece el monto de producto que será entregado al precio oficial. Canalizan el producto a los complejos agroindustriales, a las empresas comercializadoras, a la exportación y al consumo social. Empresas especializadas acopian los productos pecuarios. El ganado vacuno y el porcino son adquiridos por las empresas del Ministerio de la Industria Alimenticia (MINAL) para el sacrificio y procesamiento industrial; la Industria Láctea acopia la leche. La producción avícola especializada es procesada y comercializada por la Unión de Empresas del Combinado Avícola Nacional (UNECAN). La UNA también suele contratar las producciones porcina y avícola de entidades no especializadas, así como las cunícola y ovino-caprino, entre otras.

El mecanismo de fijación de precios mayoristas de los productos agropecuarios depende de su destino. Así, los precios de los productos de exportación o para el turismo se fijan sobre la base de cotizaciones externas para asegurar competitividad. En cambio, los precios de los bienes dirigidos al mercado interno se forman a partir del costo estimado de acuerdo con el proceso tecnológico promedio más un margen de ganancia. Los precios de los productos agropecuarios de primera necesidad están regulados centralmente por el Consejo de Ministros, sobre la base de propuestas del Ministerio de Finanzas y Precios.

Los precios de acopio (oficiales), sustentados en las fichas de costos, se rezagaron en la década con relación a los costos de producción, por efecto de alzas en los insumos y mayor incorporación de mano de obra, lo que dañó la eficiencia productiva de la mayor parte de las entidades agropecuarias. Por ejemplo, en la ganadería se tenían registradas 15 actividades mecanizadas que fueron sustituidas por 40 manuales, y ello elevó el gasto en salarios.

Un elemento que distorsiona los costos y los precios, es el precio de los materiales importados según el tipo de cambio utilizado. Si bien no afecta directamente a las empresas, el precio resultante no es comparable con el de un competidor en el mercado.

A fin de actualizar precios oficiales, a partir de 1997 se inició la revisión de las estructuras de costos de varios productos (plátano, viandas, caña de azúcar y leche). En la zafra de 1997-1998 se incrementó 50% el precio de la caña; en junio de 1998 subió 23% el precio de la carne de cerdo; en abril de 1999 la leche aumentó 70% (de 55 a 90 centavos el litro de la mejor calidad); y el frijol se multiplicó ocho veces, tomando como referencia el precio del mercado agropecuario. A mediados de ese año se estaba revisando el precio de la carne de vacuno. Algunas alzas se aplican por provincias durante algunos meses antes de hacerlo en todo el país.

Algunos productos y productores han quedado excluidos del mercado. No se autoriza la comercialización de productos esenciales como la papa, el café, el tabaco, la miel, la carne de vacuno y la leche y derivados, cuya distribución depende del Estado. De igual forma, las UBPC cañeras están imposibilitadas de vender excedentes; y las grandes arroceras que deben entregar toda su producción de arroz (y carne de res) al acopio estatal.<sup>16</sup> Esa exclusión genera un régimen inadecuado de incentivos que repercute negativamente en los ingresos de las entidades productoras estatales y campesinas, y en sus resultados económicos; y explica, en cierta medida, el éxodo de mano de obra de unidades menos rentables, con menor capacidad de mejorar los ingresos de sus miembros hacia otras más vinculadas al mercado, o con mayor producción destinada al autoabastecimiento.

En 1995 las ventas en los mercados agropecuarios alcanzaron 1 485 millones de pesos. Se advierte una sensible baja de precios en 1996 en los diferentes productos que se comercializan en esos mercados, que ha acompañado a la merma de las escaseces más notorias. (Véase el cuadro 2.) Como resultado de menores precios, el valor de las ventas fue de 1 200 millones de pesos en 1997 y más de 1 000 millones de 1998 (ONE, 1998).

Cuadro 2

## CUBA: PRECIOS PROMEDIO EN LOS MERCADOS AGROPECUARIOS, 1994-1999

(Pesos por libra, excepto lo especificado)

	Mercado paralelo a/ Junio 1994	Mercado 1995	Mercado 1996	Mercado 1997	Mercado 1998	Mercado Ene-sep 1999
Ajo		12.8	5.3	5.2	7.2	8.6
Arroz	50	6.7	4.7	4.1	3.9	3.6
Ave en pie		13.4	9.4	8.2	8.8	8.4
Calabaza	40	1.5	1.0	1.0	0.8	0.7
Camote	15	1.2	0.8	0.9	0.8	Nd
Carne de cerdo	75	28.4	20.7	19.1	17.5	17.8
Cebolla		6.3	3.9	3.4	3.8	2.8
Frijol	30	9.6	7.2	6.9	7.4	7.4
Naranja			0.6	0.5	0.4	0.4
Plátano		1.4	0.8	0.8	0.7	0.6
Tomate	-	2.0	1.5	1.5	1.8	0.7
Yuca	15	1.2	0.7	0.8	0.7	0.5
Puré de tomate en botella	-	20.0	10.0	8.0		Nd
US\$1.00	120	32.1	19.2	23.0	21.0	21.0

Fuentes: Oficina Nacional de Estadísticas para precios promedio nacionales. Para mercados de la Habana, cifras estimadas por Carmen Diana Deere, Niurka Pérez, y Cary Torres en los mercados mercados "Alta Habana", "Marianao", y "El Ejido", 1994-1997, en Deere, 1997.

a/ Mercados de la Habana.

<sup>16</sup> Las empresas arroceras tienen otros productos que surten a los comedores de la empresa, a los propios trabajadores y al mercado. La venta de arroz en el mercado es abastecida por productores individuales, ya que para aumentar la oferta se ha ampliado el área arrocera mediante la entrega de mayor número de parcelas en usufructo.

Un estudio realizado durante varios años (Deere, 1997.) en los mercados de la Habana en los meses de enero, confirma la tendencia a la baja de los precios, si bien a niveles superiores al promedio estimado en el año y para todo el país. Llama la atención cómo los precios se han mantenido estables. En visitas efectuadas a mercados de la capital en el mes de junio de 1999 se comprobó que los precios eran similares a los registrados en enero de 1997, sobre todo en productos no estacionales.

Además de los mercados establecidos, hay otros mercados estatales —las placitas— que funcionan ciertos días de la semana. Ahí se realiza la venta de los productos regulados de la libreta de abastecimiento y de otros artículos que aportan las empresas estatales y las UBPC a precios inferiores a los del mercado libre. En 1999 surgieron mercados agropecuarios subordinados al MINAG, con mayor presencia estatal y precios inferiores a los del mercado libre.

En 1998 los productores privados aportaron el 69% del valor de las ventas en el mercado libre agropecuario; los sectores estatal y cooperativo, por su parte, participaron con el 28% y casi 3%, respectivamente.

Los productores de organopónicos utilizan su propio canal de distribución. Comercian buena parte del producto en la parcela, con cierto margen de ganancia. También establecen contratos para la entrega a empresas turísticas, a las que se fija precio de exportación en frontera.

En suma, el productor agropecuario puede percibir tres niveles de precios al pie de finca: el oficial (para la cosecha programada), el oficial más una prima o diferenciado (por el excedente de esa cosecha), y en el caso de los huertos organopónicos, el precio de mercado. Por medio de su representante en el mercado, que cobra el precio minorista, el productor obtiene el precio mayorista, ya que cubre el flete y los gastos del representante. Cuando los precios diferenciados y del mercado se asemejan, el productor prefiere vender al acopio estatal, que se encarga del transporte y distribución.

El consumidor, por su parte, dispone de tres tipos de precio para la compra de alimentos: subsidiado (asignación de raciones de alimentos o comedores sociales, de empresas o escuelas); precios de mercado; y precios fijados en dólares o moneda convertible en tiendas de recuperación de divisas.

#### **d) Remuneraciones y estímulos a los productores.**

Con la creación de las UBPC se mantuvo el sistema anterior de salarios de los trabajadores de las empresas estatales, en cuyo ingreso las prestaciones sociales son un componente muy importante. El salario nominal promedio del trabajador agrícola en 1995 era de 193 pesos mensuales —comparado con 184 pesos en las entidades estatales—, en tanto que las estimaciones de 1996 revelan un aumento promedio no superior al 2%.

A partir de 1997 se dio un proceso de reorganización salarial en las empresas del Estado y en las UBPC. Ya en los primeros años de la década, en el sector se había desarrollado el concepto de vincular el “hombre con el área”, para asociar su ingreso con los resultados de la explotación de



la tierra; se afinaron medidas a fin de que el trabajo individual reflejara mejor las responsabilidades y los resultados de sus tareas.

En general, los niveles de salario y la posibilidad de mejorarlos varían bastante según el tipo de organización social de la producción, su actividad dominante y el destino de la producción (exportación, distribución subsidiada o de venta libre en el mercado). De acuerdo con sus reglamentos internos, cada entidad productiva (UBPC, CPA) tiene la capacidad de adaptar las líneas generales de política salarial, establecer el salario de sus trabajadores y la forma de darles un reconocimiento material a su buen desempeño. En los diferentes tipos de explotación se observa la tendencia a subdividir las unidades y cooperativas en fincas, lotes, vaquerías, etc., que permitan identificar con mayor claridad cuál es el área de atención de la que un socio de la cooperativa es responsable, y por tanto deba rendir cuentas. La política de vinculación del hombre con el área se ha aplicado con mayor o menor éxito en función de las características de la actividad agropecuaria, adaptando en cada caso un esquema apropiado. En tabaco se ha logrado tener el mayor número de fincas con ese tipo de vinculación. En caña, en cambio, una combinación de factores desfavorables asociados a la crisis económica, el deterioro de las plantaciones, la escasez de insumos y combustibles y la insuficiente fuerza de trabajo no han permitido establecer el vínculo. En varios cultivos se registran experiencias muy exitosas, como en el plátano (hasta que fue necesario reponer las plantaciones afectadas por fenómenos climáticos adversos), camote o tomate. En ganadería, el vaquero es responsable del hato que le asignan, y en forma análoga el finquero en cítricos. De hecho, ha sido más difícil conseguirlo en cultivos que dependen de trabajo estacional y fuerza de trabajo movilizadas.<sup>17</sup> Con algunas excepciones, tienen mejores expectativas salariales aquellos que exportan que quienes producen bienes regulados o caña de azúcar.

Entre 1998 y 1999 los salarios aumentaron de manera significativa, al igual que las prestaciones en especie que forman parte del sistema de estímulos para premiar la productividad laboral. En promedio, los salarios nominales en las empresas estatales son inferiores a los de otras figuras asociativas. Como referencia, en 1998 el salario promedio fue de 203 pesos al mes en dichas empresas. En el resto, las diferencias son importantes entre rama de actividad y labor desarrollada. Por ejemplo, en ganadería los salarios promedio se elevaron a 255 pesos mensuales, aunque los vaqueros en algunas UBPC ganan más de 400 pesos. En tabaco y cítricos los salarios son más altos (800 pesos). El ingreso monetario se amplía con los estímulos. Entre estos últimos, se ofrece a los trabajadores acceso a tiendas especiales que venden productos que normalmente sólo se compran con dólares o moneda convertible; ahí el tipo de cambio que se aplica es más favorable al comprador (entre 6 y 15 pesos por dólar) y pueden gastar una determinada proporción de su salario (de 25% a 30%). Con buenos rendimientos, aquellos que producen productos de exportación (pesca, tabaco, apicultura) pueden recibir una parte del estímulo por productividad en dólares o pesos convertibles —alrededor de 17—; los cañeros reciben el equivalente a 7 centavos de dólar por 20 toneladas de caña de azúcar, o en especie, como los dedicados a la ceiba de porcinos. Con la diversificación de cultivos se les garantizan alimentos por encima de la asignación subsidiada (que junto con el sistema social de comedores aporta, en promedio, entre el 65% y el 70% de los requerimientos calóricos); y reciben también reparto de utilidades que pueden incrementarse por las ventas realizadas en los mercados libres.

---

<sup>17</sup> Véase Equipo de Estudios Rurales (1998).

La multiplicidad de estímulos es un reflejo de la búsqueda de mecanismos para incentivar la obtención de mejores resultados materiales y financieros, de modo que las diferencias de ingresos se asocien al reconocimiento social de un mejor desempeño. Se admite, sin embargo, que se generan diferencias entre productores según la rama de actividad, y que el costo de algunas medidas puede resultar más alto que el beneficio alcanzado. Es el caso, por ejemplo, de tiendas que por su escaso capital de trabajo y demanda restringida, ofrecen pocos artículos, con una baja rotación de existencias, a la par que deben cubrir costos fijos.

Con miras a mejorar ingresos, algunos productores despliegan actividades adicionales, pero siempre dentro del sector agropecuario. Así, se dedican a la cría de pollos, patos y cochinos para la venta, o bien cultivan frutales, además de que ofrecen servicios con sus animales de carga o tracción.<sup>18</sup>

Las UBPC que tienen utilidades pueden distribuirlas en diferentes formas. Se ha previsto una distribución que permita crear un fondo de inversiones y de mejoramiento social, repartir utilidades a los socios y pagar impuestos (cuando se incorporen al régimen tributario); varias de ellas asignan 50% para los productores y 50% para gastos sociales. En la medida en que se recupere (y mejore) el nivel de vida previo al período especial, tendrán que prestar mayor atención a la capitalización de las explotaciones.

## **C. LA SITUACIÓN DEL SECTOR AGRÍCOLA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA**

### **1. Evolución del producto sectorial**

En la economía posrevolucionaria de Cuba, el sector agropecuario ha mantenido una contribución promedio de 15% del producto social global.<sup>19</sup> En la metodología del sistema de cuentas nacionales, esto equivale a un promedio de 10% del PIB, cifra notoriamente inferior a la observada en la mayoría de los países de la región (véase el cuadro 3).

Esa participación mermó aun más cuando entró en crisis el modelo basado en vínculos privilegiados con los países del CAME. El producto sectorial sólo representaba 6.2% del reducido PIB de 1995, y mantuvo ese nivel hasta 1999, con ligeros incrementos en dos años intermedios. Sin embargo, dada la composición primaria de las exportaciones cubanas, su contribución al valor agregado debió ser mayor, ya que el comercio con los países socialistas aseguraba subsidios importantes de precios, esto es, una relación de intercambio mucho más favorable que la de los mercados occidentales. Por otro lado, la rama de actividad agropecuaria resultó particularmente afectada por la ruptura estructural, ya que mientras el conjunto de la economía se contrajo 29% entre 1989 y 1995, el valor agregado del sector retrocedió 52%. A partir de entonces y hasta 1998

---

<sup>18</sup> En un estudio realizado en dos provincias, alrededor de un tercio de los productores realizaban ese tipo de actividades adicionales. Véase Enríquez (1999).

<sup>19</sup> Esa contribución osciló entre 14.7% del producto social en 1970, el 17.7% en 1980 y el 15.1% en 1989 (CEPAL, 1989 y 1990).

logró una recuperación del 11%, que si bien significó un desempeño similar al de toda la economía, es todavía insuficiente para alcanzar los niveles de 1989.

Cuadro 3

**PARTICIPACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO INTERNO DE CUBA Y OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN, 1980-1998**

(Porcentajes)

	1980	1985	1989	1995	1998
Cuba <u>a/</u>	11.7	8.8	9.2	6.2	6.1
Centroamérica <u>b/ c/</u>	20.5	21.2	20.6	19.3	18.7
México <u>b/</u>	7.5	7.8	7.2	7.0	6.2
República Dominicana <u>b/</u>	21.1	20.9	17.9	16.6	15.5
Jamaica <u>b/</u>	7.4	7.9	5.9	8.1	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Estructura en pesos constantes de 1981.

b/ Estructura en dólares constantes de 1990.

c/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

## 2. Productividad

El sector agropecuario —junto con el silvícola y pesquero— da empleo a cerca de un millón de trabajadores, es decir, alrededor del 21% de la población ocupada en la economía, proporción similar a la de principios de la década. En el conjunto de América Latina, en 1990 el sector agropecuario ocupaba a cerca del 27% de la población económicamente activa. En general, en aquellos países en donde el aporte del producto agrícola a la formación del PIB es importante, el sector emplea numerosos trabajadores. Sin embargo, hay diferencias importantes como puede apreciarse en el cuadro 4.

Cuadro 4

**AMÉRICA LATINA: PEA AGRÍCOLA COMO PROPORCIÓN DE LA PEA TOTAL, 1990**

(Porcentajes)

Del 10% a menos del 20%	Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela
Del 20% a menos del 25%	Brasil, Cuba, México, República Dominicana
Del 25% a menos del 30%	Colombia, Panamá, Perú
Del 30% a menos del 40%	Bolivia, Ecuador, Paraguay
Más del 40%	Guatemala, Honduras, Nicaragua

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En los años más severos de la crisis se hicieron grandes esfuerzos por mantener el empleo, e incluso incrementarlo para sustituir el uso de maquinaria parada por falta de combustible, sin lograr compensar del todo la caída en el producto. En 1995 se contrajo en más de 140 000 el número de puestos de trabajo, que se recuperaron un poco en 1996. De ese modo, la productividad de la fuerza de trabajo ocupada declinó en forma significativa en 1993-1994 y, pese a los signos de reactivación posterior, no ha alcanzado el nivel de 1991, que era inferior al promedio de América Latina (aunque superior al de Centroamérica, el Caribe y México; CEPAL, 1996f). Al comparar la productividad de la mano de obra sectorial con el resto de la economía, se observa un desempeño bajo (véase el cuadro 5).

Cuadro 5

## CUBA: PRODUCTIVIDAD POR TRABAJADOR OCUPADO

(Pesos de 1981)

Año	Conjunto de la economía	Sector agropecuario
1991	4 210	1 378
1992	3 812	1 237
1993	3 323	936
1994	3 438	899
1995	3 546	1 096
1996	3 814	1 276
1997	3 807	1 151
1998	3 808	1 105

Fuente: CEPAL, sobre la base de información de la ONE, AEC. Ocupados en la economía nacional por clase de actividad y PIB a precios constantes de 1981.

La producción por habitante comenzó a estancarse por influencia del deterioro de los rendimientos. El decremento de la productividad física se explica ampliamente por el descenso pronunciado (a partir de 1990) de las importaciones de insumos como combustibles, agroquímicos (fertilizantes, pesticidas, etc.), maquinaria y piezas de repuesto que no se producen en el país. A ello se añade la desorganización resultante del cambio de fuentes de abasto externo, que se transfirieron casi abruptamente de los países del CAME a Occidente. No sólo se alteraron las especificaciones —importantes en algunos insumos y sobre todo en la compra de repuestos y bienes de capital—, sino también las reglas comerciales, las formas de pago y los períodos de entrega. Entonces se afrontaron, además, los efectos del bloqueo económico de los Estados Unidos y, no menos importante, la competencia de la producción azucarera subsidiada de los países europeos.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Entre las herramientas de la política azucarera de los países europeos están la canalización de subsidios para el almacenamiento y la exportación de azúcar. Con estas y otras medidas, la Unión Europea se convirtió de región importadora en exportadora, con una participación suficiente para incidir en el descenso de los precios internacionales.

De acuerdo con las particularidades de los cultivos o la crianza de animales, las dificultades internas de transporte, abasto de electricidad y otros servicios, junto con la insuficiencia mencionada de insumos y alimentos concentrados, afectaron seriamente a la producción. A ello se suman los efectos de fenómenos naturales que dañaron siembras y cosechas, sobre todo en los ciclos productivos 1997 y 1998.<sup>21</sup> Gracias a cambios introducidos en las prácticas culturales y en la organización de la producción, los rendimientos empezaron a recuperarse prácticamente en todos los cultivos a partir de 1994, y de 1995 en el caso de la caña de azúcar (véase el cuadro 6).

Cuadro 6

## CUBA: RENDIMIENTOS PROMEDIO EN CULTIVOS SELECCIONADOS

(Toneladas por hectárea)

Cultivo	1990	1994	1997	1998
Arroz	3.1	2.3	2.9	2.3
Caña de azúcar	57.6	34.6	31.2	...
Cebolla	3.4	3.4	5.9	6.6
Cítricos	8.9	4.9	10.6	9.8
Frijol	0.3	0.2	0.3	0.4
Maíz	0.9	0.9	1.3	1.3
Plátano	5.9	5.1	5.2	6.5
Tabaco	0.7	0.5	0.7	0.8
Tomate	5.3	4.4	6.1	5.7
Tubérculos y raíces	4.6	3.3	4.8	4.4

Fuente: anexo estadístico.

Cabe notar, sin embargo, que incluso en la década de los ochenta los rendimientos físicos de la agricultura cubana estaban rezagados en comparación con los de otros países, por ejemplo Centroamérica, ya que solamente en arroz los niveles resultaban similares, al igual que en yuca y otras frutas. Por consiguiente, queda un margen significativo para mejorar la productividad, tanto del trabajo como de la tierra.

### 3. Producción agrícola

El período especial puso de manifiesto la deficiencia estructural de la agricultura cubana para cubrir la demanda interna de alimentos. Antes de 1959 el país adquiría del exterior cerca de un tercio de los alimentos. Esta dependencia aminoró al principio de los años sesenta, cuando se plantearon objetivos de diversificación agrícola, pero volvió a acentuarse al darse prioridad a la

<sup>21</sup> A fines de 1996 el ciclón Lili destruyó plantaciones de plátano y mermó la oferta en 1997; luego sequías prolongadas afectaron la producción del ciclo siguiente; por otra parte, se resintieron también los daños causados por el huracán Georges de octubre de 1998.

producción de azúcar para exportación, con un sistema de precios negociado con la antigua Unión Soviética. Como se dijo, en 1989 se satisfacían mediante importaciones cerca de la mitad de las necesidades alimentarias de la población y de piensos para animales.

El país cuenta con 6.7 millones de hectáreas agrícolas. El resto, 4.3 millones, se destinan a otro uso, en el que se incluyen los bosques que cubren la cuarta parte del territorio nacional. Se cultivan alrededor de 4 millones de hectáreas, extensión que se ha contraído en los noventa (-16%). Se estima que sólo el 24 % de los suelos son aptos para uso intensivo y que el restante 76% presenta dificultades derivadas de problemas de drenaje, salinidad, acidez y baja retención de humedad.

La crisis provocó la reducción de un millón de hectáreas destinadas a cultivos permanentes y de plantación, entre los que se cuentan caña de azúcar, cítricos, otros frutales y cacao. La falta de medios para mantener las plantaciones provocó su deterioro y la necesidad de eliminar buena parte de éstas, a pesar del enorme esfuerzo de formación de capital previo. En el caso de los cítricos, pastos sembrados y forrajes, el área se contrajo casi a la mitad. En cambio, los cultivos anuales o de ciclo corto (como maíz y frijol) ampliaron su superficie de producción en 300 000 hectáreas, y se expandieron los pastos naturales. (Véase el cuadro 7.)

Cuadro 7

## CUBA: USO DE LAS TIERRAS AGRÍCOLAS

(Miles de hectáreas)

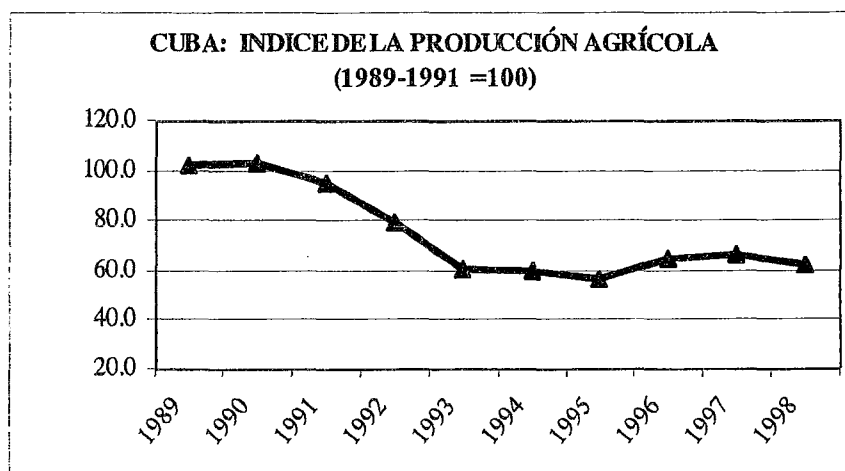
	1989	1990	1992	1994	1996	1997
Cultivada	4 410	4 453	4 437	3 974	3 767	3 701
Permanente *	3 620	3 617	3 566	3 050	2 767	2 606
Anual	790	831	866	921	995	1 089
No cultivada	2 362	2 288	2 338	2 712	2 848	2 985
Pastos naturales	1 889	1 854	1 879	2 174	2 311	2 223
Ociosas	473	434	459	538	537	762

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas.

\* Incluye cultivos de plantación.

La contracción del área cultivada, sumada a menores rendimientos unitarios, disminuyó la oferta agrícola. El conjunto de la producción cayó a la mitad entre 1989 y 1993, y mostró después algunos signos de estabilización y recuperación, como se aprecia en el gráfico 1, pero en 1998 sólo representó el 53% del nivel de 1989.

Gráfico 1



Fuente: FAOSTAT, 1999.

En el examen de la producción por rubros, el relativo a la caña de azúcar se hace por separado, a fin de destacar su articulación con la agroindustria.

#### a) Cítricos

Por razones similares a las que afectaron a toda la producción, de 1991 en adelante las plantaciones de cítricos empezaron a mermar en sus rendimientos y en el volumen producido. La producción a escala comercial se inició en la segunda mitad de la década de los sesenta y pronto ocupó un lugar de importancia en la economía. En 1989 había 144 000 hectáreas sembradas, y se obtuvieron más de un millón de toneladas. De las plantaciones, el 60% corresponde a naranjas, el 30% a toronjas y, el 10% restante a limones, mandarinas y otras especies.

Los rendimientos se situaron en alrededor de las 7 toneladas por hectárea, cifra inferior a la que se alcanza en otros países de América Latina, como México, que obtiene 14 toneladas, y Costa Rica, (15 toneladas). Esta situación obedece, principalmente, a la baja edad de las plantaciones, a la calidad de los suelos y a las condiciones del clima, sobre todo el régimen de lluvias. Por lo que corresponde a la calidad de los suelos, parte importante de la superficie cultivada era de muy bajo nivel de fertilidad y difícil manejo.

Hasta 1989 se destinaron recursos financieros tanto a la actividad agrícola como a los procesos industriales. Las inversiones en plantas procesadoras de jugos concentrados y congelados generaron una capacidad de 140 toneladas por hora. La producción se destinó en montos relativamente menores al mercado interno, y la mayor parte se dirigió al externo, sobre todo a países miembros del CAME y, en menor medida, a Europa Occidental. Los primeros demandaron, sin embargo, mayor cantidad de fruta fresca; así, las exportaciones de fruta representaron el 2.6% del total de las ventas al exterior en 1990 y las de procesados el 0.2%.

La producción de cítricos estaba a cargo de las empresas estatales, principalmente. Del total sembrado en 1989, el 85% (123 000 ha) era controlado por grandes empresas del Estado, una de las cuales (Jagüey Grande) llegó a disponer de 48 000 hectáreas; el resto tenía un promedio de 10 000 hectáreas (Nova González, 1998). Las CPA disponían de 6 500 hectáreas (5% del total), las cooperativas de crédito y servicio de 11 000 hectáreas (8% del total) y productores independientes el 2% restante.

Al mermar la disponibilidad de agroquímicos, el deterioro de las plantaciones obligó al corte de los árboles en 40% del área sembrada, que se estrechó a un mínimo de 92 900 hectáreas en 1997; se eliminaron sobre todo áreas marginales y de bajos rendimientos. La producción cayó a 505 000 toneladas en 1994 y los rendimientos a 4.9 toneladas por hectárea (Véase el Anexo Estadístico).

Las reformas estructurales puestas en marcha en el sector agropecuario se hicieron efectivas también en la actividad al darse el usufructo de tierras sembradas de cítricos a las UPBC (véase de nuevo el recuadro 1). El área en poder del Estado se restringió a 41 100 hectáreas y se transfirieron 38 500 hectáreas a las UPBC (véase el cuadro 8).

Cuadro 8

## ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DEL ÁREA SEMBRADA DE CÍTRICOS

	1989		1997	
	Miles de hectáreas	Porcentaje	Miles de hectáreas	Porcentaje
Total	143.8	100	92.9	100.0
Estatal	123.3	85	41.1	44.2
CPA	6.5	5	3.8	4.1
CCS	10.9	8	7.8	8.4
Privado	3.1	2	1.7	1.8
UBPC	-	-	38.5	41.4

Fuente: Nova González (1998) y anexo estadístico.

Como puede apreciarse, los ajustes en el área cultivada afectaron no solamente a la estatal, sino que la superficie de las plantaciones de las cooperativas y de los pequeños productores privados también retrocedió. En todos los casos se procuró eliminar las áreas de bajos rendimientos.

Por efecto de las medidas adoptadas, la producción de cítricos inició un proceso de recuperación a partir de 1995, basado en mayores rendimientos. También se incrementó la capacidad instalada para la elaboración de jugos.

Por lo que corresponde a la producción, creció 60% entre 1994 y 1997 (de 505 000 toneladas a más de 800 000; véase el anexo estadístico), y los rendimientos alcanzaron



11 toneladas por hectárea. La sequía perjudicó la cosecha de 1998, en la que se perdieron alrededor de 95 000 toneladas.

En el procesamiento industrial se amplió la capacidad al instalarse dos plantas que rinden 20 toneladas por hora cada una. La cantidad procesada pasó de 244 000 toneladas en 1994, a 431 000 toneladas en 1997. Se elevó también la disponibilidad de subproductos como aceites esenciales, saborizantes y bagazo deshidratado (*pelets*) que se destina a alimento para ganado.

En la producción de concentrados, se lograron índices de rendimientos satisfactorios en la conversión de fruta a jugos. En 1998 se alcanzó un índice del 11% en naranja y de 15% en la toronja, lo que indica una alta concentración de azúcar en los frutos.

Los resultados positivos a partir de 1995 se relacionan, en parte, con la ya indicada reducción del área cultivada, al eliminarse la de suelos marginales; también incide la mayor eficiencia en las actividades productivas tanto en las CPA como en las UPBC y en las empresas estatales, así como el mayor abastecimiento de insumos obtenidos con el financiamiento resultante de las exportaciones propias.

Las CPA también se vieron obligadas a disminuir el área cultivada, de 6 500 hectáreas en 1990 a 4 000 en 1995; con la concentración de recursos y selección de áreas, se lograron mejores rendimientos. De las 15 cooperativas que funcionaban en 1996, 14 eran rentables, y en 1997 todas arrojaron utilidades. En el caso de las UPBC, en 1994 disponían de 50 000 hectáreas que usufructuaban 62 unidades, que se elevaron hasta 89 en 1997, pero el área cayó a 38 500 hectáreas. En 1997, de un total de 89 UPBC, 57 fueron rentables y los porcentajes de pérdidas de las restantes 32 habían aminorado.

Las empresas estatales que habían cedido parte del área a las UPBC y se quedaron administrando 41 100 hectáreas, registraron incrementos significativos en los rendimientos y pasaron de 6.1 toneladas por hectárea en 1994 a 14.7 en 1997, cifra similar al promedio de países latinoamericanos. La empresa Jagüey Grande reporta los mejores índices en campo (20 toneladas/ha) y en planta.

Las perspectivas de la actividad citrícola son positivas. En ese sentido apuntan las experiencias en la producción interna y el dinamismo para la comercialización de los jugos concentrados, tanto en países europeos como en otras regiones, unido a las nuevas inversiones en plantas procesadoras en las que participan capitales externos.

## **b) Otros frutales**

En frutas como mango, guayaba y fruta bomba (papaya), entre 1993 y 1994 los niveles de producción llegaron a representar un tercio de la cosecha de fines de la década de los ochenta. Si bien hay signos de recuperación, los logros todavía son insuficientes. Así, en 1998 la producción apenas ascendió al 63% de la de 1989.

El plátano, uno de los alimentos básicos en Cuba, sorteó de mejor manera las dificultades del período especial. Y aunque ya se habían recuperado los niveles alcanzados al inicio de los

noventa, la producción cayó en 1997 por el impacto del huracán Lili, que destruyó buena parte de las plantaciones.

La crisis en la producción y algunos signos de recuperación se aprecian en el cuadro 9.

Cuadro 9

CUBA: EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN POR  
CULTIVOS PRINCIPALES, 1989-1997

(Índices, 1989 = 100)

	1990	1993	1998
<u>Plantación</u>			
Caña de azúcar	101.0	54.0	40.5 a/
Cítricos	123.0	78.1	86.4
Otras frutas	100.0	31.2	62.5
Plátanos	111.3	137.3	158.7
<u>De ciclo corto</u>			
Arroz	88.3	33.0	52.3
Frijoles	85.2	62.5	131.1
Hortalizas	79.3	64.4	105.4
Maíz	138.1	105.0	235.2
Tabaco	100.0	53.6	102.1
Viandas	105.5	99.6	108.7

Fuente: CEPAL sobre la base de información de la ONE.

a/ Estimaciones preliminares de la CEPAL.

c) **Cultivos de ciclo corto**

Estos cultivos suministran la mayor parte de los alimentos básicos de la dieta cubana: viandas (tubérculos y raíces, a los que se suma el plátano), frijoles, arroz y hortalizas; además, el tabaco es una fuente importante de divisas. La información disponible indica que en términos relativos, el grupo de las viandas fue el menos afectado en el período especial; de hecho, con excepción de dos años en que se contrajo la producción (1993 con más énfasis, y 1994), se mantuvo un ritmo de crecimiento, de tal forma que en 1997 la cosecha de tubérculos era similar a la de 1989. En 1998 la cosecha padeció efectos climáticos adversos y el ataque de una plaga.

El frijol, que tuvo una caída de casi 40% en su producción en los primeros años de los noventa, ha logrado una recuperación significativa, ya que duplicó la cosecha en cinco años, superando ampliamente el nivel de 1989. En este resultado ejerció una influencia considerable el alza en el precio del mercado libre. Es muy probable que el ajuste del precio oficial acordado en 1999 contribuya a incrementar la oferta nacional.

Entre los cereales, el cultivo del arroz no pudo sostener un paquete tecnológico con alto contenido de insumos importados y elevada mecanización en grandes extensiones. En 1993 se cosechó la tercera parte de lo producido en 1989, aunque con posterioridad se registró una paulatina recuperación que llevó los niveles al 78% (1997), comparado con aquel año. En ese repunte ha tenido participación importante la incorporación de pequeñas parcelas para el autoabastecimiento, con buenos rendimientos y en donde se están utilizando tecnologías tradicionales, como el trasplante a mano. Sin embargo, sigue predominando la producción especializada que se realiza en seis grandes complejos estatales arroceros; en 1997 explotaban poco más de 100 000 hectáreas, es decir, la mitad del área cultivada del cereal. La producción obtenida se ubica debajo del consumo nacional, que se complementa con importaciones.

La producción de maíz, cuantitativamente muy inferior a la del arroz, acusó altibajos más o menos pronunciados; destaca, sin embargo, su gran dinamismo a lo largo de la década, ya que en 1998 la cosecha más que duplicó a la obtenida a fines de los ochenta.

En cambio, el grupo de las hortalizas no había logrado hasta 1997 recuperar los niveles de producción previos a la crisis; se trata en particular de tomate, cebolla y pimiento. Ahora bien, el desarrollo reciente de la agricultura urbana, de huertos intensivos y organopónicos, ha permitido diversificar e incrementar la producción de otras hortalizas con altos rendimientos. En 1998 la producción de este sistema alcanzó las 475 000 toneladas, es decir, 122 gramos diarios por habitante, lo cual representa un avance significativo respecto de la meta de 300 gramos; los rendimientos se sitúan en el orden de las 205 toneladas por hectárea. La dificultad estriba en mantener el abasto sostenido de material orgánico.

Ha de subrayarse que las nuevas formas de organización de la producción agrícola que se orientan a la diversificación de lo que antes era agricultura especializada e incorporan pequeños productores individuales, han aumentado la oferta, pero ésta apenas recientemente está siendo contabilizada en los registros estadísticos.<sup>22</sup> Se trata de productos que se destinan al autoconsumo, o que incrementan el abasto en los mercados agropecuarios. De acuerdo con estimaciones de la Oficina Nacional de Estadísticas, la producción total de hortalizas y viandas sería 30% superior a la registrada, y alrededor del 50% más alta en el caso del arroz y maíz; en frijol supera el 120%.

Finalmente, en tabaco la producción se ha trasladado paulatinamente a las UBPC y a unidades familiares con experiencia en el trabajo. Las nuevas formas de organización, más adaptadas a las características del cultivo, y la vinculación de resultados con las remuneraciones de los trabajadores y atractivos estímulos materiales, han propiciado un aumento en los rendimientos y en la calidad de la producción para la exportación de tabaco torcido. Se logró, así que el valor exportado en 1997 alcanzara los 160 millones de dólares, es decir, cerca del doble de la venta en 1989.

---

<sup>22</sup> Los sistemas estadísticos y registros administrativos reportaban la producción de las entidades especializadas. La Oficina Nacional de Estadísticas ha empezado a recoger información de la producción de unidades no especializadas, así como estimaciones de la producción de patios y parcelas de autoconsumo.

#### 4. Producción pecuaria

Las actividades pecuarias recibieron un fuerte estímulo desde la década de los sesenta, con objeto de mejorar los niveles de consumo de alimentos proteicos. Se amplió la capacidad productiva acentuando la incorporación de avances tecnológicos, tanto en el ganado vacuno como en la crianza de cerdos y de aves.

La ganadería ha sido una actividad tradicional que compite por la tierra con la caña de azúcar. El área cultivada de pastos alcanzó en 1989 la suma de 1.1 millones de hectáreas, a la cual se agrega 1.9 millones de pastos naturales para un total de 3.0 millones de hectáreas. En el mismo año el hato fue de 4.9 millones de cabezas, lo cual determina un índice de pastoreo de 1.6 cabezas por hectárea, superior en eficiencia al del resto de los países de América Latina. En el caso de Centroamérica se tienen sólo 0.8 cabezas por hectárea.

Ese alto índice se relaciona con las inversiones efectuadas en el desarrollo de la ganadería, con la rotación de pastos, consistente en el pastoreo en pequeñas unidades de superficie cultivada con variedades de altos rendimientos y divididas por cercas eléctricas, y con el suplemento alimenticio de acuerdo con la calidad racial

Se llevaron a cabo importantes desarrollos en genética, procurando sobre todo obtener una mayor producción de leche. Con razas de linaje lechero, principalmente holandés, hizo un primer cruce con razas especializadas en carne, como el cebú. Las hembras del primer cruce, cuya producción de leche ya era mayor que la del ganado criollo, se cruzaron con razas lecheras dando por resultado un segundo cruce (F2), y un incremento importante en la producción de leche.

El número de vacas en ordeño fue de 369 200 (1989), de las que se obtuvo una producción de 924 000 toneladas de leche. El promedio por vaca fue de 2 504 litros anuales, o sea, 6.9 litros diarios en promedio.<sup>23</sup> La producción por habitante fue de 107 litros, superior a la mayoría de los países de América Latina. México tiene 70 litros, El Salvador 5.1, y Guatemala 30. Lo supera Costa Rica, con 130 litros por habitante.

La producción de carne fue de 289 000 toneladas en 1989. En ese año se sacrificaron 886 000 cabezas, lo que resulta en un índice de extracción de 18%, acaso excesivo (el 16% se considera adecuado para el mantenimiento del hato). Esa práctica, resintió una reducción del 2.4% en los inventarios de 1990. (Véase el cuadro 10.) En este último año, el total de animales enviados a los mataderos, 403 000 fueron machos y 382 000 hembras. El peso promedio de los machos fue de 341 kg por cabeza en pie, inferior al promedio latinoamericano (370 kg).

El menor peso en pie de los animales sacrificados se relaciona con la genética desarrollada en el país, que al dar preferencia a razas lecheras castigó el rendimiento en carne. La producción de carne es de 27 kg por habitante. La actividad de la ganadería vacuna, altamente tecnificada, demandó altos insumos de alimentos concentrados. En 1989 ese consumo fue de 12.3

---

<sup>23</sup> Las vaquerías con ordeño mecánico tenían 120 y 288 vacas, y pastos en 50 y 100 hectáreas, respectivamente.

millones de toneladas, de las cuales se produjeron internamente menos del 25% (3 millones de toneladas). Se generó así una fuerte dependencia de alimentos importados. El 81% del hato estaba en manos de empresas estatales que controlaban la industria de la carne y de productos lácteos.

La producción de cerdos y aves de corral recibió gran impulso. Hubo preocupación por alcanzar un alto nivel tecnológico, tanto en genética como en el manejo, sobre todo en las granjas estatales. En 1989 se sacrificaron 1.4 millones de cerdos, que produjeron 102 000 toneladas de carne. La producción de carne de aves fue de 118 000 toneladas y se obtuvieron 151 000 toneladas de huevos.

Tanto la actividad avícola como la porcina demandan cuantiosos alimentos. En total requirieron 2.5 millones de toneladas de pienso en 1989.

Al reducirse la capacidad de importación de insumos, por un lado, así como la producción interna de derivados de la actividad cañera, por otro, a partir de 1990 disminuyeron los abastecimientos de alimentos para el ganado vacuno, el porcino y el avícola. Se afectó seriamente el modelo de desarrollo pecuario diseñado en circunstancias en que el estrangulamiento externo jugaba un papel secundario en virtud de la relación de intercambio con el bloque socialista.

La escasez de insumos afectó severamente las existencias de ganado mayor y menor, y de sus productos (carne de res, aves y cerdos, leche y huevos). En 1995 se dispuso de sólo 36 millones de dólares para importación de insumos, frente a 240 millones en 1989. Y mientras en este último año se obtuvieron 1.9 millones de toneladas de alimentos concentrados, su producción se desplomó hasta alcanzar sólo 700 000 toneladas en 1993. Cabe señalar que mientras la dependencia de piensos del exterior ha sido un factor crítico, y la búsqueda de sustitutos es crucial (con el aprovechamiento de subproductos agrícolas como melaza, bagazo deshidratado de cítricos, esquilmos varios), el país ha logrado satisfacer con producción nacional alrededor del 90% de la demanda de productos veterinarios.

Entre 1989 y 1993 la producción cayó alrededor del 50% prácticamente en todas las ramas de la actividad pecuaria. Si bien la situación continúa siendo crítica (1997), ya se dan signos de recuperación, en particular en la producción de carne de cerdo. (Véase de nuevo el cuadro 10.) Antes de 1990 y como parte del Programa Alimentario Nacional, se había iniciado un interesante proyecto de desarrollo de mediano plazo con la puesta en marcha de una red nacional de centros integrales de alta productividad. La carencia de alimentos, no sólo concentrados sino de subproductos agrícolas y desperdicios alimenticios, fue la causa principal del fracaso del programa porcino. En la recuperación de los últimos años ha incidido la reorganización de la producción estatal, la participación de pequeños productores en la engorda de animales y los incentivos de vender la carne en el mercado libre.

En cambio, en la carne de vacuno y sobre todo la leche, producción especializada en la que el país es deficitario y cuya distribución es regulada (subsidiada) para garantizar un consumo mínimo, los niveles de producción siguen siendo bajos. A ello contribuye en parte el que las regulaciones de precios y de comercialización no generen los incentivos apropiados a los productores. Además de que el hato disminuyó, los rendimientos mermaron. Al inicio del período especial, el Ministerio de Agricultura (1991) emprendió un ambicioso programa de recuperación

ganadera: incorporación y rotación de áreas con pastos naturales, reposición de cercados eléctricos, búsqueda de materiales genéticos para lograr animales mejor adaptados al medio rural cubano. Con todo, se limitaron las acciones que necesitaban el empleo de divisas. A fines de 1998 la masa ganadera de vacunos llegó a los 4.6 millones de cabezas, mientras que en 1966 ascendían a 7.2 millones; en la emergencia se planteó contener su disminución, lo cual se logró al estabilizarse el número de nacimientos y de muertes de animales, pese a que no pudieron aprovecharse todas las tierras ociosas con potencial para la cría de ganado en las empresas ganaderas. Valga puntualizar que, ante la falta de combustible, alrededor de 300 000 reses fueron "reconvertidas" para ser utilizadas como animales de tracción y carga.

Cuadro 10

## CUBA: EVOLUCIÓN, DE LA PRODUCCIÓN PECUARIA

Índices (1989 = 100)

	1990	1993	1998
Carne de aves	154.9	59.3	69.0
Carne de bovino	94.2	45.3	48.0
Carne de cerdo	123.4	77.3	119.4
Huevos	120.1	66.6	58.1
Leche de vaca	111.9	63.4	70.9
Existencia de vacunos	97.6	93.2	94.4
Miel de abeja	78.7	47.9	59.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de información de la ONE.

Cuadro 11

## CUBA: RENDIMIENTOS PROMEDIO EN LA PRODUCCIÓN PECUARIA

Productos	Unidades	1990	1993	1998
Carne de vacuno	Kg/animal en pie al sacrificio	308.0	246.0	302.0
Leche	Kg anual leche/vaca	1 855.4	1 164.0	1 193.2
Carne de porcino	Kg animal en pie al sacrificio	75.0	66.5	79.0
Huevos	Número huevos/gallina	214.7	143.1	179.8
Carne de aves	Kg/ ave	1.3	1.5	1.6
Conversión de concentrado en carne de ave	Kg de alimento concentrado/por kg de carne	2.8	3.0	3.0

Fuente: CEPAL sobre la base de información de la ONE y anexo estadístico.

La producción de leche disminuyó 36% en el período aludido. Sólo en la provincia de la Habana la producción bajó de 350 a 50 millones de litros al año (véase el cuadro 11). El ganado altamente especializado era poco resistente a condiciones adversas, en particular a la falta de dosis suplementarias y enriquecidas de alimentos. Por efecto de las medidas de sostenimiento de la producción de carne y leche, se transfirió buena parte del hato de las granjas a sus trabajadores

organizados en UBPC y se modificó parcialmente la tecnología empleada con cambios importantes en la alimentación. En algunos casos se pasó de un sistema estabulado a uno semiestabulado, con pastoreo. Los rendimientos promedio de 3.5 litros diarios de leche por vaca siguen muy por abajo del potencial. En las empresas especializadas y con desarrollo de razas, el rendimiento por animal era muy superior. Se contempla, por ello, seleccionar razas más resistentes, adaptadas a regiones específicas, en donde los esfuerzos productivos se reflejen en aumentos sustantivos de los rendimientos.

La avicultura, por su parte, altamente tecnificada, enfrentó graves pérdidas en eficiencia. El sacrificio de animales sin el peso mínimo y menor producción de huevo a consecuencia de la drástica reducción en el abasto de piensos, redujeron sensiblemente la productividad; asimismo, la existencia de aves se redujo 60% entre 1991 y 1998. Se afectó sobre todo el inventario de reemplazo de reproductoras de carne (-75%) y de ponedoras (-40%), con una tasa de mortalidad del 20%. La ligera recuperación en rendimientos posterior a 1993 apenas basta para mantener la actividad al 50% de lo alcanzado en 1990.

Al igual que en el subsector agrícola, la producción de autoconsumo y la de unidades no especializadas hacen aportes significativos a la oferta. Las estimaciones lo sitúan entre 10 y 15% de la producción, con una proporción mayor en el caso de la carne de cerdo (cerca del 60%).

## **5. El subsector pesquero**

La producción comprende la captura en plataforma, aguas interiores y pesquerías de alta mar que se desarrolla por convenio con varios países, principalmente Canadá y México. El aporte del sector pesquero cubano a la generación de divisas sufrió una mengua en el periodo especial a consecuencia de la escasez de recursos para dar mantenimiento o remplazar el material pesquero. En 1997 se logró finalmente llegar al nivel de 1989, con 128 millones de dólares de exportación (inferior a las ventas de tabaco y azúcar), y se esperaba alcanzar los 200 millones de dólares en 1998. Sin embargo, el resultado se vio afectado por la baja en los precios de la langosta y del camarón (en este último, de 13 000 a 7 000 dólares la tonelada), así como por la devaluación respecto del dólar de las monedas en que se venden estos productos.

Tradicionalmente la participación de la pesca en la oferta de alimentos ha sido insuficiente, por lo que se ha tenido que recurrir a la importación de pescado para el consumo nacional. Como puede apreciarse en el cuadro 12, los volúmenes de captura se contrajeron a menos de la tercera parte en los primeros cuatro años del período especial. De una captura neta de 170 000 toneladas en 1989, en 1994 se llegó a sólo 52 000 toneladas. El último dato reportado es de 108 000 toneladas en 1998, en su mayor parte pescado, casi todo producto de la acuicultura.

A partir de 1994 la captura bruta ha mostrado un crecimiento superior al 10% anual, con un dinamismo sensiblemente mayor en la acuicultura, aunque insuficiente todavía para recuperar los niveles de fines de los ochenta. Hay aún margen importante para mejorar la eficiencia, mediante labores de mantenimiento o reemplazo e importación de insumos básicos. La tendencia es a entregar a la población un producto con mayor grado de procesamiento (embalado, congelado, etc.), que requiere de inversiones complementarias.

Cuadro 12

## CUBA: CAPTURA PESQUERA POR GRUPOS DE ESPECIES

(Toneladas)

	1989	1994	1998
Captura bruta total	192 047	87 896	133 800
Captura al desembarque (neta)	170 384	51 906	108 000
Pescado	113 913	22 461	82 200
De ello: acuicultura	18 367	18 955	72 300
Crustáceos	17 129	13 269	13 700
Moluscos	7 886	3 300	4 500
Harina de pescado	6 899	-	-
Otros	24 557	12 876	7 600

Fuente: ONE, *Anuario Estadístico de Cuba 1998*, Edición 1999, La Habana.

La pesca sigue siendo una actividad netamente estatal. Se estima en 30 000 trabajadores la población ocupada, incluyendo la pesca continental, marítima y actividades portuarias relacionadas. Adicionalmente, existe un grupo de pescadores, denominados deportivos, que venden parte de su producto al Estado. Desde 1995 la prioridad del sector pesquero nacional apunta hacia la descentralización económica y financiera de las unidades de producción. El Ministerio de la Industria Pesquera, institución integrada verticalmente, se ocupa de aspectos relacionados con producción, exportación, importación de insumos, transformación, comercialización, actividades portuarias, investigación y desarrollo. Recientemente (1998) incorporó el control de la marina mercante a sus funciones. Tiene 15 asociaciones territoriales y seis especializadas (camarones, reparaciones, abastecimiento a las unidades pesqueras de insumos nacionales e importados, comercio exterior, marítimo-portuario e industrial). El Ministerio fija las estrategias, establece metas y ejerce el control administrativo y de resultados.

El pescador recibe en administración la embarcación y los recursos necesarios para desarrollar su actividad, en el caso de las flotas de plataforma y la acuicultura. Su salario varía en función del tipo de captura y de los rendimientos. Por tratarse de una actividad generadora de divisas, como recompensa a la productividad, el trabajador puede recibir estímulos en divisas.

Se ha establecido la meta de lograr en el año 2000 los niveles de producción anteriores al período especial. En particular, se proyecta incrementar las actividades de acuicultura, desarrollando *in situ* pequeñas plantas de procesamiento. El país cuenta con 500 000 hectáreas de espejos de agua en los embalses, de los cuales se aprovechan 140 000 hectáreas en acuicultura. Las especies cultivadas, en su mayor parte tilapia y carpas chinas, se destinan al consumo interno y a la exportación en frontera, es decir, al turismo. Con todo, en 1997 se importaron para el consumo interno 20 millones de dólares de pescado. Los principales proveedores son Chile, los Países Bajos, Canadá y España. La calidad y el precio del producto importado son sensiblemente inferiores al producto pesquero que Cuba exporta.



Existen en el país 36 estaciones o centros de alevinaje con 400 hectáreas de estanques, muchos de los cuales se están convirtiendo en unidades de producción. Entre ellos se incluye un centro de formación e investigación —creado a fines de 1995— que produce alevines y reproductores. Para aumentar la captura, se está planeando extender los desarrollos experimentales en granjas de maricultivo.

En la exportación directa o en los mercados nacionales en divisas, sobresalen el camarón y la langosta. Aun cuando se conocen las dificultades del mercado mundial del camarón, se espera elevar la producción, apoyándose sobre todo en la demanda generada por el turismo. Hay actualmente en la isla instalaciones industriales subutilizadas para producción de alimentos apropiados al cultivo de camarón.

En el caso de la langosta, el nivel de rentabilidad es alto; los estímulos a los trabajadores han tenido especial éxito y se otorgan cuando se superan las metas de captura. La langosta es el principal producto de exportación pesquera, y Cuba ocupa uno de los primeros lugares a escala mundial de producto congelado, en un mercado que registra crónica escasez de oferta. De acuerdo con los responsables del sector, su explotación sostenible se encuentra en nivel satisfactorio, con una adecuada capacidad instalada, tanto de embarcaciones como de material de pesca y plantas de procesamiento.

## 6. El subsector forestal <sup>24</sup>

En Cuba los bosques son propiedad estatal. Sin embargo, como resultado del proceso de transformación de la tenencia de la tierra de los últimos años, los bosques pueden quedar ubicados en tierras del Estado, de cooperativas o de agricultores pequeños. Para su explotación, la legislación vigente otorga al Ministerio de Agricultura y al de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, amplias facultades regulatorias.

La atención prestada al cuidado de este recurso se hace evidente con la siembra de 400 millones de árboles en promedio al año en la presente década, lo que ha posibilitado que el área forestal se amplíe del 24% en 1989 a alrededor del 27% del territorio nacional en 1998, y simultáneamente se mantenga la extracción de madera. (véase el cuadro 13). De otro lado, anualmente se renuevan plantaciones energéticas en 17 000 hectáreas en promedio destinadas a la producción de leña.

---

<sup>24</sup> Parte de la información fue tomada del Informe de Misión a Cuba (8-23 de septiembre de 1996) de la FAO para la formulación del Proyecto TCP/CUB\*5612 sobre Formulación de una nueva ley forestal.

Cuadro 13

## CUBA: EXTRACCIÓN DE MADERA

(Miles de metros cúbicos)

	1990	1993	1998
Madera aserrada	106.4	37.8	105.1
Madera para combustible (leña)	2 456.8	3 010.3	2 187.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de ONE.

El interés por la protección del patrimonio se ha reflejado en la emisión de varias resoluciones en el curso de la década destinadas a definir, aplicar y supervisar la política forestal del país. Entre éstas, cabe citar la Resolución No. 15 del MINAG que creó el Servicio Forestal. En este ordenamiento se separan las funciones de autoridad estatal de la actividad económica empresarial. La separación de funciones llevó a crear también, en el seno del MINAG, la Unidad Responsable por las Empresas Forestales Estatales y se mantuvo la Empresa de Flora y Fauna. Las empresas tienen una integración vertical, cuyas áreas de explotación comprenden terrenos de UBPC o de campesinos organizados en Cooperativas de Crédito y Servicios. Todas ellas deben mejorar su autonomía financiera y de gestión. La necesidad de adecuar la legislación llevó a la formulación de la Ley Forestal (Ley 85) publicada en la Gaceta Oficial el 31 de agosto de 1998.<sup>25</sup> De acuerdo con la ley, corresponde al MINAG dirigir y ejecutar la política en lo que se refiere a la protección, incremento y desarrollo sostenible de los recursos y las actividades de acopio, beneficio e industria forestal. Asimismo, asigna atribuciones al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente en materia de protección del medio ambiente en los ecosistemas forestales, y al Ministerio del Interior en los servicios de guardabosques, vigilancia y protección contra incendios.

La Ley introduce disposiciones innovadoras al combinar la explotación del recurso con la preservación del medio ambiente. Incluye, así, una clasificación de los bosques destinada a diferenciar su manejo (ordenación, forestación y reforestación, y aprovechamiento); criterios para la administración forestal (proyectos de ordenación, manejo, emisión de permisos para el uso de tierras forestales); mecanismos contractuales; la creación de un Fondo Nacional para el Desarrollo Forestal; incentivos a la actividad forestal con bonificaciones y beneficios fiscales, así como disposiciones penales y sanciones por violaciones a la ley.

### 7. Comercio exterior de productos agrícolas e insumos

En el período especial el comercio exterior de bienes en general, y el de productos vinculados con la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura, en particular, se redujo en forma significativa. Mientras que las exportaciones de estos últimos llegaron casi a 4 900 millones de dólares en 1990, entre 1993 y 1994 apenas rebasaron los 1 000 millones de dólares. El impacto de la caída de los ingresos de divisas a una quinta parte en tres años, repercutió en una menor demanda de todo tipo

<sup>25</sup> La Ley 85 deroga el Decreto Ley 136 del "Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre" de marzo de 1993, con excepción de las disposiciones que se refieren a la Fauna Silvestre.

de bienes, a punto tal que el valor de las importaciones pasó de 8 000 millones de dólares en 1989 a 2 000 millones de dólares en 1993 y 1994. Las compras de alimentos, aceites, pescados, productos forestales e insumos para el sector agropecuario se contrajeron a la mitad en igual período. Se estima que entre 1989 y 1993, las compras externas de cereales declinaron 26%, mientras que la importación de piensos disminuyó más del 90%. La demanda efectiva de fertilizantes, plaguicidas y maquinaria agrícola, por su parte, mermó a menos de la tercera parte. (Véase el cuadro 14.)

Cuadro 14

CUBA: COMERCIO EXTERIOR DE BIENES VINCULADOS A LA AGRICULTURA <sup>a/</sup>

(Millones de dólares)

	Exportaciones				Importaciones			
	1990	1993	1995	1997	1990	1993	1995	1997
Total de bienes	5 415	1 157	1 492	1 819	7 417	2 008	2 882	3 996
<u>Total vinculado a la agricultura</u>	<u>4 886</u>	<u>1 019</u>	<u>1 115</u>	<u>1 377</u>	<u>1 582</u>	<u>745</u>	<u>949</u>	<u>1 019</u>
1. Productos agropecuarios	4 784	950	992	1 294	1 029	591	694	789
Alimentos y animales vivos <sup>a/</sup>	4 542	799	778	917	787	457	582	673
Bebidas y tabaco	242	151	214	333	6.5	3.5	16	28
Materiales crudos	0.3	0.0	0.0	0.0	165	112	72	48
Aceites	0.0	0.0	0.0	0.0	70	19	24	39
2. Pescado y productos pesqueros	99	68	122	127	40	17	29	20
3. Productos forestales	0.0	0.0	0.0	0.0	46	2	6	8
4. Insumos	2.6	0.6	1.4	0.4	467	135	220	203

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de ONE y el anexo estadístico.

<sup>a/</sup> Incluye piensos para animales.

La estructura de las exportaciones e importaciones de bienes permitió que, con un nivel menor de actividad, el saldo comercial de las actividades vinculadas con la agricultura mantuviera signo positivo a lo largo del decenio, pero en montos marcadamente inferiores; es decir, apenas la décima parte del registrado a principios de los noventa. La restricción derivada de la escasez de divisas fue planteando con fuerza la necesidad de aumentar las fuentes para generarlas y de administrar sectorialmente su uso eficiente con el fin de lograr un balance entre las actividades productoras y demandantes de divisas. Asimismo, se planteó la necesidad ineludible de cambiar la composición geográfica de las ventas al exterior y de las fuentes foráneas de suministros de insumos y bienes de capital.

Cuadro 15

## CUBA: SALDO DEL COMERCIO DE BIENES VINCULADOS A LA AGRICULTURA

(Millones de dólares)

	1990	1993	1995	1997
Total de bienes	- 2 002	- 851.6	-1 391	- 2 177
<u>Total vinculado a la agricultura</u>	<u>3 304</u>	<u>273.4</u>	<u>166.4</u>	<u>357.9</u>
1. Productos agropecuarios	3 755.5	358.5	298.0	460.6
Alimentos y animales vivos	3 754.5	342.2	195.9	243.4
Bebidas y tabaco	235.6	147.3	198.1	304.8
Materiales crudos	- 164.6	-112.0	-71.8	-48.3
Aceites y grasas	-70.0	-18.9	-24.1	-39.3
2. Pescado y productos pesqueros	58.7	51.3	92.8	107.6
3. Productos forestales	-45.9	-2.0	-6.0	-7.5
4. Insumos agropecuarios	-464.5	-134.3	-218.4	-202.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la ONE, y anexo estadístico.

**8. Turismo y demanda de alimentos**

El sector turismo y las tiendas que operan con precios en divisas realizan sus compras e importaciones de alimentos en forma directa. A las empresas nacionales les interesa vender al turismo o a las tiendas de recuperación de divisas (TRD), lo que plantea un desafío de calidad y les brinda una forma de obtener divisas para sus propias operaciones (inversiones, insumos, sistemas de estimulación, etc.). De hecho, las TRD compiten con el sector turismo por el mismo tipo de productos, y tanto la proyección de la expansión del número de tiendas como de visitantes del extranjero, pone de manifiesto la necesidad de buscar soluciones al abastecimiento alimentario del resto del mercado interno. El esquema se completa con los financiamientos otorgados por FINATUR a productores agrícolas para la adquisición de los insumos requeridos en la producción que se destina al turismo y a las tiendas de recuperación de divisas.

Tanto el abasto de frutas como el de hortalizas enfrentan variadas dificultades, que si bien han recibido atención —en hortalizas, sobre todo— para cumplir con los estándares en materia de calidad e higiene, necesitan incorporar mejoras. En general, el turismo exige calidad. Si un producto nacional no cubre las expectativas es desplazado por otros importados. Así, los hoteles importan alimentos a través de agencias o entidades estatales especializadas que compiten entre sí. El sistema de compras de alimentos en el extranjero utiliza crédito externo directo de corto plazo, con altas tasas de interés, que se complementa con la capacidad de compra generada por las divisas que captan y con la actividad de financieras nacionales creadas a tal fin. De todas maneras, los productores nacionales están inmersos en un juego competitivo con el exterior que es propicio para hacer una sustitución eficiente de importaciones. La creciente demanda del sector y su pago en

dívidas representa un potencial importante de financiamiento para respaldar el crecimiento de las actividades agropecuarias y aumentar la oferta tanto para el consumo nacional como para el turismo y la exportación. De esa demanda se han beneficiado, entre otros, la producción de hortalizas, pescados y mariscos.

Hasta hace algunos años, con excepción de los cítricos, los mariscos y el azúcar, buena parte de las hortalizas, las carnes y las bebidas que consumían los turistas eran de origen foráneo. Desde 1991, con la actuación de FINATUR, y a través de diversas medidas, se ha procurado revertir la situación. Frutas Selectas, la empresa de distribución al sector turismo, ha dejado de ejercer el control absoluto sobre la distribución y muchas entidades productivas pueden establecer contratos directos de ventas con el sector.

Desde 1992 se comenzó a privilegiar las ventas de carne de vacuno y huevos de origen nacional para el consumo en hoteles y restaurantes. Ese sector consumió en 1995 un volumen cercano a 4 500 toneladas de pollo y 30 millones de huevo de origen cubano, cantidades que todavía fueron insuficientes para cubrir la demanda.

En Cuba sólo los cítricos registran oferta nacional a lo largo de todo el año. Todavía hay frutales y vegetales que deben importarse durante períodos prolongados. La escasez estacional se asocia a una oferta escasa, pero también refleja la falta de infraestructura (frío, almacenamiento), y distribución adecuada. Y si bien se está avanzando en la programación de contratos con los productores, la expansión de la oferta es insuficiente para hacer frente a los ritmos actuales de crecimiento del turismo y de la demanda doméstica. Entre los sectores identificados para dar mayor atención se cuentan los vinculados a la producción porcina (mataderos, procesadores, embutidos, cecinas), avícola y frutícola.

## **D. LA ACTIVIDAD AZUCARERA Y SUS DERIVADOS**

### **1. Rasgos generales y tendencias de la actividad en la década de los ochenta**

La caña de azúcar es el rubro de mayor importancia en la agricultura del país. Se le dio un fuerte impulso a raíz del convenio con los países miembros del CAME, y se llegó a abarcar 1.7 millones de hectáreas sembradas y a cosechar 1.4 millones en el ciclo agrícola 1989/1990, con una producción de 81.8 millones de toneladas. (Véase el cuadro 16.)

A la caña de azúcar se dedica alrededor del 50% de la tierra cultivada y un alto porcentaje de la maquinaria y de los insumos agrícolas. En 1990 se dispuso de 3 390 tractores para preparar las tierras y 34 600 para cultivo y transporte, es decir, un total de 37 990 unidades que representaban casi la mitad de las disponibles en el país (78 700.) Se utilizaron también más de 3 000 arados, casi 3 000 subsoladoras y alrededor de 8 000 cultivadoras; se contaba con alrededor de 4 000 cosechadoras y un número similar de alzadoras (o grúas portátiles) de caña y más de 35 000 remolques para el transporte del campo a los centros de proceso. Con esos recursos, Cuba era el país de América Latina con el mayor nivel de mecanización de la actividad cañera. Más aún, en torno a la caña y su industrialización, históricamente Cuba creó su más importante polo de desarrollo con ramificaciones significativas en el conjunto de la actividad económica. Buena

parte del transporte, la industria metalmeccánica, y muchas otras producciones o servicios, existían en función del complejo industrial cañero.

Cuadro 16

CUBA: SUPERFICIE COSECHADA, PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTO DE LA CAÑA DE AZÚCAR POR ZAFRA, 1981-1999

Zafras	Superficie cosechada (Miles de hectáreas)			Producción (Millones de toneladas)			Rendimiento por hectárea a/ (toneladas)		
	Total	Estatad	No estatal	Total	Estatad	No estatal	Total	Estatad	No estatal
1980/81	1 209.3	1 012.5	196.8	66.6	54.5	12.1	55.1	53.8	61.3
1981/82	1 327.3	1 115.4	211.9	73.1	60.2	12.9	55.1	53.9	61.0
1982/83	1 200.3	968.1	232.2	69.7	54.9	14.8	58.0	56.7	63.6
1983/84	1 349.5	1 102.8	246.7	77.4	63.2	14.2	57.4	57.3	57.6
1984/85	1 347.8	1 102.7	245.1	67.4	55.0	12.4	50.0	49.8	50.7
1985/86	1 328.6	1 094.5	234.1	68.5	56.2	12.3	51.6	51.3	52.7
1986/87	1 358.3	1 126.3	232.0	70.8	58.2	12.6	52.1	51.7	54.5
1987/88	1 297.3	1 061.6	235.7	73.7	59.3	14.4	56.8	55.9	61.3
1988/89	1 350.6	1 118.3	232.3	81.0	66.4	14.6	60.0	59.4	62.8
1989/90	1 420.3	1 192.0	228.3	81.8	67.0	14.8	57.6	56.2	64.8
1990/91	1 452.2	1 219.2	233.0	79.7	64.9	14.8	54.9	53.2	63.7
1991/92	1 451.7	1 230.6	221.1	66.3	54.4	11.9	45.6	44.2	53.7
1992/93	1 211.7	1 013.2	198.5	43.7	35.4	8.3	36.0	35.0	41.4
1993/94	1 248.9	63.8	1 185.1	43.2	2.2	41.0	34.6	34.1	34.6
1994/95	1 177.4	...	...	33.6	...	...	28.5	...	...
1995/96	1 244.5	97.1	1 147.4	41.3	2.7	38.6	33.2	28.3	33.6
1996/97	1 246.3	111.3	1 135.0	38.9	2.7	36.2	31.2	24.3	31.9
1997/98 b/	1 048.5	83.6	964.9	32.8	...	...	31.3	...	...
1998/99 b/	995.9	82.4	913.5	34.0	...	...	34.1	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de ONE.

a/ Calculado tomando las cifras de producción en toneladas y de superficie en hectáreas.

b/ Estimaciones preliminares de la CEPAL.

Los insumos agroquímicos —sobre todo importados— eran suficientes para atender los requerimientos de nutrientes de las plantaciones de caña, así como el combustible necesario para la maquinaria agrícola y del equipo de riego. Se estima que se utilizaban alrededor de 200 kg de nutrientes equivalentes a 400 kg de fertilizantes por hectárea

De especial importancia fueron los avances y aplicación de la ciencia y la tecnología en la actividad cañera; además de programas de estudios relacionados con agricultura e industrialización de la caña en las universidades y otros centros docentes, existen institutos de investigación dedicados al desarrollo de este rubro y su industrialización, como el Instituto

Cubano de la Industria Nacional del Azúcar (ICINAZ), CUBA-9 y el Instituto de Desarrollo de los Derivados de la Caña de Azúcar (ICIDCA).

Tanto las universidades y los centros docentes que preparan técnicos, como los institutos de investigación, ofrecen programas de capacitación y transferencia de tecnología que llegan prácticamente a todos los niveles de trabajadores, del sector primario, secundario o a los que prestan servicios de reparación y mantenimiento de maquinaria agrícola y del equipo de transporte. De ahí que prácticamente todos los trabajadores del campo, ya sean los que se dedican a la preparación de los suelos, a la definición del uso de agroquímicos, a las tareas mecanizadas de arado y gradeo, o los que desempeñan labores de siembra y cosecha, disponen de los conocimientos técnicos que aplican en la práctica. Esa disponibilidad de recursos técnicos, físicos, científicos y humanos permitió superar las dificultades derivadas de las características de los suelos y del clima, y alcanzar rendimientos de entre 50 y 60 toneladas por hectárea, cifra superior a las 40 toneladas obtenidas en la década de los cincuenta, aunque inferiores a las de otros países de América Latina. Los países de Centroamérica, por ejemplo, tienen rendimientos de 70 toneladas. (Véase el cuadro 17.)

Cuadro 17.

## CUBA: INDICADORES DE LA CAÑA DE AZÚCAR, 1989-1999

Conceptos	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 a/	1999 a/
Superficie cosechada (miles de hectáreas)	1 351	1 420	1 452	1 452	1 212	1 249	1 177	1 245	1 246	1 049	996
Producción física a base 96o (millones de toneladas)	81.0	81.8	79.7	66.3	43.7	43.2	33.6	41.3	38.9	32.8	34.0
Rendimientos (toneladas / hectárea)	60.0	57.6	54.9	45.7	36.1	34.6	28.5	33.2	31.2	31.3	34.1
Rendimientos comparativos de Centroamérica (toneladas / hectárea)	72.1	72.5	74.3	72.4	75.0	79.4	77.8	78.7	80.0	88.4	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de ONE y estimaciones propias.

a/ Estimaciones preliminares de la CEPAL.

Como se ha indicado, una proporción considerable de los suelos presenta dificultades para su explotación intensiva. Estos suelos requieren, por lo tanto, del uso de maquinaria pesada en las labores de preparación para las siembras y de un alto nivel de fertilización, sobre todo si se toma en cuenta el largo período de monocultivo de la caña. Por lo que se refiere a las lluvias, su período transcurre entre mayo y noviembre con precipitaciones que van de los 1 100 a los 1 500 mm anuales en todo el país, con variaciones anuales marcadas en cada una de las provincias. En comparación, en Centroamérica se reciben entre 1 200 y 2 000 mm de lluvia en las zonas

agrícolas más productivas. Fenómenos meteorológicos como tormentas tropicales, o períodos de sequías, son las principales causas de las fluctuaciones anuales que afectan los relativamente bajos rendimientos.

En la medida en que se fue ampliando el área cultivada, desde alrededor de 1.1 millones de hectáreas en la década de los cincuenta a 1.2 millones en los sesenta hasta superar 1.4 millones de hectáreas entre 1989 y 1991, se fueron ocupando tierras marginales. En estas últimas, la topografía es menos apta para el cultivo o su menor grado de fertilidad incide en los rendimientos, que, de todas formas, se mantuvieron por arriba de las 54 toneladas por hectárea gracias al alto nivel tecnológico y a las innovaciones derivadas de la investigación, como las variedades de caña sembrada. La utilización de suelos marginales así como otras acciones respondieron a directrices gubernamentales respaldadas en la alta rentabilidad de las ventas de azúcar a los países del CAME.

Las empresas eran unidades productivas que disponían, en promedio, de 13 000 hectáreas; formaban un complejo agroindustrial (CAI) que administraba tanto la producción agrícola como la industrial (con excepción de las áreas cañeras del sector no estatal), y los diferentes servicios a la producción como maquinaria agrícola, equipo de transporte, abastecimiento de insumos y los derivados. Cada una de estas divisiones tenía un director nombrado por autoridades ministeriales y formaba parte del Consejo de Administración del ingenio. Este consejo elaboraba planes anuales sobre los aspectos productivos del ingenio, los cuales eran analizados por el Consejo Provincial. El Consejo Nacional, presidido por el MINAZ, tomaba la decisión final y ejercía un fuerte control sobre las actividades administrativas de la fábrica. Este grado de centralización incidió en costos adicionales de control y supervisión.

## **2. La industria azucarera**

Las 156 centrales azucareras del país tienen una capacidad anual de proceso de caña superior a los 100 millones de toneladas y de producción de 10 millones de toneladas de azúcar. En 1988 la producción alcanzó 8.1 millones de toneladas de azúcar y 8.4 millones en 1990. La conversión caña/azúcar rebasa al 10%, índice que supera en eficiencia al de varios países latinoamericanos.

Los índices de conversión alcanzados fueron el efecto del proceso de modernización de las centrales azucareras, pese a que siguieron operando algunos ingenios antiguos y obsoletos. En la década de los ochenta se instalaron ocho nuevos ingenios que dispusieron de tecnologías más avanzadas y también se realizaron adaptaciones para mejorar la productividad en un número importante de los ya existentes.

Por lo que corresponde a los derivados, se prestó especial atención a las inversiones destinadas a generar electricidad. En la construcción de los nuevos ingenios se integraron calderas y turbinas con capacidad de 40 KWh por tonelada de caña molida y en otros ingenios se instalaron calderas y turbinas, con lo que se obtuvo un promedio nacional de 25 KWh por tonelada de caña molida. Del bagazo se derivó también la producción de pulpa y papel y 188 000 metros cúbicos de tableros aglomerados.



La producción de alcohol 100 grados GL alcanzó la cifra de 1.1 millones de hectolitros en 1990. En ese año se elaboró levadura forrajera (torula) para el consumo porcino y la exportación a la entonces República Democrática Alemana, a cambio de leche en polvo.

Es válido afirmar que entre 1989 y 1990 las centrales azucareras lograron un grado razonable de eficiencia, al operar a un 80% de su capacidad. El MINAZ proporcionó los requerimientos necesarios para cumplir los planes anuales de producción de los ingenios; al mismo tiempo, mantuvo una fuerte intervención casi en la totalidad de las actividades administrativas de las empresas, ya que supervisaba todas las operaciones, incluido el pago de planillas y los nombramientos del personal. Las decisiones administrativas de los ingenios eran limitadas, y tenían como marco sistemas contables que ponían énfasis en los balances materiales y menor atención a los resultados financieros.

Cuadro 18

## CUBA: INDICADORES FUNDAMENTALES DE LA INDUSTRIA AZUCARERA, 1991-1999

Concepto	Unidades a/	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 b/	1999 b/
Caña de azúcar molida total	MMt	72.0	66.4	43.7	43.2	33.6	41.3	38.9	32.8	34.0
Por día de zafra	Mt	482.3	443.5	313.2	262.7	321.5	367.1	353.7	277.9	319.2
Por día efectivo	Mt	682.8	682.4	632.8	539.5	557.2	592.7	545.7	475.3	463.1
Producción de azúcar crudo										
Físico	Mt	7 447.5	6 844.5	4 201.0	3 906.3	3 250.5	4 342.9	4 154.8	3 150.3	3 782.4
Base 96°	Mt	7 622.6	7 012.7	4 302.1	3 996.7	3 327.8	4 446.0	4 251.8	3 229.4	...
Pol en caña	%	12.4	12.3	11.8	11.2	11.8	12.2	12.4	11.3	12.6
Rendimiento industrial										
Físico	%	10.4	10.3	9.6	9.0	9.7	10.5	10.7	9.6	...
Base 96°	%	10.6	10.6	9.9	9.3	9.9	10.8	10.9	9.9	11.3
Grado de polarización	%	98.3	98.4	98.3	98.2	98.3	98.3	98.2	98.3	...
Días de zafra	Unidades	150	150	139	165	104	113	110	118	107
Días efectivos	Unidades	105	97	69	80	60	70	71	69	73
Tiempo perdido	%	28.4	33.7	48.9	51.5	41.1	38.2	35.0	41.5	31.8
Producción de mieles finales de crudo	Mt	2 642.1	2 231.5	1 459.6	1 505.4	1 117.4	1 236.9	1 202.1	996.5	1 073.7

Fuente: Sobre la base de cifras de ONE y estimaciones propias.

a/ Mt: miles de toneladas; MMt: millones de toneladas.

b/ Estimaciones preliminares de la CEPAL.

### 3. La caída de la actividad azucarera

A raíz de la suspensión de los convenios con el CAME, y la consiguiente pérdida del mercado preferencial de los países socialistas, se descendió drásticamente el valor de las exportaciones de azúcar. En efecto, las exportaciones a ese grupo de países (a precios que, como ya se indicó, alcanzaron los 690 dólares por tonelada) fueron del orden de 4 millones de toneladas al año, es decir el 56% de las ventas foráneas de azúcar en 1989. (Véase el cuadro 19.) Con volúmenes similares de envíos, los ingresos derivados de la venta a ese grupo de países pasaron de 2 760 millones de dólares a cerca de los 1 100 millones de dólares a los precios prevalecientes en los mercados internacionales en 1990, o a 800 millones a los precios de 1991. En este cambio brusco se encuentra una de las causas principales del deterioro de los términos del intercambio. Como resultado de la caída de los precios internacionales, el valor total de las exportaciones se desplomó de casi 4 343 millones de dólares en 1990 a 718 millones en 1995. Al año siguiente se empezaron a recuperar las ventas.

A diferencia de México y de los países centroamericanos, que colocan parte importante de su producción a precios preferenciales en el mercado interno y en los Estados Unidos, Cuba sólo utilizaba entre 9% y 13% de su producción para el consumo interno en el período 1989-1991, y un máximo de 22% en 1998. (Véase el cuadro 20.) Específicamente, en el caso de México, prácticamente el total de la producción se destina al mercado interno a precios que se sitúan por arriba de los 400 dólares la tonelada. En Centroamérica, el 46% de la producción en promedio se coloca en el mercado doméstico, donde los ingenios venden a un precio que fluctúa entre los 300 y los 400 dólares la tonelada. Además, estos países exportan al mercado de los Estados Unidos alrededor del 15% de su producción bajo el régimen de cuotas, a precios preferenciales. Concurren al mercado libre con menos del 40% de su producción.

Cuba, por su parte, vende en promedio el 85% de su producción en el mercado libre, en condiciones en las que prevalecen sustanciales subsidios a la producción y al comercio del azúcar de remolacha de los países europeos.

En los primeros años de la década de los noventa (1991-1994) los precios del mercado internacional se hallaban deprimidos. Por eso, al colocar Cuba su producción exportable en este mercado declinó extraordinariamente el valor de sus exportaciones y la capacidad de compra en el exterior. Esa capacidad resultó perjudicada, además, por el bloqueo económico de los Estados Unidos.

Cuadro 19

CUBA: EXPORTACIONES DE AZÚCAR POR PRINCIPALES DESTINOS, 1989-1998 a/

	1989		1995		1996		1997	
	Volumen b/	Estruc- tura %	Volumen b/	Estruc- tura %	Volumen b/	Estruc- tura %	Volumen b/	Estruc- tura %
Total	7 123 312	100.0	2 602 715	100.0	3 830 144	100.0	3 582 080	100.0
Argelia	190 314	2.7	111 314	4.3	130 458	3.4	14 580	0.4
Bulgaria	308 382	4.3	133 240	5.1	103 493	2.7	74 588	2.1
Canadá	179 758	2.5	143 674	5.5	141 446	3.7	118 809	3.3
China	889 173	12.5	683 176	26.2	432 417	11.3	383 942	10.7
Egipto	38 518	0.5	165 693	6.4	97 974	2.6	487 638	13.6
Japón	205 059	2.9	154 782	5.9	115 912	3.0	240 401	6.7
Rumania	266 368	3.7	95 930	3.7	200 207	5.2	69 214	1.9
URSS/Fede- ración Rusa	3 468 906	48.7	722 051	27.7	1 825 294	47.7	1 311 213	36.6
Otros países	1 576 834	22.1	392 855	15.1	782 943	20.4	881 695	24.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Organización Internacional del Azúcar (OIA).

a/ Las cifras reportadas pueden no coincidir con las de otros cuadros por redondeos y diferencias en las fuentes.

b/ Toneladas de azúcar cruda base 96°.

Cuadro 20

CUBA: BALANCE AZUCARERO, 1988-1999 a/

(Miles de toneladas)

	Producción	Exportaciones	Consumo interno	Existencias finales b/
1988	8 119.0	6 978.2	745.7	748.8
1989	7 579.0	7 123.3	882.2	322.2
1990	8 444.4	7 171.7	937.0	658.1
1991	7 233.4	6 767.5	955.6	168.5
1992	7 218.8	6 084.9	942.3	360.2
1993	4 245.7	3 662.0	795.7	148.2
1994	4 016.6	3 188.2	663.6	313.0
1995	3 258.5	2 602.7	580.8	388.0
1996	4 528.6	3 830.1	670.0	395.4
1997	4 318.2	3 582.1	733.2	398.3
1998	3 291.0	2 569.0	712.5	408.5
1999 c/	3 782.0	...	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Organización Internacional del Azúcar (OIA).

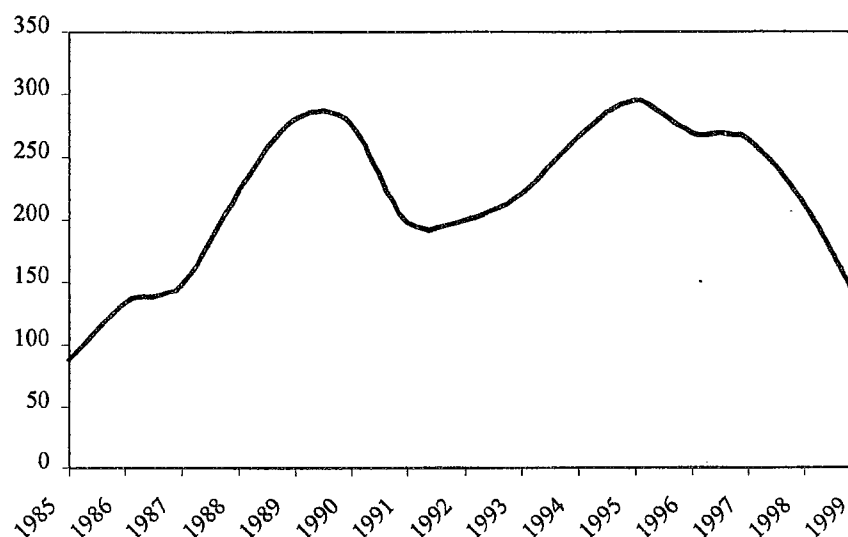
a/ Las cifras reportadas pueden no coincidir con las de otros cuadros por diferencias en las fuentes.

b/ Se calculan como la producción menos las exportaciones, menos el consumo interno, más las existencias del período anterior.

c/ Estimaciones preliminares de la CEPAL.

Gráfico 2

PRECIO ANUAL PROMEDIO DEL AZÚCAR CRUDA EN EL  
MERCADO MUNDIAL, 1985-1999\*  
(dólares por tonelada)



\* 1999: enero-mayo.

Fuente: Organización Internacional del Azúcar.

Como resultado, cayeron de forma espectacular las importaciones de insumos. Las compras de fertilizantes se contrajeron de 158 millones de dólares en 1989 a 43 millones de dólares en 1994. La disponibilidad de nutrientes, en términos NPK, se disminuyó de 291 000 toneladas en 1990 a 36 000 en 1994. Retrocedieron también las adquisiciones de plaguicidas, de 81 millones de dólares en 1989, a 45 millones de dólares en 1994; las de maquinaria agrícola pasaron de 228 millones de dólares a 21 millones de dólares en los mismos años, y mermó por igual la compra de combustible. La pronunciada caída de la disponibilidad de insumos agroquímicos se resintió en la producción.

El área cosechada era de 1.4 millones de hectáreas en promedio entre 1989 y 1991, y 1.2 millones en el ciclo 1994/95. Pero el mayor efecto se dejó sentir en los rendimientos, que cayeron de 60 toneladas por hectárea en 1988/89, a 29 toneladas en el ciclo agrícola 1994/1995. El menguado uso de fertilizantes tuvo efectos severos en los rendimientos de suelos con una fertilidad reducida por largos años de monocultivo. Afectó también la carencia de combustible para el riego y para realizar labores de preparación de suelos y el manejo de los cañaverales, al no atenderse con la intensidad requerida labores de siembra, cultivo, y control de plagas y maleza. Se vio afectada también la cosecha y el transporte. La producción de azúcar cayó a 3.3 millones de toneladas en 1995.

Cuadro 21

## INDICADORES TECNOLÓGICOS DE LA PRODUCCIÓN DE CAÑA DE AZÚCAR

(Índices, 1990=100)

	1993	1995	1997
Área cosechada	85.3	82.9	87.7
Área regada	74.6	81.9	58.0
Aplicación de nutrientes por hectárea	26.6	50.7	71.3 a/
Uso de combustible	66.1	70.3	74.3 a/

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Corresponde a cifras de 1996.

En lo referente a sus derivados, lógicamente bajó la producción de bagazo que se utiliza en la producción de energía y de tableros aglomerados, al igual que las mieles que sirven de materia prima a la industria de alcoholes y alimentos para el ganado, principalmente. La producción de miel, de 2.8 millones de toneladas en 1990, pasó a 1.1 millones en 1995, cifra similar a la de 1999. Ante la carencia de recursos, se dio prioridad a la producción de caña y de azúcar, relegándose la de los derivados. A partir de 1997 se les vuelve a privilegiar, cuando se dan condiciones favorables a la diversificación de la actividad cañera.

La situación de los mercados y otras demandas que acompañan a las reformas estructurales en las relaciones de producción, ha planteado la imposibilidad de mantener la superficie sembrada de caña por encima de aquella que permita producir alrededor de 70 millones de toneladas. Surge de inmediato la necesidad de aplicar medidas que procuren un grado razonable de diversificación agrícola en las cerca de 500 000 hectáreas de tierras que se liberarían y que podrían destinarse a la siembra de cultivos que acrecienten la oferta alimentaria, de materias primas para la industria nacional o que aprovechen mercados externos.

#### 4. Acciones realizadas y signos de recuperación

La actividad azucarera ha mostrado algunos síntomas de recuperación a partir del ciclo agrícola 1995/1996. El área cosechada se amplió de 1 177 400 de hectáreas en el ciclo 1994/1995 a 1 244 500 de hectáreas en el de 1995/1996. En ese período los rendimientos se recuperaron de 28.5 toneladas por hectárea a 33.2 toneladas, lo que permitió elevar la producción de 33.6 millones a 41.3 millones de toneladas. Estos resultados han obedecido al mayor abastecimiento de fertilizantes. Después de que sólo se dispusiera de 36 000 toneladas en 1994, en 1995 se utilizaron 147 000 toneladas y 207 000 toneladas en 1997.

Pero dichos síntomas se desvanecen en los dos años siguientes. La producción cae nuevamente en el ciclo 1996/1997 y en el 1997/1998, al igual que los rendimientos. Esta situación se origina en la carencia de recursos y en fenómenos climáticos adversos. Entre los primeros, considérese que en 1996 sólo se contó con el equivalente a 74% de los combustibles

empleados en 1990, de tal forma se alcanzó a regar el 16% del área sembrada. El huracán Lili, por su parte, afectó la zafra 1996/1997; después se abatió una sequía prolongada en el país, seguida de lluvias abundantes en el período de cosecha de la zafra 1997/1998.

El área cosechada se contrajo en el ciclo 1997/1998, pero se debe recordar que en los ciclos anteriores (1992/1993 a 1996/1997) se cosecharon 1.2 millones de hectáreas, incluidas en esta superficie las siembras realizadas durante el período de primavera (abril y mayo del ciclo agrícola anterior), y se obtuvo caña en la zafra que transcurre de noviembre a abril, con menos de un año de sembrada y de bajo rendimiento industrial.

Frente a esa situación, además de emprenderse las reformas estructurales ya analizadas, se adoptaron varias medidas. Se prestó especial atención al mantenimiento y reconversión de la maquinaria agrícola, destacando en este aspecto el aumento de la capacidad lograda en las cosechadoras de caña, que estuvo a cargo de técnicos cubanos que utilizaron motores importados. Se mejoró también la capacidad de los remolques que transportan caña, y así se ahorraron importantes cantidades de combustible. En otro orden de acciones, se utilizaron semillas de mayor rendimiento de azúcar y se amplió el uso de tecnologías economizantes de insumos agroquímicos, dándose preferencia al control biológico de plagas. En el mismo sentido, se dejaron de utilizar suelos marginales que demandaban mayor uso de agroquímicos y de maquinaria agrícola.

Ya en 1998 se dejó de cosechar la superficie de caña sembrada en la primavera (abril y mayo) de 1997. Se esperaban mejores resultados para el ciclo agrícola 1997/1998, pero fenómenos naturales como sequía y huracanes, lo impidieron. En 1998/1999 la producción agrícola superó a la del ciclo anterior —pasó de 32.8 a 34.0 millones de toneladas— y los rendimientos se incrementaron 9%. Los esfuerzos realizados para procurar avances tecnológicos, una mejor disponibilidad de insumos y mayor eficiencia administrativa de las cooperativas y las UBPC, permiten avizorar una reactivación de la actividad agrícola que se podrá ir consolidando hasta lograr los 70 millones de toneladas en el año 2004, conforme a lo programado por las autoridades gubernamentales.

## 5. Situación actual de la industria azucarera

Las centrales azucareras, localizadas en todo el país, tienen un mayor grado de concentración en Villa Clara, Matanzas y Cienfuegos. La reducción de la producción de caña impidió que se utilizara toda su capacidad. En la zafra iniciada en noviembre de 1998 y terminada en mayo de 1999, el gobierno decidió la suspensión de labores de 46 ingenios y dejó funcionando 110 con una hipotética capacidad de 7.5 millones de toneladas de azúcar. Se procesaron 34 millones de toneladas de caña que arrojaron 3.8 millones de toneladas de azúcar; ante la falta de materia prima, los ingenios trabajaron al 69% de su capacidad en promedio.<sup>26</sup>

Los rendimientos de azúcar en caña se incrementaron de manera significativa, de 9.25% en el ciclo 1993/1994, a 10.92% en el ciclo 1996-1997, hasta llegar a 11.3% en la zafra

---

<sup>26</sup> El uso de la capacidad difiere según se consideren todas las instalaciones, en operación o no, o solamente las que estén efectivamente funcionando. En el primer caso, el uso sería inferior.

1998/1999. La mejora de los niveles de eficiencia se corresponde con el cierre de centrales obsoletas, pero también con el esfuerzo de las cooperativas por producir caña con mayor contenido de sacarosa.

La productividad también mejoró en forma significativa entre 1994 y 1999. En el ciclo 1994/1995, las centrales azucareras disponían de 233 000 trabajadores que produjeron 3 250 000 toneladas, lo que representa 13.9 toneladas por persona ocupada. En 1996/1997, 192 000 trabajadores obtuvieron 4 154 800 toneladas, es decir, 21.6 toneladas por persona. Relación similar se logró durante el ciclo 1998/1999; con todo, estos niveles todavía son inferiores a los de 1988/1989.

Los progresos en los índices productivos entre 1994 y 1999 han sido acompañados de los cambios ocurridos en la estructura de dirección y administración de la actividad azucarera. La producción agrícola se descentralizó y dejó de ser administrada directamente por los ingenios; la administración de los ingenios asumió responsabilidades en actividades que anteriormente decidían las autoridades ministeriales; además, se avanzó en un programa de perfeccionamiento empresarial en 15 centrales azucareras en 1998, y en 23 adicionales en 1999. En virtud de ese proceso, en la actualidad la administración de los ingenios ha asumido facultades de dirección en 47 actividades que antes obedecían directrices de las autoridades ministeriales. Entre éstas se incluyen, además de las relaciones laborales, la autonomía en la contratación de abastecimientos que no superen los 50 000 pesos; seleccionan proveedores y mantienen relaciones contractuales con las cooperativas.

Asimismo, son importantes los avances técnicos en las centrales azucareras para mejorar la eficiencia y reducir los costos de producción. Cabe mencionar, en particular, la automatización y los mandos a distancia del proceso de basculación y molienda de la caña, así como la operación de turbos y calderas. También se han automatizado los procesos de alimentación de caña en los remolques; se han mejorado los sistemas de alimentación en los molinos mediante la eliminación de rastrillos de bagacillo; instalado coladores rotatorios para el jugo mezclado y se han utilizado bombas mejoradas; se han montado, asimismo, nuevas cuchillas picadoras para mejorar la preparación de la caña. Se estima que por efecto de estos adelantos y de los resultados del perfeccionamiento empresarial, los costos de producción de azúcar han disminuido 30%.

## **6. Los derivados de la caña de azúcar**

Con la crisis del período especial se frenó el desarrollo de la industrialización de los derivados con objeto de concentrar todos los recursos disponibles en la actividad azucarera, tanto agrícola como industrial.

A partir de 1997 se replantea la importancia y la conveniencia de asignar recursos a los derivados. Se parte de considerar que el dinamismo de la agroindustria no puede descansar exclusivamente en la producción de azúcar, dadas las limitaciones de suelos y las restricciones climáticas para expandirla más allá de los 7 millones de toneladas. En esto incide también la situación de los precios en el mercado internacional del azúcar; se impone así la necesidad de diversificar la producción de caña y la de derivados. Se plantea entonces un programa que atendería la generación de energía y la ampliación de la capacidad instalada de pulpa y papel,

alimento para ganado, la producción de alcoholes de alto rendimiento y la expansión de la industria farmacéutica. Se pretende también integrar la producción de tableros de bagazo con la industria de muebles. Se da especial importancia a la refinación de azúcar y la producción de azúcar orgánica.

En el caso de la energía, como se dijo, los ingenios están produciendo en promedio cerca de 27 KWh por tonelada de caña molida, y se esperan mejoras en el corto y mediano plazo al aumentar el rendimiento a 40 KWh por tonelada mediante la ampliación o modernización de los sistemas de turbinas y de calderas. A más largo plazo se planea establecer ciclos combinados de la utilización y gasificación del bagazo, técnica en la que podrían alcanzarse los 200 kilovatios hora por tonelada de caña.

Otro aspecto relacionado con la reconversión se refiere a la especialización de las centrales azucareras. Algunas podrán procesar caña con bajo contenido de azúcar y utilizar las mieles como materia prima de varias industrias, con prioridad en la alimentación animal. Todo este proceso requiere de inversiones en las que pueden participar empresas del exterior, con aportes tanto de capital como de tecnología.

## **7. El funcionamiento de las entidades agrícolas**

Como ya se indicó, a partir de 1993 las reformas estructurales en el sector agrícola repercutieron en un descenso del número de las empresas cañeras del Estado y en la entrega del usufructo de las tierras a las UBPC, mientras que las CPA mantenían su presencia en la producción de caña.

La superficie cosechada de caña en los dos tipos de unidades pasó de 233 000 hectáreas en 1991, a cerca de un millón en 1999 (913 000 hectáreas). En contrapartida, la participación de las empresas estatales retrocedió de 1.2 millones de hectáreas en 1991, a 82 400 en el ciclo 1998/1999.

Cada complejo agroindustrial o CAI azucarero está formado por la planta procesadora y varias UPBC y CPA que la abastecen de caña. Las relaciones entre el ingenio y las cooperativas son muy estrechas y atraviesan un proceso de descentralización. Las UPBC y las CPA están obligadas a producir caña y venderla a los ingenios a precios establecidos previamente. En las UBPC sólo una parte de las tierras puede dedicarse a la producción destinada al autoconsumo de los socios y al abastecimiento de los comedores y del personal. La administración del ingenio participa en los planes anuales de producción de las UPBC y de las CPA, y supervisa sus actividades; responde, además, por los créditos que se reciben del sistema bancario nacional para la producción y proporciona servicios diversos como los de construcción de viviendas y de reparación de maquinaria.

Las cooperativas son administradas por un consejo, por lo regular de cinco miembros, que en consulta con la dirección del ingenio determina los planes anuales de producción y los requerimientos de insumos y de combustible para la maquinaria agrícola que normalmente pertenece a la unidad. Las reparaciones mayores están a cargo del ingenio, que cobra por el servicio. Estas relaciones se rigen por un convenio entre cada cooperativa/unidad y el ingenio.



La carencia de recursos físicos ha limitado el proceso de descentralización, ya que los ingenios están imposibilitados de cumplir con los requerimientos de todas las cooperativas en el abastecimiento de insumos y servicios de reparación de maquinaria y equipo. Pese a ello, y también en alguna medida por el arraigo de sistemas administrativos anteriores, las unidades ganan en autonomía y eficiencia en la producción y la gestión administrativa.

Se estima que en el ciclo 1998/1999, alrededor del 46% de las UBPC y el 89% de las CPA lograron utilidades de operación con menores costos de producción, gracias a que se contrajo la plantilla de trabajadores —en las áreas de control y supervisión en particular—, se ganó eficiencia por el empleo de variedades de semillas de mayor rendimiento y se adecuaron las variedades a distintas calidades de suelos. También ha influido la acertada decisión de no sembrar en suelos marginales y utilizarlos en cultivos de autoconsumo. Asimismo, incidió en este desempeño un mejor precio (que subió 50%, pasando de 16.30 a 24.90 pesos por 100 arrobas) y el cambio en el sistema de incentivos. Algunas centrales otorgaron un sobrepeso por la calidad de la caña. Además, se autorizó a las cooperativas y unidades a utilizar parte de sus tierras y recursos (tractores, por ejemplo) en la producción para el autoconsumo de sus unidades, del personal del ingenio y de los poblados donde habitan los trabajadores.

Esta práctica permite a los cooperativistas disponer de alimentos y conseguir ingresos adicionales, ya que las ventas a las empresas y al poblado se realizan con algún margen de utilidad, si bien las UBPC cañeras no tienen acceso al mercado agropecuario libre. Las cooperativas que no obtienen utilidades reciben un subsidio del gobierno, que estará vigente hasta el año 2004, en que quedará eliminado.

## **8. Reformas institucionales**

A las reformas iniciadas en 1993 y a la creación de las UBPC, se sumaron nuevas medidas en 1997. Como primer punto se planteó la renovación de las estructuras de dirección de la actividad cañera y se restringieron funciones del MINAZ. El efecto inmediato fue que el personal pasara de 1 100 a 355 personas en el nivel central, y de 130 a 90 entre los delegados provinciales.

En 1998 se proyectó el desarrollo de la industria azucarera al año 2010 basándose en objetivos estratégicos. En este contexto, se espera recuperar y consolidar la industria azucarera con una producción de 5.5 millones de toneladas en 2002. Han de lograrse mejoras en la gestión de dirección y administración de las cooperativas y avances tecnológicos generalizados. En la industria se prevé la consolidación de resultados técnicos con automatización y reducción del tiempo de retención de inventarios.

Se pondrán en práctica o acelerarán los programas de redimensionamiento y perfeccionamiento empresarial. Dejarán de operar los ingenios que no aseguren un nivel adecuado de eficiencia, de tal forma que en el año 2002 estarían operando entre 90 y 100 ingenios. Se destinarían 30 centrales exclusivamente a la producción de derivados.

El programa contempla el reordenamiento del sistema de apoyo a la producción azucarera; con ese propósito se crearán siete grupos empresariales a partir de 1999, como sigue: electromecánica; talleres de maquinaria; construcciones; transporte automotor; transporte

ferroviario; aprovisionamiento de materiales (aseguramiento), que incluye importadoras, puertos, transporte y comercialización; y alimentos, en particular, arroz, vacuno, cerdos, avícolas y ovinos.

Al esquema anterior se añade una empresa operadora de azúcar (Unión de Empresas Operadoras de Azúcar y Derivados, UEOD), que es dueña de puertos especializados se encarga de las exportaciones de azúcar y está subordinada al MINAZ. Al tiempo, se mantienen las tres instituciones dedicadas a la investigación de caña, de azúcar y de derivados. Además, como ya se apuntó, se buscará afianzar el programa de perfeccionamiento empresarial, se continuará la diversificación de la actividad azucarera y se aplicarán progresivamente normas internacionales de calidad.

No obstante, restan algunas cuestiones pendientes que con el avance de las reformas mencionadas habrán de cobrar importancia. Una se refiere a la necesidad de profundizar los análisis financieros, de costos y rentabilidades comparativas de las distintas opciones abiertas al complejo agrícola-industrial del azúcar. La segunda plantea disyuntivas entre la diversificación de las actividades agrícolas *versus* la profundización de la producción cañera. Tercera, entre las rentabilidades comparativas de la intensificación de industrializar subproductos, o seguir con el actual patrón de producción. Cuarta, se referiría a la posibilidad de ampliar las instalaciones de refinación a fin de aprovechar los diferenciales internacionales de precios con respecto al azúcar cruda. En quinto lugar, estaría la cuestión de definir los beneficios y costos de alterar deliberadamente la especialización cubana en el comercio exterior.

Como se desprende de los casos citados en el párrafo anterior, habrá que mejorar los sistemas contables e informáticos de Cuba y al propio tiempo, abundar en los análisis de mercados (interno y foráneos), así como en relaciones complejas de costos y precios a fin de estar en capacidad de diseñar estrategias que escapen a los apremios de corto plazo del período especial.

## E. CONSIDERACIONES FINALES

Con anterioridad a 1989 tuvo lugar un intenso proceso de modernización de la agricultura y de transformación de las condiciones de vida de la población rural. Reivindicaciones sociales y libertarias de larga data se hicieron efectivas en el período revolucionario; hubo inversión considerable en capital físico, enriquecimiento sustancial de capital humano, así como investigación básica acumulada. Sin negar las virtudes de un modelo diseñado en circunstancias históricas externas ya desaparecidas, como tampoco las posibles fallas asociadas a la concentración excesiva de decisiones o explotaciones, rigidez productiva y administrativa, las bases de sustentación de ese modelo quedaron truncas al ocurrir la crisis económica a fines de la década de los ochenta. La drástica reducción del intercambio comercial afectó negativamente a la producción agropecuaria de la isla que registró una caída vertiginosa.

La coyuntura, que se fue extendiendo a lo largo del llamado período especial, generó los apremios para que el gobierno introdujera cambios con la finalidad de recuperar los niveles de

producción. Las primeras acciones de tipo correctivo fueron complementadas rápidamente por reformas estructurales a las que se siguen incorporando nuevas medidas.

Las reformas se han enfocado a superar ineficiencias y a modificar el modelo basado en enormes complejos agroindustriales estatales, administrados centralmente, con grandes extensiones de monocultivo, paquetes tecnológicos de alto contenido de agroquímicos importados y fuerte mecanización, ganadería especializada y dependiente de alimentos concentrados provenientes del exterior, garantía de insumos a cambio de exportaciones a precios preferenciales, presupuestos blandos de inversión y acopio, y bienestar asegurado para los trabajadores.

Las transformaciones institucionales en la agricultura cubana tuvieron variadas manifestaciones. La oferta y el autoabastecimiento de alimentos (de origen agrícola y pecuario) recibieron alta prioridad; la mayor parte de las granjas estatales fueron fraccionadas y transferidas a los trabajadores organizados en cooperativas; se replicaron experiencias colectivas de trabajo no estatales que habían demostrado ser exitosas; creció de manera significativa el sector de productores parceleros; se expandió la aplicación de insumos biológicos; se organizaron mercados libres para comercializar excedentes de la oferta comprometida con los programas oficiales de abasto; se abrieron canales directos de exportación e indirectos a través de la venta al sector turismo; se revisaron los precios de algunos productos; aumentaron los salarios y se ampliaron los esquemas de estimulación de los trabajadores en el campo para premiar la productividad.

No obstante las respuestas positivas y que las reformas sean prometedoras, los logros productivos son todavía insuficientes. El sector azucarero se recupera lentamente; la producción de cárnicos y lácteos enfrenta dificultades; los rendimientos unitarios casi en todos los cultivos siguen rezagados. Además existe el riesgo de abrir brechas socioeconómicas que se quisiera minimizar. Es por ello necesario dar nuevos pasos en la reformulación de la estrategia de desarrollo agrícola, en función no sólo de la evaluación del potencial de los recursos naturales y de su aprovechamiento, del estado en que se encuentran el capital instalado y la infraestructura, sino también de los grandes desafíos del futuro en términos organizativos, tecnológicos, de competencia y de carácter social. Sólo así será posible acrecentar sostenidamente la oferta para hacer frente a los mercados potenciales internos y externos, así como mantener la distribución equitativa de los resultados.

La escasez de recursos sobre todo en divisas comparados con los requerimientos de inversión, insumos y reposición de equipos, exige que su asignación se dé acorde con las prioridades nacionales. Por ello la planeación sigue siendo clave como instrumento de acción en tiempos de aguda escasez de divisas. Con todo, la transición ha incorporado elementos de mercado y ha fortalecido esquemas colectivos de organización en la producción y en la satisfacción de las necesidades básicas. Para que su combinación resulte positiva, es pertinente contemplar reformas complementarias que incluyan una mayor participación de los actores económicos en la toma de decisiones y en sus resultados; modificaciones a los patrones tecnológicos; mejor articulación de las distintas fases de la cadena productiva que acreciente los valores agregados en todas las etapas del proceso, sin olvidar a los productores de la fase primaria; así como sistemas de precios que consideren los cambios en los costos y estimulen la producción.

Las nuevas unidades de producción enfrentan todavía problemas de diversa índole; algunas no han logrado resolver las dificultades asociadas a sus nuevas funciones en los aspectos organizativos y de capacitación de cuerpos directivos que afectan su eficiencia, además de las

dificultades de acceso a los insumos y a los servicios. Se avanza en un proceso de cambio todavía no finiquitado que supone alterar a fondo formas de trabajo y lograr la efectiva descentralización de funciones y decisiones. Para su consolidación, las nuevas unidades necesitan desarrollar lazos más sólidos entre sus socios, quienes no han logrado asimilar del todo su calidad de propietarios y responsables de un negocio en marcha.

Cabe destacar que a las nuevas unidades productivas, al igual que a las cooperativas tradicionales, se les reconoce la capacidad de definir las formas de organización del trabajo y de elevar la productividad a través, entre otros, de la asignación de estímulos materiales. Disponen de márgenes de acción para introducir una cierta diversificación y aumentar la oferta de alimentos. Una mayor autonomía en el manejo de sus recursos, en la planeación de la producción, en la selección de cultivos acordes con la calidad de los suelos (y los niveles de precios), en la adquisición de insumos y servicios, se reflejaría en mejores resultados en las explotaciones. Por supuesto, un menor tutelaje de las empresas estatales introduciría un factor de riesgo —a veces difícil de asumir en circunstancias todavía críticas— que requiere de un gran esfuerzo de formación de recursos humanos que agregue, a la capacidad técnica y de innovación existente entre los trabajadores, habilidades de gestión bien adaptadas a las nuevas circunstancias.

Visto en conjunto, habría que tomar en cuenta que el estrangulamiento externo ha llevado a dar prelación a la obtención de divisas. Siendo ese objetivo un paso necesario en la reactivación económica, se corre el riesgo de promover una estructura productiva distorsionada, en la que los productores reciban ingresos y estímulos económicos diferenciados y, a la larga, se desestime la producción de consumo interno. A la postre se revertirían los efectos positivos inmediatos al desarticular el esquema productivo, mantener —y posiblemente acrecentar— la dependencia externa y afectar los ingresos de los trabajadores del campo. Por ello, y sin perder de vista la racionalidad económica inmediata, ha de velarse por resguardar hasta donde sea posible el equilibrio productivo de más largo término. En todo caso, en el futuro habrá que examinar más a fondo las ventajas de las distintas opciones de desarrollo agrícola, no sólo desde un ángulo cuantitativo, sino en términos de rentabilidades comparativas y de sostenibilidad de largo plazo.

Se debe insistir en que las restricciones de divisas para la importación de insumos es un acicate para mantenerse en la adaptación de los patrones tecnológicos, y en el uso de controles biológicos de enfermedades y plagas. En algunos casos, la fragmentación de las granjas estatales ha permitido sustituir el monocultivo en grandes extensiones con ganancias de productividad y reducción de subsidios; en otros, se ha mantenido por la forma en que se articulan las nuevas unidades productivas. Ahí en donde se identifican usos homogéneos en suelos de calidad heterogénea, es oportuno implantar una mayor diversificación y rotación de cultivos; además, es difícil sostener el alto grado de mecanización que requiere el monocultivo extensivo. Reducir la dependencia externa de agroquímicos supone extender la aplicación de criterios estrictos en el uso y aprovechamiento de insumos en las unidades productivas, y fortalecer la capacidad de investigación y producción de insumos sustitutos. De igual forma, pese a lo que podría calificarse de retroceso en los logros genéticos alcanzados en Cuba, la sostenibilidad de la producción de carnes, leche y huevo asociados a las razas mejoradas dominantes, necesita de adaptaciones que lleven a aprovechar más los insumos y subproductos disponibles localmente para alimento animal.

De los rubros principales de producción, la caña es la que mejor se articula verticalmente. Por eso, la reactivación de la industria azucarera se impone por los impactos positivos que produce

en el resto de la economía; la fase agrícola merece mayor atención para hacerla más eficiente en rendimientos y en productividad; por ello, habrá que impedir el uso ineficiente de suelos debido, tanto a su subutilización, como a la explotación inadecuada de tierras aptas para otros fines productivos. La industria, por su parte, pese a los logros tecnológicos, requiere conseguir mayores niveles de eficiencia, sobre todo en la refinación de azúcar. Siendo prioritaria la actividad, habrá que evitar el desplazamiento de otras opciones de inversión complementarias.

También se ha avanzado en la articulación entre producción de cítricos y su transformación en concentrados, jugos e incluso subproductos deshidratados que se emplean para alimentación animal. En otras ramas se pueden mejorar las articulaciones y la rentabilidad de las fases productivas más frágiles, en general de la etapa primaria. Ese es el caso de productos subsidiados de consumo básico, como la leche. Las empresas y unidades productoras de alimentos básicos requieren combinar actividades rentables con aquéllas de interés social, a fin de poder financiarlas y compensar sus pérdidas. Su oferta y la de autoabastecimiento que se ha impulsado, seguirá siendo eje clave en las nuevas circunstancias de la economía. En el largo plazo, con un sistema de subsidios diferente y acorde con los niveles de ingreso, podrían crearse las bases de una producción sostenible de artículos de consumo.

Con relación a los precios, se ha hecho mención de la complejidad de las distorsiones que resultan del manejo de múltiples mercados y de dos tipos de cambio. La manera en que el Estado ha asumido la responsabilidad de garantizar un abasto mínimo de alimentos y de divisas ha generado la coexistencia de precios distintos. En una primera etapa, la diferenciación alentó el crecimiento de la oferta; sin embargo, a futuro habrá que dar mayor atención a la gestación de factores negativos que, en vez de favorecer, entorpezcan la producción y den pie a actividades ineficientes.

No está de más recordar las conclusiones de un trabajo preparado por el INIE en 1996 <sup>27</sup> que apuntaban los grandes cambios y desafíos de la segunda mitad del decenio. Sin duda, hay mucha mayor flexibilidad con respecto a las prácticas tradicionales, pero también aparecen nuevas necesidades de cambio: "Con la creación de las UBPC comienza el redimensionamiento de las grandes empresas agrícolas, con vistas a ir eliminando la característica de gigantismo que durante años imperó en este sector. La transformación de las relaciones de producción en el sector agropecuario introduce un sesgo de profunda repercusión en las prácticas de dirección hasta ahora vigentes. Al mismo tiempo, la reconversión tecnológica impuesta por la aguda recesión económica, cuyo rasgo más relevante en la agricultura ha sido el tránsito brusco de técnicas intensivas apoyadas en una alta densidad material y un alto componente importado, a técnicas de bajo consumo material y mano de obra intensiva, constituyen un aspecto de gran complejidad aún no resuelto en la esfera agropecuaria estatal, creándose un escenario de difícil manejo en medio del surgimiento de un nuevo marco organizacional de la propiedad agraria".

---

<sup>27</sup> Bu Wong *et al.* (1996).

## II. LAS REFORMAS Y EL DESEMPEÑO DEL SECTOR MANUFACTURERO

### A. INTRODUCCIÓN. LA INDUSTRIA CUBANA: EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN A FINES DE LOS OCHENTA <sup>1</sup>

A fines de los años cincuenta la industrialización de Cuba mostraba características incipientes, como reflejo de la especialización del país en la elaboración de productos primarios, su vocación turística y lo reducido del mercado interno. A inicios de los sesenta, la ruptura de los nexos económicos con los Estados Unidos y la subsiguiente vinculación con los países del CAME alentó o forzó un proceso de desarrollo y diversificación de industrias en la década siguiente, aunque éste siguió muy ligado al complejo azucarero por razones evidentes de comercio exterior.

En los años sesenta se intentó impulsar la industrialización del país, pero fue a partir de los setenta que se implantó una política activa, cuyo propósito fue convertir al sector manufacturero en el motor del crecimiento del país. La cuantía de los recursos destinados a la inversión industrial, principalmente en el decenio de 1980, impulsó la producción manufacturera a razón de 5% anual, hasta lograr una participación cercana al 25% del producto interno bruto a fines de ese decenio.

El avance en la sustitución de importaciones fue moderado, salvo en actividades que se desarrollaron en torno a la industria del azúcar, con lo que se logró producir internamente 60% de los requerimientos de un ingenio. En la segunda mitad de los años ochenta, las importaciones totales del país (bienes y servicios) representaban alrededor del 40% del producto y en 1989, del total de compras de bienes provenientes del exterior, 67% correspondió a insumos intermedios, en su mayoría destinados al sector industrial.

El acercamiento de Cuba al CAME motivó la elección de una senda industrial distinta a la de la mayoría de los países latinoamericanos. Ciertamente hubo crecimiento hacia adentro, pero éste no se originó en la protección deliberada del mercado interno, sobre todo de consumo final, sino en la insuficiencia y lo costoso de los abastos provenientes de la zona comercial socialista (materiales de construcción), de entorpecimientos propios de la economía cubana (energía eléctrica) o de las necesidades de la especialización exportadora (azúcar y níquel).

El rompimiento de los lazos con los Estados Unidos planteó, desde los años sesenta, imperativos de acomodo en la producción que debieron hacer a un lado muchas de las consideraciones de eficiencia propias de economías de mercado, con posibilidad de abastecerse internacionalmente sin restricciones particulares. La falta de correspondencia entre el acervo anterior de bienes de capital y fuentes nuevas de suministros, la multiplicación de equipos con diferentes tecnologías o de los inventarios de repuestos, fueron algunos de los problemas en la rearticulación de los nexos productivos externos.

---

<sup>1</sup> En general, en la presente sección se usan indistintamente los términos industria y manufactura, salvo que se indique lo contrario. No se incluye a la industria azucarera, que se trata con amplitud en el capítulo I de esta Tercera Parte.

Así, debieron utilizarse equipos desarrollados en los países del CAME que, aparte de registrar con frecuencia rezagos tecnológicos respecto de las mejores prácticas de Occidente, estaban diseñados para atender condiciones diferentes —a veces diametralmente opuestas— de las que prevalecían en Cuba. El tamaño sobredimensionado y la especialización de las plantas, resultado en buena medida de la división de tareas impuesta por los planes quinquenales de intercambio, el consumo excesivo de energéticos —abundantes en la antigua Unión Soviética— o la dependencia de insumos, repuestos o bienes de capital, tendieron, además, a acentuar rezagos e ineficiencias estructurales. De este modo, el patrón de industrialización a partir de la década de los sesenta se caracterizó por una limitada diversificación productiva y una estructura exportadora especializada en productos tradicionales que generó magros excedentes exportables de otros bienes.

Dos hechos interrelacionados alteraron, además, el cálculo económico de la asignación de inversiones. Primero, el uso de precios administrados en el grueso de las transacciones comerciales con los miembros del CAME, práctica que solía implicar subsidios cruzados de distinta naturaleza. Luego, la adquisición de equipos tenía que conformarse a las disponibilidades de los países proveedores, que no siempre se adaptaban bien a las condiciones peculiares de Cuba. A lo anterior se sumó la amplia flexibilidad en el financiamiento de los déficit comerciales con las economías socialistas,<sup>2</sup> que en un sentido favoreció la formación de capital y el desarrollo manufacturero de Cuba, pero, en otro, vino a relajar la disciplina en la selección de las tecnologías y los proyectos de inversión, en particular a la luz de las circunstancias presentes, en las cuales han de rearticularse las vinculaciones con Occidente.

Entre mediados de los años setenta y fines de los ochenta, la inversión en la industria manufacturera (excluyendo la industria azucarera) fluctuó alrededor de 20% con respecto a la inversión total. Buena parte de la formación de capital se orientó a los dos sectores de mayor prioridad en los mercados nacional y externo. Así, entre 1960 y 1990 los complejos azucarero y energético (véanse las secciones correspondientes en este mismo libro) absorbieron no menos del 8% de la inversión total en la economía. A nivel sectorial se buscó promover: a) la integración agroindustrial, que generó efectos multiplicadores hacia otros sectores asociados a la agricultura, como la industria de fertilizantes, plaguicidas, piensos, envases, maquinaria; b) la industria de derivados de la caña, que incluía aplicaciones energéticas y otras muy variadas; c) la industria siderúrgica y las manufacturas metalmeccánicas, principalmente orientadas a satisfacer las necesidades del equipamiento del complejo azucarero y agropecuario; d) la industria de materiales de construcción, vinculada al objetivo de abastecer las necesidades de vivienda y el desarrollo de la infraestructura física del país, y e) el complejo farmacéutico-biotecnológico, que a la postre se constituyó como un sector competitivo a partir de innovación y desarrollo tecnológicos de carácter endógeno.<sup>3</sup>

En resumen, algunas de las características estructurales de la industria a fines de los años ochenta podrían sintetizarse como sigue:

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, en el quinquenio 1981-1985 se acordó un programa de créditos por 4 000 millones de rublos con los países socialistas, en condiciones favorables para Cuba.

<sup>3</sup> Para una descripción amplia de los avances de la industrialización de Cuba, véase Figueras, 1994a y 1994b.

a) Alta dependencia del exterior, tanto en la importación de materias primas y componentes para productos con demanda final en el mercado interno, como en los insumos vinculados con las exportaciones.

b) Parque de maquinaria y equipos que reflejaba obsolescencia tecnológica, sobre capitalización, sobredimensionamiento de plantas, dificultades de reemplazo y otros problemas que obstaculizaban su utilización normal.

c) Estructura industrial con una baja articulación interna, dominada por empresas grandes, sob reintegradas verticalmente, que casi no dejaba espacio a la concurrencia de pequeñas unidades.<sup>4</sup>

d) Reducida eficiencia y flexibilidad de las plantas, por razones tecnológicas, sobredimensionamiento de equipos, falta de insumos, entre otras.

e) Escaso desarrollo de servicios industriales complementarios, que normalmente eran ejercidos por las propias plantas, lo que ocasionaba ineficiencias.

f) Distorsiones en la composición de los cuerpos de personal, con abundante mano de obra profesional o con calificaciones técnicas, pero escasa en materia de comercialización, finanzas, administración o gestión empresarial.

g) Prioridades diferenciales en la asignación de divisas o de insumos estratégicos frente al estrangulamiento externo provocado por el desmoronamiento de las relaciones económicas con los miembros del CAME.

h) Especialización productiva impuesta por las relaciones con el CAME, no siempre favorable para Cuba.

La industria cubana inició la década de los noventa en condiciones extraordinariamente difíciles. Los problemas en la esfera macroeconómica repercutieron significativamente en la manufactura, y las deficiencias estructurales y de funcionamiento de la industria se hicieron ampliamente evidentes en el período 1989-1993. La producción manufacturera (excluyendo a la industria azucarera) se contrajo 68% en términos reales, la formación de capital fijo se redujo a 32% con respecto a la de 1989 y la utilización de la capacidad instalada no rebasaba el 30%.<sup>5</sup> El PIB manufacturero se contrajo 37% en ese mismo período, mucho menos que la producción, lo que probablemente se debió al desplome de las importaciones de bienes intermedios que se incorporan en la producción.

En 1994 se inicia una recuperación, asociada a medidas de emergencia tomadas desde 1993, y luego empiezan a surtir efecto medidas más estructurales que pretenden llevar al país a retomar la

---

<sup>4</sup> Es decir, mientras las economías de otros países se acercaban a una estructura productiva con una participación creciente de pequeñas empresas, en Cuba sucedía lo contrario.

<sup>5</sup> La caída de la producción en el conjunto de la industria (minas y canteras, azúcar, manufacturas, electricidad, gas y agua) fue menor (61%), debido al desempeño menos desfavorable del sector azucarero, cuyo peso en el total industrial era de 14% en 1989 y de 17% en 1993.



senda de crecimiento sostenido. Acciones como el redimensionamiento empresarial, la liberalización de la inversión extranjera, la descentralización de ciertos procesos de decisión y el sistema de perfeccionamiento empresarial, se espera que redunden en una recuperación del proceso de acumulación, que conduzca a mayores tasas de crecimiento de la producción. Con todo, en 1999 la producción manufacturera aún no recobraba los niveles de producción real alcanzados a fines de los ochenta.

El resto de este capítulo se organiza como sigue. Primero se analiza la vinculación entre, por una parte, las prioridades establecidas por el ajuste y las reformas macroeconómicas e institucionales y, por la otra, los principales programas y transformaciones emprendidos en la manufactura en la década de los noventa. En el apartado C se reseña la evolución del sector manufacturero en su conjunto durante el período especial, partiendo del reconocimiento de la existencia de una estructura productiva que paulatinamente se va modificando mediante acciones variadas a nivel meso y microeconómico. También se evalúan los efectos de estas tendencias sobre la productividad y la competitividad internacional de la manufactura cubana.

Posteriormente, en el apartado D, se lleva a cabo un análisis de la evolución de la industria por ramas de actividad. La organización de los temas se basa en la estructura institucional actual de Cuba. Es decir, se considera la agrupación de las diversas actividades productivas en ministerios sectoriales, a saber, Ministerio de la Industria Alimentaria (MINAL), Industria Ligera (MINIL), Industria Básica (MINBAS), con particular énfasis en el níquel, Industria Sideromecánica y Electrónica (SIME), Industria de Materiales de Construcción (MICONS) e Industria Médico Farmacéutica (Ministerio de Salud Pública y Polo Científico). También se incluye un breve apartado sobre el papel actual y potencial de la pequeña empresa.

En el apartado E se formulan algunas reflexiones sobre las perspectivas del sector manufacturero y los retos que enfrenta la política industrial en Cuba. Se destacan los condicionantes macroeconómicos vigentes, la necesidad de perfeccionar la reestructuración de la industria, el papel del comercio exterior y la sustitución selectiva de importaciones y, por último, las posibilidades de desarrollo de la industria mediana y pequeña y su articulación con empresas grandes. Al final se presenta un resumen y las principales conclusiones.

## **B. LAS REFORMAS MACROECONÓMICAS Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL**

Las transformaciones de la industria manufacturera de Cuba deben analizarse a la luz de los ajustes emprendidos desde principios de los años noventa, cuyo objetivo inmediato era restablecer los equilibrios macroeconómicos, pero también comprenden reformas más profundas que, en conjunto, afectan el comportamiento del sector industrial como, por ejemplo, la apertura a la inversión extranjera directa.

Uno de los principales instrumentos del cambio en la esfera micro consiste en exigir de las empresas el equilibrio en sus presupuestos de divisas. Ello implica que la producción se oriente cada vez más a la exportación, al mercado interno en divisas, al turismo y a los mercados industriales liberados. Se intenta, como meta fundamental, impulsar la generación de divisas y reconstruir el sector exportador, aun al costo de frenar transitoriamente la producción de bienes

finales de consumo interno. Así, se han privilegiado el turismo e industrias asociadas, la producción de azúcar, alimentos y níquel, medicamentos y la biotecnología. También se han venido diseñando y aplicando políticas específicas, acordes con las características y peculiaridades de cada industria, en los ámbitos tecnológico, administrativo, laboral, crediticio y salarial. La instrumentación de estas reformas ha sido rápida en los sectores más ligados a la inversión extranjera, como las industrias básicas, metalmecánica, telecomunicaciones y las actividades asociadas al turismo (Marquetti, 1996).

Con el objetivo global de mejorar eficiencia y competitividad, la política industrial en el presente decenio ha distinguido dos cuestiones fundamentales: la primera deriva de las restricciones que surgen del ajuste global y que, por tanto, implica el acomodo de la industria a las exigencias del restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos fundamentales; es decir, se trata, más que de una política industrial propiamente dicha, de una estrategia de supervivencia ante la crisis en la primera parte de los noventa, y luego (de 1995 a 1999), de la aplicación pragmática de medidas que buscan principalmente apoyar las actividades generadoras de divisas. La segunda prelación nace del carácter estratégico de producciones industriales que satisfacen necesidades esenciales de consumo o se encaminan a ensanchar la capacidad importadora del país.

Los enfoques estratégicos descritos se desglosan en medidas de distinta naturaleza. En principio, se han implantado modificaciones trascendentes en el marco institucional. En segundo término, se han emprendido acciones de corte general que favorecen la competitividad y el desarrollo del sector industrial. Por último, en el terreno microeconómico se ha favorecido a las empresas y actividades prioritarias, tanto para recuperar los niveles de producción como para elevar competitividad y eficiencia. En las páginas siguientes se resumen las principales acciones acometidas durante el período especial; más adelante, en el apartado D, se dan pormenores sobre sus características y efectos.

La apertura a la inversión extranjera en los años ochenta marcó el inicio de las reformas encaminadas a la reestructuración del sector externo. Con posterioridad, las modificaciones a la legislación sobre inversión extranjera de 1995 asimilaron el régimen cubano a las prácticas hemisféricas más liberales y apuntalaron el relanzamiento del sector externo de la economía hacia los mercados de Occidente. Las disposiciones permiten a inversionistas extranjeros la organización de negocios prácticamente en todas las actividades, con una participación de hasta 100% de capital social. El objetivo básico consiste en atraer inversiones que aporten tecnología, capital o mercados.<sup>6</sup> Los sectores seleccionados con mayor frecuencia dentro de la manufactura son níquel, jabones, artículos de perfumería, lubricantes, alimentos y tabaco. El resto de la inversión se dirige principalmente al turismo, las telecomunicaciones y el petróleo. A mediados de 1999 el total de asociaciones económicas con capital extranjero ascendía a 362, de las que un tercio se ubicaban en el sector manufacturero. La ley para el establecimiento de zonas francas y parques industriales, aprobada en 1996, es otro ejemplo de los esfuerzos por atraer capital extranjero (véase el apartado "Relaciones económicas externas").

La descentralización y mayor autonomía en la toma de decisiones de producción y de inversión llevó a suprimir parcialmente el esquema de planeación sustentado en la fijación de metas

---

<sup>6</sup> Una descripción detallada del Decreto Ley 77 se encuentra en CEPAL (1996e y 1995e) y Alvarez (1996). Sobre la promoción de inversiones en Cuba, véase ONUDI (1996).

y asignaciones materiales (materias primas, otros insumos y divisas). En el sector industrial, el proceso de toma de decisiones (y siguiendo la escala jerárquica) se subdivide entre las que asumen directamente las empresas, las ejercidas por la unión de empresas de la rama, las de los ministerios y el Consejo de Estado.

Hoy están en vigor esquemas de autofinanciamiento en divisas con mayor autonomía de gestión. En el pasado, las necesidades de recursos, insumos o capital se presentaban al gobierno, conforme a las metas de producción física establecidas en los planes económicos; la restricción presupuestaria blanda permitía a las empresas acceder a tales recursos en forma casi automática. Se fijaban precios de insumos y de productos finales que incorporaban importantes subsidios a la canasta familiar en beneficio del consumidor. Los artículos no esenciales, como cigarrillos y bebidas alcohólicas, tenían un precio elevado a fin de financiar subvenciones a bienes y servicios básicos, práctica que se mantiene en la actualidad.

Las empresas productoras de bienes y servicios deben elaborar un balance de divisas que contenga los ingresos y los gastos corrientes (incluyendo servicio de la deuda) y de capital.<sup>7</sup> También se contemplan los aportes de los inversionistas extranjeros y los pagos que éstos realizan, como salarios, dividendos e impuestos. Las asignaciones de divisas se efectúan de forma centralizada, pero su administración no lo es. Las empresas sujetas a este esquema de autofinanciamiento en divisas han mostrado en general un desempeño competitivo superior. Estas entidades deben garantizar su ciclo de viabilidad económica y financiera de manera autónoma, obtener parámetros de eficiencia y competitividad similares a los exigidos en el ámbito internacional y trabajar con las reglas del mercado (Marquetti y García Alvarez, 1999).

El sistema de racionamiento en divisas ha desempeñado un papel fundamental en el reordenamiento financiero y la recuperación de los sectores y empresas vinculados al sector externo. Dicho mecanismo impone disciplina en la gestión empresarial, que se refuerza con limitaciones de acceso al crédito, situación muy distinta a la que prevalecía con anterioridad. En la actualidad, el financiamiento del sistema bancario tiende a operar con criterios de mercado, exigiendo garantías, fijando las tasas y sometiendo a escrutinio técnico cada solicitud de crédito. En los últimos años viene ganando importancia el crédito de la banca nacional que, conjuntamente con financiamientos foráneos, han contribuido a la recuperación de la industria. En 1998 el sistema financiero nacional otorgó créditos en divisas a la industria por 544 millones de dólares, 54% del total de créditos en divisas y 41% por encima de lo recibido en 1997.

En cuanto a la comercialización —actividad que no ejecutaban las empresas manufactureras— también ha habido cambios importantes. Ahora las empresas se pueden hacer cargo de los nexos comerciales con sus clientes, lo que constituye un factor de competencia, sobre todo en el mercado interno en divisas. Así, las empresas buscan posicionarse compitiendo contra otras empresas nacionales o las importaciones. Con respecto a las ventas foráneas, en 1992 se suprimió el monopolio estatal de las transacciones externas; hoy operan más de 300 empresas (en 1989 había sólo 50) que se encargan de ejecutar las operaciones comerciales con el exterior. En la industria el número ascendió a 28 en 1997.

---

<sup>7</sup> Las empresas mixtas y las estatales que no reciben ingresos en divisas derivados de su actividad, pero sí de las asignaciones del Estado, también deben presentar sus presupuestos de flujos de divisas.

A fines de 1994 se creó el régimen de Mercados Libres Industriales y Artesanales, especializados en la comercialización directa de productos de uso final, con precios determinados por la oferta y la demanda. Al efecto se establecieron redes de tiendas minoristas, ferias y mercados públicos para vender los excedentes del plan de producción. Además, los productores y artesanos independientes pueden vender sus productos incluso en centros comerciales del Ministerio de Comercio Interior, mientras que las empresas estatales sólo están autorizadas a distribuir excedentes que no impliquen afectar la oferta de bienes comprometida con el Estado. La comercialización de productos en estos mercados ha ido creciendo con fuerza en los últimos tres años, aunque todavía es apenas una fracción de la producción total (véase el anexo al capítulo I de la Primera Parte).

El redimensionamiento industrial persigue elevar la eficiencia de la industria y generar ahorro, en particular en empresas que demandan montos importantes de divisas, muchas veces debido al uso intensivo de energía e insumos importados. El mecanismo básico consiste en adecuar la capacidad productiva a las posibilidades de abasto de insumos escasos y a la demanda real del mercado. En la práctica, la política de redimensionamiento puede abarcar la racionalización de la capacidad instalada (tanto de capital físico como humano), la relocalización de la producción, la división de operaciones, el cierre parcial o total de instalaciones, la reducción de turnos y la introducción de mejoras tecnológicas, productivas y administrativas.<sup>8</sup> Si bien en principio el programa debiera de aplicarse a toda la manufactura, su profundidad, intensidad y grado de avance han sido diversos, pues dependen de condiciones específicas de cada empresa e industria (véase más adelante el apartado D).

En términos generales, la política de redimensionamiento industrial debe cubrir básicamente tres etapas (Marquetti, 1996 y Rodríguez, 1996b). Primero se determinan la capacidad productiva y los requerimientos de racionalización en función de factores como la posición competitiva y tecnológica, el carácter prioritario del sector o empresa, el tamaño de la demanda y el potencial de crecimiento. Dados los bajos niveles actuales de producción, persiste amplia capacidad ociosa. Además, muchos de los activos físicos son obsoletos o padecen deterioro por falta de mantenimiento, por lo que configuran en el tiempo mayores exigencias de inversiones de reemplazo.

En segundo término, se procede a examinar conjuntamente con los dirigentes de cada empresa las exigencias y vías para acometer el ajuste productivo. Caso por caso se establecen acciones y metas específicas sobre niveles de capacidad, producción, exportaciones, empleo y eficiencia. Por último, se reforma el funcionamiento de cada empresa con medidas que van desde el cierre total o parcial de actividades hasta la modificación de los procesos productivos, la reconversión de equipos o la implantación de nuevas tecnologías. En algunos casos, una de las consecuencias del redimensionamiento de las plantas ha sido la desocupación de trabajadores. El problema se ha paliado a través de una serie de tratamientos diferenciados que intentan hacer compatible el ajuste con objetivos sociales superiores. En ocasiones se reubica al trabajador desplazado en otra empresa, o bien éste se convierte en cooperativista agrícola o en trabajador por

---

<sup>8</sup> Para una descripción detallada de las iniciativas y prioridades del proceso de redimensionamiento económico, véase Rodríguez (1996b).

cuenta propia. En caso de quedar desocupado, conforme al tiempo acumulado de trabajo, se cubre hasta el 60% del salario por un tiempo y se mantiene el acceso a las prestaciones sociales.

En la gestión empresarial se encuentra una debilidad significativa de carácter microeconómico, tanto más importante cuanto más se adentre Cuba en la competencia internacional. Al respecto se ha dado un fuerte impulso a los programas de educación superior y de posgrado en especialidades empresariales y se han orientando los cursos e investigaciones hacia las necesidades de la industria. Al mismo tiempo, se ha redoblado la cooperación universidad-industria con resultados alentadores. Un expediente provechoso reside en la organización de cursos de superación que imparten funcionarios de los propios ministerios y representantes de consorcios extranjeros. Los esfuerzos para la formación de grupos empresariales, capaces de participar en los mercados y mover la competitividad de las empresas hasta alcanzar estándares internacionales, van rindiendo resultados paulatinamente.

El nuevo papel de la gestión empresarial se corresponde con el surgimiento de nuevas organizaciones económicas estatales, como la corporación, el grupo empresarial y la asociación que, junto con las uniones de empresas, constituyen el nivel de dirección superior del sistema empresarial, encargado de trazar políticas y estrategias de producción, coordinar la cooperación interempresarial, promover la introducción de nuevas tecnologías, efectuar estudios de mercado y promoción comercial, y buscar financiamiento y negocios con inversionistas extranjeros.

Recientemente se ha puesto en marcha en la industria un programa de mejora empresarial originado en las empresas de las Fuerzas Armadas. El denominado Sistema de Perfeccionamiento Empresarial tiene como propósito fundamental elevar la eficiencia a nivel micro, a través del mejor aprovechamiento de los recursos. En principio, se asegura a las empresas un manejo más independiente, incluyendo la fijación de estímulos a los trabajadores (véase más adelante). A fines de 1999 sólo un puñado de empresas había obtenido la aprobación para incorporarse al programa.

Un elemento positivo de la renovada gestión empresarial en la manufactura es la disminución progresiva —en el último lustro— de las asignaciones de subsidios para cubrir las pérdidas de las empresas. En el presupuesto de 1999 la asignación total ascendió a 1 100 millones de pesos (16% menos que en 1998), de los que 55% y 29% se dirigieron a unidades de los ministerios del Azúcar y de la Agricultura, respectivamente. El restante 16% lo absorbieron 25 empresas de las industrias básica, ligera y metalmeccánica y 36 empresas de subordinación local, principalmente de comercio minorista, transporte y construcción.

Estímulos al trabajador. Se han instrumentado medidas de compensación salarial (crecientemente en divisas) a diversos grupos de trabajadores. Los estímulos se otorgan a partir de ciertos niveles de producción o del cumplimiento de estándares de calidad determinados, no sólo de parte de cada trabajador, sino también del área en que se desempeña o de la empresa en su conjunto. Además, se ha tratado de mantener las prestaciones sociales existentes con anterioridad al período especial. Los estímulos en moneda nacional incluyen primas, pagos según resultados finales y compensaciones en casos de sobrecumplimiento del plan. En cuanto a los incentivos en divisas, existen entregas directas e indirectas; en tal circunstancia, el trabajador puede utilizar parte de su salario para adquirir productos en tiendas especiales, en cuyo caso se aplica un tipo de cambio preferencial (INIE, 1997b). También existen prestaciones en especie: ropa, calzado y artículos de aseo.

A fines de 1997 existían 1.3 millones de trabajadores beneficiados con estímulos especiales (aproximadamente un tercio de la fuerza de trabajo total del país), tanto en divisas directas (126 000) como indirectas (1 176 000). La mayor parte pertenece al Ministerio de la Industria Azucarera (548 000). Se trata de un sucedáneo imperfecto de una reforma salarial de alcance general y de la recuperación parcial de las remuneraciones reales. Sin embargo, ello no es posible mientras la economía enfrente una oferta inelástica; ante ello los incrementos salariales se traducirían en presiones sobre la balanza de pagos o la inflación.

Se infiere de los párrafos precedentes que las medidas gubernamentales en materia industrial apuntan progresivamente a la configuración de una estrategia integral, sobre todo con miras al desarrollo de largo plazo, aunque con la condicionante de que las acciones han debido responder a necesidades y problemas urgentes del período especial, esto es, a los acomodos de corto plazo. Se cuenta con estrategias de largo plazo de las principales actividades, como las suministradoras del turismo y la biotecnología y se refuerza la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones. Se perfila una visión de mayor horizonte que se orienta al mejoramiento de la eficiencia y la competitividad y a resolver el estrangulamiento externo. Con todo, aún no se han precisado los pormenores de la nueva política de fomento industrial, más allá de corresponderse con las necesidades de estabilización macro y del sector externo.

A pesar del grave retroceso de la industria entre 1989 y 1993, las políticas de ajuste tuvieron el mérito de evitar el caos económico y las consecuencias sociales que éste habría desencadenado. En cualquier caso, aunque a baja escala y con tropiezos, la industria siguió operando y se garantizó un consumo mínimo esencial de la población. En la perspectiva del mediano plazo, algunas de las medidas surgidas en la emergencia mantendrán su prioridad —como el esfuerzo exportador y de mejora de la competitividad—, pero otras deberán reemplazarse o complementarse con estrategias que se aboquen a perfilar el nuevo patrón de desarrollo del país, distinto al que estuvo vigente hasta 1989, y también diverso del correspondiente al período especial, sobre todo en lo que respecta a la visión estructural, de largo plazo, de la reconstrucción económica. En la sección final de este apartado se presentan reflexiones encaminadas al diseño y ejecución de una política de competitividad para Cuba.

## **C. EL DESEMPEÑO INDUSTRIAL: AJUSTE Y CAMBIOS ESTRUCTURALES**

### **1. La industria en el período especial**

En función del ritmo de actividad económica, se distinguen dos fases en la evolución del sector manufacturero en la última década. La primera, que comprende de 1989 a 1993-1994 se caracterizó por una fuerte contracción del producto; la segunda inicia en 1994-1995, con una leve recuperación, que se fortalece gradualmente en el siguiente trienio, y luego se atenúa en 1998. Aun así, debe aclararse que los niveles de actividad en términos reales en la mayoría de las industrias aún no superan los alcanzados a fines de los años ochenta.

Al igual que el conjunto de la economía, en la segunda mitad del decenio de 1980 la industria manufacturera entró en un período de estancamiento, que se convirtió en franca recesión a

partir de 1989-1990. En el intervalo 1985-1993 el producto manufacturero retrocedió casi sin interrupción, lo que significó una merma de 40% en términos reales y un descenso de 25% a 22% de su participación en el PIB total en ese lapso (véase el gráfico 1); por consiguiente, la utilización de la capacidad productiva declinó de 70% en 1989 a menos de 30% en 1993. Asimismo, la inversión industrial corriente se desplomó en 1994 a menos de un tercio de la realizada en 1989, lo que representa hoy uno de los principales escollos para la reactivación sostenida de la economía.

En la estructura del sector manufacturero se han producido cambios de consideración en los noventa, que se explican por los desempeños desiguales de las diversas ramas que lo componen (véase el cuadro 1). Así, las actividades de prioridad, es decir, las que enfrentan una demanda mayoritaria en divisas, ganan participación frente a las que venden bienes en los mercados en pesos cubanos. En el cuadro 2 se aprecian los cambios en la composición de la producción manufacturera entre 1989 y 1998. La industria alimentaria sigue siendo por mucho la de mayor peso; ésta y la actividad pesquera y bebidas y tabaco (todas exportadoras) aportaron el 47% de la producción total en 1998, frente a menos de 43% en 1989. Otras industrias que han incrementado su participación son la metalurgia no ferrosa —gracias al dinamismo del níquel—, la química —por el repunte de jabones y cosméticos— y maquinaria eléctrica y no eléctrica —por el ascenso de las ventas en divisas—. Mientras tanto, la textil, confección, papel y cartón y vidrio muestran decrementos importantes en su contribución.

Cuadro 1

## DINAMISMO DE LA PRODUCCIÓN EN EL CICLO

	Tasa de crecimiento promedio anual		Producción de 1998 respecto de 1989, %
	1989-1994	1994-1998	
<i>Total industria manufacturera</i>	-14.6	8.9	63.8
Alimentaria	-11.7	5.6	66.7
Pesquera	-8.0	4.2	77.8
Bebidas y tabaco	-9.1	6.8	80.7
Textil	-30.5	0.8	16.7
Confección	-31.2	7.4	20.5
Cuero	-20.3	5.3	39.6
Papel y celulosa	-27.1	4.3	24.4
Industria gráfica	-14.0	6.6	60.5
Forestal y elaboración de madera	-10.7	-5.4	45.4
Materiales de construcción	-24.5	13.4	40.6
Vidrio y cerámica	-22.7	11.8	43.0
Química	-11.1	8.5	77.1
Productos metálicos	-19.8	17.0	62.1
Minería y metalurgia ferrosa	-25.9	20.6	47.2
Minería y metalurgia no ferrosa	-9.8	24.4	143.4
Construcción de maquinaria no eléctrica	-14.0	11.2	71.9
Electrotécnica y electrónica	-20.7	32.6	97.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE).

Cuadro 2

## ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PIB MANUFACTURERO, 1989-1998

	1989	1994	1997	1998
<i>Total industria manufacturera</i>	100.0	100.0	100.0	100.0
Alimentos, bebidas y tabaco a/	42.7	53.2	48.2	47.0
Textil, confección y cuero	9.1	3.9	3.2	3.3
Papel e imprenta	5.2	3.5	3.3	3.1
Forestal y madera	2.4	3.0	1.6	1.7
Materiales de construcción	7.6	4.1	5.1	4.9
Vidrio y cerámica	1.0	0.6	0.7	0.7
Química	7.4	9.1	8.5	9.0
Minería y metalurgia	5.3	4.9	8.0	8.0
Productos metálicos	3.7	2.7	3.5	3.6
Maquinaria no eléctrica	12.5	12.9	14.0	14.0
Electrotécnica y electrónica	3.1	2.2	3.9	4.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la ONE.

a/ Incluye pesca.

En el mercado de trabajo, el empleo manufacturero (excluida la industria azucarera) se contrajo de alrededor de 549 500 personas a 422 800 entre 1989 y 1994. A ello contribuyeron las políticas de racionalización y los esfuerzos en aras de una mayor productividad (véase el gráfico 2). Por otro lado, el subempleo se elevó considerablemente. En los siguientes años de la década de los noventa el empleo ha seguido a la baja, al continuar los programas de redimensionamiento empresarial y el empeño por mejorar la eficiencia. En 1998 el número total de trabajadores en la manufactura ascendió a 395 300, es decir, 154 200 personas menos que en 1989.<sup>9</sup>

Durante la fase de emergencia, la producción sectorial ha recibido un trato diferenciado. Si bien predomina la tendencia contraccionista general, ciertas actividades tuvieron mayor capacidad de resistencia. Ello respondió a las prioridades fijadas por el Estado en el sentido de impulsar las ventas externas. Así, las actividades exportadoras retrocedieron menos, mientras que la fabricación de bienes de capital y de consumo no prioritario sufrieron los mayores decrementos. Adviértase, además, que los elevados consumos energéticos de las actividades exportadoras exacerbaron el receso del resto de la industria frente a disponibilidades limitadas en los suministros de energía. (García Hernández, 1996). Por su lado, la debilitada articulación productiva del aparato industrial frenó, a lo largo del período recesivo, la expansión de la oferta exportable, hasta que el problema se comenzó a tratar de modo integral.

En el período 1989-1993, la producción manufacturera (excluida el azúcar) decreció casi 70%. A escala de sectores específicos, la industria alimentaria sufrió una caída superior a 50%, lo que implicó un fuerte deterioro del bienestar de la población. Las contracciones menos severas, si bien considerables, correspondieron al tabaco (-32%) y las bebidas (-50%), mientras que los mayores retrocesos se observaron en las industrias de madera (-91%), minerometalúrgica (-84%), papel y celulosa (-86%), confección (-88%), textil (-79%) y equipos y aparatos de radio y televisión

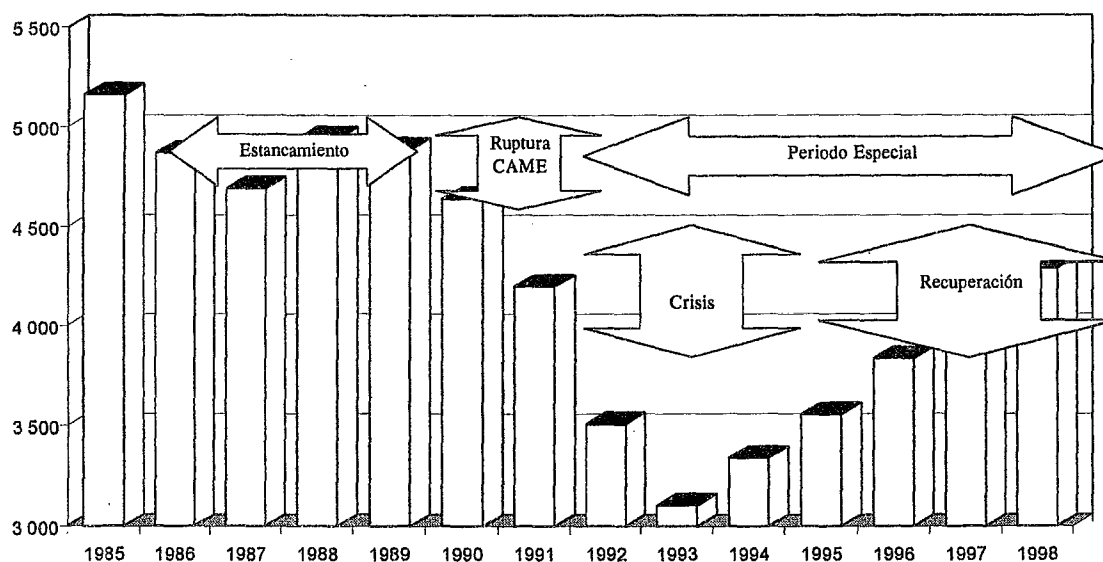
<sup>9</sup> Si se incluye a la industria azucarera, el empleo total se redujo 127 000 en el mismo período.



(-91%). No hay casos en la historia reciente de la economía mundial en que la industria de un país haya sufrido deterioro semejante sin que afloraran tensiones sociales gravísimas.

A mediados de los noventa se inicia una recuperación de las actividades industriales, con un crecimiento de 7.6% del producto manufacturero en 1994 y de 6.4% en 1995. En el bienio 1996-1997 el producto manufacturero conserva un alto dinamismo, pero en 1998 se desacelera a 3.3%, lo que se acompañó de comportamientos variados de las distintas ramas. Por ejemplo, algunos rubros de exportación, como el níquel y el ron, ya rebasaron los niveles productivos de 1989. Otros como la carne en conserva, el aceite refinado y los refrescos, que se dirigen prioritariamente a los mercados solventes en divisas, también se encuentran produciendo por encima de 1989.<sup>10</sup> En contraste, la producción de la mayoría de los bienes alimenticios e intermedios aún se encuentra muy rezagada (véase el cuadro 3).<sup>11</sup> Incluso algunas actividades continuaron declinando en el período 1994-1998 (azúcar, aceite, leche, papel y petróleo combustible). Se plantea en estas ramas un espacio apropiado para sustituir importaciones de manera rápida.

Gráfico 1. Cuba: Producto interno bruto del sector manufacturero  
(Millones de pesos de 1981)

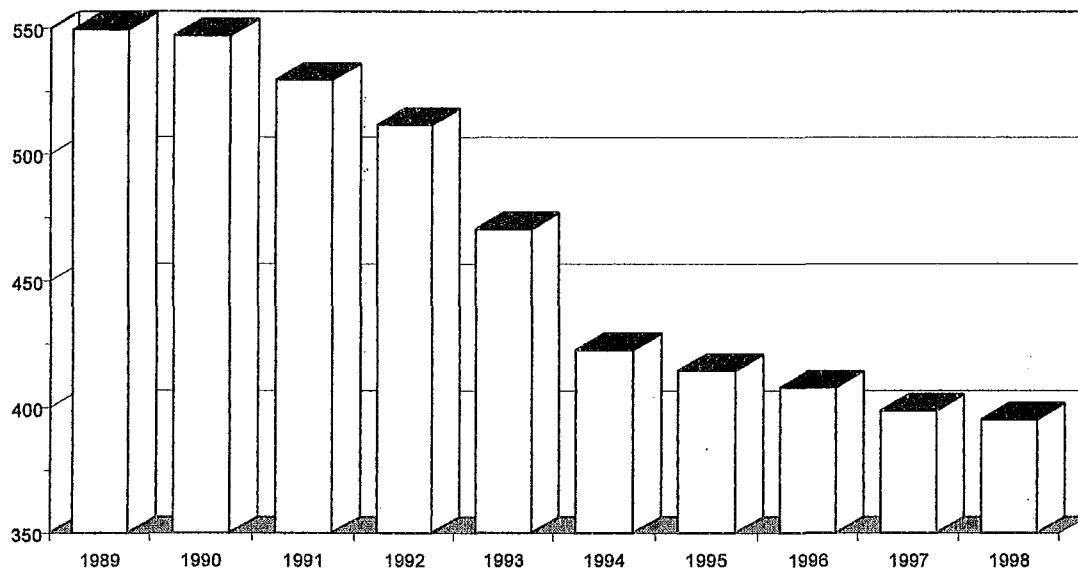


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y estimaciones propias.

<sup>10</sup> Los mercados solventes son aquellos que reciben ingresos en divisas, es decir, las exportaciones, las tiendas de recuperación de divisas y el turismo.

<sup>11</sup> Conviene también considerar que la estructura industrial resultante de las transformaciones del período especial dificulta la evaluación del desempeño de las diferentes ramas de la actividad económica.

Gráfico 2. Cuba: Empleo del sector manufacturero a/  
(Miles de personas)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Promedio de trabajadores de la industria manufacturera (excluye industria de combustibles, energía, industria azucarera y otras actividades industriales).

Diversos factores explican la mejoría de la producción industrial en los últimos cinco años, entre otros, la disciplina impuesta mediante la asignación de divisas; los nuevos criterios de organización y dirección aplicados desde los ministerios sectoriales; el establecimiento de sistemas de administración, comercialización y negociación de las empresas con sus respectivos ministerios; los estímulos a la productividad del trabajo prácticamente en todas las ramas de la manufactura. Por otro lado, la despenalización de la tenencia de divisas en 1993 y los estímulos al trabajo han ampliado la capacidad adquisitiva de la demanda interna. Asimismo, el auge del turismo ha propiciado la reactivación y recomposición de cadenas productivas, gracias a esquemas especiales de financiamiento para las actividades que lo abastecen, como alimentos y bebidas, textil, confección, producciones y servicios de la industria sideromecánica y electrónica y materiales de construcción, entre otras. En 1996 la producción manufacturera nacional representó alrededor del 30% de la demanda del sector turismo por este tipo de bienes y aproximadamente el 35% de las ventas en las tiendas de recuperación de divisas (TRD). Dos años después la participación de productos cubanos en las TRD había ascendido a 44% (Rodríguez, 1998) y sobre 1999 el grupo turístico Cubanacan estima que más de la mitad de las compras para sus hoteles proviene de industrias nacionales, que compiten en igualdad de condiciones con las importaciones.

El esfuerzo de la planta industrial por alcanzar una mayor competitividad se refleja en las ventas a las tiendas de recuperación de divisas, en las que se ha incrementado la cantidad y variedad de productos cubanos, lo que contribuye al proceso de sustitución eficiente de

importaciones.<sup>12</sup> Aunque no existe todavía una tendencia generalizada, en algunas industrias el desplazamiento de importaciones es factor determinante del dinamismo productivo. Tal es el caso de crecimiento de sectores como la construcción de maquinaria no eléctrica, la química y la alimentaria.<sup>13</sup>

Hay, sin embargo, factores que han dificultado la recuperación productiva. Las ramas industriales al frente de la reactivación son altas consumidoras de energéticos, lo que presiona las disponibilidades de divisas. En el repunte de 1995-1998 se aprovecharon las elevadas capacidades ociosas, determinadas por la caída del producto entre 1989 y 1993; en el mediano plazo, en cambio, habrá que reanimar y reorientar el proceso de formación de capital. Buena parte del parque industrial es inadecuado al despegue sostenido de la industria, ya sea por su antigüedad, falta de mantenimiento o dependencia tecnológica de los países del extinto CAME.

En el período 1994-1998 se ha recobrado moderadamente la inversión en la manufactura (16% en términos nominales), en gran medida como resultado de la reactivación económica general y de la formación de asociaciones mixtas con el exterior; con todo, la inversión en 1998 representó apenas una cuarta parte de la de fines de los ochenta. Por otro lado, la utilización de la capacidad ha venido recuperándose en el último quinquenio. Aun así, se dejan entrever ineficiencias y elevados costos en las empresas. De nueva cuenta, se produce una recuperación heterogénea del proceso inversionista, en la que los apremios del "período especial" llevan a privilegiar los proyectos que generarán ventas seguras, divisas y rentabilidad en el corto plazo. Ello provoca rezagos en la modernización tecnológica de muchas industrias (se estima que 30% de los equipos en la industria son obsoletos). En esa misma línea estaría la constatación de que el gasto en ciencia y tecnología e investigación y desarrollo se mantuvo en un mismo nivel como proporción del producto en el período 1990-1994 (1.53%), pero luego se redujo a 0.96% en 1995-1998.

Las empresas extranjeras o los *joint ventures* podrían desempeñar un papel más activo y diversificado en el proceso de formación de capital en la manufactura cubana y, por tanto, en el crecimiento económico (a lo que contribuiría, por cierto, el relajamiento de las restricciones de la Ley Helms-Burton). En general, la experiencia de los años recientes muestra que las asociaciones con el capital foráneo han favorecido el desempeño de la industria receptora (por ejemplo cemento, níquel, perfumería y cosméticos), contribuyendo también a mejorar la gestión empresarial. Cabe recordar que en la industria se concentra una tercera parte de las asociaciones con capital extranjero (113 de un total de 362 hasta septiembre de 1999, principalmente en las industrias básica, ligera y alimentaria).

---

<sup>12</sup> Sustitución de productos importados por producción local en condiciones de competencia, sin favorecer a la industria nacional.

<sup>13</sup> *Grosso modo* se estima que en 1996 la producción nacional abasteció el 70% del consumo aparente de la industria, cifra superior al 60% que prevaleció entre 1975 y 1989 (Marquetti y García Álvarez, 1999).

Cuadro 3

## DINAMISMO DE LA PRODUCCIÓN DE BIENES SELECCIONADOS, 1989-1998

	Tasa de crecimiento promedio anual		Producción 1998 vs 1989	Tasa de crecimiento promedio anual		Producción 1998 vs 1989	
	1989-1994	1994-1998	%	1989-1994	1994-1998	%	
<i>Bienes de consumo</i>				<i>Bienes intermedios</i>			
Azúcar 96 grados	-11.9	-4.9	43.4	Papel	-30.1	-17.3	7.8
Carnes conserva	-0.2	4.9	120.9	Petróleo combustible	-29.3	-13.3	10.0
Harina de trigo	-7.8	2.3	73.1	Fertilizantes	-31.4	3.5	17.4
Leche fluida	-17.3	-2.0	35.7	Neumáticos nuevos	-18.7	10.2	52.3
Pan	-6.6	2.5	78.3	Cemento gris	-22.0	12.1	45.6
Pastas	-14.2	5.0	56.4	Bloques de hormigón	-21.1	8.0	41.5
Pescado	-25.2	12.1	37.1	Acero común	-14.0	17.2	88.5
Langosta	-4.9	-3.2	68.2	Estructura de acero	-35.9	17.7	20.7
Ron	2.9	-2.3	105.0	Níquel+Cobalto	-10.4	25.9	145.4
Cerveza	-18.5	10.0	52.8	<i>Bienes de capital a/</i>			
Refrescos	-8.7	13.7	106.1	Arados	18.8	0.7	193.7
Tabaco torcido	-9.4	9.1	86.7	Maq ind azucarera b/	-13.6	25.3	109.3
Calzado	-20.0	27.8	87.1	Estufas de gas	-49.1	111.0	63.0
Detergentes a/	-17.2	27.1	96.6	Televisores a color	-48.9	120.7	73.6
<i>Bienes intermedios</i>				Motores diesel	18.6	30.7	342.3
Aceite veg crudo	-19.2	-20.9	13.4	Combinadas cañeras	-55.7	-4.3	3.4
Madera aserrada	-14.8	21.5	98.0				

Fuente: Anexo estadístico, sobre la base de cifras de la ONE.

Nota: cálculos sobre la base de cifras en volumen.

a/ En estos productos los cálculos se realizan sobre los períodos 1990-1994, 1994-1997 y 1997 con respecto a 1990.

b/ Sobre la base de cifras en pesos.

Por último, será imprescindible lograr una mayor articulación interindustrial; en el pasado, la industria del azúcar cumplió el papel de enlazar desde los sectores primarios hasta la producción de bienes de capital. Hoy se requiere además crear otros polos manufactureros que le sirvan de refuerzo y complemento al complejo azucarero; por ejemplo, el pleno desarrollo de los derivados de la caña de azúcar fortalecería los eslabonamientos productivos, al mismo tiempo que permitiría sustituir importaciones y generaría nuevos bienes exportables.

## 2. Los cambios estructurales

A lo largo del período especial se han propiciado o han surgido transformaciones en la industria que se encaminan a formar una nueva estructura productiva. La mayor parte de las mudanzas no se han concluido y todavía generarán costos y beneficios apreciables. La caracterización preliminar de los principales cambios y problemas en la última década podría resumirse como sigue:

a) Las mejoras en los esquemas de gestión empresarial de las entidades públicas y la apertura a la inversión extranjera constituyen avances estimuladores de la competencia, la eficiencia y la productividad. En parte, la disminución de los subsidios por pérdidas de esas empresas se atribuye a los logros en la materia, aunque aun resta un largo trecho por recorrer en materia de competitividad.

b) La estructura productiva es todavía heterogénea y desarticulada. Es satisfactorio que ganen peso las actividades exportadoras, pero todavía incorporan poco valor agregado y descansan en las ventajas comparativas de los derivados de sus recursos naturales. En contraste, las actividades más intensivas en tecnología (electrónica, metalmecánica, química) gravitan muy poco en las ventas externas. Por tanto, es clara la necesidad de fortalecer los encadenamientos interindustriales y hacerlo ingrediente fundamental de la estrategia de industrialización de mediano plazo. Los logros vinculados al sector exportador son indicativos de las virtudes de robustecer de manera deliberada las articulaciones de insumo-producto, sobre todo cuando liberan recursos escasos en divisas. La tendencia a fabricar bienes que cuentan con una demanda solvente incide en el perfil productivo del país, lo que debiera conducir a multiplicar las cadenas productivas —como la del turismo— e incorporar a las empresas participantes en éstas a programas como los de redimensionamiento y perfeccionamiento empresarial.

c) Se aprecian avances —todavía lentos— en el ahorro de energéticos por unidad de producción, debidos en buena medida a la prelación otorgada a actividades estratégicas (por ejemplo azúcar, níquel) con mayor consumo de combustibles, y también a rezagos explicables en la asignación de fondos de inversión para modernizar el aparato productivo en general y el sector energético en particular. Los cambios más importantes se empiezan a apreciar apenas en los últimos tres años. Durante la fase aguda de la crisis (1989-1993) se produjo una merma en el indicador de eficiencia energética. Ello se explica por la bajísima utilización de la capacidad, que se sumó al elevado consumo estructural de energéticos de la industria cubana. En general los índices se deterioran entre 1989 y 1994 y después mejoran ligeramente. Conforme se da la reactivación productiva, se aprovecha mejor la capacidad y se emprenden mejores prácticas en las plantas. Los casos más notorios de baja en el índice de consumo energético son jabones y detergentes, níquel, papel, cemento y acero, pero el resto de las actividades que se muestran en el cuadro 4 ponen en evidencia las dificultades de mejorar la eficiencia energética.

d) Aparecen tendencias todavía no generalizadas hacia mayores niveles de competitividad, en cierto modo vinculadas a la recuperación de la inversión o a la implantación de cambios estructurales profundos. La mejora en la eficiencia productiva de las empresas a menudo se ve frenada por la excesiva carga financiera y la logística que significa mantener prestaciones sociales y otros servicios que corren por cuenta de la propia empresa (transporte para los trabajadores, servicio de comedores, médicos de planta, instalaciones fabriles ajenas a la producción principal, entre otros). A partir de 1996-1997, y a la par de los avances en los programas de redimensionamiento, se aprecia una propensión a que las empresas se desprendan de estas tareas, que están siendo asumidas por unidades especializadas.

Cuadro 4

ÍNDICES DE CONSUMO DE COMBUSTIBLE POR UNIDAD DE PRODUCCIÓN  
(1989=100)

Producto	1990	1993	1994	1997	1998
Acero común (t/MIM)	110.5	163.2	139.8	88.4	97.3
Níquel (t/Tm)	102.6	132.5	147.1	105.5	101.0
Jab. y deterg. (t/MIM)	100.0	159.6	99.3	47.9	n.d.
Medicamentos (t/MMP)	102.5	248.4	318.7	143.8	n.d.
Papel y cartón (t/Tm)	105.3	186.3	266.3	105.5	111.8
Cemento gris (t/MIM)	102.6	117.4	145.1	118.8	115.6
Botellas (t/MMU)	114.6	264.5	266.1	294.2	172.9
Tejidos (t/Mm2)	100.0	107.4	111.7	119.1	102.8
Azúcar cruda (t/MIM)	94.9	128.7	148.3	135.3	160.4
Captura pesca (t/MIM)	97.8	111.8	118.1	56.0	49.6
Cárnicos (t/MIM)	104.2	165.9	161.1	174.4	165.0
Lácteos (MIM)	100.7	145.5	166.2	174.1	167.1
Beb Alcohólicas (t/MHL)	126.6	101.3	98.2	106.7	n.d.
Cerveza (t/MHL)	62.8	65.9	98.4	119.5	129.1
Turismo (t/MMp)	86.8	56.7	63.1	63.7	n.d.

Fuente: CEPAL, sobre la base de información del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE).

Nota: El índice se calcula como la relación entre el consumo total de combustible y la producción física.

Nd. No disponible.

e) A cuatro años de iniciado, el programa de redimensionamiento empresarial ofrece resultados alentadores en algunas ramas, como la industria básica, la metalmecánica y la ligera. En numerosas empresas se ha logrado consolidar tamaños de planta menores, más acordes con las exigencias de la demanda; la utilización de la capacidad se ha racionalizado; se han creado empresas de servicios diversos —antes proporcionados por las propias empresas manufactureras— que permiten a estas últimas dedicarse cabalmente a su actividad principal y a aquéllas especializarse en la provisión de servicios. Donde anteriormente se asentaba una enorme fábrica hoy conviven diferentes tipos de empresas y plantas, beneficiándose de la dotación externa de servicios. Con el programa de redimensionamiento, el número de empresas con más de 1 000 trabajadores se ha reducido en un tercio y el número de empresas con menos de 200 ocupados se ha duplicado. El traspaso de costos de la mano de obra excedente al presupuesto nacional contribuye a precisar la viabilidad económica y la verdadera eficiencia de las empresas.

f) Por último, las políticas gubernamentales en el período especial, por más exitosas que hayan resultado, acarrearán también costos que podrían acrecentarse con el transcurso del tiempo. Los apremios de la crisis llevaron a dar preferencia al sector exportador y sus abastecedores internos. Se combinaron así el fomento de las ventas a los mercados internacionales con la sustitución, aunque fuese limitada, de importaciones. Pero no se podrá dejar de lado de manera permanente a la producción destinada al mercado nacional, ni desamparar el fortalecimiento de las actividades privadas de la segunda economía que enfrenta una demanda debilitada, insuficiente abasto de insumos y, en algunos casos, de acceso al financiamiento. Ello no sólo tendría implicaciones desfavorables sobre la articulación dinámica de la industria, sino que dañaría también los objetivos esenciales de equidad social del modelo económico cubano.

### 3. Productividad, competitividad y cambio estructural en el comercio exterior

Las tendencias recesivas de la producción en los últimos años se han resentido en deterioros considerables en la productividad del trabajo (véase el capítulo V de la Segunda Parte); además, los bajísimos niveles de utilización de la capacidad en plantas sobredimensionadas y sobreintegradas verticalmente y la política de conservar, hasta donde sea posible, la plantilla de trabajadores, han exacerbado la tendencia recesiva de la eficiencia laboral que, no obstante, muestra una importante recuperación reciente, producto de la reactivación de la producción.

La tendencia global de la productividad fue a la baja en los inicios de los noventa, aunque existe heterogeneidad entre las industrias, que en parte se explica por la obtención de prestaciones y los estímulos diferenciales a la eficiencia. En términos generales, las actividades privilegiadas o exportadoras muestran un comportamiento relativamente más propicio respecto de actividades no favorecidas o que dirigen su producción en particular al mercado interno (textil, confección, vidrio, papel, madera). A partir de las cifras disponibles, es posible constatar que el proceso de deterioro de la productividad habría llegado a su punto más agudo en 1993; desde 1994, gracias a la recuperación de la producción y la progresiva disminución de la mano de obra redundante, se aprecian aumentos importantes de la productividad laboral (11% entre 1994 y 1998, véase el cuadro 5).

Al igual que el desarrollo de la industria, el patrón de comercio exterior cubano estuvo condicionado por las relaciones con los países del extinto campo socialista. Como ya se ha mencionado, el esquema se basaba en intercambios con condiciones preferenciales para el país, pero rígidamente programados. Cuba se especializó en la exportación de bienes primarios y manufactureros de reducido valor agregado y baja intensidad tecnológica, mientras que los países del CAME le suministraban bienes de capital e intermedios que con frecuencia se encontraban rezagados tecnológicamente con respecto a los suministros de las economías de Occidente. En esencia, entonces, se conservó el mismo patrón de inserción en el intercambio externo que se había configurado en el período prerevolucionario. Los ejemplos más notorios, por su peso en el comercio exterior, eran el azúcar, que Cuba exportaba a cotizaciones superiores a las internacionales, y el petróleo que importaba de la Unión Soviética a precios subsidiados para consumo interno y reexportación.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> A fines de los años ochenta, las exportaciones de azúcar representaban 73% de las ventas externas totales de bienes, y las importaciones de petróleo, 32% del total. Los países de Europa del Este daban cuenta del 80% del intercambio comercial total de Cuba. (Véase el capítulo IV de la Segunda Parte.)

Cuadro 5

PRODUCTIVIDAD DEL EMPLEO MANUFACTURERO, 1993-1998  
1989=100

	1993	1994	1997	1998
<i>Total industria manufacturera</i>	48.5	58.9	81.8	88.7
Alimentaria	50.2	59.8	67.4	71.5
Pesquera	72.4	70.6	125.8	125.9
Bebidas y tabaco	69.7	83.5	132.4	123.9
Textil	22.6	26.9	32.7	34.8
Confección	19.6	26.6	36.1	42.2
Cuero	42.3	45.9	47.8	53.4
Papel y celulosa	19.7	33.1	44.8	50.1
Industria gráfica	52.2	57.1	85.4	91.9
Forestal y elaboración de madera	59.0	63.0	60.1	71.2
Materiales de construcción	32.2	38.7	71.0	75.1
Vidrio y cerámica	33.3	41.9	75.8	80.5
Química	52.6	63.0	73.0	83.4
Minería y metalurgia ferrosa	17.8	24.8	60.0	62.3
Minería y metalurgia no ferrosa	42.9	48.8	126.6	165.5
Productos metálicos	40.1	52.4	89.3	95.8
Construcción de maquinaria no eléctrica	47.6	65.9	80.6	87.5
Electrotécnica y electrónica	32.8	42.4	98.2	132.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la ONE.

Nota: la productividad se define como el cociente entre producción a precios constantes y empleo.

De este modo, la industria cubana careció de estímulos para desarrollar y diversificar su oferta exportable, o bien para sustituir rápidamente importaciones, lo que contribuyó al ensanchamiento del déficit del comercio exterior, que ascendió a más de 2 700 millones de dólares en 1989, cifra equivalente a 13% del PIB.

La dinámica de las exportaciones empezó a menguar en la segunda mitad de los años ochenta, cuando las ventas externas se estancaron en torno a los 5 500 millones de dólares, mientras que las importaciones se mantuvieron en niveles cercanos a los 8 000 millones, de los cuales buena parte correspondía a productos manufacturados. La razón principal del estancamiento de las exportaciones fue el decremento de las de azúcar, de 4 400 millones de dólares en 1985 a 3 900 millones en 1989. El aumento de las ventas externas de níquel, de 295 millones de dólares a 486 millones en el mismo período, junto con las de medicamentos, mármoles y otros productos, impidió que el deterioro comercial fuera mayor.

Al desmantelarse los vínculos económicos con los países del CAME, se observó un descenso sustancial en las transacciones comerciales. Entre 1990 y 1993 las exportaciones se redujeron a la quinta parte y las importaciones retrocedieron 73%. De nuevo, la contracción de las ventas externas obedeció básicamente a la merma de los ingresos del azúcar y, por el lado de las importaciones, el factor principal fue la disminución en las compras foráneas de petróleo y de otras materias primas, cuya ponderación en el total importado ha sido históricamente elevada.



A partir de 1994 se observó una recuperación de las exportaciones, encabezada por el níquel, las conservas de alimentos y las mieles. Por otra parte, las importaciones se recobraron en estos últimos años a un ritmo mayor debido al dinamismo de la economía, lo que determinó un nuevo ensanchamiento del déficit comercial, que se ubicó en 2 785 millones de dólares en 1998, cifra similar a la de 1989, pero con un nivel de intercambio comercial total significativamente inferior.

Las exportaciones manufactureras (excluyendo al azúcar) retrocedieron significativamente en el período 1990-1993 y posteriormente han repuntado, al igual que la actividad económica. El peso del níquel ha sido abrumador en la aportación de divisas al país y muy escasa la ponderación del resto de las actividades manufactureras, aunque a partir de 1997 se empiezan a cristalizar resultados de la política de promoción de exportaciones, por ejemplo, en la industria metalmeccánica, de materiales de construcción y ligera. De igual forma, el incremento en la participación de exportaciones manufactureras en el total de bienes se debe en parte a la caída de las ventas externas de azúcar; así, la contribución de las manufacturas ascendió de 10% en 1990 a 37% en 1997, porcentaje del cual 23% correspondió a productos del níquel. Además de este mineral, otras manufacturas que han incrementado su gravitación en las exportaciones son productos de la pesca, bebidas y tabaco, químicos, cemento, medicamentos y hierro y acero.

Las necesidades de divisas de la economía cubana han forzado la instrumentación de mecanismos para generarlas. Así, la industria busca prioritariamente colocar sus productos en los llamados mercados solventes, que se negocian en divisas y permiten mantener las posibilidades de adquisición de insumos del exterior. En los últimos años han aumentado considerablemente las ventas a los mercados de exportación, al sector turismo y a las tiendas de recuperación de divisas. Se estima que la producción manufacturera destinada a estos mercados creció 25% entre 1994 y 1998, con lo que representó (1997) el 18.5% de las ventas totales. Los coeficientes de exportaciones, ventas en TRD y ventas al turismo, respecto de las ventas totales fueron 12.9%, 3.0% y 2.5%, respectivamente, en 1997.

Competitividad de las exportaciones. La restricción de divisas que el país enfrenta ha obligado a buscar nuevos productos y mercados de exportación. Por ello, uno de los ingredientes centrales del proceso de reformas económicas ha sido el esfuerzo desplegado en todos los niveles para mejorar la competitividad internacional de los bienes cubanos. A la fecha, se ha logrado ampliar la cobertura geográfica de las exportaciones. Sin embargo, se ha avanzado menos en la diversificación de las mercancías, salvo contadas excepciones que inciden marginalmente en el total exportado, como es el caso de los medicamentos.

La mayor y mejor inserción de las exportaciones en el comercio mundial enfrenta hoy diversos obstáculos: mediana y heterogénea calidad de los bienes finales; escasa articulación interna; limitada red de industrias de apoyo; deficiente infraestructura de transporte y telecomunicaciones; reducida competencia entre empresas productoras de bienes sustitutivos; incipiente desarrollo de esquemas de promoción; deficiente empaque y embalaje; fallas en la oportunidad de la entrega y el servicio posventa. En los últimos años se han venido mejorando las condiciones de estos servicios, pero aún persisten problemas.

Desde el punto de vista conceptual y en términos generales, la estimación de la competitividad admite diversas posibilidades metodológicas. En este estudio se adopta una orientación asociada a la capacidad de un país de aumentar la participación de sus exportaciones en los corrientes mundiales de comercio.<sup>15</sup> Si ese aumento se registra en sectores que en el ámbito mundial son los más dinámicos, el incremento en la competitividad se considera de mayor relevancia.

De acuerdo con tal hipótesis, dos elementos determinan la dinámica de la posición competitiva de las exportaciones de un país: i) el cambio en la participación de sus ventas externas (de un grupo de productos) en el mercado mundial durante un período determinado, y ii) el cambio en la participación de las importaciones mundiales de ese grupo de productos con respecto al total importado en el mercado internacional, a lo largo del mismo período. Al primer indicador se le denomina Participación de Mercado y al segundo Contribución del Sector, con cuya combinación es posible elaborar una tipología del desempeño de las exportaciones, a partir de la definición de los cuatro grupos que se muestran en el cuadro 6.

Cuadro 6

## TIPOLOGÍA DE LOS SECTORES

	Participación de mercado	Contribución del sector
Estrellas nacies (EN)	Aumenta	Aumenta
Estrellas menguantes (EM)	Aumenta	Disminuye
Oportunidades perdidas (OP)	Disminuye	Aumenta
Retrocesos (R)	Disminuye	Disminuye

Dicha tipología posibilita establecer criterios para calificar el desempeño competitivo de las exportaciones cubanas. Una primera aproximación general se aprecia en el cuadro 7. En primer lugar, se observa un peso muy reducido de las exportaciones de la isla en el mercado mundial, lo cual se explica por las fuertes vinculaciones con los países del CAME, que prevalecieron por tres décadas.<sup>16</sup> Sin embargo, para efectos de la evaluación de la competitividad de las exportaciones, lo relevante no es tanto el *nivel* de esa participación, sino el *cambio* experimentado. Así, en el período 1989-1996 se advierte que los grupos de EN y EM, es decir, aquellos en los que aumenta la penetración de las exportaciones en el mercado de la OCDE, absorben el 44% de las exportaciones cubanas, de cuyo monto un porcentaje menor a 1% corresponde a las estrellas nacies; ello significa una inserción muy débil de Cuba en las corrientes mundiales de comercio. Sumando los casos de EN y EM, dicha participación apenas llega a 0.05%.

<sup>15</sup> Otros métodos de evaluación de la competitividad de la manufactura cubana chocan con varios problemas prácticos. Por ejemplo, el sistema de precios administrados dificulta la valuación fidedigna de indicadores clave, como los costos y la producción. En el apartado D se discuten aspectos cualitativos de los avances de la competitividad y la eficiencia a nivel de industrias específicas.

<sup>16</sup> El mercado mundial equivale, para efectos de la metodología, a las importaciones de la OCDE.

El cuadro 8 muestra las tendencias señaladas a nivel más detallado (3 dígitos de la CUCI). Se constata que las exportaciones se encuentran poco diversificadas, pues el azúcar y los minerales de metales comunes (níquel) absorben más de la mitad del valor total exportado (idéntico porcentaje era explicado por el azúcar en 1980). Lo novedoso es que productos no tradicionales como el pescado, frutas y nueces y frutas en conserva han ganado participación. Pese a que el azúcar disminuyó su contribución a las exportaciones de bienes en los últimos 20 años, aún representa una quinta parte del total. Asimismo, la caída en la producción azucarera significó que su participación en el mercado de la OCDE descendiera de 6.4% en 1980 a 1.9% en 1996.

Cuadro 7

## CUBA: MATRIZ DE COMPETITIVIDAD, 1989-1996

	Indicador	Porcentajes	
		1989	1996
Estrellas nacientes	Participación de mercado a/	0.000	0.001
25 grupos de la CUCI	Contribución del sector b/	14.57	17.83
	Contribución c/	0.16	0.75
Estrellas menguantes	Participación de mercado	0.01	0.05
39 grupos de la CUCI	Contribución del sector	20.16	18.41
	Contribución	8.24	43.17
Oportunidades perdidas	Participación de mercado	0.02	0.01
34 grupos de la CUCI	Contribución del sector	18.77	23.07
	Contribución	14.71	14.58
Retrocesos	Participación de mercado	0.08	0.04
42 grupos de la CUCI	Contribución del sector	23.13	20.01
	Contribución	75.25	41.32

Fuente: Sobre la base de CEPAL (1999a).

a/ Participación de las exportaciones cubanas en el mercado de la OCDE.

b/ Contribución de las importaciones de la OCDE del grupo de productos respecto de las importaciones totales de la OCDE.

c/ Contribución de las exportaciones cubanas de ese grupo de productos dentro de las exportaciones totales.

En cambio, las ventas foráneas de níquel (rubro 287 del cuadro 8) elevaron su aporte a las exportaciones, de 7% en 1980 a 32% en 1996, lo que también determinó triplicar su participación dentro de las importaciones de la OCDE. Estos dos productos, junto con el tabaco (en bruto y manufacturado) y pescados y mariscos, significaron 82% de las exportaciones de bienes totales de Cuba en 1996.

#### 4. El Sistema de Perfeccionamiento Empresarial en la manufactura

Un diagnóstico general sobre la gestión empresarial en las entidades industriales a principios de los años noventa se puede caracterizar con los siguientes elementos (véase Empresa de la Goma Conrado Piña, 1999).

Centralización de decisiones en niveles superiores, lo que ocasionaba falta de iniciativa, creatividad y responsabilidad de las empresas, así como reducida participación de la base trabajadora en la solución de problemas; carencia de estímulos materiales; el control, análisis y evaluación se hacían sobre indicadores de cantidad y no de eficiencia; se producía con débiles consideraciones de eficiencia en costos, porque la evaluación se realizaba en función de la cantidad de bienes producidos y no sobre sus características cualitativas y de costos; se hacía una copia mecánica de formas de gestión y de dirección; las decisiones se homogeneizaban sin tener en cuenta las peculiaridades de cada industria o empresa; Los programas de mejoramiento se aplicaban aisladamente, sin continuidad. Frente a este tipo de problemas las autoridades han diseñado un sistema para mejorar la gestión empresarial.

El Sistema de Perfeccionamiento Empresarial (SPE) tiene como objetivo central incrementar la eficiencia y competitividad de la empresa estatal. Con ese fin, otorga una serie de facultades a las directivas de las empresas que estén en condiciones de adscribirse, definiendo sus responsabilidades y estableciendo políticas orientadas a fomentar la innovación tecnológica y a impulsar la productividad de sus trabajadores y dirigentes. Entre las obligaciones se cuentan la elaboración de planes anuales y prospectivos que detallen los pasos a seguir para elevar la eficiencia de la empresa. Asimismo, se les exige la elaboración de una contabilidad confiable acorde con las prácticas convencionales.

El principio conductor es que la empresa estatal funcione sin necesidad de subsidios, es decir debe ser autofinanciable y generar un margen de utilidades. Para ello contempla la aplicación de medidas generales al nivel del gobierno, pero esencialmente se considera que las acciones relevantes a la eficiencia habrán de concebirse e instrumentarse a escala de cada empresa, a cambio de otorgarle mayor autonomía de gestión. En suma, aunque reconoce causas sistémicas detrás de la baja competitividad y pobre desempeño de las empresas estatales, estima que su superación exige iniciativas diseñadas *ex profeso* para cada unidad de producción.

A fin de impulsar este proceso se designa a los cuadros de dirección —nombrados a su vez por el gobierno— como responsables del desempeño empresarial, pero se reconoce al sindicato como parte indispensable debido a su capacidad de propiciar la participación de los trabajadores y conseguir así su colaboración en la instrumentación de medidas encaminadas a elevar competitividad y eficiencia. La dirección empresarial administra recursos financieros, materiales y a la fuerza de trabajo, y aunque se mantiene el compromiso con las metas de equidad en la determinación de las remuneraciones y niveles de ocupación, se permite a las empresas adscritas al SPE que destinen beneficios materiales y morales para estimular la eficiencia, y que decidan la ampliación o reducción de la planta laboral (siempre que se acuerde con el sindicato).

Asimismo, se pueden contratar créditos con la banca comercial, subcontratar actividades, e incluso proponer nuevos negocios en asociación con capital extranjero, previa aprobación gubernamental. A la vez, el Estado se compromete a la capacitación del personal de las empresas en cuestiones financieras y contables, tanto como de gestión y productividad. En particular, las empresas en el Sistema están facultadas a distribuir —dado el acuerdo de las instancias gubernamentales relevantes— entre sus empleados parte de las utilidades netas después del pago de impuestos e integrar otra parte de éstas a los fondos de reservas para inversión futura. Así, *pari passu* con el aumento en la eficiencia y rentabilidad, se intenta mejorar las remuneraciones de sus trabajadores y dirigentes. Cabe subrayar que los trabajadores de las empresas del SPE aportan como contribución especial a la seguridad social entre el 5% y el 7% de sus ingresos por salario, facilitando así las reformas de este último sistema.

En síntesis, el SPE es un instrumento que posiblemente permita un manejo más flexible y autónomo de los recursos internos de las empresas, el uso selectivo de estímulos materiales para alentar a los trabajadores y una gestión administrativa modernizada, pero condicionándolos a logros de mayor eficiencia. Por ende, el SPE es un esfuerzo dirigido a romper la dependencia del sector paraestatal de los subsidios del presupuesto central, enfatizando el logro de metas y resultados en la gestión empresarial, alejadas de los procedimientos burocráticos tradicionales.

Se prevé que el SPE contribuirá a la modernización de la gestión de las empresas estatales. Hay, sin embargo, buen trecho por recorrer antes de lograr un sector productor de bienes y servicios comerciables dotado de flexibilidad y capacidad para enfrentar con éxito a competidores internacionales, sin tener que recurrir a mecanismos especiales de protección. Una limitante del SPE podría residir en el diseño de medidas y acciones a nivel de la empresa, sin antes contar con marcos globales y sectoriales que identifiquen las cadenas de valor agregado que conviene desarrollar. Se corre el riesgo de que los avances de algunas empresas se tornen lentos y se distorsionen, debido al desfase de las mejoras en otras empresas —proveedoras o compradoras— que no ingresen al SPE. De carecer de esta visión integral el SPE difícilmente aprovecharía las economías de escala y las posibilidades de consolidar transformaciones de alcance sistémico.

Cuadro 8

## CUBA: ESTRUCTURA Y COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES, 1980, 1989 Y 1996

(Porcentajes)

CUCI	Descripción y tipo <sup>a/</sup>	Contribución a las exportaciones totales de Cuba			Participación en el mercado de la OCDE		
		1980	1989	1996	1980	1989	1996
	Total	100.00	100.00	100.00	0.06	0.03	0.02
034	Pescado fresco, refrigerado o congelado (OP)	1.68	0.54	0.43	0.24	0.02	0.02
036	Crustáceos y moluscos pelados o sin pelar (OP)	11.04	17.62	11.16	1.85	0.96	0.50
037	Pescados, crustáceos etc., preparados o en conserva (OP)	1.69	4.84	4.90	0.59	0.56	0.43
057	Frutas y nueces (excepto oleaginosas) frescas o secas (EM)	0.69	1.36	2.74	0.50	0.04	0.08
058	Frutas en conserva y preparados de frutas (EN)	0.40	0.52	3.65	0.10	0.40	0.23
061	Azúcar y miel (R)	52.18	27.94	20.36	6.43	3.14	1.89
071	Café y sucedáneos del café (R)	2.52	6.08	2.62	0.15	0.35	0.13
072	Cacao (R)	0.30	0.62	0.16	0.05	0.10	0.02
112	Bebidas alcohólicas (EN)	0.09	0.36	1.28	0.01	0.01	0.04
121	Tabaco en bruto; residuos de tabaco (R)	2.97	6.51	3.58	0.70	1.03	0.54
122	Tabaco manufacturado (OP)	4.72	6.61	8.67	2.04	0.94	0.79
282	Chatarra y desperdicios de hierro y acero (EM)	0.02	0.79	1.08	0.01	0.11	0.12
287	Minerales de metales comunes y sus concentrados (EM)	7.30	3.87	32.49	0.43	0.15	1.51
288	Desperdicios de metales comunes no ferrosos (EM)	0.33	1.47	1.21	0.70	0.13	0.11
289	Minerales de metales preciosos y sus concentrados (EM)	0.01	1.59	0.28	0.00	0.72	0.09
291	Productos animales en bruto (R)	0.32	0.88	0.47	0.15	0.21	0.10
292	Productos vegetales en bruto (EN)	0.01	0.23	0.16	0.00	0.01	0.01
684	Aluminio (EN)	0.00	0.18	0.23	0.00	0.00	0.01
844	Ropa interior de tejidos (excepto punto y ganchillo) (EN)	0.02	0.26	0.25	0.01	0.03	0.02
971	Oro no monetario (EM)	0.03	3.20	0.66	0.00	0.15	0.03
	Otros productos	13.68	14.53	3.63	...	...	...

Fuente: Sobre la base de CEPAL (CAN, 1998).

a/ Las siglas entre paréntesis indican tipología de los sectores; EN: Estrellas Nacientes; OP: Oportunidades Perdidas; EM: Estrellas Menguantes; R: Retrocesos.

## D. CRISIS Y RECUPERACIÓN EN EL PERÍODO ESPECIAL

En esta sección se hace un breve recuento de la evolución de la manufactura por tipo de industria en la última década. Se incluye una descripción de las características de cada sector, se discute su comportamiento en el período especial (producción, empleo, comercio exterior), y se presentan también algunos indicadores de desempeño (productividad, eficiencia energética, etc.). Se abordan las transformaciones y cambios institucionales del caso y se finaliza con un avizoramiento de las perspectivas de cada sector hacia el mediano plazo.

### 1. La industria alimentaria

#### a) Descripción

La industria alimentaria en Cuba es la de mayor tamaño dentro de la industria manufacturera, con alrededor de un 30% de la producción total. Al presente, esta rama cuenta con 350 fábricas y 94 000 empleados (véase el gráfico 3)<sup>17</sup> Existen 115 empresas; ocho mixtas y el resto estatales agrupadas en 10 organizaciones empresariales (uniones): carnes, lácteos, molinera, confitera, conservas de vegetales, bebidas, cerveza, Cuba Ron y Cubalse (*holding*). El desarrollo de esta industria en el período 1959-1989 descansó en el establecimiento de grandes empresas, con tecnologías importadas del CAME, diseñadas para la producción en masa. Con frecuencia, los costos de operación resultaron elevados, y sus efectos adversos sobre la eficiencia productiva se han hecho evidentes en la actualidad.

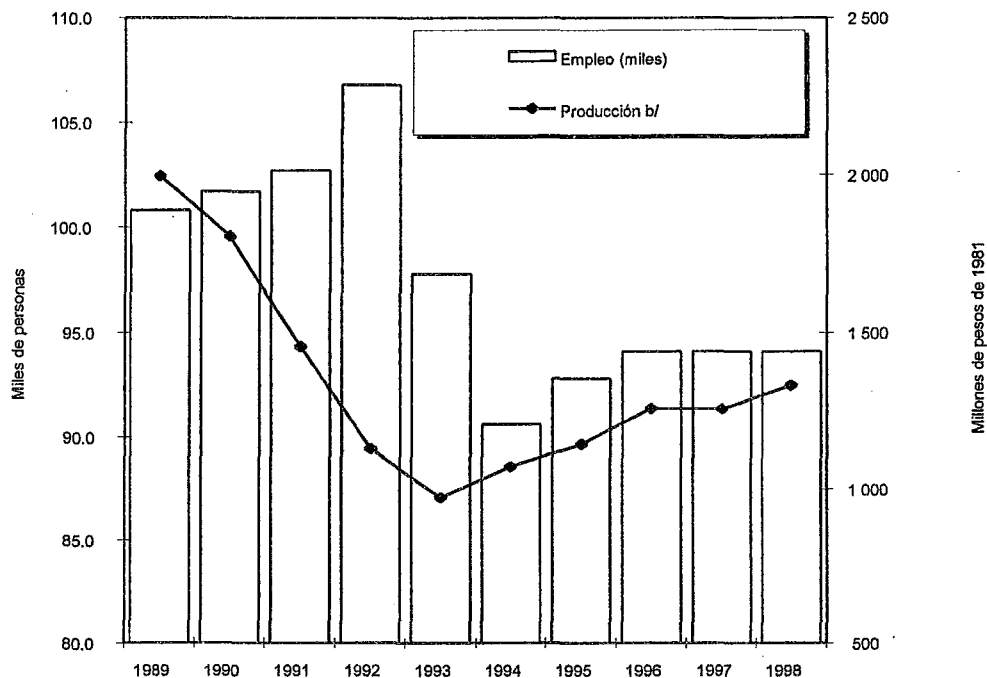
#### b) Evolución en los años noventa

Entre 1989 y 1994 la producción cayó 55% en términos reales, si bien en ese último año cambió la tendencia con un crecimiento de 10%, seguido de otro de 7% en 1995 y en 1996 el aumento fue de un 10% adicional. En el bienio siguiente la recuperación ha perdido impulso y el nivel de producción en 1998 equivale a dos tercios del de 1989.

---

<sup>17</sup> Estas cifras se refieren a las reportadas por el MINAL; no incluyen los 40 000 empleados de las empresas provinciales de café, pan, galletas y dulces, controlados por los gobiernos locales.

Gráfico 3. Cuba: Producción y empleo en la industria alimentaria a/



La crisis de la industria de alimentos se explica básicamente por el desplome en las disponibilidades de materias primas e insumos, tanto de origen interno como externo, y la falta de material de embalaje. A título ilustrativo, la entrega de ganado a la industria se desplomó 65% entre 1989 y 1994, la de leche 78% y la de tomate resultó ocho veces menor, mientras que las importaciones de materias primas agropecuarias descendieron 66% y las de trigo y harina se redujeron de 1.3 millones a 953 000 toneladas. Por otro lado, los suministros de material de empaque y envases también fueron insuficientes, y ello forzó la entrega de productos a granel y la multiplicación de las mermas. Otro caso es el de la cerveza. Al dejarse de recibir malta, lúpulo y cebada de la República Checa, la producción se redujo a la mitad.

A partir de 1994 repuntaron las producciones de bebidas, cárnicos, conservas, molinera y confitería, lo que ha estado asociado a la comercialización en las tiendas de recuperación de divisas y en los hoteles y restaurantes que reciben dólares. Asimismo, las asociaciones con capital externo han alentado la expansión de la demanda y la disponibilidad de divisas ha contribuido a la recuperación del sector. No obstante, en 1996 todavía se mantenía muy baja la utilización de la capacidad, en general inferior al 50% (véase el recuadro 1). En 1998, de una muestra de 23 tipos de alimentos y bebidas, únicamente las producciones de ron, carne en conserva (incluyendo los productos con extensores de soya) y refrescos, habían rebasado los niveles de 1989 (véase de nuevo el cuadro 3).

Las inversiones se reactivan paulatinamente, principalmente en la producción para venta al turismo, tiendas de recuperación de divisas y exportaciones. Otros proyectos se dirigen al mercado



de consumo popular y se calcula que alrededor del 25% de la inversión de la industria procura dar soluciones ambientales. En la industria cervecera se invirtieron recientemente 12 millones de dólares para recuperar la capacidad productiva (equipos de frío, vapor), lo que permitió ahorrar 18% de portadores energéticos, aunque hacen falta más inversiones en líneas de embotellado. Se han instalado cinco líneas de cerveza con despachador, que tienen como destino las TRD y el mercado diferenciado.

En el caso del aceite comestible, la planta en Santiago de Cuba está recibiendo inversiones y en Regla se están invirtiendo 6.8 millones de dólares (aceite de soya y girasol). El financiamiento es 100% cubano. Hay otra coinversión con socios extranjeros en Santiago de Cuba para extraer aceite crudo de soya que se integrará a la empresa refinadora (actualmente se importa todo el aceite crudo que consume la industria de refinación). En confitería, el margen de sustitución de importaciones es más de la mitad de la demanda.

### c) Transformaciones en el período especial

Las restricciones en la disponibilidad de divisas y la desarticulación de los sectores primarios han impulsado la reconversión de la industria y la sustitución de ciertos insumos y productos. Por ejemplo, la deficiente oferta de ganado motivó la utilización de la soya como extensor en la industria cárnica, con lo que se pudieron recobrar los niveles de la producción procesada, y se alcanzaron cifras récord en 1995. En la elaboración de leche y queso también se emplea la soya. Asimismo, en el Instituto de Investigaciones de la Industria Alimenticia se ha desarrollado un cereal a base de soya y un yogur, como sucedáneo de la leche de vaca, que se comercializa con éxito.<sup>18</sup>

A raíz de las limitaciones de divisas, la producción destinada al mercado interno y vendida en pesos cubanos tiende a disminuir con rapidez. El contenido de la canasta de bienes alimenticios que ampara la libreta de abastecimiento se ha deteriorado en cantidad y variedad, obligando a los consumidores a complementar sus compras con productos cotizados en divisas, cuya oferta, por cierto, se ha incrementado y diversificado en los últimos años, y sus precios se han reducido.

En el impulso a la transformación de esta industria, las asociaciones con capital extranjero buscan el trinomio capital, tecnología y mercado. Se han creado empresas mixtas en bebidas no alcohólicas, vinos, cerveza, cárnicos, derivados de soya, comercialización de equipos para helados y cacao. Asimismo, la producción pagadera en divisas en el mercado interno ha venido aumentando desde 1994 y ha favorecido la sustitución de importaciones de lácteos, cárnicos, frutas y vegetales. Se calcula que 17% de la producción de alimentos procesados tiene por destino el mercado interno en divisas y 3% el de las exportaciones. Se pretende impulsar las de conservas de frutas y vegetales, manteca de cacao, dulces y cerveza.

En el ámbito de la gestión empresarial, un esfuerzo interesante es el proyecto de formación de empresarios que ha instrumentado el Ministerio, que pone el acento en aspectos tales como

---

<sup>18</sup> A los infantes de hasta siete años se les sigue proporcionando leche de vaca y a los de siete a 13 años se les da yogur de soya. La carne de soya representa 30% de la producción total de carne en conserva del país.

dirección estratégica, evaluación de inversiones y mercadotecnia, entre otros. La eficiencia energética sigue siendo pobre. Por ejemplo, en las industrias cárnica y láctea se mantienen elevados los índices de utilización de combustibles por unidad de producto, aunque vale decir que en la cervecera y de bebidas alcohólicas los indicadores son mas alentadores (véase de nuevo el cuadro 4).

#### **d) Perspectivas**

La industria de alimentos tiene potencial para reemplazar importaciones, en especial aquellas que al presente se comercializan en las tiendas de recuperación de divisas o se destinan a la industria del turismo. En el corto plazo, la estrategia de reactivación pudiera dar prioridad a esos mercados y, en el mediano plazo, se podría planear la ampliación y diversificación de las exportaciones, así como el enriquecimiento de los abastos al mercado interno. En cuanto a esto último, la regularización de los suministros dependerá de los recursos que puedan liberar los avances en los ajustes de estabilización y estructurales —así como del aflojamiento de las tensiones externas— y de las prioridades de la política social. La estrategia exportadora apunta a la diversificación con productos no tradicionales: aguas, refrescos, cárnicos, frutas y vegetales en conserva y cerveza. Una limitante crítica es el estancamiento de la producción agrícola; en procura de superarla, el MINAL se está coordinando con el sector agrícola para privilegiar la producción a transformar para exportación.

## **2. La industria ligera**

#### **a) Descripción**

La industria ligera comprende las ramas textil, confección, cuero y calzado, perfumería, cosméticos, productos de limpieza, edición e imprenta, muebles y artículos de plástico. El Ministerio de la Industria Ligera (MINIL) está organizado en siete grupos corporativos (uniones), nueve organizaciones estatales independientes y cerca de 600 fábricas de muy diversos tamaños que se agrupan en 123 empresas; cada corporación cuenta con su propia empresa comercial, que importa y exporta directamente. El empleo total asciende a 85 000 personas en 1999 (108 000 en 1988). Al igual que en otras ramas, existen además empresas que se rigen con los mismos principios generales, pero que se financian con recursos y están controladas por los gobiernos locales.

La actividad de la industria ligera tiene marcada dependencia de la disponibilidad de insumos importados. Tal condición se tornó crítica a partir de la crisis externa. A ello se sumó la caída de la demanda interna, que no pudo compensarse con exportaciones, debido no sólo a los problemas de acceso a divisas, sino también a competitividad insuficiente y falta de canales de comercialización.

## Recuadro 1

RECONVERSIÓN DE LA INDUSTRIA LÁCTEA: DE LA  
LECHE DE VACA A LA LECHE DE SOYA

Fundado en 1974 con una capacidad para procesar un millón de litros diarios, el Complejo Lácteo de La Habana alcanzó como máximo un nivel de 640 000 litros en la década de los ochenta. Los productos que elabora son leche, yogur, mantequilla, helados, lactosa y proteína. La producción de quesos se abandonó recientemente por incosteable. El mercado que abastece se concentra en La Habana, y surte a la mayoría de los municipios de la ciudad.

Las repercusiones del período especial sobre la actividad de la fábrica se empezaron a resentir en 1991. El efecto principal se reflejó en la caída de la producción de leche de vaca, por lo que en la planta se desarrollaron procesos para elaborar leche a partir de soya, prácticamente con los mismos equipos y por medio de innovaciones tecnológicas menores. A partir de 1994 se inició la fabricación de yogur de soya, en especial para los niños de 7 a 13 años (250 mililitros diarios para cada infante), pues a los menores de 7 años se les sigue proporcionando leche de vaca. Ello posibilitó conservar el empleo (alrededor de 1 300 personas) y aumentar la producción, aunque en el presente la capacidad se mantiene subutilizada. La estrategia actual es penetrar el mercado interno en divisas con productos como yogur y paletas heladas.

El flujo de producción de yogur de soya es más o menos continuo y estable, porque así lo estipula la demanda, pero la producción de los otros productos registra discontinuidades, en función de los pedidos, de la regularidad de la entrega de materia prima y de las condiciones de liquidez de la empresa. Todo ello incide en el bajo aprovechamiento de la capacidad, que a su vez afecta la eficiencia de la operación de la empresa; los costos fijos y la amortización de los equipos se tornan proporcionalmente elevados, y además existen otros estipendios fijos, que tienen poco que ver con el negocio lácteo, pero que gravitan sobre las finanzas del complejo.

El complejo ha incursionado recientemente en la producción cooperada (leche esterilizada y plásticos), en la que un socio extranjero aporta financiamiento y tecnología, se le pagan regalías durante un período establecido, pero la administración y la propiedad son cubanas. No hay reparto de utilidades para el socio extranjero.

En 1998 el complejo gastó un millón de dólares, principalmente en impermeabilización, y en 1999 se planea invertir 4 millones de dólares y 3 millones de pesos, en parte para el montaje de una planta de leche ultrapasteurizada. En los primeros ocho meses de 1999 la producción ha crecido 8%, la productividad 22% y el consumo energético por tonelada de producto bajó a la mitad.

Dentro de la fábrica funciona una planta de envases, tapas y otros productos de plástico que surte a la fábrica, y cuya capacidad se utilizaba poco, aunque en los últimos dos años se abastece a clientes externos. La planta de plásticos fabrica cajas para la industria cervecera, bolsas y conos. Por otro lado, el complejo proporciona una serie de servicios y prestaciones subsidiadas o gratuitas al personal, como transporte, ropa y botas de trabajo, médicos en la planta, comedor, lavandería y tintorería para la ropa de trabajo y de los trabajadores, casa de salud en la playa, círculo social con restaurante, paseos culturales y recreativos para los hijos de los trabajadores, atención en las vacaciones, etc. Asimismo, la empresa cultiva frutas y viandas para autoconsumo y posee una fábrica de pienso.

En 1996 comenzó el programa de redimensionamiento. El esquema adoptado contrasta con el de otras empresas, en las que los servicios se han descentralizado. El complejo lácteo mantuvo una integración vertical y se autoprovee de una serie de servicios. Con vistas a su ingreso al Sistema de Perfeccionamiento Empresarial, el complejo se va a dividir en unidades pequeñas. Se va a crear una empresa comercial única que preste servicios de transporte, así como una empresa de mantenimiento. De esta forma, las plantas de plásticos, helados, etc. se especializarán y pagarán los servicios de vapor, energía, agua, comercialización, etc.

## b) Evolución en los noventa

La crisis tocó fondo en 1993, año en que la producción equivalía a 22% de la de 1989. La rama tuvo que asumir una estrategia de supervivencia que impedía la planeación a mediano plazo y que obligó a desprenderse de cuadros de mano de obra calificada. Por lo demás, la industria ligera no se incluyó entre las actividades prioritarias en términos de la asignación de divisas e insumos estratégicos. Con todo, a partir de 1994 la producción reaccionó favorablemente. Creció 18% ese año, 8% en 1995 y 10% promedio anual entre 1996 y 1998, aunque el *quantum* obtenido en este último año se encuentra por debajo del correspondiente a 1989.

Las ventas de prendas de vestir, calzado y productos de limpieza al mercado de las TRD, se incrementaron de 19 millones de dólares en 1995 a 110 millones en 1998. A la industria turística se vendieron 27.5 millones de dólares y se exportaron 11.3 millones en 1998.

Una de las ramas más afectadas ha sido la de textiles, cuya producción en términos reales disminuyó 77% entre 1989 y 1994 y, pese a la recuperación posterior, en 1998 su producción apenas representa 40% de la de 1989. El excesivo tamaño de las plantas, el atraso tecnológico, el elevado consumo de energéticos y la falta de materias primas importadas (algodón, poliéster y rayón),<sup>19</sup> determinaron la paralización o cierre de diversas instalaciones. La caída de la producción significó que la participación de los textiles dentro de la industria ligera retrocediera a la mitad en los noventa.

La crisis textil arrastró consigo a la confección, cuya producción retrocedió 86% en el mismo período. Las fábricas de prendas de vestir carecían de abastos suficientes de materia prima y enfrentaron problemas tecnológicos graves o falta de mercado. Ahora, los abastos de materias primas y otros insumos del exterior tienden a normalizarse. En la producción de camisas y ropa interior —en ocasiones bajo contratos de maquila— se ha alcanzado competitividad internacional. Ambas ramas —textil y confección— muestran ya una recuperación, principalmente la confección (véanse los gráficos 4 y 5). La producción textil creció 3% y la de confección 33% entre 1994 y 1998. A título ilustrativo, la producción física de ropa y toallas (reanimada por la demanda de hoteles) aumentaron 23.6% y 8.6%, respectivamente, entre 1996 y 1998. En 1995-1998 la industria textil-confección recibió inversiones por 5 millones de dólares para mejorar tecnología y en 1999 se autorizaron 5 millones más para fabricar sacos de polipropileno.

La industria del calzado, se ha visto entorpecida por el abasto limitado de cueros, resultante a su vez de la declinación del hato ganadero del país. En conjunto, la producción de cuero y calzado descendió cerca de 70% entre 1989 y 1994. Se da en este fenómeno un encadenamiento intersectorial de ofertas en descenso que reduce el grado de autosuficiencia nacional. Aun así, se han buscado sucedáneos para la fabricación de calzado; en 1999 se instaló una planta de pieles sintéticas para abastecer a la industria del zapato. Otro obstáculo a la recuperación estriba en la falta de capital de trabajo en diversos procesos. Ello produce oscilaciones en la producción, que aumentó 43% en 1995, descendió 14% en 1996, y luego

---

<sup>19</sup> Las importaciones de algodón —que provenían principalmente de la antigua URSS— se redujeron de 45 000 toneladas en 1989 a sólo 4 000 en 1994.

obtuvo un crecimiento promedio de 12% hasta 1998. La producción de pieles en ese bienio se elevó 4% en promedio.

La industria mueblera ha compensado parcialmente la contracción de la demanda interna con los suministros al sector prioritario del turismo.

En el caso de los plásticos, el principal obstáculo reside en la escasez de divisas para adquirir materia prima importada; el grueso de la producción consiste en artículos de polietileno, como bolsas, envases y empaques. No obstante, se desarrollan proyectos de modernización con ahorros derivados de mejoras en la eficiencia.

La industria de jabones y cosméticos inició bastante temprano el proceso de recuperación gracias a la inyección de capital externo. En la actualidad se distingue por ser de las pocas actividades que produce con niveles superiores a los de 1989. La rápida expansión del turismo y el desarrollo del mercado en divisas han generado un conjunto de estímulos complementarios, lo que refleja uno de los ejemplos exitosos de asociación con capital extranjero. En efecto, merced a las ganancias en tecnología y calidad, y a la diversificación de la producción, la empresa Suchel ha ido consolidando su presencia en el mercado interno (sustitución de importaciones), e incluso participa en algunas exportaciones.

El mercado interno de divisas ofrece amplias posibilidades de sustituir importaciones de manufacturas ligeras. Precisamente, con la excepción del jabón (que absorbe 80% de la demanda nacional), la participación de los productos cubanos como textiles, confección, calzado, por ejemplo, es todavía muy baja. El objetivo es que los ingresos obtenidos en ese mercado se utilicen en financiar producciones destinadas al mercado en moneda local. Otra vía es la sustitución de importaciones de bienes que demandan la agricultura, la caña y la industria azucarera (zapatos, guantes, ropa de trabajo).

### **c) Las transformaciones en el período especial**

A raíz de la nueva ley de inversiones extranjeras, hasta 1998 se habían firmado 31 contratos industriales de asociación económica en diversas actividades de la industria ligera. Aparte de las reformas de orden institucional —derecho de propiedad, liberación de mercados, papel de la inversión extranjera—, se han puesto en práctica medidas permanentes de reorganización y gestión empresarial, y de fomento de las exportaciones. De esta forma se procura no sólo reanimar la industria sino hacerlo también con ganancias en productividad y eficiencia. A la par se pretende eliminar las pérdidas absorbidas por el Ministerio de la Industria Ligera, que en 1993 habían sumado 150 millones de pesos, se redujeron a 118 millones en 1995 y en 1996 a 80 millones, 70% de ellas adjudicables a la industria textil.

La industria textil es uno de los ejemplos más claros de sobredimensionamiento de instalaciones, lo que ha determinado la necesidad de comprometer esfuerzos especiales con el propósito de hacer más eficiente y rentable la producción. Algunas fábricas trabajan con elevada capacidad ociosa y otras se encuentran parcialmente paralizadas, y continúan el reordenamiento de la producción y la modernización tecnológica. Los mayores logros han consistido en la reducción de los índices de consumo de energía por unidad de producto, que descendieron 19% en 1997 y

14% en 1998, con lo que su nivel se encuentra prácticamente a la par del observado en 1989 (véase de nuevo el cuadro 4).

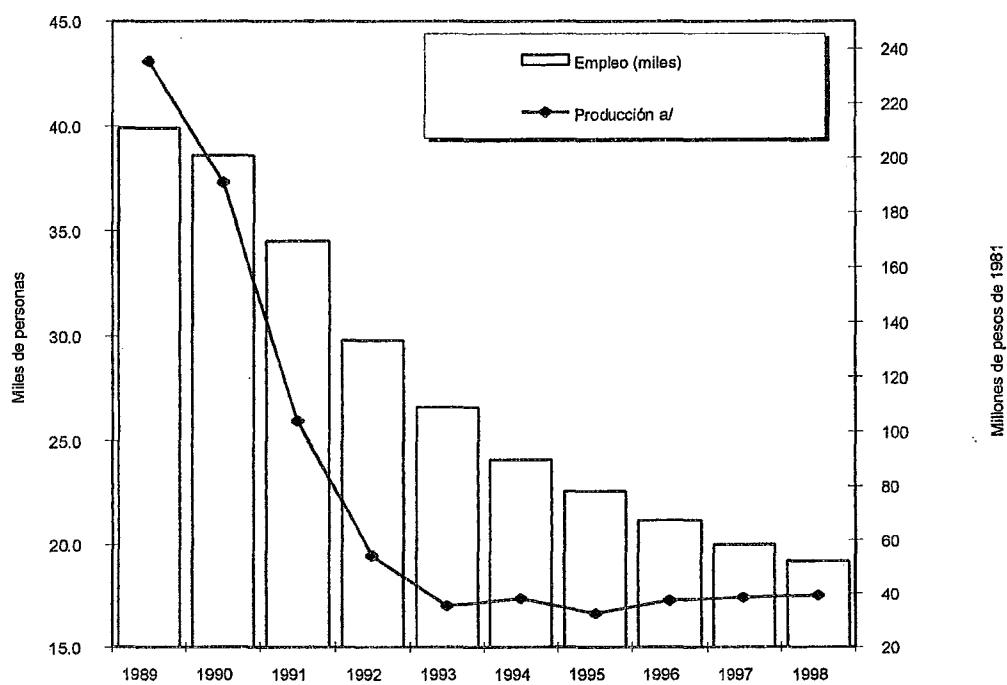
La reestructuración de la industria textil ha originado cambios en la especialización productiva y en la mezcla de artículos que fabrican las empresas. Los artículos más beneficiados son los vinculados a la demanda del sector turismo y del mercado interno en divisas (lencería, blancos, mantelería, toallas, calcetería, mezclilla, etc.), así como otras actividades autofinanciadas (lonas, sogas y cordeles de henequén). Otras producciones que se han reactivado son los sacos de polipropileno, hilo de coser y ciertas confecciones.

Las ramas de la industria ligera en general comparten el objetivo de lograr mayor eficiencia, aunque suelen divergir en cuanto a necesidades, estrategias y acciones de redimensionamiento y reestructuración. En la industria de la confección se han cerrado talleres pequeños y se persigue la plena explotación de capacidades. En cuero y calzado se ha mejorado la organización, el surtido y la calidad, pero se precisan equipos para abrir más líneas de producción y mejorar el diseño. La Unión del Plástico contempla la reparación, modernización y concentración de los equipos más eficientes, así como la desactivación de aquéllos de tecnología obsoleta. Por otra parte, en la fabricación de cosméticos, la empresa Suchel ha avanzado sustancialmente en su reconversión; la producción se ha dinamizado gracias a medidas de organización, de concentración de la producción, cierre de fábricas ineficientes e introducción de tecnologías modernas. (Ministerio de la Industria Ligera, 1996.)

Un común denominador en la estrategia para mejorar la eficiencia empresarial es el acento puesto en reordenar la producción y las líneas de mando a fin de flexibilizar la producción y descentralizar funciones y responsabilidades. Al presente, la modalidad consiste en acercarse al cliente para dar una respuesta más rápida y eficaz a sus necesidades. En este punto se trata de reorganizar la oferta a veces mediante la diversificación y otras buscando las economías de la producción en masa. Junto con la flexibilización productiva, se han alterado las atribuciones de las líneas de mando entre las empresas, las corporaciones y el MINIL. Hoy día las corporaciones participan más activamente en planear las estrategias sectoriales y las empresas se responsabilizan en mayor medida de la ejecución de los planes.

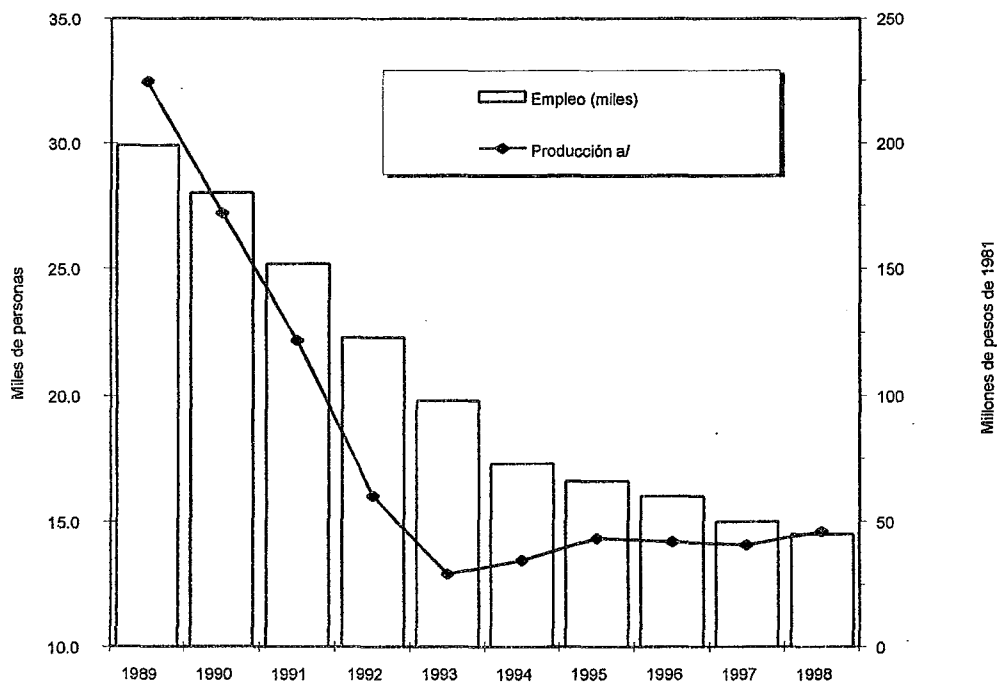
Es práctica común redoblar esfuerzos para reducir costos en la elaboración de un mismo producto, fabricado en plantas distintas pertenecientes a la misma empresa. En lo que toca al personal, se ha instrumentado un plan de preparación de directivos y otros cuadros sobre especialidades muy variadas. Junto con tales medidas, los proyectos de adecuación tecnológica, las mejoras administrativas y de gestión, y el programa de incentivos a los trabajadores han dado resultados promisorios. Así, la productividad de la industria ligera (medida por la relación de valor de producción por trabajador) aumentó 16% en 1995, 26% en 1996, 9% en 1997 y 12% en 1998. Vale agregar, por último, que los esfuerzos en pos de mejorar la eficiencia se han traducido en reducir el personal del propio MINIL, de 536 a menos de 150 personas entre 1989 y 1998.

Gráfico 4. Cuba: Producción y empleo en la industria textil



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales  
a/ Producción a precios de empresa.

Gráfico 5. Cuba: Producción y empleo en la industria de la confección



El redimensionamiento en la industria ligera ha avanzado considerablemente. Un ejemplo es el del parque industrial de Wajay, que se acondicionó para albergar a varias empresas que a su vez han adecuado su escala de operación a las exigencias del mercado. En efecto, en las instalaciones que ocupaba antes la empresa textil Hilatex, ahora se alojan, además de la propia Hilatex redimensionada, una fábrica de colchones, otra de calzado y una de pieles sintéticas que abastecerá a empresas del calzado. Próximamente se incorporarán una fábrica de tejidos y la empresa comercializadora del cuero y calzado. Cabe notar además la constitución de una empresa de servicios independiente que, además, debe ser rentable y puede prestar servicios a empresas fuera del parque. Este esquema contribuye a mejorar la eficiencia, y posibilita un mejor uso de las capacidades, tanto en las empresas de producción física como en la de servicios. Además, la reorganización permite ahora que cada quien pague lo que le corresponde por el uso de servicios comunes como agua y electricidad.

#### d) Redimensionamiento de la industria textil

Diseñadas de conjunto con el CAME para seguir la división programada de tareas, las plantas textiles constituyen uno de los ejemplos más vívidos del sobredimensionamiento de las instalaciones fabriles en Cuba. Por ello el programa de racionalización de esta industria se ha propuesto elevar la eficiencia productiva y energética mediante una reducción sustancial y un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada. El avance en la ejecución del programa es heterogéneo: algunas plantas casi han finalizado el acomodo de su capacidad a las metas previstas y, en consecuencia, también han reajustado su personal. El programa abarca 10 empresas y 45 fábricas distribuidas en todo el país. Las metas establecidas para la nueva capacidad constituyen una aproximación de la magnitud del sobredimensionamiento en que incurrió esta industria; suponen reducciones superiores al 50% con respecto a los niveles que prevalecían en los inicios del presente decenio en los rubros de telas, hilo, confección de punto y productos de kenaf; en el caso de las medias, la disminución de capacidad que se prevé es de 19% (véase el cuadro 9).

Cuadro 9

#### INDUSTRIA TEXTIL: CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN

Industria	Unidad de medida	Capacidad antes del redimensionamiento	Capacidad después del redimensionamiento (1998)	Variación (%)
Medias	Millones de pares	28.3	22.8	-19.4
Telas	Millones de m <sup>2</sup>	280.0	126.9	-54.7
Hilo	Miles de toneladas	14.8	6.3	-57.4
Confección de punto	Millones de prendas	49.3	24.4	-50.5
Producto de kenaf	Millones de sacos	48.0	22.7	-52.7

Fuente: Elaborado sobre la base del Ministerio de la Industria Ligera, *Situación actual y perspectiva de la Actividad energética*, mimeo, La Habana, julio de 1996.



El mejor aprovechamiento de los energéticos constituye un aspecto central de la reestructuración de la industria textil. Las metas previstas, una vez finalizado el proceso de redimensionamiento, son indicativas del dispendio energético de las instalaciones textiles. En rigor, los índices de consumo de electricidad y petróleo combustible registrados en 1995 son significativamente mayores que los objetivos que se planteó cumplir en 1998. Alcanzar las metas de eficiencia energética tomará todavía algunos años, en especial si no se acelera el proceso de inversiones necesarias a tal efecto.

#### e) **Perspectivas**

El avance del redimensionamiento en la industria textil muestra resultados modestos que podrán complementarse con otras acciones para propiciar la reactivación sostenida. Los retos fundamentales se localizan en la reducción de costos, principalmente por medio de la disminución del índice de consumo energético; mejorar la imagen de los productos; diversificar los diseños; optimizar los tiempos de entrega al cliente, e incrementar la promoción de las mercancías. A tales esfuerzos contribuye la introducción, en 1996, de las normas ISO 9000 en un grupo de empresas textiles. También se trabaja para mejorar el sistema de estímulos al trabajador y reforzar medidas para reducir la rotación de personal.

### 3. **Industria básica**

#### a) **Descripción**

La industria básica en Cuba comprende las siguientes ramas productivas: industria eléctrica, combustibles (desde extracción hasta distribución), níquel, geólogo-minera (sal, plomo, cobre), química (fertilizantes, plaguicidas, sosa, cloro, pintura), caucho, papel y vidrio.<sup>20</sup> El organismo rector de estas actividades es el Ministerio de la Industria Básica (MINBAS).<sup>21</sup> En 1997 facturó 1 212 millones de pesos y 1 937 millones en 1998. El MINBAS agrupa a 100 000 trabajadores.

#### b) **Evolución en los noventa**

Después de fuertes caídas en la producción a principios de los noventa, la reactivación se ha logrado en las empresas con acceso a divisas. La mayor parte de las producciones han mostrado algún repunte a partir de 1994-1995, aunque las industrias del papel y del vidrio siguen deprimidas (véanse los gráficos 6 al 8). Incluso en los sectores de evolución más favorable, no se han recuperado los niveles de 1989 (excepto el níquel) y los puestos de trabajo reflejan una contracción considerable. Como resultado de la crisis de principios de los noventa, y luego de un proceso de reestructuración, el empleo total de las industrias del MINBAS se redujo en 20 000 personas, que ya fueron reubicadas.

<sup>20</sup> Las industrias eléctrica y de combustibles se tratan en el capítulo siguiente.

<sup>21</sup> En 1999 la industria del cemento pasó a formar parte del MINBAS.

#### d) La industria del níquel

El níquel ocupa un lugar privilegiado por constituir el segundo producto de exportación del país, después del azúcar, con un aporte del 23% del valor total de las exportaciones de bienes en 1997. El deterioro del dinamismo de los mercados a principios de los noventa ocasionó serios trastornos, ya que el CAME absorbía 73% del total de níquel colocado en el exterior, y desde esos mismos países se proveía 87% de los insumos de la industria. La ruptura de tales relaciones de comercio cercenó no sólo los ingresos en divisas, sino que acarrió también problemas a la producción y al mantenimiento de los equipos, en vista de las dificultades de readaptación tecnológica a insumos de otras fuentes y especificaciones.

Como parte de las reformas institucionales se otorgó prioridad a la reconversión y la reconstrucción de los mercados externos del níquel. En 1991 se permitió la participación directa de las plantas procesadoras en la comercialización del producto y en la adquisición de financiamientos e insumos para su operación. Al mismo tiempo, se inició la búsqueda de asociaciones con empresas foráneas. A la fecha, una de las alianzas externas más fructíferas de Cuba es la convenida con la firma canadiense Sherrit, que en 1994 se fusionó con la cubana "Pedro Soto", de la que Sherrit posee el 50%. Asimismo, Cuba adquirió el 50% de la refinería de Sherrit en Alberta, Canadá.

Las inversiones conjuntas y los programas de mejoramiento integral en las plantas han hecho posible mejorar la infraestructura productiva, adecuar la tecnología, elevar la eficiencia energética y regenerar los canales de comercialización.<sup>23</sup> Todo ello se reflejó en el repunte de la producción, que pasó de 27 000 toneladas en 1994 a casi 68 000 en 1998 (con una expectativa de 73 000 en 1999), lo que llevó a superar los máximos históricos (50 000 toneladas) y situar la producción un 45% por arriba del nivel de 1989. Las amplias reservas de níquel y cobalto (producto asociado), segundas en el mundo, le confieren a esta industria un alto potencial de desarrollo hacia el mediano plazo.

La Unión del Níquel integra los esfuerzos de toda esta industria: planes de desarrollo, organización, inversión, infraestructura, planes de negocios, presupuesto y desarrollo de recursos humanos, investigación y desarrollo. La misión del organismo como proveedor de divisas es fundamental; en ese sentido, ya ocupa un lugar privilegiado, sólo atrás del turismo y el azúcar. Cuenta con 14 000 trabajadores. La comercialización internacional, salvo lo producido por la empresa mixta, es realizada por la empresa Cubaníquel, que pertenece al Ministerio de Comercio Exterior. En 1996 se aprobó un nuevo esquema de financiamiento, que permite utilizar en forma descentralizada una proporción mayor de los ingresos en divisas generadas. Así, la Unión del Níquel puede efectuar directamente sus importaciones e incrementar su acceso al crédito externo, lo que facilita la operación de las instalaciones fabriles y el financiamiento de los planes de expansión. No obstante, aún se toman algunas decisiones de manera centralizada.

---

<sup>23</sup> Existen, además, contratos firmados con otras empresas de Australia, Canadá, Panamá y Venezuela, con miras a explorar en busca de yacimientos de oro, plata y metales no ferrosos.

La producción niquelífera se realiza en tres fábricas: Nicaro, fundada en 1943, Pedro Soto (1959, ahora empresa mixta con Sherrit de Canadá) y Che Guevara (1986). La primera y tercera funcionan con tecnología carbonato amoniacal (proceso CARON) y la segunda con tecnología ácida. Existe una cuarta planta que se encuentra cerrada, y se requiere inversión adicional para ponerla en marcha. Después de la crisis productiva de principios de los noventa, la producción se ha incrementado, hasta imponer récord en 1998 (67 700 toneladas): Che Guevara 28 000 toneladas, Pedro Soto 27 700 y Nicaro 12 000.

i) Un poco de historia. Si bien desde fines del siglo pasado se conocía la existencia de yacimientos de níquel, la primera planta industrial en Cuba (Nicaro) inició operaciones en 1943, con tecnología de los Estados Unidos y en buena medida como respuesta a la elevada demanda de acero de ese país durante la Segunda Guerra Mundial. Ello determinó el surgimiento de una nueva actividad económica, al tiempo que fortaleció la capacidad exportadora cubana. Empero, al finalizar la contienda bélica la operación de esta planta se paralizó (1947), cuando el país ya ocupaba el cuarto lugar en la producción de níquel a nivel mundial.<sup>24</sup> Con el posterior conflicto armado en Corea y ante las necesidades de materias primas estratégicas de los Estados Unidos, la empresa reinició operaciones y luego amplió su capacidad en 75%, con lo que llegó a 22 700 toneladas anuales. Así, en el período 1952-1958 la producción de níquel creció a una tasa media anual superior al 10%.

En 1960 se puso en funcionamiento la segunda planta (Moa-Pedro Soto), con capacidad de procesar unas 24 000 toneladas de níquel y cobalto. Sin embargo, en el marco de la tensión entre los Estados Unidos y Cuba a raíz del triunfo de la Revolución, la planta cerró unos meses después, aunque reinició operaciones en 1961, ya sin el apoyo de aquel país.

La inversión niquelífera se intensificó a partir de las vinculaciones con la antigua URSS y del ingreso de Cuba al CAME en 1972. En ese año se firmó un convenio con la Unión Soviética para la rehabilitación de las plantas de Nicaro y Moa y la construcción de una nueva fábrica en Punta Gorda, la Che Guevara. Se ejecutó así un amplio programa de inversiones que desarrolló tanto la planta productiva como la infraestructura de la región: instalaciones portuarias, un aeropuerto, un combinado mecánico, un Instituto Superior Politécnico, entre otros. Todo ello impulsó un sostenido incremento de la producción de níquel, que alcanzó un nivel récord de 46 600 toneladas en 1989 (en el período 1959-1989 la producción se incrementó a una tasa medio anual superior al 3%).

---

<sup>24</sup> En los 40 meses de funcionamiento, esta planta procesó más de 3 millones de toneladas de mineral y produjo unas 28 000 toneladas de níquel.

Cuadro 10

## ESTRUCTURA DEL CONSUMO MUNDIAL DE NÍQUEL, 1997

Por tipo de producto	%	Por zonas geográficas	%	Por sectores de consumo final	%
Acero inoxidable	60	Europa	38.7	Equipo de transporte	18
Aleaciones base Ni	12	Japón	20.0	Maquinaria eléctrica	21
Aceros aleados	9	Resto de Asia	19.6	Maquinaria no eléctrica	19
Niquelado	9	Estados Unidos	15.6	Construcción	9
Otros	10	Otras regiones	6.1	Otros	33
Total	100		100		100

Fuentes: Ministerio de Economía y Planificación, *Industria del Níquel*, La Habana, sin fecha; Eva María Quintana, "Tendencias en el mercado mundial del níquel", *Cuba Foreign Trade*, Núm. 2, 1998; Naciones Unidas, *Industrial Commodity Statistics Yearbook*, Nueva York, 1966; Naciones Unidas, *International Trade Statistics Yearbook*, volumen 2, Nueva York, 1995.

## Recuadro 4

## EL MERCADO MUNDIAL DEL NÍQUEL.

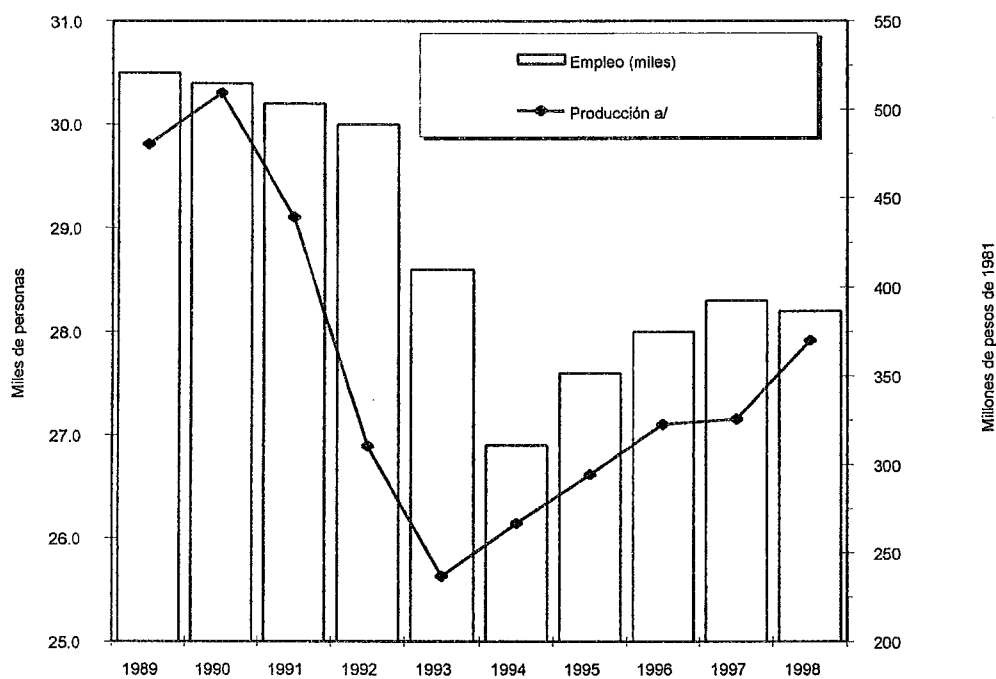
El níquel es uno de los principales metales no ferrosos, con propiedades adecuadas para su utilización en diversos procesos industriales. Se lo emplea en la elaboración de acero inoxidable, que absorbe un 60% de la producción total. Al nivel de industrias, sus aplicaciones son diversas, entre otras, en la química, petroquímica, electrónica, aeroespacial, automovilística y herramientas. La producción mundial de níquel primario (aquel que ha pasado un proceso tecnológico a partir del mineral) ha venido creciendo a un ritmo anual de 2.2% en la presente década y en 1997 ascendió a 987 000 toneladas, de las que Cuba aportó el 3.6%. Los principales países productores son La Federación Rusa (21% del total mundial), Canadá (13%), Japón (13%), Australia (7%) y Noruega (6%). En la producción minera Cuba ocupa el sexto lugar mundial, con un total de 68 000 toneladas (1998); de este total, 35 000 toneladas corresponden a la producción metalúrgica que aparece en el cuadro 10, y el resto corresponde a producción de sulfuro de Ni+Co de la planta de Moa, que no es producción terminada.

La evolución de la industria niquelífera mundial depende críticamente del comportamiento de la industria siderúrgica, que absorbe una proporción creciente de la producción de níquel (40% en la década de los sesenta y 60% en los noventa). La evolución de los precios del níquel en la última década ha sido fluctuante, aunque su tendencia es favorable respecto de otras materias primas. Entre 1987 y 1997 el precio del níquel en la Bolsa de Metales de Londres pasó de 2.22 a 3.14 dólares la libra. En el ínterin, el precio ascendió a alrededor de 6 dólares en 1988-1989, como resultado de una fuerte demanda de aceros.

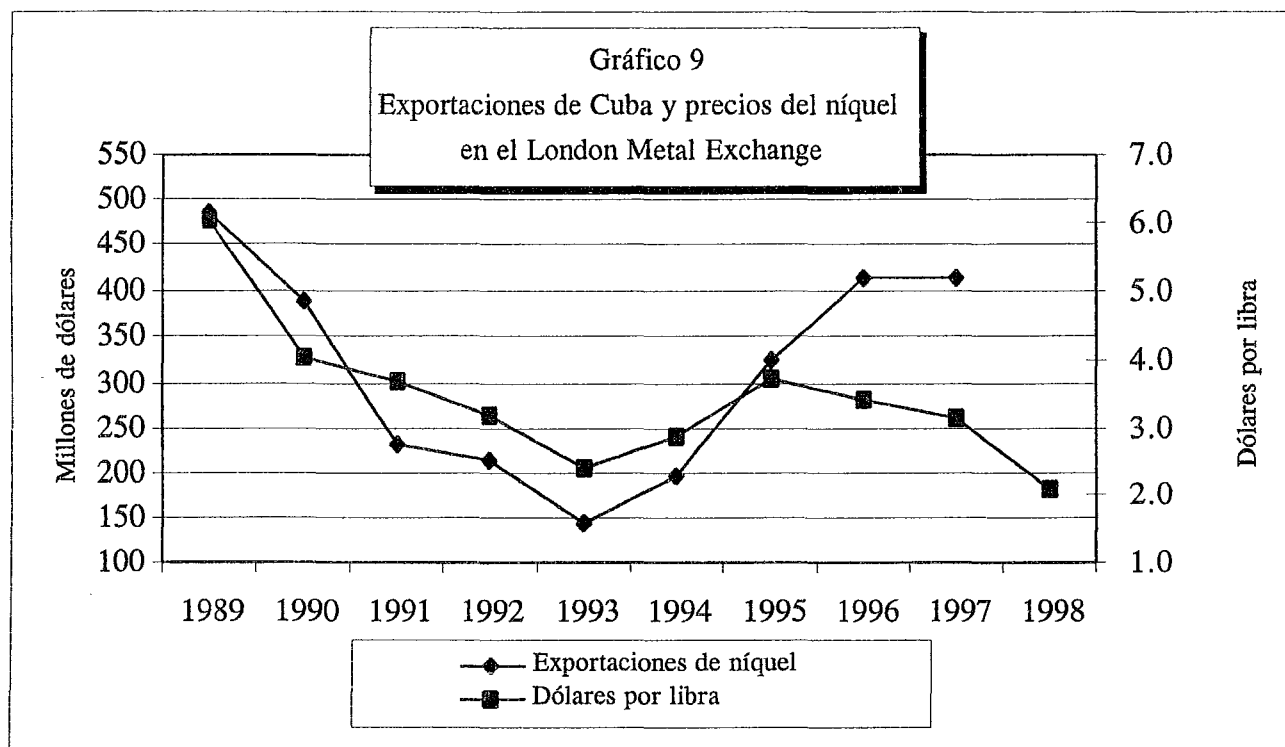
Luego, a principios de los noventa el exceso de inventarios generado en el auge previo, la desaceleración de la economía mundial y la entrada de níquel ruso en los mercados presionaron su precio, que descendieron hasta 2.4 dólares la libra en 1993, en coincidencia con el año más adverso de la crisis del período especial cubano. A mediados de los noventa se experimentó un efímero ciclo ascendente, principalmente por la reanimación de la industria siderúrgica en Asia. Sin embargo, el estallamiento de la crisis financiera en esa región (1997) y la desaceleración mundial de nuevo se resienten en los precios, situación que prevalece a fines de 1999 (véase el gráfico 9).

ii) La crisis y el período especial. Hasta fines de los años ochenta los países del CAME garantizaron un mercado seguro y con elevados precios al níquel cubano, a la vez que suministraron combustible, piezas de repuestos, bienes de capital y otros insumos. Sin embargo, la desintegración del campo socialista europeo deterioró la demanda de este polo de industrialización. Por consiguiente, la producción de níquel declinó en los primeros años de los noventa, alcanzando sólo 26 900 toneladas en 1994, equivalente al resultado que Cuba había logrado tres décadas antes e inferior en 20 000 toneladas a la producción de 1989 (véase el cuadro 11).

Gráfico 8. Cuba: Producción y empleo en la industria química



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales  
a/ Producción a precios de mercado.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del FMI.

La pérdida de divisas por las menores exportaciones se exacerbó, además, por la declinación de los precios de exportación, de 6.03 dólares por libra en 1989 a 2.40 dólares en 1993. Así, el valor de las exportaciones se redujo a menos de la mitad entre 1989 y 1994 (véase el cuadro 11). La situación llegó a un estado crítico tal que en 1994 existía la amenaza de interrumpir totalmente las operaciones. Los bajos niveles de utilización de la capacidad arrojaban costos muy elevados; además, escaseaban el combustible, las refacciones y otros insumos, a la vez que la industria se descapitalizaba rápidamente.

En la segunda mitad de 1994 surgieron factores que coadyuvaron a revertir la crisis de la industria del níquel. En el frente externo, los precios internacionales repuntaron y se consiguieron algunas líneas de crédito, mientras que en el país se introdujeron nuevos esquemas de autofinanciamiento en divisas y se inició la modernización de la planta de Moa, al este de la isla. A partir de 1995 se ha registrado una pronunciada recuperación en la producción, que además ha reanimado vigorosamente a las exportaciones, que en 1997 representaron casi el 23% de las ventas totales de bienes al exterior (véase de nuevo el cuadro 11). El valor de las exportaciones declinó en 1997 por la caída en el precio internacional, pero en 1998 reaccionaron nuevamente. Por otro lado, desde mediados de los noventa las exportaciones se han reorientado hacia Europa Occidental y Canadá, principalmente.

iii) Reestructuración y reactivación. Como se dijo, en la recuperación reciente de la industria del níquel ha sido determinante la constitución de una empresa de propiedad conjunta bajo la figura de asociación económica internacional entre la Compañía General del Níquel, propietaria de las acciones de la planta productora de concentrados de níquel más cobalto de Moa, y la Sherrit Gordon de Canadá. La operación de esta nueva empresa, creada en 1994 y denominada Moa-Nickel, comprende actividades de extracción, refinación y comercialización de níquel más cobalto. Hasta la fecha mencionada, Sherrit adquiría una parte sustancial de la producción de sulfuros de níquel y cobalto de la planta de Moa como materia prima para su refinería en Canadá. Esta planta se diseñó originalmente con una capacidad de 24 000 toneladas al año pero, basándose en estímulos a la fuerza de trabajo, la solución de cuellos de botella y el concurso de Sherrit, actualmente produce por encima de esa capacidad.

Los activos de la propiedad conjunta incluyen la planta de Moa, la refinería de Fort Saskatchewan, Alberta, y una corporación comercializadora ubicada en las Bahamas. Cuba aportó concesiones mineras a esta empresa conjunta por 60 millones de toneladas de material de limonita níquelífera, con 80% de las reservas probadas, lo que asegura materia prima para el funcionamiento de la planta de Moa por 25 años. Adicionalmente, se concedieron 15 000 hectáreas con reservas suficientes para otros 25 años.

Cuadro 11

## CUBA: PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES DE NÍQUEL-COBALTO, 1989-1998

	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Volumen de producción</b> (miles de toneladas)	46.6	30.2	26.9	42.7	53.7	61.6	67.7
<b>Exportaciones</b>							
1. Valor (millones de dólares)	486.4	142.4	196.0	323.6	416.8	415.3	
Sínter de Ni+Co	124.8	60.7	86.3	143.0	214.1	217.7	
Óxido de Ni+Co	145.5	15.2	5.6	1.3	1.6	2.8	
Sulfuro de Ni+Co	216.1	66.5	104.1	179.4	201.1	194.9	
2. Porcentaje respecto al valor total de exportaciones	9.0	12.3	14.7	21.7	22.3	22.8	
3. Volumen (miles de toneladas)	46.0	26.6	29.1	38.0	55.2	59.5	
Sínter de Ni+Co	11.2	11.8	14.7	17.8	29.4	32.5	
Óxido de Ni+Co	15.0	2.9	0.9	0.1	0.2	0.3	
Sulfuro de Ni+Co	19.8	11.9	13.5	20.0	25.6	26.6	
4. Precios implícitos de exportación (miles de dólares por tonelada)	10.6	5.3	6.7	8.5	7.6	7.0	
Sínter de Ni+Co	11.1	5.1	5.9	8.0	7.3	6.7	
Óxido de Ni+Co	9.7	5.2	6.5	9.8	8.0	9.3	
Sulfuro de Ni+Co	10.9	5.6	7.7	8.9	7.9	7.3	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Oficina Nacional de Estadísticas.

La empresa mixta proyecta inversiones para mejorar y ampliar la capacidad de la planta de Moa. Por lo pronto, la tecnología y gestión de esta planta han mejorado notablemente, lo que se ha reflejado en indicadores de eficiencia ascendentes. El consumo de 4 a 5 toneladas de petróleo por tonelada de cobalto se acerca a los estándares internacionales. El producto que se obtiene es sulfuro de níquel más cobalto, por lo que es necesario un proceso de refinación —no existente en la isla— que se realiza en la refinería de Sherrit en Alberta (una tonelada de sulfuro equivale a 550 kilogramos de níquel más cobalto y una tonelada de níquel más cobalto contiene 91% de níquel).

Las plantas Nicaro y Ernesto Guevara en Punta Gorda, ambas propiedad del Estado, también se han beneficiado del negocio conjunto entre Cuba y Canadá, a través de la difusión de mejoras tecnológicas, gerenciales, de administración y entrenamiento y recalcificación de la fuerza de trabajo. Dichas plantas operan con planes y metas mensuales siguiendo un programa operativo; se aplican técnicas mejoradas en el mantenimiento de los equipos; se han asimilado nuevos métodos contables; se ha reforzado la supervisión y mejorado la seguridad industrial y se eliminan gradualmente los cuellos de botella. En todas las empresas se cuenta con áreas de desarrollo tecnológico y en la región de Moa se localiza el Instituto Superior Minero Metalúrgico. Existen más de 300 investigadores, profesores, ingenieros, proyectistas, técnicos medios y obreros calificados vinculados con esta actividad. (INIE, 1997b).

La vieja fábrica de Nicaro se encuentra en un proceso de modernización y renovación tecnológica. El producto final es un sínter de calidad 2, con un contenido de 90% de níquel que ya no necesita ulterior transformación, a diferencia del producto de Moa. La modernización consiste en mejorar los parámetros técnico-económicos para hacer la producción más competitiva. En los últimos dos años el consumo de combustible de esta planta se bajó de 20 a 16 toneladas de petróleo por tonelada de níquel, rendimiento que se asemeja a indicadores internacionales. La tecnología de hornos se está modificando para sustituir el uso del carbón antracita por petróleo aditivo, lo que garantiza mayor rendimiento energético. El sínter de la Che Guevara y la Nicaro es de menor calidad que el sulfuro de níquel+cobalto de la empresa mixta. Actualmente existe una competencia cooperativa entre las tres plantas. La experiencia de la empresa canadiense ha servido para capacitar trabajadores del níquel y de otras empresas del MINBAS, en temas como mantenimiento, comercialización, economía, entre otros, aunque también de la Che Guevara ha habido cooperación hacia la Pedro Soto.

El redimensionamiento también se ha hecho presente en la industria del níquel. En el pasado se disponía de “unidades de reserva” para enfrentar los frecuentes problemas técnicos y dar mantenimiento, lo que implicaba una dotación de equipos innecesariamente grande. Ahora el mantenimiento sólo se da cuando es necesario, se llevan estadísticas diarias de costos y hay brigadas que tienen su propio presupuesto. Se debe cumplir con resultados de producción y metas de costos que propician el otorgamiento de estímulos al trabajo. El salto de competitividad es de 50%, lo que hoy ubica a la industria a nivel mundial. Se proyecta descentralizar la parte de minería, siempre sobre la base de reducción de costos. La especialización de las empresas de servicios permite mejorar calidad y precio.

Existe una cuarta planta en el municipio de Moa, con la misma tecnología de Nicaro, con capacidad de 30 00 toneladas, que se quedó en un 70% de avance. En sus orígenes fue un proyecto conjunto con el CAME. Con posterioridad se reanudó su construcción, pero ahora se requiere de



inversiones por alrededor de 300 millones de dólares para su terminación y por lo pronto se mantiene en "conservación". Finalmente, se han firmado acuerdos de intención con una compañía australiana para la construcción de una quinta planta en Pinares de Mayarí.

iv) Perspectivas. El desempeño reciente de la industria del níquel permite prever la continuación de la recuperación iniciada en 1995. Las expectativas favorables de inversión para modernización auguran una mayor participación del níquel en la economía interna y en las exportaciones. El potencial de desarrollo se estima propicio, en virtud de los bajos costos de extracción (las minas están a cielo abierto), adecuada infraestructura en torno a las plantas (puertos, aeropuertos, carreteras, servicios diversos, etc.), personal de experiencia reentrenado, salarios competitivos y el proceso de mejoras tecnológicas y de consumo energético.

En lo que toca al entorno internacional, se prevé un crecimiento sostenido pero modesto de la demanda. Se anticipa la puesta en marcha de nuevos proyectos, que se agregarían a la capacidad mundial y ejercerían presión sobre el precio en los próximos años. En Cuba existen reservas minerales para 200 años; la meta es mantenerse en la competencia incrementando la producción y mejorando la eficiencia. Las autoridades plantean la necesidad de diversificar su producción hacia otros artículos —como las superaleaciones y el niquelado— y mercados (actualmente concentrados en Canadá, Europa y Asia), así como mejorar la calidad del níquel usado en la fabricación de acero inoxidable, pues la demanda mundial exige crecientemente mayores estándares.

#### Recuadro 5

##### LA FÁBRICA DE NÍQUEL ERNESTO CHE GUEVARA

La planta Ernesto Che Guevara, en la provincia oriental de Holguín, ilustra la colaboración de Cuba con la antigua Unión Soviética. La construcción concluyó en 1986, con una capacidad de 30 000 toneladas al año de sulfuro de níquel+cobalto. Al inicio de sus operaciones se presentaron dificultades por deficiencias tecnológicas. Se documentaron múltiples problemas de diverso tipo, magnitud y complejidad, que impedían su funcionamiento normal.

Ante el desmembramiento de la URSS a fines de los años ochenta, la planta prácticamente se paralizó. Los mercados desaparecieron, se interrumpieron los suministros y se acabó el financiamiento. En ese momento, el funcionamiento de los hornos era el cuello de botella fundamental. Con esfuerzo y trabajo se lograron resolver éstos y otros múltiples problemas, con lo que se elevaron los indicadores de eficiencia, proceso que continuó hasta 1996. Se empezó a aplicar una tecnología distinta, ya sin el concurso de la Unión Soviética. Se obtuvieron mejoras sustantivas en las fases críticas de alto consumo de combustibles. Asimismo, se han ido removiendo paulatinamente otros obstáculos.

A partir de 1996 la producción vuelve a incrementarse, se reducen los costos unitarios, se aprovechan economías de escala y el gasto de mantenimiento y reparaciones desciende significativamente. Al presente se trabaja a plena capacidad con una planta laboral de 2 500 trabajadores (antes eran más de 6 000), y se alcanzó una producción de 28 000 toneladas en 1998, incluso por arriba de la capacidad del diseño original.

/Continúa

#### Recuadro 5 (Conclusión)

Al arranque, a fines de los años ochenta, se usaban 36 toneladas de combustible por una tonelada de producto, cantidad que hoy se ubica entre 15 y 18 toneladas, cifra comparable con indicadores internacionales. A los trabajadores se les ha capacitado en la automatización de los procesos. El programa de redimensionamiento también muestra progresos: los servicios de comedor, transporte, vivienda, mantenimiento y reparaciones, entre otros, se descentralizaron desde 1996. Existe un centro de investigaciones que colabora en la planeación de las inversiones.

En dos depósitos se encuentra la materia prima a cielo abierto, uno se sitúa a menos de 2 km y el otro a 10 km de la planta de procesamiento. Existe una concesión para la explotación de los yacimientos y se calcula que las reservas alcanzarían para más de 30 años. El producto que elabora la planta es óxido y sínter de níquel por calcinación del carbonato, así como un precipitado de sulfuros mixtos de níquel y cobalto.

Se juzga conveniente la instalación de una refinería integrada a la planta actual, lo que traería ventajas de: aprovechamiento de la infraestructura existente; incremento en la recuperación del cobalto hasta un 40% (actualmente es de 20%); mayor calidad de los productos y mejores precios en el mercado internacional. La tecnología prevista es de bajo impacto ambiental y sus residuos son de fácil manejo.<sup>25</sup> El costo de la refinería se calcula en 90 millones de dólares, con una capacidad de 34 800 toneladas anuales de níquel y 1 200 toneladas anuales de cobalto (98.8% de pureza). Se estima que en 15 meses se podría iniciar la producción y que la planta laboral necesaria ascendería a 1 400 trabajadores, incluyendo refinería y producción de la materia prima.

## 4. Industria sideromecánica y electrónica

### a) Descripción

En el período posrevolucionario esta actividad se desarrolló principalmente en los talleres de apoyo a las industrias azucarera, de la construcción, minera y metalúrgica, que se dedicaban a la fabricación de refacciones para el mantenimiento de las instalaciones. En la actualidad la industria agrupa a empresas e instituciones cuya actividad básica se concentra en las ramas metalúrgica, metalmeccánica, electrónica, informática y de reciclaje.

En el Ministerio de la Industria Sideromecánica y Electrónica (SIME) se integran 94 empresas industriales con más de 130 fábricas, 12 centros de investigación y desarrollo, cuatro empresas de ingeniería y proyectos, 20 empresas de reciclaje de materias primas, 32 empresas de servicios informáticos, dos empresas de transporte, una constructora, 34 firmas comerciales, tres empresas de servicios y dos centros de superación profesional. El SIME fija las grandes prioridades y estrategias globales de la industria; a los consejos corporativos, las estrategias de fabricación, y a las empresas se encomiendan las decisiones sobre la producción. (Véanse los gráficos 10 al 12.)

En estas 203 entidades trabajan más de 70 000 trabajadores (35% menos que en 1989), de los que casi 10 000 son graduados universitarios, 16 000 son técnicos medios y más de 30 000 son obreros calificados. Los grupos de productos que se elaboran son: aceros y derivados del alambre,

<sup>25</sup> Véase Industria Básica, *Industria del níquel*, mimeo, La Habana, 1999

productos metálicos no ferrosos, maquinaria agrícola, vehículos de transporte, equipamiento industrial, equipamiento para infraestructura social (equipo gastronómico y médico), electrotecnia, electrónica y *software*, bienes de consumo y bienes intermedios.

#### b) Evolución en los noventa

Hasta fines de los ochenta se había alcanzado un alto grado de diversificación, que luego sufrió retrocesos significativos. En la industria siderúrgica se producía principalmente palanquilla y varilla corrugada, mientras que la mecánica satisfacía las necesidades variables de la industria del azúcar (plantas de procesamiento, repuestos, cosechadoras); como se dijo antes, la industria local provee 60% de los componentes de un ingenio azucarero. Otras producciones importantes son equipos médicos y acero inoxidable para la industria alimentaria y la biotecnología; envases y tanques; autopartes, carrocerías, y electrodomésticos. Por su parte, en la industria electrónica se ha reiniciado la fabricación de televisores, radios, *hardware* y algún *software* de computadoras, entre otros artículos.

La producción de la industria siderúrgica decreció 78% y la electrónica 69% entre 1989 y 1994. Además, se suspendieron diversos proyectos de inversión en virtud de que su terminación dependía de la continuidad de los programas de cooperación con los antiguos países socialistas. Ciertos artículos casi dejaron de elaborarse, como autobuses de pasajeros y productos de acero inoxidable. A partir de 1994 se reactivó el crecimiento de la industria. Así, en el período 1994-1997 se observan incrementos significativos en productos metálicos, maquinaria y equipo, artículos eléctricos y electrónicos, aunque la fabricación de equipo de transporte sigue a la baja; en conjunto, la actividad de esta industria es apenas un fracción (40% en promedio) de la de 1989 (véase el cuadro 12).

La inversión, que se redujo significativamente entre 1989 y 1993, se ha reactivado a partir de 1996, aunque se calcula que aún en 1999 se encuentra sumamente rezagada. Por ejemplo, en 1998 la formación de capital en la rama de maquinaria no eléctrica equivalía a 37% de la de 1989, la de la industria eléctrica y electrónica a 13% y productos metálicos a 7.5%. Algunos ejemplos de proyectos de inversión recientes son: un fábrica de cilindros de gas, una planta de refrigeradores y otra de televisores, latas de refrescos y cervezas. Existen 15 asociaciones con capital foráneo que han aportado tecnología principalmente.

Cuadro 12

DINÁMICA DE LA PRODUCCIÓN DE PRODUCTOS METÁLICOS,  
MAQUINARIA Y EQUIPO, 1989-1997

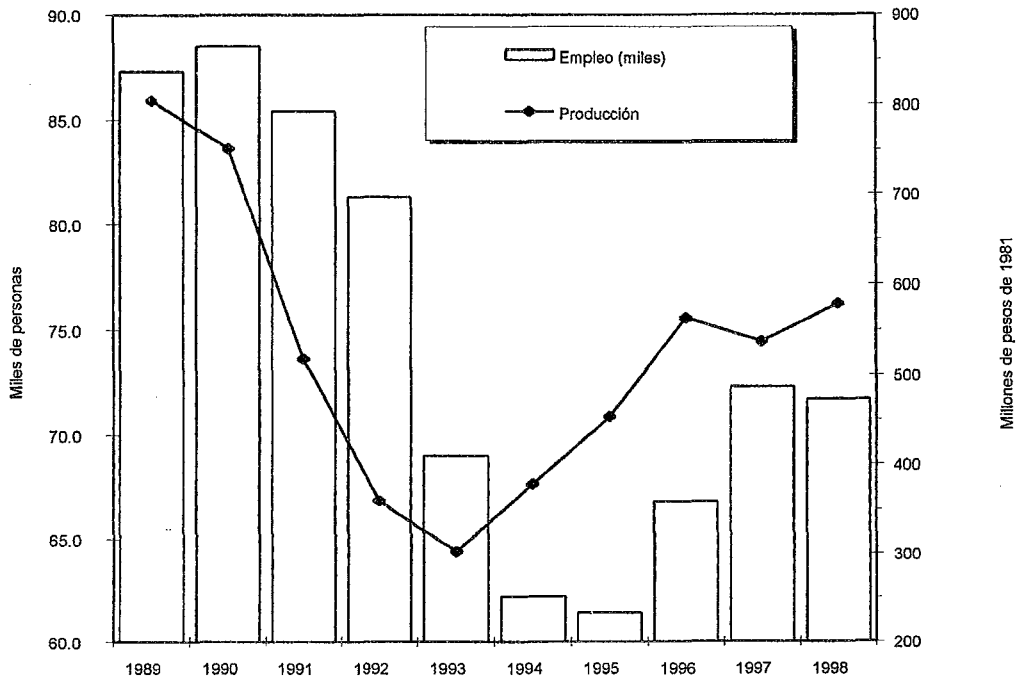
	Tasa de crecimiento promedio anual		Relación 1997/1989 (%)
	1989-1994	1994-1997	
Fabricación de metales comunes	-15.0	29.0	95.2
Productos metálicos, excepto maq y equipo	-31.9	14.6	22.1
Maquinaria y equipo	-28.3	20.9	33.6
Maquinaria y aparatos eléctricos	-20.0	16.5	51.7
Equipo y aparatos de radio, TV y comunicaciones	-39.1	75.6	45.5
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión	-47.5	26.5	8.1
Equipo de transporte	-24.2	-9.8	18.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la ONE y anexo estadístico.

La empresa ATEC es un caso particular que ilustra los vaivenes de la industria de electrónica de consumo. Fue fundada en 1974 con tecnología soviética para fabricar 100 000 equipos de televisión al año, y llegó a un máximo de 96 000 unidades en 1986. Con la llegada del período especial la producción declinó hasta un mínimo de 2 000 aparatos (1992), lo que provocó acercamientos con empresas como Samsung, Goldstar (hoy LG Electronics) y Daewoo para reconvertir y desarrollar a la industria. De este modo, en cooperación con Goldstar, en 1996 ya se fabricaban 16 000 televisores y posteriormente, al concretarse una alianza con LG, la producción llegó a 53 000 unidades. Se ha avanzado en la integración nacional; en la actualidad, todo el material de embalaje se produce en Cuba y pronto se fabricarán los gabinetes. Se prevé que un tercio de las piezas y componentes provengan de la industria local. En 1999 se planea la adquisición de una línea de ensamble para que la empresa pueda elaborar cinco modelos de LG, tres de Daewoo y uno de ATEC, éste último de diseño cubano (de Jesús Salcines, 1999).

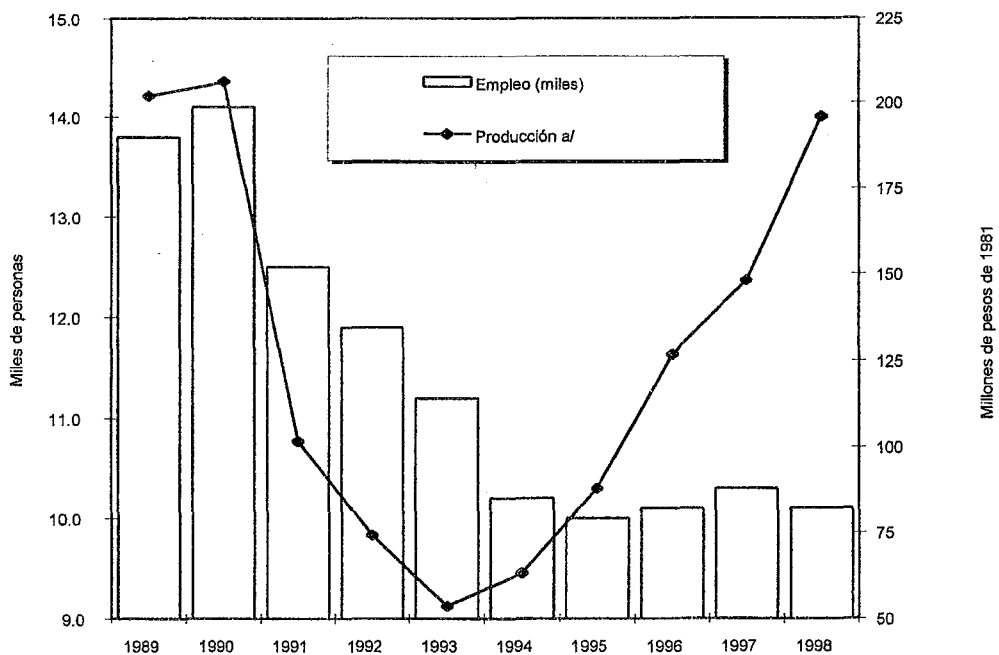
Con altibajos y costos elevados se ha reanudado la producción de acero inoxidable y la demanda interna muestra alguna reactivación, aun cuando las exportaciones absorben 80% de la oferta (principalmente, barra corrugada y palanquilla). El elevado consumo energético de esta industria (junto con la chatarra representan 60% de costo total) motivó la implantación de medidas para ahorrar energía, que incluyeron el cambio de la anterior tecnología por hornos eléctricos. El acero, en particular, ha enfrentado problemas en el mercado internacional pues la demanda y los precios se han caído en el pasado reciente.

Gráfico 10. Cuba: Producción y empleo en la industria de maquinaria no eléctrica



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.  
a/ Producción a precios de empresa.

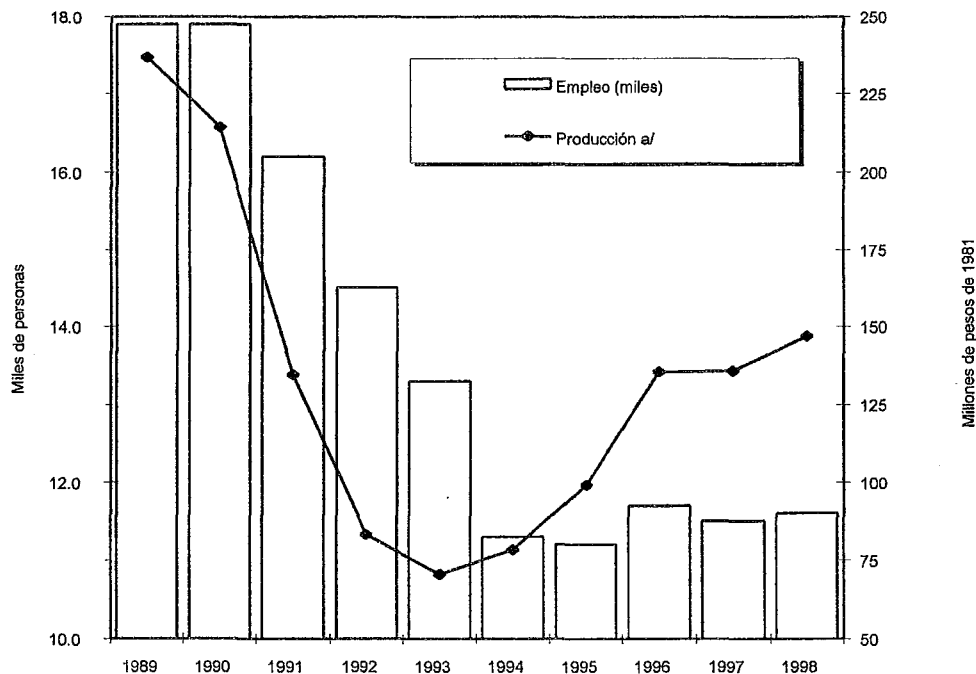
Gráfico 11. Cuba: Producción y empleo en la industria electrotécnica y electrónica



En la industria metalmeccánica se padece la falta de suministro de metales y la caída de la demanda. La paralización de las industrias de la construcción y la automovilística también menguaron el tamaño del mercado y motivaron el cierre o la reconversión de algunas líneas de productos. Así, la fábrica de autobuses comenzó a producir bicicletas y hoy tiene capacidad para completar 600 000 unidades por año. Subsiste, sin embargo, capacidad ociosa de significación.<sup>26</sup> Otra empresa que fabricaba remolques ahora ensambla motocicletas. La importante recuperación de la metalmeccánica en 1996-1997 (véase de nuevo el cuadro 12) se acompañó de incrementos en la productividad del trabajo, con lo que se rebasaron los niveles previos a la crisis. Se estima que en la actualidad la gran mayoría de las empresas presentan niveles positivos de rentabilidad.

Existe un proceso de sustitución de importaciones que ha dado resultados alentadores a la fecha. No existe preferencia, por parte de la demanda, de adquirir bienes locales. Se compite en calidad y precio con las importaciones y productos como barras corrugadas, alambres, cilindros de gas, conductores, cables, calderas, ventiladores, línea blanca, equipos para industria del níquel, compresores, contenedores y equipos de aire acondicionado.

Gráfico 12. Cuba: Producción y empleo en la industria de productos metálicos



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Producción a precios de mercado.

<sup>26</sup> De hecho, tomando en cuenta el tamaño de la población de Cuba, la capacidad productiva total parece sobredimensionada.

### e) Las políticas en el período especial

A raíz de la crisis, desde 1992 se empezaron a instrumentar medidas compensatorias, sobre todo orientadas a reorganizar el funcionamiento de las empresas y del propio ministerio controlador. Al respecto se decidió sustituir el sistema anterior mediante unidades estratégicas de negocios. Se adoptaron nuevos esquemas de dirección, gestión empresarial y administración, con el apoyo de instituciones académicas y universidades, y se procuró mejorar la capacitación del personal en todos los niveles. El Ministerio del sector se ha estructurado en corporaciones que planean las estrategias de la industria. La estructura de cada corporación comprende un presidente, tres vicepresidentes (comercial, exportaciones, importaciones) y un cuerpo administrativo no mayor de 20 personas. Sus funciones básicas son dirigir, diseñar y poner en práctica las estrategias. Los espacios de discusión y negociación que se dan entre la corporación y las propias empresas facilitan la búsqueda colectiva de las mejores opciones y procedimientos.

A partir de 1993, el SIME señaló dos directrices básicas: orientar la producción hacia mercados solventes y satisfacer las necesidades del complejo agroindustrial, y aumentar la competitividad mediante la reconversión y el redimensionamiento de la industria. Más específicamente, se pretende que la producción con mejor calidad y menores costos logre una participación mayoritaria en el mercado "solvente" (es decir, el mercado interno de divisas), así como en los mercados externos.<sup>27</sup> En tal sentido, la reanimación de esta industria se ha beneficiado de financiamientos de estos mercados-clientes, como el de la industria azucarera y el de agricultura, así como de la industria del níquel, turismo, cadenas de tiendas al menudeo, etc.

La industria ha experimentado diversos procesos de reconversión, que en algunos casos se podría considerar regresiva al sustituirse producciones complejas por otras más simples, pero que han respondido a los apremios del momento. Como se dijo, las instalaciones especializadas en ensamblar autobuses se transformaron en fábrica de bicicletas y parte de las plantas de elaboración de equipo médico se adecuó para producir bienes destinados a la industria del turismo. Se impulsó la producción de equipos industriales de cocina para los hoteles, lo que representa un importante ahorro de divisas. El dinamismo de la actividad turística la ha convertido en importante demandante de bienes y servicios y ha posibilitado la sustitución de importaciones. La participación de insumos y servicios de origen nacional, con respecto al total, pasó de sólo 12% en 1985 a 40% en 1994 (García, 1996) y a más de 50% en 1999. Las industrias alimentaria y ligera contribuyeron en mayor medida a elevar ese coeficiente. Con todo, la reconversión y el redimensionamiento buscan garantizar el abasto de algunos insumos y bienes de capital que requiere el país, reduciendo el drenaje de divisas y procurando ocupación alterna a las capacidades productivas instaladas.

Otro importante cambio en el funcionamiento de la industria se refiere a las actividades comerciales. El Ministerio del ramo gestiona la comercialización externa a través de empresas que tienen libertad de exportar e importar. También existe una red de comercialización de partes, piezas y equipos, que además ofrece servicio de posventa y mantenimiento.

---

<sup>27</sup> Esta industria reinicia la exportación de herrajes, contenedores, maquinaria agrícola (principalmente cañera), *software*, cables eléctricos y telefónicos.

En esta industria la inversión extranjera viene ascendiendo paulatinamente. En los casos de herrajes, artículos de ferretería, equipos de aire acondicionado, elevadores y equipo médico, la participación externa ha tenido alguna significación y, más recientemente, en equipo de transporte se han materializado algunas inversiones extranjeras. Con todo, el esfuerzo tecnológico y los avances en la reconversión han sido predominantemente cubanos, y se progresa con alguna lentitud. Esos y otros factores explican que la capacidad continúe subutilizada y que la productividad laboral siga muy por debajo de niveles previos a los noventa, si bien las tendencias del último quinquenio son favorables.

Finalmente, cabe apuntar que en el marco de una fuerte caída de la inversión, se continuaron dedicando los recursos necesarios para la capacitación y formación de cuadros, que abarca a directores de empresas, técnicos y especialistas, que se actualizan en la escuela de cuadros del SIME.

Una experiencia exitosa durante el período especial en la industria automovilística es la del grupo UNECAMOTO. Se trata de un *holding* de empresas del ramo del automóvil que constituye el más importante proveedor de vehículos, camiones, ómnibus y motores en Cuba. También incluye entre sus actividades la remotorización y conversión a diesel de equipos automotores; servicios y asistencia técnica automotriz; importación y exportación de equipos automotores, partes, piezas y accesorios y el almacenamiento y control de la reserva estatal de equipos automotores. Este conglomerado comprende cuatro divisiones productivas (aplicaciones especiales, autopartes, ómnibus y camiones, y motores de caja), una firma comercializadora, dos empresas mixtas, una sociedad anónima, un centro de investigación-desarrollo-producción y 24 empresas (22 productivas y dos exportadoras). Su estructura le permite coadyuvar al desarrollo de la industria nacional, la sustitución de importaciones y la formación de personal.

El grupo cuenta con una plantilla de 7 164 trabajadores. La producción ha crecido a partir de 1994 al pasar de 47 millones de pesos a más de 100 millones en 1997, superando así el nivel de 1987-1989. Al mismo tiempo, las ganancias y los costos muestran un comportamiento favorable (se anticipan ventas de 140 millones de pesos en 2000). Los buenos resultados han permitido que el grupo obtenga crédito de instituciones financieras; de hecho, la banca nacional le proporciona liquidez para financiar el ciclo completo de la industria (importación y capital de trabajo). No obstante, se enfrentan problemas por no disponer de autonomía financiera plena para avalar los préstamos, carencia de estrategias financieras, debilidad en la cobranza, todo lo cual se traduce en un incremento de costos financieros y la consecuente reducción de ganancia y riesgo de incumplimiento de pago. Así, la estrategia financiera se ha abocado a concretar alianzas estratégicas con instituciones bancarias afines a sus clientes. También se trata de aprovechar al máximo las corresponsalías del Banco Nacional de Cuba en el exterior. El financiamiento de la banca comercial extranjera es otra opción, y en el presente se negocian créditos por 291 millones de dólares, siendo los principales prestatarios la República de Corea, Italia y Brasil.



## Recuadro 6

## PRODUCCIÓN DE MAQUINARIA Y PIEZAS DE REPUESTO

La producción nacional de equipos industriales y piezas de repuesto se desarrolló en las últimas décadas de manera complementaria a las tendencias productivas y tecnológicas existentes en los países del CAME. La fuerte disminución de los vínculos económicos y comerciales con esos países a principios de los noventa ocasionó una severa escasez en la oferta —doméstica y externa— de bienes de capital e insumos intermedios

Las entidades subordinadas al Ministerio de la Industria Sideromecánica y Electrónica (SIME) fabrican la mayor parte de las piezas de repuesto. Otros organismos, como el Ministerio de la Industria Azucarera (MINAZ) produce refacciones para el equipamiento de esta industria y su transporte. Además fabrica maquinaria y equipo para los ingenios azucareros (calderas de vapor, bombas industriales y otras producciones de menor complejidad).

Por su parte, el Ministerio de la Industria Básica (MINBAS) elabora piezas y equipos para las actividades que desarrolla, como transformadores y otros instrumentos para el sector energético.

Los ministerios de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (MINFAR) y del Interior (MININT) han desarrollado plantas mecánicas para la producción de piezas de repuesto necesarias para los medios defensivos y además aportan el 20% de la producción de la industria metalmeccánica destinada al turismo.

De su lado, el Ministerio de la Construcción (MICONS) produce maquinaria, equipo, partes, piezas de repuestos y accesorios para su actividad. El Ministerio de la Agricultura (MINAG) fabrica maquinarias y equipos de baja complejidad, partes y piezas de repuesto para el sector agropecuario.

El Ministerio de Transporte (MITRANS) tiene diseminados en el territorio nacional una amplia gama de talleres de baja capacidad de producción de piezas de repuestos, partes y accesorios para la reparación de sus medios de trabajo. El Ministerio de la Industria Pesquera (MIP) produce piezas de repuestos, partes y accesorios para las reparaciones navales y la fabricación de embarcaciones menores y auxiliares.

El Ministerio de la Industria Alimenticia (MINAL) fabrica piezas y partes de repuesto, hornos y equipamiento no estándar, así como medios de conservación.

En síntesis, las vicisitudes externas han obligado el desarrollo de fábricas y talleres para la producción de piezas de repuesto, partes y accesorios que aseguran el funcionamiento de la economía cubana en condiciones de escasez crónica de divisas, aunque en la producción de estos bienes prevalecen importantes deseconomías de escala. No obstante, la dispersión institucional de esta actividad estimula la competencia con el SIME, lo que ayuda a mejorar la calidad de los productos y a disminuir el efecto adverso de la escala productiva sobre los costos de producción.

#### d) **Perspectivas**

Las tendencias de la recuperación de la industria sideromecánica son heterogéneas. Hay actividades con niveles de producción superiores a los de 1989, como equipos e implementos agrícolas e industriales, arados, motores diesel, remolques, aspersores, maquinaria para la industria azucarera, entre otros. Sin embargo, otros rubros están muy rezagados, con producciones inferiores a las de hace 10 años, como equipos para la construcción, moldes, estructuras de acero, equipo de transporte, motores de autobuses, combinadas cañeras, equipos de refrigeración, entre otros. Habría que evaluar en cuáles de estas actividades sería conveniente y factible la fabricación local. Se espera contribuir a la sustitución selectiva de importaciones y a la reposición de ciertos artículos que, como en el caso de los televisores de tecnología soviética con alto consumo de electricidad, ha dado resultados positivos. En 1999 se espera rebasar el récord de producción mercantil de 941 millones de pesos alcanzado en 1987.<sup>28</sup>

### 5. **Industria médico-farmacéutica**

#### a) **Descripción**

La rama farmacéutica en Cuba reconoce rasgos peculiares porque alcanza grados altos de desarrollo endógeno. Muchas tecnologías son propias, aunque también existen otras compartidas, como resultado de asociaciones con empresas extranjeras. Pese a la crisis económica, el gobierno decidió evitar hasta donde fuese posible el deterioro de los servicios de salud pública, por lo que se ha procurado mantener el objetivo de eficiencia en lo económico y en la atención médica. Por este motivo, no se redujo el personal del sistema, y los servicios médicos se han sostenido.

La industria de medicamentos en Cuba ha sido reconocida como uno de los sectores prioritarios y estratégicos de las políticas públicas. Los recursos para inversión se deciden en el más alto nivel y el gobierno central los asigna directamente. La Industria Médico Farmacéutica (IMEFA), adscrita al Ministerio de Salud Pública, es la entidad responsable de la elaboración y distribución de fármacos y medicamentos. La componen 19 empresas que agrupan a 41 fábricas y un centro de investigación y desarrollo. Trabajan 7 000 trabajadores en total, de los que 1 800 son profesionales y técnicos. IMEFA posee una empresa comercializadora y otra de mantenimiento; el resto es manufactura: instrumentos dentales, ópticos, material de curación, envases, materias primas o principios activos y medicamentos. IMEFA aporta el 87% del valor del consumo de medicamentos del país. Éstos incluyen una variedad de medicinas de los géneros de tabletas, inyectables, semisólidos, líquidos orales, colirios, cápsulas, así como productos biológicos, materias primas, artículos, material higiénico sanitario y productos dentales. Por otro lado, el Polo Científico, adscrito al Consejo de Estado, es un conjunto de instituciones de investigación y desarrollo, así como de producción y comercialización de medicamentos.

---

<sup>28</sup> La producción mercantil es aquella que se comercializa, a diferencia de la producción que se autoconsume.

**b) Evolución en los noventa**

A diferencia de lo ocurrido en la mayoría de las ramas industriales, en la farmacéutica se ha cuidado la inversión. Las asociaciones con empresas extranjeras en la esfera comercial (en la productiva la inversión es 100% nacional) se han expandido gracias a los atractivos del mercado, las disponibilidades de mano de obra calificada y los bajos costos. El mantenimiento de la formación de capital ha contribuido a la modernización y extensión de la producción de diversos medicamentos; también se han incrementado las exportaciones de productos como el ateromixol (PPG) y las vacunas antimeningocócica, de la hepatitis B y de anticuerpos monoclonales, todos ellos elaborados por empresas del Polo Científico.

De este modo, la permanencia de inversiones, aparejada a la actividad de Investigación y Desarrollo (I&D), atenuó los efectos de la crisis económica. La producción de medicamentos sólo disminuyó 15% entre 1989 y 1993, cifra muy inferior a la contracción en el resto de la industria. En cierto modo la rama farmacéutica constituye un caso especial, ya que adoptó desde décadas atrás una decidida política de formación de cuadros profesionales de excelencia y se impulsó un intenso proceso de sustitución de importaciones. Sin embargo, no se avanzó en igual grado en perfeccionar los encadenamientos hacia atrás, o en reducir la dependencia por especialización de materias primas y productos farmacológicos adquiridos en el exterior. Actualmente se exporta cerca de 15% de la producción total a 18 países, principalmente de América Latina, pero se importa el 90% de la materia prima utilizada en la fabricación de medicinas y afines.

En el último quinquenio la sustitución de importaciones ha permitido ahorrar divisas por 300 millones de dólares. La permanencia del gasto en I&D ha contribuido a la recuperación de la producción, que en 1999 rebasó a la de 1989, y al mejoramiento de la calidad y a la diversificación. En 1997 la producción mercantil total fue de 93 millones de pesos, subió a 103 millones en 1998 y se esperan 110 millones en 1999. La promoción de exportaciones es un aspecto clave de la política del sector. Se está atacando el mercado de América Latina. El Centro de Investigación y Desarrollo de Medicamentos tiene como meta la sustitución de importaciones de medicamentos y el desarrollo de exportaciones.

Los principales productos que se exportan son hemoderivados, cefalosporinas, esteroides, anestésicos y productos familiares. Como parte de la estrategia de negocios se ha reactivado la inversión en el período reciente y se busca atraer inversión extranjera directa en varias áreas: producción y comercialización de materias primas farmacéuticas, de medicamentos que emplean productos naturales como principio activo, y de insumos hospitalarios y médicos, investigación y desarrollo de nuevos medicamentos, diseño y operación de plantas farmacéuticas en el exterior, entre otros.

Recientemente, el Gobierno de los Estados Unidos dio su consentimiento para que la compañía británica Smith Kline Beecham colaborara con investigadores cubanos en pruebas de la vacuna contra la meningitis, para su posible uso en el primer país. Los investigadores cubanos sostienen que la vacuna desarrollada en 1989 por el Instituto Finlay tiene una efectividad del 83%. Cuba ya la ha vendido a Brasil, Argentina y Colombia. Según el acuerdo, la empresa británica tiene los derechos mundiales para comercializar la vacuna fuera de Cuba y pagará al Instituto cierta suma por cada aprobación de la vacuna y derechos de patente una vez que comiencen las ventas.

## Recuadro 7

## EL POLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO DE LA HABANA

En el oeste de la ciudad de La Habana se encuentran diversos centros de investigación y desarrollo en las ciencias médica y biotecnológica, cuyo papel ha sido clave en el ascenso del país como un importante proveedor de medicamentos en América Latina. La prioridad y el apoyo que el gobierno cubano ha dado a la investigación científica, y la inversión sostenida a lo largo de tres décadas, ha permitido contar con una extensa infraestructura científica y tecnológica, que goza del reconocimiento de autoridades de salud e instituciones científicas de todo el mundo.

El Instituto Finlay se dedica a la investigación y producción de vacunas humanas. Entre sus principales logros se cuenta la creación y producción de la primera y única vacuna efectiva a nivel mundial contra el meningococo del grupo B (VA-MENGO-BC). Además desarrolla investigaciones a fin de descubrir vacunas contra enfermedades que todavía no ceden frente a medidas profiláctico-curativas. Las cuatro agrupaciones del Instituto trabajan en diferentes proyectos, y los más relevantes son los de la vacuna contra la Leptospirosis, la vacuna del cólera, la vacuna combinada Meningitis BC/Hepatitis B y la vacuna Tétano-Difteria-Pertusis (mejorada).

El Centro de Inmunología Molecular tiene como misión el desarrollo de medicamentos para combatir el cáncer. Como prueba de que estas actividades son de alta prioridad, recuérdese que el centro se construyó en la fase más crítica del período especial, a principios de los noventa. El centro también comercializa un producto para evitar el rechazo de los órganos a transplantes y tiene un contrato de riesgo con Canadá para la realización de ensayos clínicos en ese país. En la actualidad está desarrollando un conjunto de indicadores para medir la eficiencia de su gestión.

El Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología (CIGB) fue fundado en 1986 y se ha convertido en uno de los más importantes de las biociencias en Cuba. En sus inicios se dedicó a la producción y comercialización de un solo medicamento en pocas cantidades; hoy elabora múltiples productos en cantidades industriales, que se comercializan en el mercado interno y se exportan también, principalmente al Lejano Oriente. Las investigaciones se enfocan en la recombinación de ADN, la transgénesis de células vegetales y animales, la generación de anticuerpos monoclonales, la síntesis química de biomoléculas y otras tecnologías de punta, además de su empeño por encontrar una vacuna contra el Síndrome de la inmunodeficiencia adquirida (SIDA). En el desarrollo del CIGB ha sido clave su vinculación con una compañía comercializadora, Hebert Biotec, fundada en 1991, lo que ha impulsado significativamente las ventas.

El Centro Nacional de Biopreparados (BioCen), fundado en 1992, es un complejo industrial dedicado a diferentes líneas productivas dentro del ámbito de la biotecnología y farmacéutica. Sus productos se utilizan en procedimientos microbiológicos, fermentaciones, industria alimentaria y control ambiental, productos dirigidos a personas de la tercera edad, deportistas de alto rendimiento y convalecientes, entre otras aplicaciones. Las investigaciones de BIOCEN se abocan a la obtención y posterior escalado de: a) nuevos medios de cultivo y bases nutritivas; b) extractos alergénicos para diagnóstico e inmunoterapia; c) anticuerpos monoclonales, y d) reactivos y juegos diagnósticos. Para ello cuenta con personal altamente calificado y su proceso de producción cumple con las normas ISO.

**c) Las políticas en busca de la competitividad**

A fin de mejorar el aprovechamiento de los recursos, se emprendió la racionalización y el ahorro, abarcando tanto los medicamentos y otros insumos como los recursos financieros. También se desarrolló un programa médico familiar de primer piso para corregir el uso innecesario de la infraestructura hospitalaria. Como resultado, el índice de ocupación en los hospitales disminuyó y también se contrajo el período promedio de estancia hospitalaria. Finalmente, se combate la "prescripción de complacencia", y se ha logrado reducir un 30% los exámenes complementarios.

En la industria farmacéutica se han identificado a seis empresas que serán propuestas para ingresar al Sistema de Perfeccionamiento Empresarial, con el objetivo de seguir mejorando la gestión, y la capacitación de los trabajadores. El aseguramiento de la calidad se procura mediante lineamientos regulatorios y normas de la serie ISO 9000. La industria dedica importantes recursos a la investigación y desarrollo, lo que ha posibilitado desarrollar 322 formulaciones en todas las categorías terapéuticas de medicamentos genéricos. En algunas empresas se tienen sistemas de estímulos a los trabajadores.

**d) Perspectivas**

Pese a la crisis, la industria farmacéutica no ha interrumpido su desarrollo; se ha continuado alentando proyectos de inversión y de exportación. Es evidente la necesidad de avanzar en el mediano plazo en redefinir los rangos de producción, en mejorar la articulación interindustrial y a la vez impulsar exportaciones, a lo que podría contribuir la celebración de acuerdos con las empresas transnacionales que dominan la producción y el mercado mundiales. En el mediano plazo la industria persigue: a) lograr una mayor sofisticación de la oferta de medicinas; b) aumentar las exportaciones; c) elevar el desarrollo científico y tecnológico.

## **6. Materiales de construcción**

**a) Descripción**

La industria de materiales de construcción ha sido clave en el desarrollo industrial cubano, así como en la satisfacción de necesidades básicas de infraestructura, vivienda, educación, salud, y ahora turismo. Los principales productos que elabora son: a) cemento, insumo fundamental de la industria de la construcción que viene recuperando su producción; b) mármol, que se extrae y elabora en tres combinados con una capacidad productiva de 450 000 metros cuadrados de mármol elaborado; su principal uso está en el turismo y se exporta el 10% de la producción (antes el 25%); c) láminas de asbesto, tuberías, tanques, en cuatro combinados de producción; d) impermeabilizantes, piezas de plástico, cerámica blanca, pisos, recubrimientos y muebles sanitarios, dos combinados con un programa de inversión que va a triplicar la capacidad actual. Se importa 66% de las necesidades del país. La tecnología es madura y las materias primas son fundamentalmente nacionales. Existen también empresas territoriales que transforman materias

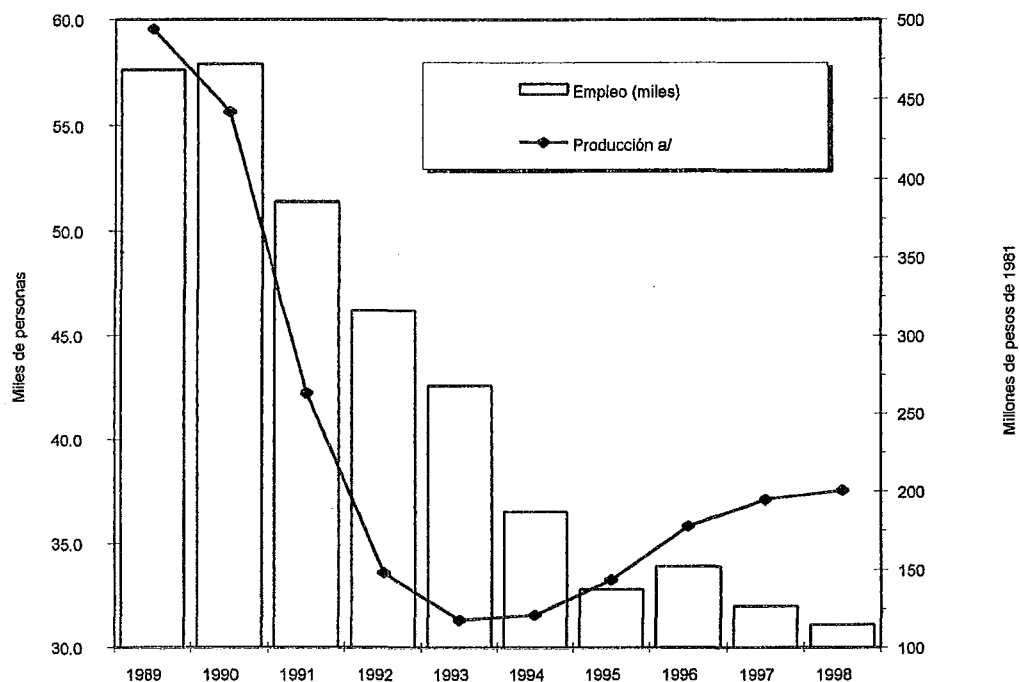
primas de la localidad. Hay combinados de ladrillo, tabique, loza, etc., que funcionan con elevados costos energéticos.

#### **b) Evolución en los noventa**

La rama entró en crisis a partir de 1989, cuando bajaron las inversiones y se perdieron miles de empleos. Causa fundamental de la crisis fue el desplome de la construcción, que redujo su actividad casi cuatro veces en términos reales entre 1990 y 1994. La producción de materiales de construcción retrocedió 76% entre 1989 y 1993, y luego inició un repunte de 2.8% en 1994, con una recuperación paulatina en los siguientes años. Por ejemplo, la producción de madera aserrada creció 21.5% promedio anual en el período 1994-1998, el cemento gris 12% y los bloques de hormigón 8%. Pese a todo, la producción sigue deprimida, aunque en el caso de la madera en 1998 se estaba muy cerca del nivel de 1989 (véase el gráfico 13). En 1997 la industria de materiales de construcción creció 10%, 3% en 1998 y en 1999 se prevé un 3%, es decir, un ritmo similar al de la industria de la construcción. El empleo se ha reducido gracias a una mayor eficiencia. Se dan estímulos salariales con base en resultados. Existen tiendas en que se venden materiales para construcción a la población en pesos cubanos

Esta actividad, por su alto consumo de energéticos, ha sido especialmente afectada por las limitaciones en los abastos. Sin embargo, los esfuerzos promocionales han impulsado las ventas externas. El cemento constituye el 80% de las exportaciones; el resto, mármoles, cerámica, artículos para vivienda y mármol de yeso. Las exportaciones de cemento pasaron de niveles inferiores al millón de dólares al inicio de la década, a 32 millones en 1997, mientras que las de mármol retrocedieron de más de un millón de dólares en 1990 a 379 000 dólares en 1997.

Gráfico 13. Cuba: Producción y empleo en la industria de materiales para la construcción



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Producción a precios de empresa.

### c) Las políticas en el período especial

La exigencia de hacerla autofinanciable en términos de divisas ha privilegiado, como se dijo, la orientación exportadora de la producción. Así, se han desagregado los objetivos de las nuevas organizaciones corporativas para fijar metas en la expansión y diversificación de las exportaciones y reorganizar la comercialización foránea. Buena parte de la producción que absorbe el mercado interno se destina al sector turismo, que en contrapartida otorga financiamiento en divisas a la industria de materiales de construcción. Además, se han impulsado con éxito *joint ventures* de producción y mercadeo en los mercados internacionales.

La crisis de divisas y los hallazgos petroleros condujeron a la industria cementera a sustituir gradualmente el consumo de *fuel oil* y otros combustibles ligeros por crudo pesado nacional. Los programas para edificación de bienes inmuebles han logrado abatir de manera significativa el consumo de materiales de construcción. Además, se han rescatado técnicas tradicionales de bajo costo que emplean tecnologías y materiales locales, lo que ha permitido sustituir productos importados. En la reducción de los costos es fundamental el redimensionamiento de la capacidad de acuerdo con la demanda de los mercados solventes (que propicia la reducción del consumo energético), así como la sustitución de importaciones.

El mantenimiento del ritmo de construcción de viviendas en 1995-1998 (44 000 por año) refleja los esfuerzos desplegados para elevar la eficiencia energética y el uso de materiales de construcción locales de bajo costo. La estrategia de sustitución de importaciones ha llevado a construir dos fábricas de refractarios para cemento y pigmentos. El asbesto cemento importado se reemplazó por subproductos del bagazo de caña. También se impulsan 18 programas de investigación.

#### **d) Perspectivas**

En la industria de materiales de construcción los factores que más inciden en la competitividad son el consumo energético, la logística del transporte, los procesos productivos y la gestión empresarial. A fin de acrecentar la competitividad, el gobierno busca promover las exportaciones, el crédito de proveedores, sustituir importaciones y garantizar la entrega de materiales en tiempo y calidad adecuados. Por eso se han formado grupos de coordinación con el sector turismo en La Habana, Varadero y Cayo Coco, que se espera contribuirán a fortalecer los eslabonamientos de la industria con los inversionistas y constructores.

### **7. La pequeña empresa**

Como en la gran mayoría de los países, la presencia en Cuba de establecimientos de dimensión reducida en la rama de manufacturas era muy frecuente y generalizada. Al finalizar los años cincuenta, 80% de los establecimientos de la industria no azucarera empleaban a menos de 25 personas. A partir de entonces se promovió el desarrollo de grandes empresas integradas verticalmente, si bien poco articuladas con el resto del aparato productivo y en sentido opuesto a las tendencias mundiales para fortalecer, desde mediados de los años setenta, la participación de unidades pequeñas, flexibles, capaces de diferenciar los productos y aprovechar las tecnologías modernas de la computación.

A fines del decenio de 1980, la pequeña empresa industrial en Cuba era un fenómeno poco difundido. Sin embargo, dos elementos apuntan hacia su reversión. En primer lugar, la desregulación de mercados y la legalización del trabajo por cuenta propia crean espacios para el resurgimiento de actividades privadas en pequeña escala. En el mismo sentido presiona el desplazamiento de los excedentes de mano de obra atribuibles a la crisis y a las exigencias de la reconversión productiva. Por lo demás, en virtud de la exagerada integración vertical de las empresas, se aconseja segregar actividades auxiliares que pueden ser desempeñadas mejor y a más bajos costos por pequeños negocios descentralizados.

Así, en los últimos años se ha observado una participación creciente de las pequeñas unidades, aunque generalmente siguen integradas o subordinadas a un nivel empresarial superior. Entre 1992 y 1999 el número de empresas estatales se mantuvo prácticamente igual, mientras que surgieron 1 447 entidades empresariales de base, con nuevas formas de organización, principalmente por la fragmentación de las corporaciones públicas y la conversión de fábricas o talleres en formas empresariales con personalidad jurídica. La estructura industrial por tamaños muestra una tendencia hacia su reducción, aunque siguen dominado las empresas grandes; en 1999



las entidades estatales con más de 200 trabajadores representan el 61% del total, frente a 91% en 1991.

De cualquier manera, sería conveniente propiciar la formación y el desarrollo de empresas pequeñas en actividades de tecnologías maduras y con bajas exigencias de inversión (Trueba, 1996a), como en la elaboración de artículos de uso personal, alimentos procesados, muebles de madera, confecciones artesanales, reparación de artículos diversos, fabricación de piezas de metal, mantenimiento industrial, entre otros. En ese terreno, la primera condición a llenar consistiría en abrir algunos accesos del financiamiento de la banca y luego apoyar a la pequeña industria mediante esquemas de subcontratación con los consorcios estatales, creación de servicios comunes y asistencia técnica.

### E. LOS RETOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Tal como se ha venido insistiendo en este apartado, la política industrial *de facto* en Cuba parte de la consideración de una escasez crónica de divisas. En esa medida se privilegian las actividades capaces de captar divisas, mediante la exportación, las ventas a los mercados solventes y la sustitución de importaciones. De esta forma, el desempeño de la industria en los últimos años ha sido heterogéneo, y se advierte que las actividades privilegiadas se adelantan a las producciones destinadas al mercado interno. Por otro lado, esa misma carencia de divisas condiciona la política macroeconómica, que busca mantener las cuentas externas bajo control.

La conformación de una nueva política industrial en Cuba tendrá que avanzar en consonancia con los resultados del ajuste macroeconómico. En circunstancias normales, la experiencia internacional indica que la probabilidad de éxito es mayor en un ambiente macroeconómico estable. Las políticas de fomento industrial suelen ser más efectivas cuando prevalecen inflación baja, finanzas públicas sanas y equilibrio razonable en el mercado cambiario y las cuentas externas. También es propicio contar con un sector bancario comprometido en la promoción del ahorro y la inversión, un aparato de fomento a la producción y un sistema productivo menos cargado de trabas burocráticas.

Esas premisas apenas empiezan a aparecer hoy en Cuba. El país está forzado a atravesar un período de transición y ajuste en el que han de lograrse simultáneamente el re acceso a la estabilidad macroeconómica y un cambio estructural que imprima viabilidad renovada al crecimiento de la economía. Ambas exigencias impiden el diseño de estrategias convencionales de industrialización de mediano y largo plazo por cuanto las circunstancias obligan a atender lo urgente mientras se cuida parcialmente de los aspectos estructurales más importantes, como la reconstrucción de las vinculaciones económicas externas o la solución de cuellos de botella de los energéticos. La fase de transición lleva ya casi una década y no debiera prolongarse demasiado. Sobre el particular, debe procurarse que los cambios en la estrategia económica estén acompañados, además, por alteraciones deliberadas y sustanciales en el marco institucional, como ya se perfilan en las reformas agraria, fiscal, bancaria o en la liberalización de algunos mercados.

En el resto de esta sección se apuntan de manera sucinta algunos elementos que se considera indispensables en la discusión sobre la necesidad de instrumentar una política de

desarrollo industrial explícita en Cuba. Se parte del reconocimiento de las restricciones derivadas del programa de ajuste y del estrangulamiento externo, así como de los acuerdos dentro de la Organización Mundial de Comercio; y después se ahonda sobre los temas centrales que deberá abordar la discusión (véase García Hernández, 1996).

### **1. La eficiencia energética**

La solución a la carencia de fuentes propias de energía y la elevada intensidad energética intrínseca y tecnológica de los principales sectores productivos, en particular del exportador, plantea uno de los problemas centrales al desarrollo de la economía cubana. Mejorar la eficiencia energética demanda enormes inversiones en la reconversión del aparato productivo o en la implantación de sistemas de ahorro de combustibles. Aumentar la oferta de energía también generaría fuertes demandas de capital, tanto para terminar la central nucleoelectrica como para intensificar la explotación, extracción y refinación de crudos o incluso desarrollar fuentes alternativas de energía. Elevar los abastos de combustibles importados constituiría otra vía de solución, pero ésta depende de que se alivie el estrangulamiento externo de pagos.

Hay avances en materia de reducción de los consumos de energía, reconversión de tecnologías y equipos, incremento de la oferta interna de petróleo, y mayor captación de divisas. Con todo, subsisten problemas fundamentales que acotarían el ritmo de la recuperación económica de la industria e incluso el de su remodelación estructural. Las salidas a ese problema residen en el desarrollo de largo plazo de actividades productivas y exportadoras de menor densidad energética o en el desarrollo de nuevas fuentes de energía. Todo ello podría lograrse más fluidamente si Cuba contase con el puente temporal de la ayuda financiera externa.

### **2. Reestructuración industrial**

El proceso de reestructuración industrial avanza con cierta lentitud. Las acciones instrumentadas muestran resultados promisorios, pero la dinámica industrial depende en última instancia del ritmo de las reformas estructurales, es decir, del levantamiento de las restricciones del período especial. A la fecha, la política de redimensionamiento ha debido concentrarse en el cierre de líneas de producción, reorganización de los flujos productivos, reconversión y racionalización de producciones y, en algunos casos, en la separación de trabajadores del proceso productivo, aunque muchas veces se reintegran a las plantas posteriormente. La adquisición de nuevos equipos o la implantación de mejoras tecnológicas sufre rezagos explicables por la escasez de divisas.

El mejoramiento (*upgrading*) tecnológico y la reorientación de la industria hacia actividades generadoras de divisas, ya sea a través de la exportación o la sustitución de importaciones, tendrá que perseguirse a marchas forzadas. Tal esfuerzo exige profundizar el análisis y las políticas a escala sectorial y microeconómica. En esos términos cabría distinguir distintas políticas aplicables a diferentes ramas industriales (Marquetti, 1996): i) ramas que con moderadas innovaciones tecnológicas podrían alcanzar pronto niveles de eficiencia comparables a los obtenidos en los países líderes de América Latina; debe recordarse que la infraestructura de apoyo tecnológico en Cuba cuenta con 210 centros de investigación y 20 000 investigadores; ii) industrias que demandarían un esfuerzo considerable de reconversión pero que se estiman rentables o prioritarias en el mediano

plazo; iii) sectores que por su atraso tecnológico, prelación u otras consideraciones, se considere inviable regenerarlos.

La tipología anterior podría complementarse con criterios de eficiencia social, vinculados a la satisfacción de necesidades básicas (alimentación, empleo), que llevaría a reactivar temporalmente algunas producciones, independientemente de sus condiciones de rezago competitivo. Ello se justificaría, además, en razón de la elevada fuerza de trabajo que tradicionalmente absorben estas industrias y del amplio espacio que existe para que sustituyan importaciones.

En cualquier caso, la modernización industrial significará la segregación de parte de la planta laboral. Se estima que dicho proceso afecta ya a unos 200 000 trabajadores. Los trabajadores desplazados están recibiendo reentrenamiento, acorde con las necesidades de la reconversión y el nuevo perfil productivo del país. Asimismo, convendría flexibilizar las disposiciones sobre el trabajo por cuenta propia, a fin de alentar y diversificar las actividades desreguladas, y dar un impulso a la creación de pequeñas unidades productivas.

### **3. Enfoque regional/subsectorial**

Las tendencias en la mayoría de los países de América Latina apuntan al predominio de políticas horizontales de fomento a la industria; es decir, políticas que no discriminan entre ramas o empresas ni seleccionan actividades "ganadoras". El objetivo básico es "nivelar el campo de juego" para que todas las empresas enfrenten condiciones de competencia similares. En algunos países ese paradigma ha resultado insuficiente o contraproducente, cuando no se complementa con acciones de corte más puntual y específico, sobre todo frente a liberalizaciones profundas del comercio exterior (Peres, 1996 y SECOFI, 1996).

En Cuba, sobre todo a la luz de la larga experiencia en materia de planeación y de la escasez de recursos financieros, podría ser recomendable un rumbo pragmático que combine acciones de corte horizontal, en los que de hecho cuenta con algunas ventajas comparativas (educación, infraestructura de apoyo y servicios tecnológicos), con programas microeconómicos, en función de las prioridades nacionales. Además, la planeación industrial podría enriquecerse con enfoques regionales, que permitieran incorporar explícitamente a regiones o localidades con potencial o vocación industrial. La abundante disponibilidad de mano de obra y técnicos calificados; así como la infraestructura desarrollada en numerosas localidades del interior del país, sugiere que tal estrategia podría rendir frutos en el corto plazo, potenciando aún más el desarrollo regional equilibrado.

Cabe apuntar aquí la importancia de recuperar vinculaciones entre las actividades primarias y el sector industrial, especialmente en el área de la agroindustria alimentaria. Las razones son obvias: contribución a la satisfacción de necesidades básicas, a la sustitución de importaciones, al empleo, a la mayor eficiencia al aprovechar mejor la capacidad y, más adelante, a las ventas externas. Todo ello generaría efectos multiplicadores en todo el aparato productivo. En cualquier economía, desarrollada o en vías de desarrollo, es común encontrar que la industria alimentaria absorbe buena parte del producto y el empleo de la manufactura. En Cuba, la mayor parte de las instalaciones alimentarias están produciendo menos, en términos reales, que hace 10 años, por lo

que es urgente coordinar una política articulada entre los sectores agrícola-ganadero y la manufactura, encaminada a recuperar con rapidez la producción y la competitividad.

En todo caso, independientemente del enfoque de fomento a la industria que escoja Cuba —desde las políticas horizontales hasta las más micro— resulta de primera importancia avanzar aún más en la descentralización de la toma de decisiones. Sin desconocer lo andado, las exigencias de la modernización y de los mercados internacionales obligan a las empresas a responder con prontitud y flexibilidad, lo que se dificulta en un marco complejo de toma de decisiones piramidales.

#### **4. Promoción de exportaciones y sustitución de importaciones**

El objetivo de acrecentar los ingresos por exportaciones y reconstruir las redes de comercio exterior seguirá siendo de gran prioridad, tanto para aminorar las presiones del estrangulamiento externo como para hacer viable el desarrollo sostenido del futuro. En el mismo sentido apunta el objetivo de sustituir de manera eficiente importaciones, en lo que la industria cubana avanza gradualmente. Ello se relaciona con la necesidad de que la industria cubana tome o recupere espacios de la demanda interna, que hoy día se satisface en buena medida con importaciones excesivas. El fortalecimiento y mayor cobertura de tal estrategia posibilitaría fortalecer las articulaciones interindustriales y generar efectos multiplicadores que constituirían importante fuente de dinamismo para las manufacturas.

La sustitución reciente de importaciones ha sido consecuencia primordial de la necesidad de divisas y del abasto de insumos y servicios al sector exportador. En el futuro conviene delinear con mayor precisión una estrategia de sustitución eficiente y selectiva de importaciones. Como se ha dicho, existe espacio muy amplio para la penetración de productos cubanos en el propio mercado nacional (insumos para el turismo, textiles, confecciones, calzado, productos químicos, llantas, electrodomésticos, papel, envases, entre otros productos), lo que haría caminar de la mano las estrategias de crecimiento hacia afuera y hacia adentro, como ha ocurrido en los países de mayor éxito del Sudeste Asiático. Esto desde luego precisa de esfuerzos redoblados en materia de productividad, pues, como se ha dicho, se debe competir en igualdad de condiciones frente a las importaciones.

Hasta ahora el desempeño exportador abarca pocos productos, pero pronto tendrá que incorporar otros bienes y plantear nuevas metas de exportación. Actualmente, la inserción se concentra en la venta de artículos tradicionales, de bajo valor agregado industrial (azúcar y otros alimentos procesados, níquel y manufacturas ligeras). Ese patrón de especialización seguirá dominando la generación de divisas en el corto y mediano plazos, pero conviene incluir nuevos productos que aprovechen las ventajas comparativas existentes o que desarrollen otras nuevas que procuren incorporar progreso técnico y conocimientos.

Debe considerarse que los esfuerzos por acrecentar las exportaciones tienden, al menos en el corto plazo, a propiciar un aumento de la propensión marginal a importar, en vista de la escasa articulación interna de la economía y las dificultades de reactivar en el corto plazo la producción de bienes intermedios. Por ello es importante promover un proceso de rearticulación productiva, orientado a la integración de cadenas en torno a las fuentes de dinamismo industrial, en primera

instancia, y luego hacia otros sectores que se han quedado rezagados. Este esquema daría resultados sólo en el mediano-largo plazo, pero es ahora el momento de iniciarlo.

En síntesis, desde una perspectiva dinámica, la estrategia debería mantener el estímulo a las exportaciones que hoy compiten con ventaja en el mercado mundial y fortalecer de manera paulatina la sustitución selectiva de importaciones; hacia el mediano plazo se trataría de emprender programas de diversificación de exportaciones.

### **5. El papel de la pequeña empresa**

La experiencia mundial ha mostrado que un desarrollo regional equilibrado es propicio para el surgimiento y afianzamiento de pequeñas unidades de producción en localidades también de dimensión reducida. Como se afirmó antes, en Cuba la pequeña industria empieza a resurgir, en particular por la fragmentación de empresas grandes, la corrección de integraciones verticales excesivas o la posibilidad de establecer negocios familiares en muchos rubros de la industria y los servicios. Los pasos para fomentar una mayor participación de esas unidades en la actividad productiva son moderados, pero podrían acentuarse con una política de desarrollo regional y de la formación de redes interrelacionadas de empresas.

De hecho, las transformaciones en el aparato industrial apuntan hacia la configuración de empresas de menor tamaño y al perfeccionamiento de esquemas empresariales descentralizados, innovadores, y con mayor autonomía. Además, se cuenta con factores favorables al desarrollo de pequeñas empresas modernas: población con escolaridad, fuerza de trabajo calificada, infraestructura de apoyo tecnológico. Muchas empresas grandes que hoy presentan un nivel excesivo de integración vertical podrían desprenderse de ciertas tareas del proceso productivo o de servicios de apoyo, que se desarrollarían en empresas pequeñas, lo que alentaría una eficiente cooperación y complementariedad entre unidades de tamaño distinto.

En suma, la estrategia de la reactivación de la industria cubana podría desagregarse en varias prioridades y fases (García, 1996). En lo inmediato se atendería la producción exportable y de alimentos, y el uso más eficiente de los recursos energéticos. Simultáneamente, habría que perfeccionar los encadenamientos internos del sector exportador y aprovechar la mayor capacidad de compra de los ingresos por exportaciones y turismo, para reanimar la importación de insumos intermedios y de capital de muy diversas industrias. Asimismo, habría que facilitar espacios a la pequeña y mediana industria, promover la formación gerencial, comercial y empresarial, así como determinar otras necesidades microeconómicas con mayor precisión.

## **F. RESUMEN Y CONCLUSIONES**

1. La manufactura cubana experimenta a fines del decenio de los noventa un proceso de reactivación moderada, después del desplome productivo y de la inversión de 1989-1993. Las tendencias favorables que se avizoraban en 1995-1997 se han mantenido, con diferentes ritmos e intensidades según los sectores. Así como la crisis afectó de manera distinta a las ramas de la industria, la recuperación también está siendo desigual. En general, las actividades

manufactureras conectadas al circuito de divisas se están recobrando más rápidamente que las orientadas al mercado interno. Así, por ejemplo, la producción de algunos productos supera los niveles de hace una década, pero la mayoría de las industrias permanecen por debajo de 1989, y la debilidad de la inversión entorpece la reactivación sostenida del sector manufacturero.

2. La industria de Cuba sostiene una alta dependencia de materias primas importadas. En algunos casos, tal dependencia es justificable por razones tecnológicas y de escala, pero existe amplio espacio para la sustitución eficiente de una gran diversidad de importaciones. A la fecha, el proceso muestra una tendencia sostenida, aunque pausada. En el corto plazo, la prioridad otorgada a las exportaciones determina un aumento de la propensión a importar, aunque aquí ya toma cuerpo cierto desplazamiento de las compras foráneas.

3. El programa de redimensionamiento empresarial exhibe avances y logros concretos. Los tamaños de planta se han reducido, la capacidad instalada se aprovecha mejor y se han descentralizado numerosos servicios (*outsourcing*) de los que antes se ocupaban las propias instalaciones manufactureras. Estos adelantos son notables en la industria básica, metalmecánica y en algunas ramas de la industria ligera, como la confección y el calzado. Lo anterior ha contribuido a mejorar también la eficiencia energética, aunque en general la industria está lejos de alcanzar indicadores de nivel internacional. En particular, en la industria textil —una de las grandes consumidoras de energía— los avances han sido limitados.

4. La descentralización de decisiones avanza con moderación, en parte porque aún no permea totalmente la cultura de autogestión entre los empresarios, a pesar de que son numerosas las empresas que manejan su presupuesto en divisas y aplican fórmulas de estímulo salarial. Además, prevalecen algunos cuellos de botella para desatar la gestión empresarial. Por ejemplo, las empresas no pueden decidir sobre la mezcla de productos o la fijación de precios, y las inversiones a partir de un cierto monto deben ser analizadas y aprobadas por autoridades superiores.

5. La participación de inversionistas extranjeros se concentra en ciertas actividades (níquel, productos de aseo), si bien paulatinamente se incorpora a nuevos rubros. También viene ganando espacio la modalidad de “producción cooperada”, mediante la cual un socio extranjero aporta financiamiento y tecnología a proyectos de inversión y recibe regalías durante un período preestablecido. La propiedad cubana se mantiene y la administración también es cubana. A diferencia del esquema de empresas mixtas, no hay reparto de utilidades para el socio extranjero.

6. Se implanta el Sistema de Perfeccionamiento Empresarial (SPE), que busca propiciar un uso más eficiente de los recursos materiales, financieros y humanos con que cuentan las unidades, por medio de una mayor autonomía en la toma de decisiones. Existe una expectativa favorable sobre los resultados del programa en el mediano plazo, por el efecto expansivo y difusor que generaría, siempre y cuando el esquema abarque un creciente número de empresas. La competitividad es un fenómeno sistémico, y ello dificulta que las empresas del SPE desarrollen plenamente sus capacidades sólo a partir de un “enclave productivo de clase mundial”.

7. El número de trabajadores sujetos a estímulos en la manufactura se ha incrementado considerablemente en el último trienio. Si bien este esquema inició otorgando estímulos en especie principalmente, ahora se entregan crecientemente en moneda. En cualquier caso, debe

advertirse que las mejoras en eficiencia y productividad tienen un límite que será difícil sobrepasar mientras no se reactive sostenidamente la inversión. En suma, se requiere dinamizar la formación de capital para aprovechar al máximo las ganancias de la productividad. Pero en este punto se tropieza con el estrangulamiento externo, que obstruye el acceso a los mercados internacionales de capital y limita la disponibilidad de divisas para la inversión.

8. Las opciones de avance tecnológico de la manufactura cubana dependen críticamente de la disponibilidad de recursos para inversión, y estos se relaciona con el aflojamiento paulatino de la restricción externa. Hay casos en que la puesta al día de la tecnología está supeditada a la prioridad de inversiones y esfuerzos en innovación y desarrollo tecnológicos (por ejemplo, níquel). Sin embargo, en muchas otras actividades se conserva un estándar tecnológico bajo, que sólo permite a las empresas sobrevivir en mercados donde hay menor presión competitiva (por ejemplo, mercado nacional en pesos o bienes no comerciables).

9. Las empresas industriales están logrando un paulatino acceso al financiamiento de la banca local. Los préstamos son en pesos cubanos y en divisas, y las tasas de interés se mantienen relativamente elevadas (12%-14%); sin embargo, ello representa un progreso sobre la situación de mediados de los noventa, en que el crédito interno era muy escaso y el externo inexistente o muy oneroso.

10. Las actividades manufactureras realizadas por "cuentapropistas" siguen teniendo muy poco peso en el conjunto de la industria. La política del Estado no contempla medidas para promover activamente su desarrollo, y el marco de acción de estas actividades se concentra principalmente en tareas sencillas, como servicios de reparación, más que propiamente manufactureras.

11. Las aprensiones de la crisis han llevado a la estrategia industrial en Cuba a expresarse en apoyo de aquellas actividades que generen divisas netas o sustituyan importaciones. Se fomentan producciones dirigidas a los mercados solventes: exportaciones, turismo y mercado interno en divisas. La producción que no tiene demanda en esos mercados —excepto las prioritarias, como ciertos alimentos, vestido y medicamentos— se van rezagando. Ahora bien, las divisas que aportan las exportaciones y la sustitución de importaciones contribuyen a que se mantenga la producción social, por ejemplo, medicamentos, vacunas y artículos de la canastilla, entre otros.

12. Las restricciones de orden macroeconómico siguen vigentes. El máximo esfuerzo de la política económica se concentra en mantener principalmente el equilibrio del sector externo, restricción a la que la industria debe ajustarse. Los desajustes que persisten, notablemente el del mercado cambiario, dificultan la operación de las empresas manufactureras. En la medida en que el país avance en resolver el estrangulamiento externo, se estima que será conveniente proceder a la definición de una estrategia de desarrollo industrial. A lo largo del período especial la política industrial ha logrado establecer una estrategia de supervivencia y, en algunos, casos, de desarrollo exportador y de sustitución de importaciones. En cambio, en el mediano plazo, será indispensable una estrategia menos defensiva, más activa en incorporar los sectores rezagados, singularmente los que atienden al mercado interno.

13. Las tendencias de la producción inciden en la configuración de un nuevo perfil productivo y tecnológico de la industria cubana, en el que las actividades con demanda en el mercado

internacional o en los mercados internos solventes ganan peso en la producción, mientras que las dependientes de la demanda interna se rezagan. En este terreno resalta el hecho de que buena parte de las nuevas inversiones y proyectos conjuntos se dan en asociación con empresas extranjeras que no siempre ofrecen la mejor tecnología, pero son las únicas.

14. En síntesis, la industria cubana registra mejoría en el último trienio. Tales signos no son generalizados e implican una expansión modesta, insuficiente para que el sector reasuma el liderazgo del crecimiento. Sin desconocer los avances, se precisa reforzar los esfuerzos en materia de sustitución eficiente y encadenada de importaciones, promoción de exportaciones y mayor articulación del aparato productivo. De otro lado, cabe reconocer que estando claros los obstáculos y deficiencias más importantes, las soluciones escapan a los alcances microeconómicos de la política industrial. Las soluciones tienen que ser graduales y estar acompasadas al ritmo en que pueda atenuarse la restricción de divisas. En cierto modo, el acrecentamiento de las exportaciones permitirá modernizar más rápidamente al sector manufacturero que, a su vez, podrá contribuir mediante la sustitución eficaz de compras foráneas a configurar un círculo virtuoso que gradualmente elimine la traba mayor al crecimiento de la economía.



### III. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR ENERGÉTICO

#### A. DESCRIPCIÓN DEL SECTOR

##### 1. Organización

El sector energético cubano está constituido por las empresas pertenecientes a la Unión Eléctrica (UNE) y a la Unión Cubapetróleo (CUPET), ambas del Ministerio de la Industria Básica (MINBAS), así como por las centrales de cogeneración de los ingenios pertenecientes al Ministerio de la Industria Azucarera (MINAZ) y por otras plantas de cogeneración, como las de níquel. Adicionalmente, se cuentan dos empresas mixtas en la industria eléctrica y dos en la petrolera.

Por su parte, la UNE comprende 35 empresas (entre centrales de generación, distribuidoras provinciales, constructoras, consultoras, etc.), mientras que CUPET está conformada por 27 empresas (de exploración-producción, refinerías, de gas manufacturado, distribuidoras, de lubricantes, etc.).

##### 2. Recursos energéticos

Desde el punto de vista de los recursos energéticos, Cuba no dispone de un alto potencial aprovechable (CEPAL, 1991 y Comisión Nacional de Energía, 1993). Sus principales fuentes son los hidrocarburos y la biomasa cañera. La actividad petrolera en Cuba se remonta al año 1881, con el descubrimiento de un campo de nafta cerca de Motembo, en la parte central del país. Sin embargo, fue después de 1960 que se inició un programa sistemático y detallado de exploración, con estudios geológicos y geofísicos, y la perforación de pozos profundos de carácter estratigráfico y de exploración. De esta forma se han delimitado dos grandes cuencas sedimentarias: la Cuenca Norte y la Cuenca Sur.

Valga mencionar que desde 1991 se llevan a cabo tareas de exploración con compañías extranjeras; se han levantado a la fecha 12 000 km de líneas sísmicas, se han reprocesado 10 000 km y se han perforado 15 pozos de exploración. Esto ha permitido delinear 45 bloques de exploración, de los cuales 22 han sido negociados con compañías de Canadá, Francia, Brasil, Suecia, España y otros países. Más de 350 millones de dólares se han invertido en actividades de exploración-producción por dichas empresas extranjeras.

Este esfuerzo ha dado como resultado el hallazgo de nuevos yacimientos en la Cuenca Norte, donde predominan los crudos pesados. La Faja Norte Cubana de Petróleos Pesados, con un potencial estimado entre 30 y 50 billones de barriles de petróleo *in situ*, con una gravedad entre 9° a 18° API. Los mayores yacimientos identificados en esta faja son los de Varadero (con reservas *in situ* calculadas en 2 billones de barriles) y Puerto Escondido, ambos actualmente en producción. El

último yacimiento se descubrió en 1994, y aún se encuentra en etapa de exploración y delimitación del reservorio. En la Cuenca Sur se han detectado cuatro yacimientos, en los que predominan los crudos medianos y ligeros; varios pozos han sido perforados sin éxito económico hasta la fecha. Recientemente, el Gobierno de Cuba decidió abrir a la inversión extranjera parte de una zona económica exclusiva ubicada en aguas profundas del Golfo de México.

Por otra parte, la biomasa cañera representa una fuente energética relevante que se utiliza para el autoconsumo de los ingenios azucareros (vapor y electricidad), así como para cogenerar electricidad en la mayoría de las instalaciones. El potencial total de biomasa cañera en una zafra de siete millones de toneladas de azúcar se estima en unas 17 millones de toneladas de bagazo disponible y unos cuatro millones de residuos agrícolas cañeros recuperables, ambos equivalentes a unas cuatro millones de toneladas de *fuel oil*. Este potencial podría utilizarse en forma óptima mediante la introducción de calderas de alta presión y temperatura, conectadas a turbo-generadores de extracción-condensación. Análisis preliminares indican que en 44 centrales azucareras seleccionadas es posible alcanzar mediante esta tecnología una capacidad instalada de unos 2 000 MW, con una entrega anual neta al sistema interconectado nacional de alrededor de los 5 000 GWh. En el mediano plazo esta cifra se estima entre 600 y 800 GWh.

El potencial hidroeléctrico es reducido. Estimaciones realizadas en 14 sitios posibles revelan que el máximo potencial podría llegar a 452 MW, con una generación de 1 210 GWh/año. El proyecto más grande corresponde a una central de 80 MW, en las cuencas de los ríos Duaba y Toa, cuyo estudio de prefactibilidad se encomendó a una firma extranjera. De todos modos, la capacidad del proyecto se ha venido reduciendo drásticamente por razones ecológicas, ligadas al área que se inundaría. En la actualidad, el aprovechamiento del recurso hidroeléctrico sólo alcanza a 57.4 MW, con una generación promedio de 90 GWh anuales.

Con respecto a la evaluación del potencial de otras fuentes renovables, se puede afirmar lo siguiente. El recurso forestal ha disminuido por las talas realizadas en el pasado; sin embargo, el potencial sustentable de leña para fines energéticos se calcula en 3.5 millones de metros cúbicos al año, que se concentra en siete provincias y en la Isla de la Juventud. Otras biomásas combustibles se ubican localmente; la más significativa es la cáscara de arroz, y en menor medida figuran el aserrín, el afrecho de café, etc. El potencial de biogás (unos 78 millones de metros cúbicos) proveniente de vertimientos y biodegradables, en la actualidad se constituye en una de las principales fuentes de contaminación del país, y se lo encuentra fundamentalmente en las fábricas de azúcar, destilerías de alcohol y despulpadoras de café. La energía solar cuenta con un alto potencial en la isla, estimado en unas 5 000 kilocalorías por metro cuadrado al día, mientras que la energía eólica ha comenzado a analizarse en 23 sitios. La primera central, de 450 KW, localizada en el parque eólico de la Isla de Turiguanó, en la Provincia Ciego de Avila, inició operaciones en junio de 1999. Asimismo, se contabilizan alrededor de 8 000 molinos de viento para bombeo de agua, actualmente en operación.

Existe también un potencial de turba, que ha perdido interés por razones ambientales, ya que se ubica en el ecosistema muy vulnerable de mar-ciénagas-tierras laborables.

### 3. Balance energético

#### a) Oferta de energía primaria

La oferta de energía primaria <sup>1</sup> en el país (producción más importación) ha estado conformada por el petróleo, gas natural, hidroenergía, leña, productos de caña y carbón mineral; también se ha utilizado la energía solar y eólica en muy pequeña escala.

La producción de residuos de la caña (la mayor fuente energética local) arroja en la década de los noventa niveles inferiores a los alcanzados en años anteriores, debido a la reducción en la zafra de azúcar. Así, la producción en 1998 (10 millones de toneladas) representó menos de la mitad de la correspondiente a 1990.

En cambio, la producción de petróleo ha mostrado una tendencia ascendente, en particular en los últimos años. Así, se estima en 2 millones de toneladas de petróleo crudo en 1999. La producción provino de pozos localizados en tierra o de pozos horizontales perforados hacia el mar desde la costa. El incremento de la producción, principalmente en el último año, se debió al desarrollo del yacimiento en Puerto Escondido y del campo noroccidental en el yacimiento de Varadero, ambos con nuevos pozos direccionales perforados desde tierra hacia el mar. También contribuyeron en este desempeño los resultados positivos de los contratos con empresas extranjeras para la recuperación primaria de la producción en el campo de Boca de Jaruco (el más viejo en producción, localizado al este de La Habana) y en los campos periféricos de Varadero. En estos casos se compensó con creces la declinación normal de la producción en pozos viejos. El crudo obtenido es de tipo pesado, no procesable directamente en las refinerías existentes; por ello se lo utiliza mezclado y con tratamiento simple en las centrales termoeléctricas y en instalaciones industriales (salvo alrededor de 140 000 toneladas que se procesan anualmente en la refinería de Cabaiguán y en la refinería Níco López, mezclado con crudos ligeros de importación). En 1999 se inició la explotación de pequeñas cantidades de crudo ante la favorable evolución de las cotizaciones internacionales.

Se estima que la producción de gas natural asociado alcanzó 400 millones de metros cúbicos en 1999, acentuadamente superior a la de los años previos. Este producto se utiliza tanto para la producción de electricidad como combustible doméstico en la capital del país.

Las importaciones de energía primaria han consistido en petróleo y carbón mineral. Ambos rubros acusan una tendencia decreciente, en particular el primero. Así, en 1990 se adquirieron alrededor de 6.3 millones de toneladas de crudo, cifra que en 1993 descendió a 1.6 millones y en 1998 a tan solo 0.9 millones, principalmente por efecto de la interrupción de los suministros desde la Federación de Rusia. Ahora bien, la estructura de las importaciones ha cambiado, ya que se redujeron las de crudo, pero aumentaron las de los derivados del petróleo. Esta mudanza obedece tanto a condiciones de mercado como al mecanismo de adquisición de hidrocarburos por parte de

---

<sup>1</sup> La energía primaria se refiere a los productos energéticos tal como son provistos por la naturaleza, mientras que la secundaria comprende la energía obtenida a partir de un proceso de transformación (como la refinación).

Cuba, que se realiza por intermediación de *traders*, quienes condicionan los productos que venden al país de acuerdo con sus disponibilidades coyunturales.

#### b) Oferta de energía secundaria

También la oferta de energía secundaria se conforma por la producción nacional y las importaciones. En el primer caso, comprende a los derivados del petróleo, el gas manufacturado, la electricidad, el carbón vegetal y el alcohol desnaturalizado. A su vez, las importaciones corresponden a los derivados del petróleo y al coque de carbón.

La producción de derivados del petróleo en las refinerías locales se ha reducido considerablemente durante la presente década, en comparación con los valores de los años ochenta, a consecuencia de la disminución de las importaciones de crudo, y su sustitución por la compra de derivados del petróleo, como ya se mencionó. Mientras que en 1989 la refinería cubría el 67% del consumo de derivados del petróleo, en 1997 dicha participación no sobrepasó el 15%. La producción nacional durante 1998 fue de 1 260 000 toneladas, principalmente de *fuel oil*, gasolina motor y diesel. En cuanto a la producción de gas manufacturado, ésta se ha mantenido más o menos constante en la década de los noventa; en 1998 llegó a 169 millones de metros cúbicos.

Por lo que se refiere a la producción de electricidad, se advierte una tendencia decreciente a partir de 1990, que llegó a su valor mínimo en 1993, cuando se racionó drásticamente el consumo. Las dificultades del suministro de hidrocarburos al país, así como la falta de mantenimiento de las centrales térmicas, por la aguda escasez de divisas, explican esa caída. A partir de 1994 comenzó a recuperarse la producción de electricidad, y en 1998 se obtuvo una generación bruta de 14 145 GWh, similar a la de 1997. La demanda máxima promedio en 1998 se ubicó en 2 078 MW, hacia las 20 horas.

Entre los principales derivados importados se cuentan el *fuel oil*, el diesel y el *jet fuel*. Aunque el volumen de estos productos ha ido creciendo en los últimos años, su monto total durante 1998 fue de 5.7 millones de toneladas, inferior a lo adquirido en 1997.

#### c) Consumo final de energía

El consumo final de energía resulta de la suma de todas las fuentes energéticas, tanto primarias como secundarias, utilizadas directamente por los diferentes sectores socioeconómicos. Se consideran fuentes a los derivados del petróleo y el crudo nacional, los recursos biomásicos (productos de la caña, leña y carbón vegetal), la electricidad y el carbón mineral.<sup>2</sup>

La mayor fuente de energía final consumida corresponde a los derivados del petróleo y el crudo nacional utilizado directamente en las centrales eléctricas y en instalaciones industriales (véase el Anexo Estadístico). El producto de mayor consumo es el *fuel oil* y el crudo en el sector industrial; en segundo lugar, se ubica el diesel, también para el sector industrial, transporte y

---

<sup>2</sup> No se incluyen pérdidas de transformación ni auto consumo.

agropecuario, seguido de la gasolina principalmente destinada al el uso de transporte automotor. En los casos se observa una tendencia decreciente hacia 1993 y un proceso de recuperación en los años subsiguientes.

Ahora bien, con respecto al consumo final de recursos biomásicos, los productos de la caña de azúcar se utilizan en su totalidad en la industria azucarera, y su consumo se reduce marcadamente en la década de los noventa, por efecto de la ya mencionada caída en la zafra. La leña y el carbón vegetal se destinan principalmente al sector residencial. La leña presenta sus valores máximos durante 1992 y 1993, años en que fue crítico el problema en el suministro de derivados del petróleo para la cocción de alimentos; a partir de 1994 se desciende gracias a que mejora la oferta de los energéticos comerciales. Por su parte, el consumo de carbón vegetal, usado principalmente en el sector residencial, se ha mantenido más o menos constante.

El consumo de energía eléctrica fue en ascenso hasta 1990, luego descendió, alcanzó su valor mínimo en 1993, se empezó a recuperar y en 1998 se ubicó en 10 608 GWh (véase el Anexo Estadístico). Los sectores residencial e industrial concentran casi la totalidad del consumo de este energético. El consumo promedio mensual por núcleo familiar fue de 117.7 KWh en ese mismo año. Las pérdidas de electricidad en las redes del sistema interconectado nacional continúan siendo muy altas, aunque con una tendencia decreciente en los últimos tres años, pues han pasado de 23.1% en 1996 al 21.3% en 1998, proporciones que incluyen las pérdidas no técnicas (fraude, falta de medición, errores, etc.). El nivel de racionamiento, que alcanzó valores extremos en 1994, ha venido reduciéndose en cuanto al número de días con apagones en las horas pico; de hecho, pasó de 344 en 1994 a 192 en 1998.

Con objeto de analizar la dinámica en el consumo de energía de los últimos tres años, se ha preparado el balance energético de Cuba, utilizando una unidad equivalente para todas las fuentes. Así, el consumo total de Cuba se incrementó en 1997 (1.68%), y luego se redujo fuertemente (6.22%) en 1998, año en el que alcanzó un valor de 60 234.3 barriles equivalentes de petróleo (bep) (véase el cuadro 1). En esta dinámica del consumo sobresale el aumento sostenido en valores absolutos del crudo nacional y del gas natural durante los tres años, mientras que los derivados del petróleo se elevaron 1997, pero luego experimentaron un marcado descenso en 1998. De esa forma, la participación porcentual de los dos primeros se amplió, en tanto que la de los derivados se contrajo en el último año. En todo caso, el crudo nacional, los derivados del petróleo y el gas natural abastecieron en 1998 el 55.8% del consumo total nacional. Por su parte, la electricidad también aumentó sistemáticamente durante el período en análisis, en cambio, los productos de caña observaron la tendencia contraria.

Desde el punto de vista del consumo por sectores (véase el cuadro 2), la industria se mantuvo como en primer lugar, pero con una trayectoria decreciente durante los tres años. En 1998 representó el 56.8% del total consumido en el país. Aparte resalta la merma sistemática del consumo residencial y un ligero incremento en el transporte, mientras que los demás sectores mantuvieron casi sin variaciones su participación porcentual. En general, el consumo por habitante alcanzó un valor de 5.42 bep/habitante, que es ligeramente inferior al promedio de América Latina.

Cuadro 1

## CUBA: CONSUMO FINAL DE ENERGÍA POR FUENTES 1996-1998

Fuente/Año	1996		1997		1998	
	bep	%	bep	%	bep	%
Crudo	8 030.8	12.7	8 152.3	12.7	9 577.1	15.9
Derivados	24 978.3	39.5	26 602.3	41.4	23 332.9	38.7
Gas Natural	115.4	0.2	222.5	0.3	742.8	1.2
Electricidad	6 605.2	10.5	7 083.0	11.0	7 166.5	11.9
Productos caña	16 187.4	25.6	15 388.0	24.0	13 019.3	21.6
Leña	5 863.2	9.3	5 297.6	8.2	4 893.7	8.1
Otros	1 391.6	2.2	1 485.3	2.3	1 502.0	2.5
Total	63 172.0	100.0	64 231.0	100.0	60 234.3	100.0

Fuente: ONE y elaboración propia, sobre la base de la metodología SIEE de la OLADE.  
bep: barriles equivalentes de petróleo.

Cuadro 2

## CUBA: CONSUMO FINAL POR SECTORES 1996-1998

Sector/Año	1996		1997		1998	
	bep	%	bep	%	bep	%
Industria	37 177.1	58.9	36 632.8	57.0	34 184.3	56.8
Residencial	5 617.8	8.9	5 486.9	8.5	5 325.6	8.8
Construcción	1 936.2	3.1	1 965.1	3.1	1 850.8	3.1
Agropecuario	2 516.1	4.0	2 671.7	4.2	2 489.7	4.1
Transporte	4 687.5	7.4	6 003.9	9.3	5 413.5	9.0
Otros	11 237.5	17.8	11 470.6	17.9	10 970.4	18.2
Total	63 172.0	100.0	64 231.0	100.0	60 234.3	100.0

Fuente: ONE y elaboración propia, basándose en la metodología SIEE de la OLADE.  
bep: barriles equivalentes de petróleo.

En 1998 el PIB creció 1.8%, en tanto que el consumo de energía se contrajo (-6.2%), lo que significa reducción de la intensidad energética del país. Al respecto, sobresalen dos hechos importantes: i) la participación mayoritaria del sector industrial en el descenso del consumo total, tanto por su peso relativo como por su tasa de decrecimiento (-6.7%), superior al promedio de 6.2%, y ii) una participación menos importante del sector residencial en la baja del consumo nacional que se interpreta como un descenso en el bienestar de la sociedad en general. En conclusión, se infiere de los datos anteriores que la mejoría de la intensidad energética del país es atribuible a la menor demanda en el sector industrial, más que a una mayor afectación a los sectores sociales. De esta forma en 1998 se logró un punto de reversión de la tendencia de los

últimos años, que estaría prosiguiendo en el primer semestre de 1999, ya que la tasa de crecimiento del consumo de energía fue inferior a la del PIB.

Ahora bien, los principales energéticos utilizados en el sector residencial han sido la electricidad, el kerosene, el gas manufacturado, el GLP y el alcohol (véase el cuadro 3). El desglose de la participación de cada una de dichas fuentes permite resaltar la fuerte disminución del uso del kerosene y del gas manufacturado, aunque este último merma por el aumento de su valor calórico (por la energía de gas natural), y por los ahorros a nivel de consumidor final asociados a la medición y cobro del consumo. Las reducciones en la disponibilidad del kerosene resultaron superiores al incremento en la electricidad o el GLP. Con respecto a la electricidad, cuya oferta es más libre que la de los derivados, la tasa de crecimiento del consumo descendió en 1998, comparado con el año previo. Una de las razones de la desaceleración podría encontrarse en el programa de ahorro de energía eléctrica. Sin embargo, es más importante destacar la contracción del consumo de kerosene, motivada por una baja en la oferta disponible a nivel nacional.

Cuadro 3

## CUBA: CONSUMO DE ENERGIA EN LOS HOGARES 1996-1998

(Miles de bep)

Energético	1996	1997	1998
<b>Total</b>	<b>5 617.75</b>	<b>5 486.90</b>	<b>5 325.64</b>
Leña	100.52	92.74	90.79
Electricidad	2 075.66	2 251.94	2 355.04
Gas licuado	498.07	447.32	514.46
Kerosene	1 620.25	1 419.95	1 102.75
Alcohol	240.97	250.26	248.68
Gas manufacturado	1 004.24	955.10	936.87
Carbón vegetal	78.06	69.61	77.06

Fuente: ONE y elaboración propia, en base a la metodología SIEE de la OLADE.

#### 4. Capacidad instalada

##### a) Industria eléctrica

La industria eléctrica está conformada por el Sistema Electroenergético Nacional (SEN) y por sistemas aislados. A fines de 1998 la capacidad total de las centrales de generación en el territorio nacional era de 4 373.3 MW; de ésta, 4 021 MW correspondían al SEN (véase el cuadro 4, que agrupa a 20 centrales generadoras de la UNE, 79 centrales de cogeneración del MINAZ y a un productor independiente). En su estructura, las centrales termoeléctricas de la UNE constituyen el

componente más importante (77%), seguidas de las centrales de cogeneración del MINAZ (17%). Se debe acotar que algunas de las centrales termoeléctricas de la UNE consumen crudo nacional, con el consiguiente aumento de los costos de mantenimiento, por su alto contenido de azufre y de otros minerales (Comisión Nacional de Energía, 1993). Las centrales hidroeléctricas comprenden una planta de 43 MW y 24 pequeñas centrales. De importancia relevante ha sido el inicio de operaciones en 1998 del primer productor independiente, que utiliza gas natural del campo de Varadero. (Véase de nuevo el cuadro 4.)

Cuadro 4

CUBA: CAPACIDAD INSTALADA EN 1998  
SISTEMA ELECTROENERGÉTICO NACIONAL  
(MW)

Tipo de central	Capacidad	
	MW	%
Total	4 021	100
UNE	3 267	81
Térmicas	3 084	77
Hidroeléctricas	57	1
Turbina a gas	126	3
Cogeneración industrial (MINAZ y otros)	684	17
Productor independiente	70	2
Turbina a gas		

Fuente: Unión Eléctrica (UNE).

La red de transmisión y subtransmisión (voltajes de 33 kV a 220 kV) suma alrededor de 16 080 km, mientras que la red de distribución (líneas primarias y secundarias) tiene una longitud de 61 920 km. La cobertura del sistema eléctrico nacional fue de 95% en 1998. El número de consumidores alcanzaba en ese momento 2 816 489, de los cuales 2 684 817 correspondían al sector residencial, 117 063 al comercial, 7 646 al sector industrial y el resto a los sectores agropecuario y alumbrado público.

Los sistemas aislados abarcaban tanto a las centrales del MINAZ no conectadas a la red nacional (con una capacidad de 219 MW), como a las pequeñas centrales hidroeléctricas y a las unidades diesel de tamaño reducido, que alimentan zonas alejadas de la red principal, y se encuentran por lo general bajo la responsabilidad de comunidades y/o empresas de autoconsumo. Estas centrales juegan un papel significativo desde el punto de vista social, pues suministran electricidad a hospitales, escuelas, zonas rurales muy alejadas. A fines de 1998 operaban 168



instalaciones hidroeléctricas (135 micro, 28 mini y cinco pequeñas centrales) de las 210 construidas. Entre las 168 centrales se contabilizan las 24 conectadas al SEN. Con respecto a las centrales hidro no conectadas, el mantenimiento había sido muy pobre; sin embargo recientemente ha mejorado debido a que el Instituto Nacional de Recursos Hídricos (INRH) organizó un sistema de apoyo. Los beneficiarios del servicio eléctrico brindado por estas instalaciones hidroeléctricas en la zona rural correspondían a 6 871 viviendas, con 24 680 habitantes, así como a 531 unidades económicas y sociales. Por otro lado, hay 14 centrales con turbinas y generadores instalados, con una capacidad de 197 KW, pero que les hacía falta las líneas de transmisión y los transformadores para dar el servicio de electricidad.

El MINBAS también tiene bajo su responsabilidad la Central Electronuclear de Cienfuegos, en cuya construcción y montaje se ha avanzado un 80%; resta por instalarse el sistema automatizado de aseguramiento. Mientras se obtiene el financiamiento faltante (varios cientos de millones de dólares), se lleva a cabo un programa, en convenio con la Federación de Rusia, para mantener las instalaciones existentes a fin de evitar su deterioro. Cabe subrayar que la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) realiza visitas anuales a las plantas, para revisar los equipos de la parte nuclear bajo salvaguarda. De acuerdo con las autoridades cubanas, nunca ha habido reclamo de parte de este organismo de las Naciones Unidas, con respecto a la protección y conservación de los diferentes equipos.

Por su parte, el MINAZ dispone de la siguiente infraestructura energética: i) 655 calderas que consumen bagazo (41% de éstas se instalaron hace más de 45 años), con una eficiencia térmica promedio del 70%, y ii) 350 turbogeneradores de contrapresión con una potencia superior a los 800 MW, localizados en 149 de las centrales azucareras; de ellas, el 26% tiene más de 60 años de antigüedad y 9% de más de 30 años.

## **b) Industria petrolera**

CUPET cuenta con una capacidad real de refinación de 5.9 millones de toneladas por año en cuatro refinerías (véase el cuadro 5), de las cuales sólo la Níco López tiene *cracking* catalítico. Sin considerar la refinería de Cienfuegos, el factor de utilización de las otras tres ha sido bajo (entre 60% y 65%) incluso antes del período especial, ya que se importaban directamente derivados (*fuel oil* y diesel), por las razones ya anotadas. Es importante notar que el parque de refinación cubano ha tenido un proceso de redimensionamiento reciente, con objeto de privilegiar las unidades más eficientes y rentables dentro de las instalaciones existentes.

Cuadro 5

## REFINERÍAS DE PETRÓLEO

Ubicación	Nombre	Proceso	Capacidad real (toneladas/año)
La Habana	Ñico López	Destilación vacío/ <i>cracking</i> catalítico	1 650 000
Santiago de Cuba	Hermanos Díaz	<i>Hydroskimming</i>	1 000 000
Cienfuegos	Cienfuegos	<i>Hydroskimming</i>	3 000 000
Sergio Soto	Cabaiguán	<i>Hydroskimming</i>	215 000

Fuente: Cubapetróleo (CUPET).

El sistema de transporte de combustibles está integrado por oleoductos, barcos de cabotaje (el más utilizado), ferrocarril y camiones autotanque. El país dispone de 11 terminales marítimas y 18 depósitos terrestres de diferentes capacidades. De gran importancia es la Base de Supertanqueros de Matanzas, donde pueden atracar barcos hasta de 150 000 toneladas de peso muerto. Cuenta con instalaciones para recibir y entregar petróleo crudo y derivados, a través de dos muelles, y otro que se halla en la fase final de construcción. Para los productos claros se utiliza un cuarto muelle, bastante antiguo, que será sustituido cuando se termine de construir el tercero.<sup>3</sup> La base, con un alto nivel de automatización, maneja la importación de *fuel oil*, diesel y GLP, así como el crudo nacional que llega por buque desde Cárdenas y por camión desde Puerto Escondido. A este último propósito se construyó una instalación de recepción de camiones, que constituye en cierta forma un quinto muelle. De la base salen los derivados por cabotaje; adicionalmente, el abasto de *fuel oil* a las centrales termoeléctricas de Guiteras y Santa Cruz dispone de dos oleoductos, de 5 km y 55 km de extensión, respectivamente. También por oleoducto se conecta con la refinería de Cienfuegos (200 km de longitud y 500 mm de diámetro). En la propia base se prepara el crudo nacional siguiendo las especificaciones de los clientes. A fines de 1997 se comenzó una nueva mezcla con 50% de crudo y 50% de *fuel oil*, que se envía por buque a dos centrales térmicas de la UNE.

### c) Industria del gas

CUPET cuenta con una planta de limpieza de gas natural en el sitio donde se encuentran localizados los pozos de producción del reservorio Bocas de Jaruco. Esta planta permite reducir la contaminación ambiental en la zona, limpiar el gas amargo y producir cierta cantidad de azufre. En 1998, una parte de la producción de gas natural se derivó, en forma provisoria, por un

<sup>3</sup> Los muelles pueden recibir barcos con las siguientes capacidades máximas: el primero, 150 000 toneladas; el segundo, 70 000 toneladas; el tercero (en construcción), 30 000 toneladas, y el antiguo, 5 000 toneladas.

gasoducto temporal a la Central Termoeléctrica de La Habana, sin ningún tratamiento (gas amargo); la otra parte se procesó en la planta de tratamiento, y se lo condujo por un gasoducto de 42 km a una de las centrales de gas manufacturado en La Habana.

CUPET dispone además de dos plantas productoras de gas manufacturado en la ciudad capital (una en Los Melones y otra en Marianao), ambas con tecnología de reformación al vapor de nafta, con una capacidad de producción de 200 millones de metros cúbicos. La más antigua se adaptó al uso de nafta en 1996, pues anteriormente contaba con una tecnología muy vieja (*fuel oil-coque*). De suma importancia ha sido la utilización de gas natural en la planta Melones, a partir de junio de 1997. Esta central opera en la actualidad una línea de producción, utilizando nafta y gas natural, y una segunda está en proceso de construcción.

El transporte de gas manufacturado se efectúa a través de 650 km de líneas subterráneas, localizadas en el centro de La Habana, que abastecen a 600 000 personas. Hasta hace un tiempo el suministro individual no se contabilizaba por falta de medidores, aunque ya se instrumentó un programa de instalación. Entre los grandes clientes figuran fábricas, hoteles, hospitales y restaurantes.

CUPET maneja también dos plantas de envase de GLP, una en La Habana, en el municipio de Marianao, y la otra en Santiago de Cuba. La primera fue reconstruida y modernizada en 1998, pero será sustituida por una nueva semiautomática, que se encuentra en fase de construcción, y cuya puesta en operación está prevista para fines del tercer trimestre de 1999. Dichas instalaciones forman parte del programa de gasificación recién iniciado en dichas ciudades.

## B. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN ENERGÉTICA

En el desarrollo del sector energético cubano después de 1959 se distinguen dos etapas. La primera, que llegó hasta 1989, fue de expansión, sobre la base de transferencia de tecnología y del suministro confiable y a precios preferenciales de hidrocarburos, proveniente de la entonces URSS. La cooperación permitió ampliar la infraestructura energética por medio de la instalación de aproximadamente 2 600 MW de centrales termoeléctricas a base de *fuel oil*, gracias a que se triplicó la capacidad de refinación. El país desarrolló sus capacidades energéticas sustentadas en una estructura muy dependiente del petróleo y con tecnologías poco eficientes. Hacia fines de esta primera etapa se inició un proceso de ahorro de energía y de impulso a las fuentes nuevas y renovables, sobre todo mediante los trabajos de la Comisión Nacional de Energía. Especial mención merece la eliminación del *fuel oil* en la producción de azúcar cruda, así como la reducción de los índices de consumo energético en la producción de refinados de la industria azucarera, en las centrales termoeléctricas, en la producción de cemento, textiles, etc.

La segunda etapa, iniciada en 1990, se ha caracterizado por una fuerte restricción en el suministro de hidrocarburos, que ha repercutido severamente en la actividad socioeconómica del país. Ante esta situación, las autoridades aprobaron una serie de medidas de aplicación inmediata que afectaron, en mayor o menor grado, al conjunto de la economía. La experiencia en el ahorro de energía obtenida a fines del decenio de 1980 sirvió de base en la aplicación de medidas urgentes.

En apoyo a esa política, en junio de 1993 se aprobó el "Programa de Desarrollo de las Fuentes Nacionales de Energía" (Comisión Nacional de Energía, 1993) que establece las líneas principales de expansión del sector en el mediano plazo. Ahora bien, dentro de esta segunda etapa se pueden identificar dos fases bien definidas. La primera, hasta el año 1996, cubre el período más crítico desde el punto de vista de suministro energético (alrededor del año 1993), mientras que la segunda, abarcando los años 1997 y 1998, muestra una serie de avances sustanciales y metas de desarrollo.

## 1. El período 1990-1996

### a) Efectos de la crisis en la oferta de energéticos

i) Electricidad. El suministro de electricidad sufrió mermas significativas durante los primeros años del período especial. Ello obedeció a diversos factores. En primer lugar, no fue posible compensar con un incremento de la producción nacional de crudo la escasez de combustible, derivada de la menor capacidad para importar. En segundo término, la falta de mantenimiento disminuyó de manera drástica la capacidad de generación de las centrales, que en el cuarto trimestre de 1993 se ubicó en 43%. Asimismo, aun cuando se habían instalado siete nuevos turbogeneradores a condensación, a causa del derrumbe de la zafra la producción de electricidad descendió en las centrales de cogeneración del MINAZ, lo que repercutió negativamente en las entregas a la red nacional. En 1995 se asignaron recursos en divisas a las centrales de generación de la UNE, de forma que la disponibilidad se pudo mejorar hasta un 60% en la actualidad.

A su vez, el elevado nivel de pérdidas (mayor al 20%) procedió, en primer lugar, de la falta de mantenimiento en las líneas de distribución, así como, en menor grado, de pérdidas no técnicas (hurto y problemas de medición). Otro problema en la comercialización de la energía eléctrica se refería a la ausencia de medición, a causa de la escasez de medidores. Si bien es cierto que existe una fábrica de medidores en Cuba, ésta no fue favorecida con divisas para la adquisición de los insumos requeridos.

Durante el período mencionado se dio preferencia al suministro de electricidad para el sector exportador (níquel, industria azucarera), los servicios sociales básicos (hospitales) y el turismo, mediante un trabajo de adecuación de los circuitos de distribución. Asimismo, se ha procurado dotar de doble alimentación a los sectores prioritarios, en pos de una mayor confiabilidad en el servicio. El resto de los sectores de la economía padeció de recortes en el abastecimiento de energía eléctrica. Al sector residencial se le asignó inicialmente una cuota de consumo con 10% de reducción. Esta medida se suspendió posteriormente, ya que se logró el mismo objetivo con un alza sustancial en los precios de la electricidad. La tarifa es de tipo creciente, con 9 centavos de moneda nacional para los primeros 100 KWh, 20 centavos para los siguientes 200 KWh, y 30 centavos para cantidades superiores. Por otro lado, a la industria no prioritaria también se aplicó la disminución de 10%, sobre la base de sus consumos históricos. La implantación de una tarifa de pico y de valle logró reducir la demanda máxima en el sistema eléctrico entre los consumidores importantes (cemento, níquel, acero).

ii) Hidrocarburos. Las importaciones de hidrocarburos declinaron en grado sumo, de 13 millones de toneladas en 1989 a 5.5 millones de toneladas en 1993, si bien en 1996 se presentó un

crecimiento moderado, pues se importaron 6.6 millones de toneladas. Esta merma ha estado acompañada de otros factores que agravaron la situación del suministro de combustibles al país. El convenio con la antigua URSS permitía reexportar algunas cantidades de hidrocarburos, lo cual representaba una fuente adicional de divisas para la economía cubana. Además, existía la posibilidad de triangular con Venezuela, y los tres actores obtenían ventajas económicas.

Salvo el convenio de intercambio de azúcar por petróleo con la Federación de Rusia, a precios internacionales, el resto de las importaciones, como se mencionó anteriormente, se ha venido realizando a través de *traders*. En este último caso se encaran problemas específicos: las opciones de suministro se limitan a las disponibilidades coyunturales de dichos agentes, y los precios no corresponden a los vigentes en el mercado internacional, ya que se les carga una importante prima de riesgo. Además, los transportistas demandan fletes con un sobrecosto de 30%, como cobertura frente a las penalidades de la ley Torricelli que pesan sobre los barcos utilizados en el abastecimiento a Cuba. También se reportan demoras de tanqueros en puertos cubanos, ocasionados por la falta de divisas para realizar pagos inmediatos.

En la refinería de Cienfuegos, construida en el marco del convenio de cooperación con la antigua URSS, se terminó en 1991 la primera etapa de destilación atmosférica; sin embargo, las dos fases siguientes no llegaron a concluirse, debido a la suspensión del financiamiento soviético. Particularmente adversa fue la falta del *cracking* catalítico, que habría permitido mejorar la producción de productos livianos, aumentando la rentabilidad de la refinería. Por otra parte, se le ha dado a todos los equipos instalados el mantenimiento adecuado, incluyendo los reformadores catalíticos, de forma que la etapa de destilación tendría posibilidades de operar en muy corto tiempo. Otra obra afectada por la suspensión del financiamiento fue la Base de Supertanqueros, ya que de un total de 17 tanques de recepción sólo se habían instalado cuatro (de techo flotante).

## **b) Políticas gubernamentales**

Las autoridades tomaron diversas medidas para enfrentar la crisis del suministro de energéticos en la economía nacional, las cuales se describen a continuación. Digno de mencionar es que algunas de las reseñadas a continuación se profundizaron en los años subsiguientes.

i) Política de precios. Una de las medidas más significativas fue la obligación del pago en divisas de los derivados del petróleo y de la electricidad de una serie de empresas autofinanciadas, que comprenden aquellas que exportan o venden en divisas en el mercado interno. Se incluyeron también las industrias que suministran bienes o servicios a empresas que, a su vez, venden en divisas; por ejemplo, las textileras que comercian en las instalaciones turísticas. Cada año se han venido incorporando otras empresas al sistema de pagos en divisas. Desde el punto de vista de impuestos aplicados a los energéticos, solamente se gravan las ventas de gasolina y diesel en las estaciones de servicio, pagadas en dólares. Todos los demás suministros carecen de impuestos.

ii) Asignación de los energéticos. La asignación y el racionamiento de los energéticos se ha venido realizando en forma centralizada, con la diferencia de que, en lugar de hacerlo mediante cuotas físicas, se hace de forma financiera. Los únicos energéticos que se pueden obtener

libremente son la gasolina y el diesel para vehículos automotores particulares, con precios en dólares.

iii) Medidas en el sector industrial y del transporte. El Ministerio de la Industria Ligera (MINIL) inició el redimensionamiento de las fábricas grandes con fuerte consumo energético, en particular las textileras; siguieron las de materiales para construcción y la industria alimentaria. Adicionalmente, se procedió a reconvertir y reordenar a las empresas pequeñas y medianas, con objeto de readecuar la capacidad de producción y mejorar la intensidad energética de las ramas aludidas. Por otra parte, para aliviar el severo efecto en la población, causado por la menor capacidad de transporte del sistema público, se promovió el uso intensivo de bicicletas, y la utilización de camiones con *trailers* o carros de ferrocarril para el transporte de pasajeros. Una medida complementaria al problema del desplazamiento de los trabajadores fue su reubicación en función de la cercanía a sus domicilios.

#### Recuadro 1

##### EFFECTOS SECTORIALES DE LA CRISIS ENERGÉTICA EN EL PERÍODO 1990-1996

La crisis en el suministro de energía ha repercutido, en mayor o menor grado, en todos los sectores de la actividad económica cubana, Aun cuando los más afectados han sido la actividad agropecuaria, la construcción y el transporte. En este último, el número de viajes diarios del transporte público de La Habana se redujo más de 70%, en tanto que no se había podido cumplir la asignación a vehículos particulares de 20 litros mensuales de gasolina subsidiada por unidad. Por otro lado, se pusieron en marcha medidas para ahorrar energía, como los horarios escalonados y las permutas de centros de trabajo entre el personal.

En virtud de la prioridad asignada a las empresas exportadoras y a los servicios sociales básicos en el suministro energético, el impacto sobre el resto de las empresas fue severo, e incluso en algunos casos llegó a interferir en el sostenimiento de producciones consideradas vitales. Las ramas más afectadas por la escasez de energéticos fueron las productoras de bienes de consumo no alimenticio, bienes de capital y de un grupo de bienes intermedios.

La industria pesada resintió menos los problemas de abastecimiento de energéticos, pero fue lesionada por la escasez de divisas para la compra de insumos. En el caso del níquel, se incrementó la producción y mejoraron los rendimientos energéticos. En la industria azucarera incidió la falta de bagazo, ante la merma de la zafra cañera. En cambio, la industria ligera padeció tanto la falta de divisas como de suministro de energéticos, de modo que menguó la producción de las empresas del Ministerio de la Industria Ligera, llegando en 1993 a un mínimo del 22% con respecto a 1989. No obstante, a partir de 1994 mostraron alguna recuperación. La prioridad otorgada a las actividades exportadoras —altas consumidoras de energía— ha provocado un cambio estructural que tiende a incrementar la intensidad energética en el conjunto de la economía, pese a los avances en los programas de ahorro de determinados sectores.

Por otra parte, el sector doméstico también fue afectado en gran medida, pese a que se dio cierta compensación entre energéticos. Durante la crisis, el suministro de kerosene disminuyó a un 30%; sin embargo, se logró cierta compensación al utilizar electricidad en pequeñas hornillas, así como por la desviación no autorizada de diesel y el incremento en el consumo de leña.

iv) Ahorro de energía. Durante los primeros años del período especial, los programas de ahorro de energía tuvieron un marcado retroceso, a causa de los trastornos de la crisis. Aun así, los trabajos se retomaron a partir de 1994, utilizando como referencia los parámetros alcanzados en 1989 y 1990, a fin de recuperar los niveles perdidos. Por otra parte, se abrieron otros cauces de acción, con objeto de incluir las nuevas formas de organización productiva (cooperativas, empresas mixtas); no obstante, la línea central continuaba siendo la vigilancia de las empresas estatales, por medio de diferentes tipos de directrices.

v) Acciones para alcanzar un superávit operativo de las empresas energéticas. Una directiva importante para las empresas del sector energía fue la de obtener un superávit de sus gastos operativos en moneda local durante el período. Ahora bien, como la tasa de cambio oficial del dólar es de uno por uno, distinta la paridad real, esos excedentes no reflejaban nítidamente su verdadera situación financiera.

En el caso de las empresas de la industria eléctrica, los ingresos totales superaban los costos de producción, medidos en moneda nacional. En esta ecuación, el combustible para la generación eléctrica se pagaba en moneda nacional, a la tasa de cambio oficial. Por otro lado, los ingresos de esta industria en divisas, por ventas a empresas autofinanciadas, eran inferiores a los requerimientos en divisas para la compra de repuestos necesarios a fin de asegurar la operación y mantenimiento de la infraestructura eléctrica. El Estado debía cubrir dichos faltantes. Estas condiciones también impedían aportar fondos en divisas como contrapartida a las inversiones del subsector.

La situación se presenta similar en la industria petrolera. Las empresas de exploración-producción de CUPET tenían un superávit operativo en moneda local. El precio de venta del crudo nacional correspondía al 60% del precio internacional, nivel superior al costo de extracción. Recuérdese que hasta 1992 estas empresas arrojaban pérdidas incluso en moneda nacional.

Con respecto a las importaciones de hidrocarburos, a cargo de la empresa Cuba Metales, el precio de transferencia a CUPET comprende el precio de compra a los *traders*, más los gastos de comercio exterior (comisiones, internación, etcétera). La refinería vende los derivados a las empresas de comercialización de CUPET al precio determinado por esta entidad a partir del valor facturado por Cuba Metales. Todas estas transacciones se realizan en moneda nacional, usando la tasa oficial de cambio.

Evidentemente, la utilización del tipo de cambio oficial para contabilizar algunos gastos en insumos importados, así como la posibilidad de adquirir divisas mediante la venta a empresas autofinanciadas, generan una especie de doble contabilidad en las empresas, así como cadenas de subsidios difíciles de valorar.

vi) Política de gestión administrativa. Las empresas del MINBAS han gozado, desde hace algunos años, de gran autonomía financiera de gestión. (CEPAL, 1997.) Esta política se profundizó durante el período en referencia, con resultados positivos. Las divisas asignadas a las empresas, ya sea por ventas en moneda dura o por transferencias dentro del MINBAS o del gobierno central, se manejaban en forma independiente del nivel central de dicho ministerio. La decisión de utilizarlas quedaba en manos de los directivos de las empresas. Los empleados, a su vez, gozaban de incentivos, ya sea en divisas o a través de la adquisición de artículos que se venden

normalmente en dólares. Esta política constituye una gran motivación para la fuerza de trabajo, y afianza su estabilidad en un sector altamente especializado.

vii) Política de autofinanciamiento por ahorros obtenidos. También en las empresas del MINBAS se ha aplicado la política de autofinanciamiento de inversiones con los ahorros obtenidos en períodos anteriores por concepto de compra de combustibles o insumos.

## 2. El período 1997-1998

Durante 1997 y 1998 persistieron algunos de los problemas del período anterior, en particular la baja disponibilidad de las centrales de generación eléctrica, el alto nivel de pérdidas en las redes, el racionamiento en el suministro de electricidad, la asignación centralizada de los energéticos, las dificultades derivadas de comprar el crudo y los derivados a través de los *traders*, los elevados fletes demandados por los transportistas de los hidrocarburos, la interrupción de las grandes obras energéticas (central nucleoelectrónica, refinería de Cienfuegos y Base de Supertanqueros), etc. Asimismo, en el período mencionado se profundizó la aplicación de las medidas previas, como la asignación de los energéticos por vía financiera, la política de precios en divisas, los procesos de redimensionamiento de los sectores industrial y transporte, las políticas de gestión administrativa, etc. Sin embargo, en los mismos años se obtienen resultados que constituyen avances sustantivos en el sector energía. Los hechos más importantes del período se describen a continuación.

### a) Incremento de la oferta

i) Industria eléctrica. En el período en referencia la capacidad total de generación de electricidad se incrementó en 320 MW, por la instalación del primer bloque de 250 MW en la central Fenton, a base de *fuel oil*, y dos turbinas de gas de 35 MW cada una en la central Energas, en Varadero, utilizando gas natural (véase el recuadro 2). Esta última corresponde al primer productor independiente que inicia operaciones en Cuba, mediante una inversión mixta. Adicionalmente, se puso en marcha el Programa de Modernización con una capacidad instalada total de 1 175 MW, correspondiente a plantas de tecnología rusa y checa. Los objetivos del programa son: llevar las unidades a su capacidad de diseño; lograr un 80% de disponibilidad, aumentando en 260 MW su potencia y en 35% su generación de entrega a la red; maximizar la utilización del crudo pesado nacional;<sup>4</sup> realizar mejoras al impacto ambiental, etc. Este programa concluirá en el 2001. Por otro lado, es destacable que en 1998 el 40% de la generación eléctrica del SEN proviniera ya de fuentes nacionales (crudo y bagazo).

En octubre de 1998 se firmó un contrato tipo BOOT (*Build Own Operate and Transfer*) con un inversionista extranjero para la instalación de una central de generación en la Isla de la Juventud, de 11 MW de capacidad, utilizando *fuel oil*, la cual entrará en operación en el 2000. El contrato es por cinco años y se financiará con el ahorro producido por el cambio de combustible de diesel (utilizado en la central existente) a *fuel oil*, así como por el mejoramiento de la eficiencia de la central.

---

<sup>4</sup> En 1999 el 45% de la generación de energía eléctrica fue cubierto con crudo nacional.



Asimismo se comenzó la construcción del segundo circuito de la línea de transmisión (Vicente a Santa Clara) en 220 KV, cuyo propósito es acrecentar las transferencias entre occidente y oriente, así como elevar la confiabilidad de la red de transporte.

ii) Industria petrolera. Un avance sustancial del sector energético cubano fue el incremento en la producción de crudo nacional en 1998. Como se mencionó anteriormente, ello se debió al descubrimiento de dos nuevos yacimientos (Puerto Escondido y un reservorio adicional en Varadero) en la Faja Norte Cubana de Petróleo Pesado, y a los resultados positivos de la recuperación primaria en el campo de Bocas de Jaruco. El desarrollo de Puerto Escondido fue muy vigoroso, ya que comenzó su producción en junio de 1997, con una producción marginal de 150 toneladas diarias, y luego pasó a 1 500 toneladas diarias. Se perforaron pozos de tipo horizontal, utilizando tecnologías modernas. La obra se realizó con la participación de empresas extranjeras, pues CUPET tiene un programa de exploración muy reducido. Cabe subrayar que en la perforación de pozos las firmas extranjeras han empleado personal cubano, que ha sido certificado por instituciones extranjeras, como el Instituto Francés del Petróleo (IFP).

También se han firmado dos nuevos contratos de exploración con empresas extranjeras, en particular sobresale el acordado con la firma brasileña Braspetro, en noviembre de 1998, para buscar de petróleo en el mar. Además, se han comenzado a introducir en el yacimiento de Varadero tecnologías más avanzadas para aumentar la producción, como pozos multicaños, válvulas rotatorias, etc.

#### Recuadro 2

##### CENTRAL ENERGAS: PRODUCTOR INDEPENDIENTE QUE HACE COMPATIBLES EL MEDIO AMBIENTE, EL TURISMO Y LA ENERGÍA

Con el fin primordial de mejorar las condiciones ambientales del polo turístico aledaño a los campos de producción de petróleo y gas localizados en Varadero, nace la empresa ENERGAS, que busca armonizar tanto la protección al medio ambiente, el desarrollo turístico y la producción de energía. A partir de un recurso (gas natural asociado) que antes se quemaba, esta empresa genera electricidad, GLP, nafta y azufre. ENERGAS se constituye así en el primer productor independiente de Cuba, con una inversión mixta conformada en partes iguales por tres socios: el inversionista canadiense, quien financia los equipos; CUPET, que aporta el gas natural, y la UNE, que garantiza el mercado eléctrico. El contrato respectivo se firmó en febrero de 1997, con una duración de 20 años.

Las dos primeras fases correspondieron a la instalación de un gasoducto de 12 km y 12 pulgadas de diámetro, de la unidad de limpieza del gas, y de tres turbinas de 35 MW cada una, de las cuales dos estaban operando a fines de 1998. Estas permitieron también la producción de entre 45 y 50 toneladas diarias de azufre, así como de 40 a 45 metros cúbicos de condensado. La tercera turbina comenzó a funcionar en enero de 1999.

La tercera fase de la Central ENERGAS corresponde a la instalación de una unidad de ciclo combinado de 80 MW, utilizando gas natural y los gases de escape de las tres turbinas instaladas. Se espera que esté trabajando en el primer semestre del 2000. Una cuarta fase se inauguró con la instalación de una turbina de gas de 35 MW en el sitio de Bocas de Jaruco, que entró en operación en agosto de 1999.

En términos generales, las empresas de exploración-producción de petróleo de CUPET han comenzado a utilizar tecnologías modernas, aportadas por los socios extranjeros, así como programas de productividad. Por ejemplo, la empresa responsable del campo Varadero (EPEP Centro) ha llevado el coeficiente de explotación de sus pozos (índice relacionado con el tiempo real de producción de un pozo) a un promedio de 95%, a pesar de la reducción de su personal. Dada la cercanía con el centro turístico del mismo nombre, esta empresa ha tenido que tratar de compatibilizar la actividad extractiva de petróleo con el turismo y el medio ambiente. En ese sentido, se inició el proyecto Energás, anteriormente mencionado, así como un programa de enmascaramiento de los pozos de producción, a fin de no ser vistos desde las carreteras y zonas de recreación.

En el parque de refinación se realizaron también algunas acciones. Además del proceso de redimensionamiento ya mencionado, en la Refinería Níco López se terminó el programa de mejoramiento de las calderas y se corrigió el *cracking* catalítico, con el objetivo de maximizar la producción de GLP, en respaldo al programa de gasificación de La Habana. Por su parte, en la Refinería de Cabaiguán se añadió una torre al vacío para producir asfalto, diesel pesado y aceites básicos para la industria. En la Base de Supertanqueros se terminó la construcción de un nuevo tanque para almacenamiento de *fuel oil*, lo cual lleva el total a una capacidad de 90 000 metros cúbicos, así como de un tanque de 50 000 metros cúbicos para recibir el crudo de Varadero. Por último, se inició la etapa final de construcción del tercer muelle, programada para concluir en el segundo semestre de 1999.

Por otra parte, se suspendió el suministro de la cuota subvencionada de gasolina de 20 litros por mes a los propietarios de vehículos particulares. Estos tienen que adquirir el combustible en divisas. Asimismo, se registraron problemas en el suministro de kerosene y GLP al sector residencial, debido a los bajos niveles de operación de las refinerías locales.

iii) Industria de gas. En la industria del gas también se dieron avances importantes. En el sitio de Boca de Jaruco, como ya se mencionó, se instaló una planta moderna que inició operaciones en junio de 1997; ésta comprende una unidad de separación petróleo-gas natural, una unidad depurificadora de ácido sulfhídrico, y mejoras en el proceso de medición de los diferentes fluidos. En 1998 se recuperaron 3 000 toneladas de azufre y solventes, que anteriormente se quemaban en la antorcha. La entrada en operación de la planta permitió una reducción sustancial de la contaminación ambiental por emisiones de azufre a la atmósfera.

La puesta en funcionamiento de la planta de Boca de Jaruco, así como el incremento de la producción de gas natural (asociado al aumento en la extracción de crudo), permitió el inicio de una etapa de utilización masiva del gas natural, tanto en la generación de electricidad como para uso residencial. Así, la central de generación de la empresa Energás (productor independiente), localizada en Varadero, comenzó a utilizar el gas natural proveniente de los yacimientos esa zona. Por otro lado, la planta de Bocas de Jaruco envió a la central de gas manufacturado de Los Melones 18.4 millones de metros cúbicos en 1997 y 38 millones en 1998.

La utilización del gas natural en esta central como complemento de la nafta, eleva su poder calórico, y ello permite servir a un mayor número de consumidores. Se tiene previsto que

la cobertura se eleve de 600 000 habitantes a un millón en el 2000 (ya se conectaron 100 000 en 1998). Se ha efectuado una serie de trabajos en los ductos a fin de mejorar la calidad del suministro del gas manufacturado. Este esfuerzo va acompañado de un programa de reinstalación de los medidores, con el propósito de facturar a los clientes su consumo real (en lugar de una cuota fija). Así, en 1998 se abarcó a 40 000 clientes, y se espera finalizar el programa en el 2000 con 240 000 clientes. Un proyecto piloto explora el uso del gas natural comprimido para el transporte. Un servicentro proporciona el combustible a una flota de 40 vehículos; sin embargo, existe el problema de que la estación se encuentra a 30 km de La Habana.

Por otro lado, se inició a fines de 1998 el proyecto de utilización del GLP en las ciudades de La Habana y Santiago de Cuba, con el financiamiento de dos empresas extranjeras, a fin de sustituir el kerosene como combustible doméstico. En la ciudad capital se pretende abastecer a la mitad de la población con gas manufacturado por ductos, y la otra mitad con GLP. El proyecto comprende la venta de cocinas a precios subsidiados. El GLP suministra en tanques (cilindros de gas) de 10 kg, que las empresas distribuidoras ofrecen a cambio de una cuota establecida de acuerdo con el número de habitantes por casa. Los cilindros de gas pertenecen a las empresas distribuidoras, encargadas de asegurar el control de calidad respectivo. Los precios del GLP son más favorables que los del gas manufacturado, ya que este último se distribuye directamente a los hogares, con mayor comodidad para el consumidor residencial. En 1998 el proyecto de GLP cubrió a 13 000 viviendas, 7 000 en la ciudad capital y 6 000 en Santiago.

iv) Industria azucarera. En esta industria se realizaron acciones específicas en busca de su recuperación, como el hecho de operar en 1998 sólo 113 ingenios de un total de 156 centrales, por razones de racionalización económica. Ello permitió lograr una reversión de la tendencia anterior del índice de generación eléctrica, decisión que permitió concentrar las acciones de reparación en un número menor de ingenios y operar con los más eficientes. Así, el índice de generación eléctrica por tonelada de caña molida pasó de 23.6 KWh en 1997 a 25.5 KWh en 1998. En la zafra que terminó a comienzos de 1999 se generaron 847 KWh, un rendimiento del 21% superior al de la zafra previa. En forma similar se obtuvieron mejoras en los consumos de *fuel oil* y de leña. Así, la industria azucarera alcanzó en 1998 un 94.5% de autoabastecimiento en sus plantas productoras, incluyendo los poblados de los ingenios (bateyes), pero sin contar los segmentos agrícolas.

El MINAZ había efectuado en el pasado pocas inversiones para renovar el parque de calderas. No obstante, a fines de 1998 se firmó un convenio con una empresa mixta de tecnología francesa, a fin de reponer las instalaciones existentes. Ello podría hacer más viable la explotación del gran potencial de cogeneración que tiene la industria azucarera, bastante descuidado hasta ahora.

v) Fuentes nuevas y renovables. En el desarrollo de las fuentes nuevas y renovables sobresale el inicio de la construcción (1998) de una central con dos turbinas eólicas, que aportará a la red una capacidad total de 450 KW y una generación anual prevista de 998.5 MWh. La central, localizada en la provincia Ciego de Avila, fue auspiciada por la ONG Cubasolar, que recibió donaciones externas. Por otro lado, en escuelas y casas se han construido más de 1 000 cocinas mejoradas desde 1997, conforme al programa de cocinas eficientes de leña del Ministerio de Educación.

**b) Acciones sobre la demanda**

Con objeto de reducir las pérdidas no técnicas en la industria eléctrica, se puso en marcha un proceso de instalación de medidores domiciliarios, así como el cambio de los que no funcionaban. En el mismo sentido, en diciembre de 1998 se aprobó el Decreto Ley No. 260 que penaliza la adquisición fraudulenta de la energía eléctrica, ya sea mediante la alteración del equipo de medición o la conexión ilegal. La sanción comprende una multa en efectivo, así como el retiro del servicio por un lapso determinado, de acuerdo con la gravedad de la acción.

Otra medida de racionalización consistente en el Programa de Ahorro de Electricidad en Cuba (PAEC), impulsado por el Ministerio de la Industria Básica (véase el recuadro 3). Este comprende una serie de actividades, algunas ya comenzadas en 1998, como la distribución de 4 millones de bombillas durante dos años en las viviendas, la sustitución de 1.4 millones de juntas de refrigeradores y un programa de divulgación con el Ministerio de Educación. El PAEC, aunado con la tarifa diferencial de pico y valle, hizo posible que se redujera el consumo, tanto en el sector industrial como residencial. Un resultado significativo fue la disminución en 1998 de 80 MW en la hora pico, ya que las grandes industrias dejaron de producir en ese horario. Así, por ejemplo, en la rama siderúrgica se pasó a ese período el mantenimiento de sus instalaciones.

**c) Medidas sectoriales**

La recuperación económica ocurrida desde 1993 se ha sustentado en buena medida en el crecimiento de las actividades exportadoras tradicionales y de otras no tradicionales, como el acero y el cemento, que por lo general son grandes consumidores de energéticos. Esta tendencia constituye un cambio en la estructura productiva que favorece el incremento de la intensidad energética de la economía en su totalidad. A este "efecto de estructura" deben agregarse los esfuerzos en la reducción de los consumos específicos de energía de cada uno de los sectores económicos, que se traduce en el llamado "efecto eficiencia".

El severo estrangulamiento en la oferta nacional de energéticos y en la escasa disponibilidad de divisas, contrasta con la especialización cubana en actividades intensivas en energía. En el mismo sentido, cabría notar que buena parte del equipamiento procedente de los países socialistas no se distingue por su eficiencia energética. De aquí la importancia de instrumentar programas de ahorro con altísima prelación. El análisis de los índices de consumos de derivados de petróleo y electricidad (sin incluir otras fuentes energéticas) por unidad de producción en algunas industrias macroconsumidoras muestran resultados diversos en los últimos años. Por un lado, en el caso de las industrias pesadas, como el níquel y el cemento, sus consumos específicos descendieron —sobre todo en 1998—, como resultado de sus programas de ahorros de energía y el pago en divisas. Sin embargo, en la extracción de petróleo y la refinación se muestra la tendencia contraria.

## Recuadro 3

## PROGRAMA DE AHORRO DE ELECTRICIDAD EN CUBA (PAEC)

Las autoridades cubanas pusieron en marcha el PAEC a fines de 1997. Así se perseguirá eliminar el déficit promedio en las horas pico en el SEN, que se ubicaba en alrededor de 150 MW, y que tendía a ampliarse en el corto plazo por el alto crecimiento de la demanda, a pesar del programa instrumentado de aumento de la oferta (instalación de nuevas centrales y rehabilitación de las existentes). Los objetivos del programa son los siguientes: i) reducir, en el período 1998-2000, la demanda máxima en por lo menos 150 MW y la tasa de crecimiento anual del consumo en 2%; ii) lograr el desarrollo de hábitos y costumbres en el uso racional de la energía y la protección del medio ambiente en las nuevas generaciones, y iii) desarrollar una base normativa y una política de precios que garanticen una buena eficiencia energética de todos los nuevos equipos eléctricos que se utilicen en el país. El Ministerio de Economía y Planificación dirige el programa, y participan el MINBAS, el Ministerio de Educación y las organizaciones populares.

Las medidas contempladas en el PAEC son las siguientes, por orden de importancia en el ahorro de electricidad de acuerdo con las estimaciones realizadas: i) programa emergente para la disminución de las pérdidas en el SEN; ii) ampliación del cobro de la electricidad en divisas a más del 60% de las ventas no residenciales y la intensificación de las auditorías energéticas; iii) instalación de 4 millones de lámparas eficientes; iv) reemplazo de juntas defectuosas en alrededor de un millón de refrigeradores domésticos; v) sustitución del alumbrado público incandescente y de mercurio en servicio por lámparas de sodio de alta eficiencia; vi) campaña de divulgación y programa educativo; vii) prohibición del uso de aire acondicionado en centros estatales durante las horas pico (18 a 22 horas), y viii) establecimiento de normas y especificaciones para los equipos electrodomésticos, tanto de producción local como importados.

El programa se inició en septiembre de 1998 con las primeras ventas de las bombillas, que pese a su valor de 5 dólares se venden a 10 pesos cubanos. Se definió con anterioridad que las bombillas deberían de colocarse en la sala y la cocina, por corresponder a los sitios con el mayor consumo de electricidad. Asimismo, se determinó que cada casa recibiría un máximo de dos bonos para adquirir la bombilla eficiente en el comercio, si tenían lámparas incandescentes en los sitios mencionados. Las casas fueron visitadas por representantes de los gobiernos territoriales y de las organizaciones populares y asesorados por técnicos del MINBAS, a fin de definir el número de bombillos que podía solicitar, y de brindarles una explicación acerca del alcance del PAEC. También se entregaron materiales ilustrativos, con consejos útiles para ahorrar electricidad. Al finalizar 1998 se habían vendido 1.5 millón de bombillas, cifra que se elevó a 2.5 millones en junio de 1999. Según una encuesta levantada, el 85% de las bombillas se encuentran en los sitios recomendados.

En 1998 se inició el cambio de las juntas de los refrigeradores. Los mecánicos de las empresas de servicio de refrigeración visitaron los hogares y se encargaron de esa tarea. El PAEC financió las juntas en divisas, mientras que el propietario del refrigerador pagó en moneda local el repuesto y la mano de obra. Durante 1998 se instalaron 460 000 juntas, y en junio de 1999 ya se habían colocado 680 000. Otra actividad iniciada dentro del PAEC fue un programa del Ministerio de Educación, que cubrió las escuelas primarias, secundarias, preuniversitarias, politécnicos y pedagógicos, a fin de crear conciencia sobre el ahorro de energía. Con ese propósito se introdujeron en los programas de enseñanza los conceptos de ahorro y de protección del medio ambiente. Por medio de concursos y juegos, los maestros dieron inicio a este programa que tuvo buena acogida entre los estudiantes.

Finalmente, los resultados de 1998 reflejan que la demanda máxima declinó 3.5% en tanto que la generación eléctrica creció, mientras que el PIB aumentó 1.8%.

Con respecto al MINIL, sus empresas lograron un incremento del 60% en sus niveles de producción durante 1998, respecto de 1993, en que la crisis ejerció el mayor impacto sobre este sector. Aun así, dicho nivel representaba sólo el 35% de la producción de 1989. Entre este grupo de empresas, la industria textil continúa siendo la más afectada, tanto por el programa de redimensionamiento y reestructuración, como por los bajos precios en el mercado internacional. Por su parte, la intensidad energética de este ministerio ha mostrado mejorías, ya que pasó de 199 gramos de combustible por peso de producción en 1995 a 166 en 1998, pese a que en 1996 había subido 232. La misma tendencia presenta la intensidad energética de la industria textil, ya que pasó de 782 gramos por peso de producción en 1995 a 811 en 1996 y a 518 en 1998. Este desempeño en las empresas del MINIL obedece a tres factores: i) el pago en divisas de los energéticos a partir de 1997; ii) el programa de redimensionamiento de las fábricas, y iii) las tarifas de pico y de valle, que redujeron los consumos en horas de demanda máxima nacional.

En el sector transporte continuó la política de cambio de combustible (de gasolina a diesel) y de remotorización, a fin de mejorar la eficiencia, bajar consumos energéticos y disminuir el impacto ambiental de la flota de transporte. Aun cuando la política de remotorización se inició en 1994, fue durante 1997 y 1998 cuando se dio el mayor impulso en la Unión de Camiones y el ferrocarril. También se impulsa la renovación del parque vehicular ligado a las actividades empresariales, en particular las relacionadas con el turismo y las empresas mixtas. A su vez, el Ministerio de Transporte ha comenzado a establecer normas para la importación de automóviles, a fin de buscar los equipos de transporte más económicos.

En conclusión, las ganancias obtenidas en 1977 a escala nacional en los consumos específicos de los energéticos por medidas de ahorro de energía se vieron contrarrestadas por el cambio de estructura ya mencionado. Sin embargo, durante 1998 se lograron revertir las tendencias, y por primera vez se incrementó la producción nacional con menores insumos de energía.

#### **d) Otras medidas tomadas**

i) Precios de la energía. Se profundizó el programa de pagos en divisas de la energía, en particular de la electricidad. Así, el 55% del consumo estatal de electricidad ya se cubre en divisas, excluyendo al MINAZ y al Ministerio de la Construcción. Además, el pago de la energía eléctrica tiene carácter prioritario para las diferentes empresas. En el MINIL, ya en 1997 el 70% de la factura era en divisas, y se programa que en 1999 la totalidad sea bajo esta modalidad. Los resultados han sido muy positivos desde el punto de vista de la reducción del consumo. Para la UNE, la parte desembolsada en moneda local convertible representa un 28% de su facturación total. Las tarifas del sector residencial, que se abonan en moneda local, no sufrieron cambios.

En 1998 el precio de los combustibles para el transporte fue, en el caso de vehículos particulares, de 90 centavos de dólar por litro de gasolina y de 50 centavos de dólar (incluyen impuestos) el de diesel. Para las empresas autofinanciadas, los precios fueron de 50 y 30 centavos de dólar (no incluyen impuestos), respectivamente.

ii) Programa de Perfeccionamiento Empresarial. Varias empresas pertenecientes al MINBAS han solicitado ingresar al Programa de Perfeccionamiento Empresarial, sin embargo, el avance ha sido lento, a raíz de los múltiples requisitos por satisfacer.

iii) Financiamiento de la banca nacional para el ahorro de energía. Entidades bancarias iniciaron en forma muy modesta un programa de financiamiento en divisas para inversiones destinadas al ahorro de energía, en proyectos de rápida maduración. La nueva disponibilidad de recursos permite a la industria solventar el problema más agudo que ha padecido en la ejecución de proyectos de esta índole. En forma incipiente comienzan a aparecer las primeras Empresas de Servicios Energéticos en Cuba (conocidas internacionalmente como Escos), que realizan desde la auditoría hasta la búsqueda del financiamiento en la instrumentación de las medidas recomendadas.

iv) Mejor coordinación interinstitucional entre el MINBAS y el MINAZ. Con el fin de avanzar en materia de cogeneración de la industria azucarera, ambos ministerios conformaron un grupo de trabajo multidisciplinario. Así, se realizó una inspección con el objetivo de incrementar las entregas del MINAZ a la red nacional, en especial durante las horas de pico. El grupo de trabajo también supervisó la ejecución de los diferentes estudios relacionado con los proyectos de cogeneración. A la fecha se han realizado dos estudios de factibilidad, uno con el *Global Environmental Facility Fund* de las Naciones Unidas, y otro con la Unión Europea. Ambos se encuentran en fase de revisión.

Un punto importante fue la elaboración de una visión estratégica conjunta, que apunta a autoabastecer al MINAZ de energía eléctrica y entregar cantidades crecientes al SEN, convirtiendo la generación de electricidad en una línea de producción más del sector azucarero. A tal fin, se promueve la instalación de calderas y turbogeneradores de mayor capacidad y eficiencia, y de nuevas centrales anexas con calderas de alta presión y temperatura, que utilicen biomasa cañera como combustible principal. La participación de inversionistas extranjeros ha sido autorizada para la construcción y operación de este tipo de centrales. Por otro lado, las tarifas de ventas de energía eléctrica a la red nacional se encuentran actualmente en revisión.

## C. RETOS DEL SECTOR ENERGÍA

### 1. Líneas prioritarias de acción

El Programa de Desarrollo de las Fuentes Nacionales de Energía fue aprobado por el poder legislativo cubano en 1993, como resultado de un proceso de concertación entre los diferentes organismos del Estado, los gobiernos de las provincias y otros actores. El objetivo central del programa es la reducción progresiva de la importación de hidrocarburos hasta un nivel mínimo, mediante el uso eficiente de los derivados de petróleo y su sustitución por fuentes nacionales de energía. El programa prevé también aportes de la producción nacional de petróleo y gas y la biomasa cañera, el mejoramiento de la eficiencia energética en los sectores industrial, residencial y el transporte, así como la de otras biomásas, biogás, hidroenergía y energía solar y eólica. El

programa incorpora preocupaciones de índole ambiental, pues tiende a promover las fuentes nuevas y renovables y la eficiencia energética.

Si bien las grandes líneas de acción se mantienen vigentes, los avances hasta la fecha han estado condicionados a la consecución del financiamiento necesario, tal como se desprende de las políticas más recientes. En ese contexto se enmarcan los proyectos actualmente en fase de construcción, cuya entrada en operación se espera que sea en el muy corto plazo, así como otras posibilidades de desarrollo ligadas al mediano y largo plazo.

#### a) Acciones en el corto plazo

De acuerdo con la lógica establecida por el Programa de Desarrollo de las Fuentes Nacionales de Energía, en el corto plazo se están ejecutando las siguientes acciones, que cuentan ya con financiamiento asegurado.

En el período 1999-2000, la oferta de energía eléctrica se aumentará en 390 MW, como resultado de la instalación del segundo bloque de 250 MW en la central Felton, de una turbina de gas adicional de 35 MW y de un ciclo combinado de 70 MW en la central de Energás en Varadero, así como de una turbina de gas de 35 MW en Boca de Jaruco. Esta última turbina utilizará el gas natural proveniente de la planta endulzadora, lo cual implicará la suspensión de las entregas de gas amargo a la Central Termoeléctrica de La Habana. Por último, se están construyendo dos pequeñas centrales hidroeléctricas de dos MW cada una en Moa y Corojo.

De acuerdo con las previsiones, la producción de petróleo en 1999 llegará a 2 millones de toneladas de crudo y a 400 millones de m<sup>3</sup> de gas natural. Un punto interesante de resaltar es que en 1992, la totalidad de la producción de petróleo era extraída por la empresa estatal CUPET, mientras que en 1999 dicha producción correspondería en partes iguales a CUPET y a las diferentes firmas privadas con contratos de servicio o de producción compartida. La meta de 3 millones de toneladas de crudo producido en la isla se considera viable en el corto plazo, basándose en las estimaciones de las reservadas probadas.

Por otro lado, en 1999 se empezó a construir un oleoducto entre los campos de producción de Varadero y la Base de Supertanqueros, que agilizaría el transporte de crudos, liberando capacidad de cabotaje y de recepción en los muelles. Asimismo, se comenzó a instalar en 1999 el gasoducto de la central de gas manufacturado en Marianao, que se espera comience a recibir este combustible en 1999.

Con financiamiento extranjero se efectúa un estudio de factibilidad para una central de biomasa cañera que opere durante 7 000 horas al año, utilizando caña y paja, y como segundo combustible, el crudo nacional.

En la industria ligera se inició (1999), con asesoría extranjera, la realización de 21 auditorías energéticas en los centros macroconsumidores, en los que se concentra el 70% del consumo del MINIL. Las inversiones recomendadas por las auditorías estarían también financiadas en el exterior, mediante recursos libres de intereses. De esta forma se espera obtener



una reducción del consumo de los energéticos en el corto plazo; los ahorros constituyen precisamente la fuente de pago del crédito.

En el sector transporte se están instalando los primeros cuatro centros de revisión técnica automotor en La Habana, Camagüey, Santiago y Villa Clara, de un total programado de catorce. Las inspecciones tendrán carácter obligatorio, y tienen el objetivo de aumentar la seguridad de los vehículos, disminuir la contaminación ambiental y reducir el consumo de combustible.

Por último, se encuentra en elaboración una Ley de Electricidad que pretende definir el marco regulatorio de la industria eléctrica, con la figura de comprador único.

#### **b) Otras posibilidades de desarrollo**

Como se mencionó, la Ley de Inversiones Extranjeras permite la participación de capital privado en las industrias energéticas. En este sentido, las autoridades se encuentran en la búsqueda de socios estratégicos para sus dos grandes obras energéticas: la central nucleoelectrica y la refinería, ambas en Cienfuegos. Sin embargo, otra posibilidad interesante la constituye la Base de Supertanqueros, que podría estar relacionada con la refinería de Cienfuegos. El mercado petrolero del Caribe es dinámico, con instalaciones de refinerías y de almacenamiento de numerosas empresas transnacionales o estatales latinoamericanas. Estas instalaciones sirven para abastecer a la Costa Norte del Golfo de México, las islas de esa región, así como los países de América Central. Por lo tanto, la Base de Supertanqueros podría representar en el futuro una capacidad de almacenamiento interesante para empresas petroleras transnacionales.

Es obvio que la Ley Helms-Burton podría reducir la posibilidad actual de encontrar socios estratégicos. Además, los tanques de almacenamiento que transfieren los Estados Unidos al Gobierno de Panamá significarán una fuerte competencia. Aún más, empresas petroleras están instalando nuevos tanques en los terrenos del Canal, aprovechando su localización privilegiada para alimentar demandas tanto en el Pacífico como en el Atlántico (el crudo ecuatoriano se almacena en estas instalaciones para su reexportación a América Central).

Otra posibilidad digna de analizar es la capacidad de Cuba para fabricar calentadores solares, celdas fotovoltaicas, turbinas para microcentrales hidroeléctricas, molinos de viento, etc. En la actualidad, el mayor problema radica en la falta de suministros importados. Sin embargo, en las otras islas del Caribe existe un mercado potencial de gran dimensión para esas aplicaciones de fuentes nuevas y renovables. En este sentido, Cuba no sólo tiene la capacidad de producción, sino también el personal técnico especializado que pudiera proporcionar servicios al cliente, a una distancia bastante competitiva con respecto a los posibles competidores de otros países. Por lo tanto, la identificación de socios estratégicos reviste gran importancia, ya que se podrían crear nuevas líneas de exportación de equipos energéticos, aumentando en forma paralela el abasto nacional.

## **2. Principales problemas del sector energía en el corto y mediano plazos**

Pese a la selección adecuada de las líneas principales de acción del Programa de Desarrollo de Fuentes Nacionales de Energía, así como a las acciones ya realizadas o las obras en proceso de construcción, el sector, valga reiterar, enfrenta dos grandes obstáculos para asegurar el suministro de energía al país: la escasa disponibilidad de divisas en la operación normal de las empresas y la falta de fuentes de financiamiento para emprender las inversiones previstas. Algunas de las posibles soluciones a estos problemas pertenecen más a la esfera de las políticas macroeconómicas que al propio sector energético. Otros problemas se relacionan con el abasto de los energéticos al sector residencial y con los aspectos institucionales del sector energía.

### **a) Escasez de divisas**

Las industrias del sector energético no pueden asegurar producciones adecuadas sin disponer de montos mayores de monedas convertibles. La programación de las importaciones petroleras se encuentra en función de la disponibilidad de moneda dura, de forma que el suministro de crudo y derivados se convierte en ocasiones en cuello de botella del conjunto de la actividad económica del país. En este sentido, las autoridades han ganado enorme experiencia en la asignación de los combustibles, casi en tiempo real, lo cual les resuelve el problema inminente, pero están lejos de optimizar los abastos (importaciones, almacenamiento, distribución, etc.). Además, la escasez de divisas afecta en sumo grado los niveles de mantenimiento de toda la cadena eléctrica y petrolera, ante la imposibilidad de comprar los insumos, partes y repuestos necesarios.

### **b) Falta de fuentes de financiamiento**

El principal problema que enfrenta el proceso de inversión en el sector energía es la falta de fuentes de financiamiento, tanto en moneda local como en divisas. A pesar de la apertura a la iniciativa privada, ésta se ha concentrado en algunas áreas, y dista de resolver todos los requerimientos de financiamiento sectorial.

### **c) Dificultades en el suministro de los energéticos del sector doméstico**

Con la crisis en los suministros de hidrocarburos al país, el sector doméstico ha estado fuertemente afectado, con una reducción de las entregas de los derivados del petróleo. Si bien esto ha sido parcialmente compensado por una oferta más libre de electricidad, así como por los recientes proyectos de gas manufacturado en La Habana y de GLP en dos ciudades, se mantienen limitaciones en la oferta de los combustibles al sector doméstico.

**d) Reforzamiento de los aspectos institucionales**

La dinámica de las nuevas iniciativas en el sector energía durante 1998 y 1999 está llevando a su límite el esquema institucional vigente. La participación cada vez más creciente de actores privados requerirá en el corto plazo un reforzamiento de los aspectos normativos, regulatorios y de coordinación, bajo el liderazgo del MEP. Un punto importante que sigue pendiente es la definición de una política de precios de las centrales de cogeneración que incentive el desarrollo de esta actividad.

#### IV. EL SECTOR TURISMO

El turismo internacional ha sido declarado sector prioritario en Cuba a partir de la década de los noventa.<sup>1</sup> Se le ha dedicado atención especial al fortalecimiento de la calidad y precio de la oferta, y a su promoción como fuente de divisas. Prioritarios también han sido los esfuerzos por lograr encadenamientos con el resto de la economía, e incrementar el contenido nacional de los insumos del sector tanto en bienes como en servicios. Al efecto se han creado nuevas instituciones, nuevas leyes y nuevas concepciones de trabajo. En cierta forma, el turismo ha sido un laboratorio y un sector de capacitación nacional apoyado en el nuevo régimen de inversión extranjera, en sus formas de inversión directa, mixta y/o de contratos de administración. A ello ha contribuido, además, la reorganización del sector hotelero, sea en términos de la autonomía concedida a las empresas, los esfuerzos de vinculación con otros sectores de la economía, el adiestramiento del personal y el espíritu de negocios que comienza a prevalecer.

##### A. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En los años ochenta, y en particular a partir de 1989, se renovó la vocación que había demostrado Cuba desde los años veinte hasta los cincuenta para el turismo internacional receptivo. Se lo fomentó en los planes de desarrollo del país como una opción para aliviar las tensiones del período especial en dos de sus más visibles consecuencias inmediatas: la generación de divisas y la creación de empleo. Además, se le consideró como una posible "locomotora" de la economía hacia otros sectores. Con estos fines se diseñaron en el curso de la década de los noventa, además de los instrumentos del ajuste general de la economía, nuevas estructuras institucionales específicas del sector. Asimismo, se estableció que el turismo internacional operaría exclusivamente en divisas. De esta forma se establecería un sistema de compromisos de pagos en divisas con las autoridades por parte de las empresas y se generaron dos circuitos turísticos, el internacional y el nacional.

En 1992 se fundó el organismo de financiamiento para los proveedores del turismo, FINATUR. En 1994, al desaparecer la estructura estatal del Instituto Nacional de Turismo (INTUR), se crea un ministerio que coordinaría de todas las entidades relacionadas con el turismo, el MINTUR.<sup>2</sup> También, se separan las propiedades en varias cadenas de proveedores de servicios turísticos (en particular de hotelería), como Gran Caribe, Horizontes e Islazul, que se agregan a las existentes Cubanacán y Gaviota.

---

<sup>1</sup> El turismo se analiza en su carácter de receptivo internacional en razón de que el turismo emisor apenas está empezando a ser contabilizado, y el turismo doméstico no constituye, en este momento, una prioridad en el desarrollo del país, ni un complemento del internacional porque se efectúa, en general, en circuitos de alojamiento y monetarios diferentes.

<sup>2</sup> El ministerio está compuesto en la actualidad por una fuerza de trabajo de setenta y cinco personas y cuenta con un delegado en cada territorio.

Como organismo rector del turismo, el MINTUR diseña las políticas y las estrategias del desarrollo de zonas prioritarias, las modalidades de la presencia extranjera en el sector, su implantación y su control. Las empresas de turismo, que operan en divisas generalmente integradas en fuertes conglomerados horizontales y verticales, gozan de autonomía y disponen de sus recursos. Sin embargo, la liquidación obligatoria al Estado de los dividendos se hace a través de la caja financiera del turismo, donde se decide su utilización en el propio sector o en otros sectores del país. Estos compromisos son prioritarios e ineludibles. Las empresas turísticas con inversión extranjera también cubren una serie de contribuciones que consisten en el pago por el uso de la fuerza de trabajo (11%), el pago de la seguridad social (14 %) (ambos impuestos se calculan sobre la nómina) y un porcentaje (30%) sobre utilidades.

Los empleados extranjeros de las empresas con participación extranjera cobran sus remuneraciones en divisas y éstas se pueden repatriar. Por regla general, los extranjeros son pocos y ocupan puestos directivos o de importancia para el socio extranjero.

A escala nacional se ha elaborado un plan rector sobre el uso del suelo y la densidad de la región en materia de turismo.<sup>3</sup> Se han determinado ocho regiones turísticas de prioridad,<sup>4</sup> y 52 polos de desarrollo con 267 sitios de interés, en donde existen 28 864 cuartos con un potencial calculado, según criterios económicos, sociales y ambientales, de 132 840 habitaciones.<sup>5</sup> Si se suma la infraestructura hotelera existente en el resto del país se cuenta con cerca de 30 000 habitaciones y se estima un potencial de 156 661 cuartos (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

## CUBA: POTENCIAL DE DESARROLLO DE HABITACIONES DEL TURISMO

Ubicación	Habitaciones		
	Existentes (1998)	Potenciales	Total (existentes + potenciales)
Regiones principales a/	28 864	103 976	132 840
Otras regiones	1 485	19 907	21 392
Otras	551	1 878	2 429
Total	30 900	125 761	156 661

Fuente: CEPAL, con base en cifras del Ministerio de Turismo.

a/ La Habana, Varadero, Jardines del Rey, Norte de Camagüey, Norte de Holguín, Santiago de Cuba, Costa Sur Central y archipiélago de los Canarreos.

<sup>3</sup> Cuba se ha adherido al Programa de Desarrollo Sustentable de la Asociación de Estados del Caribe. Es fundamental que las autoridades del país supervisen en forma cuidadosa los impactos sociales y ambientales del turismo.

<sup>4</sup> Las regiones de prioridad son las siguientes: La Habana, Varadero, Jardines del Rey, Norte de Camagüey, Norte de Holguín, Santiago de Cuba, Costa Sur Central, y el archipiélago de los Canarreos.

<sup>5</sup> También se han identificado otras 29 regiones con 174 sitios de interés, 1 485 habitaciones actuales y 21 392 potenciales, así como otros puntos hasta llegar a 93 regiones y 564 sitios de interés,

La estructura turística conformada por las habitaciones existentes y el potencial calculado se inclina hacia la especialidad de "sol y playa", ya que el 65 % se encuentra en ese segmento, con una proyección aun mayor (67%) en el futuro. Si se le añade el turismo náutico (2.7%), se totaliza a casi el 70% del turismo internacional. El turismo de ciudad atiende un 27% del total. Se prevé un pequeño descenso en turismo de salud, y no se abordan otros segmentos al calcular que su potencial apenas llegaría al 1%.

La promoción del país como destino turístico se ha llevado a cabo con una nueva imagen ("Cuba, armonía vital") por medio de representaciones oficiales en 12 países.<sup>6</sup> Se han preparado campañas con esta prelación en Europa y Canadá, se multiplica la asistencia a encuentros internacionales y las empresas turísticas realizan sus propias campañas de publicidad.

En cuanto a la capacitación y la formación del personal, se ha constituido una red de 15 escuelas profesionales de turismo bajo la égida de FORMATUR. Las facultades de economía están preparando a profesionales especializados en el tema al nivel de postgrado.

## B. DATOS BÁSICOS DEL TURISMO

El turismo, un sector heterogéneo con encadenamientos en el resto de la economía, es difícil de aprehender en su peso específico en cualquier país. La información tradicional solamente ofrece los indicadores más importantes para apreciar su comportamiento. Por estas razones, Cuba ha decidido sumarse a los países que buscan conformar una Cuenta Satélite del Turismo (CST) dentro del Sistema de Cuentas Nacionales impulsado a escala internacional por la Organización Mundial del Turismo.

Los datos utilizados provienen de registros administrativos e información contable de entidades turísticas y de otras instituciones, como la Oficina Nacional de Estadísticas, el Ministerio de Finanzas y Precios, la Dirección de Inmigración y Extranjería, los servicios aduaneros y otros. Se han establecido coordinaciones con el Banco Central para elaborar la Balanza de Pagos Turística.<sup>7</sup> En la elaboración de esta cuenta se dispone asimismo de un conjunto de informaciones que han permitido una caracterización bastante completa de la oferta turística. Respecto de la demanda, se cuenta con la información de ingresos reportados por las compañías que prestan servicios al turista, además la proporcionada por establecimientos autónomos o trabajadores por cuenta propia del sector. También se ha tratado de caracterizar al turismo emisor, aunque éste deberá ser objeto de investigaciones más amplias mediante encuestas, sobre todo. Otra meta importante de la cuenta satélite es estudiar el peso del turismo doméstico.

<sup>6</sup> Los países que cuentan con representantes del MINTUR son los siguientes: dos en América Latina (Argentina y México), dos representantes en Canadá, (en Montreal y Toronto), siete en Europa, (en Alemania, España, Francia, Reino Unido, Italia, Federación de Rusia, Suiza) y uno en Asia (República Popular China).

<sup>7</sup> Esta tabla no es objeto del módulo solicitado por la Organización Mundial del Turismo en su actual definición del marco conceptual de la cuenta satélite.

A la cuenca del Caribe<sup>8</sup> llegaron 12.7 millones de turistas<sup>9</sup> en 1994 y en 1998 lo hicieron 15.2 millones. La mayor participación en los últimos años ha correspondido a Puerto Rico, que pasó de 3 millones de turistas en 1994 a 3.3 millones en 1998 (22.3% del total de la región); le siguen en importancia, la República Dominicana con 2.3 millones de turistas (15.1%) en 1998, y las Bahamas con 1.5 millones (10.4%).

En 1998 Cuba ocupó el cuarto lugar en llegadas totales de turistas internacionales al Caribe, con 1.4 millones entre turistas y excursionistas.<sup>10</sup> La tasa de crecimiento promedio de este indicador se ha situado en alrededor de 20% en la década de los noventa y en 1996 se registró el mayor crecimiento anual, cuando se rebasó un millón de llegadas. Según estimaciones del MINTUR, esta tasa se va a mantener alrededor de 20% en 1999 y en el 2000, año en que se totalizarán 2.03 millones de llegadas. Conviene advertir que estas tendencias se dan en el marco de cierta disminución del ritmo de expansión turística del Caribe.

Por lo que se refiere a los ingresos por turismo, del total de 14 000 millones de dólares captados en el Caribe en 1998 (6.35% más que el año anterior), Cuba ocupa el tercer lugar, detrás de Puerto Rico y República Dominicana, con un total de 1 800 millones de dólares (11.5% de los ingresos regionales).<sup>11</sup> El crecimiento de la participación cubana es espectacular si se recuerda que en 1990 apenas alcanzaba 2.8%.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> En la información sobre el Caribe se utilizan los datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT) de 1998.

<sup>9</sup> En los términos de la OMT, un turista es el no residente que permanece más de 24 horas y menos de un año, un excursionista, menos de 24 horas, en tanto que el concepto de visitante cubre las dos modalidades. Al referirse a Cuba se utilizará el concepto de llegadas internacionales de visitantes.

<sup>10</sup> En Cuba, la cantidad de turistas, y de visitantes es muy similar, pues el turismo de cruceros que maneja básicamente excursionistas (menos de 24 horas) no está muy desarrollado.

<sup>11</sup> OMT, 1999 y MINTUR, 1999.

<sup>12</sup> La tasa de crecimiento pasó de 14.7% a 17.3% entre 1997 y 1998, estimándose hacia el año 2000 un nivel de expansión de 20% a 22%.

Cuadro 2

## CUBA: INDICADORES DEL TURISMO, 1990-2000

Visitantes (miles)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <u>a/</u>	1999 <u>a/</u>	2000 <u>b/</u>
	340.3	424.0	460.6	546.0	619.2	745.5	1 004.3	1 170.0	1 416.0	1 700.0	2 032.7
Crecimiento anual (%)		24.6	8.7	18.5	13.4	20.4	34.7	16.5	21.0	0.1	19.6
Pernoctaciones totales (millones)	2.9	3.7	4.2	5.2	5.5	6.3	7.4	7.9	10.1	12.1	14.4
Crecimiento anual (%)		27.6	13.5	23.8	5.8	14.5	17.5	6.8	27.8	19.8	19.0
Ingresos brutos (millones de dólares)	243.4	387.4	567.0	720.0	850.0	1 100.0	1 331.1	1 816.0	1 816.0	2 219.6	2 663.5
Crecimiento anual (%)		59.2	46.4	27.0	18.1	29.4	21.6		17.3	22.2	20.0
Habitaciones (miles)	12.9	16.6	18.7	22.1	23.3	24.2	26.9	1 515.1	29.1	32.1	36.7
Crecimiento anual (%)		28.7	12.7	18.2	5.4	3.9	11.2	1.9	12.8	10.4	14.4
Ocupación (%)	39.7	43.0	41.9	43.9	46.1	52.3	56.2	53.6	62.8	66.0	68.0
Crecimiento anual (%)		8.3	-2.6	4.8	5.0	13.4	7.5	-4.6	17.2	5.1	3.0

Fuente: CEPAL sobre la base de datos de ONE y MINTUR, 1999.

a/ Estimado

b/ Proyectado

El gasto medio diario (gasto por visitante) era de 83 dólares en 1990, con una estancia promedio de 8.7 días; en 1998 el gasto aumentó a 179 dólares y la estancia a 11.3 días. Según las estimaciones del MINTUR, en el 2000, el gasto medio sería de 183 dólares por visitante, con la misma estancia promedio anterior. El gasto medio anual realizado en Cuba en los últimos años ha sido superior al promedio de la región del Caribe. Precisamente, entre 1990 y 1995 este indicador pasó de 715 dólares a 1 476 dólares anuales, aunque en 1998 descendió a 1 283 dólares y las estimaciones sobre el 2000 lo sitúan en 1 310 dólares.

Con respecto a otros destinos del Caribe, los ingresos de Cuba por turista 1998 estuvieron por encima de los de República Dominicana (928 dólares), las Bahamas (890 dólares) y Puerto Rico (658 dólares). Sin embargo, montos superiores reciben las Islas Vírgenes Estadounidenses (1 457 dólares), Anguila (1 318 dólares), Barbados (1 416 dólares) o Bermudas (1 301 dólares).

Cuadro 3

## CUBA: GASTO MEDIO DE VISITANTES Y ESTANCIA PROMEDIO, 1990-2000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 <sup>a/</sup>	2000 <sup>a/</sup>
Gasto medio anual (dólares)	715	948	1 193	1 319	1 373	1 476	1 327	1 319	1 283	1 306	1 310
Gasto medio diario (dólares)	66	103	133	140	152	172	179	188	180	183	185
Pernoctaciones	10.9	9.2	9.0	9.4	9.0	8.6	7.4	7.0	7.1	7.1	7.1

Fuente: CEPAL con datos del MINTUR y ONE, 1999.

a/ Proyecciones de MINTUR.



El indicador de las pernoctaciones en los medios de alojamiento<sup>13</sup> del país ha bajado de 10.9 en 1990, a 7.1 en 1998. En cambio, los días de estancia promedio<sup>14</sup> llegan a 11.3, lo que probablemente se explica por cierto crecimiento de visitas familiares y la mayor llegada de cruceros y yates.

Por lo que se refiere a la estancia y el gasto promedio, el Caribe de habla hispana constituye el destino más importante de la región, debido en parte al mayor tamaño de cada uno de estos países con relación a los demás de la zona. Sin embargo, Puerto Rico sigue atrayendo a la mayoría de los turistas de los Estados Unidos, a los que Cuba no tiene acceso directo, y República Dominicana intenta ampliar su participación en ese mercado.

Las principales corrientes de turismo a Cuba se originan en Europa y América. En 1998 Europa elevó su participación de llegadas hacia Cuba con relación al año anterior, de 59.7% a 60.8%, mientras que América disminuyó de 38.4 a 37.5%. Los principales países de origen de los viajeros son Italia, Canadá, España, Francia, Alemania y México. En 1998 Canadá ocupó el primer lugar con un total de 215 600 visitantes. Según las estimaciones del MINTUR, el crecimiento promedio anual del turismo alemán en el período 1994-2000 será de 32%, lo que convertiría a este país en el principal emisor a la isla.

En cuanto a la división por género de los visitantes de Cuba, en 1998 el 58.3% correspondió al sexo masculino y el 41.7% al femenino. Si se toman exclusivamente las edades de 25 a 59 años, el número de mujeres sólo fue equivalente al 65% del total de los varones de las mismas edades.<sup>15</sup>

Detrás de República Dominicana, Cuba se ubica con el mayor número de habitaciones en hoteles y establecimientos similares. Así, en 1997, del total de habitaciones en el Caribe, Cuba contaba con el 17.9%, en tanto que República Dominicana y Jamaica participaban con el 21.7% y 10.8%, respectivamente.<sup>16</sup>

Las pernoctaciones de turistas internacionales en los hoteles y establecimientos turísticos de Cuba pasaron de 5.6 millones a 10.1 millones entre 1994 y 1998,<sup>17</sup> aunque en ese desempeño influye el hecho de que los niveles de ocupación hayan mejorado en el curso de la década, desde un 39.7% en 1990 a un 62.8% en 1998. Pese a una promoción específica en varios países, todavía no se han podido aliviar los vacíos estacionales. Se podría intentar el uso de las instalaciones para congresos y seminarios, así como ir incorporando paulatinamente al turismo nacional.

<sup>13</sup> Este indicador reporta básicamente las noches pasadas en establecimientos hoteleros.

<sup>14</sup> Los días de estancia se refieren a los días que pueden pasar los turistas (más de 24 horas) y los "excursionistas" (en las islas básicamente "crucevistas" y "yatistas" por menos de 24 horas) y personas alojadas en casas.

<sup>15</sup> Los niños y las personas de la tercera edad de ambos sexos ascienden al 15% del total, por lo que sería importante trabajar este último grupo de edad, cuyos viajes están en ascenso en todo el mundo. Convendría promover asimismo la imagen de un turismo familiar, evitando las repercusiones negativas que este desequilibrio podría presentar a nivel interno y externo.

<sup>16</sup> OMT, 1999.

<sup>17</sup> MINTUR las estima en 14.4 millones en el año 2000.

En cuanto a la infraestructura hotelera, en 1998 el total de habitaciones turísticas creció a un mayor ritmo (12.8%) que en 1997, aunque no se cumplieron las metas proyectadas. En 1990 en la isla se contaba con 12 900 habitaciones, que llegaron a 29 100 en 1998, y a 30 900 en mayo de 1999; es decir, un aumento de 16 200 habitaciones habilitadas para el turismo internacional, con promedio de cerca de 2 000 por año. Sin embargo, el crecimiento anual (11% en promedio) ha sido desigual, pero siempre en ascenso.

En síntesis, cabría subrayar los siguientes puntos en la evaluación del sector turístico:

a) Cuba recobra su participación histórica en el turismo de la Cuenca del Caribe. En los últimos años, principalmente en 1998, su ponderación se ha acentuado frente a otros destinos, como Puerto Rico, la República Dominicana, las Bahamas, Guadalupe, Aruba o Martinica. En lo referente a los ingresos de la actividad, el país también ha incrementado la proporción regional que capta, frente a destinos como las Bahamas, Jamaica y Barbados. El gasto medio realizado por los turistas en la isla supera al de República Dominicana, las Bahamas y Puerto Rico.

b) Según datos de la Organización Mundial del Turismo, Cuba ocupa el segundo lugar del Caribe en número de hoteles y establecimientos similares, sólo detrás de la República Dominicana y por encima de Jamaica.

c) Los visitantes de Cuba provienen principalmente de Europa, aunque en 1998 Canadá ostentó el primer lugar como país emisor de turismo a la isla, posición que se estima será ocupada muy pronto por Alemania.

En un horizonte más amplio de tiempo (2010), el MINTUR ha planteado tres escenarios posibles. El más probable es un escenario medio, en el que se prevé aproximadamente 7 millones de visitantes que generarían ingresos por más de 11 000 millones de dólares. Al respecto, se planea acrecentar en 88 000 el inventario de habitaciones en el año 2010, siempre y cuando contribuya con recursos sustanciales la inversión extranjera.

### C. TENDENCIAS DEL TURISMO

Se debe puntualizar que el Caribe enfrenta una competencia importante de otros destinos a consecuencia de la variada oferta mundial. Sería de esperarse que la competencia más directa surgiera de destinos con cierta similitud entre los países en desarrollo. Sin embargo, las naciones industrializadas, en particular de Europa Occidental y los Estados Unidos, se han percatado de la importancia del turismo y con una ventaja impresionante se constituyen en los mayores receptores de viajeros internacionales del mundo.<sup>18</sup> Con frecuencia el turismo doméstico e

---

<sup>18</sup> Baste citar que Francia recibió en 1998 más de 67 millones de viajeros internacionales sin contar el turismo doméstico que es uno de los más altos del mundo. El mismo fenómeno se da en los Estados Unidos, cuyo turismo receptivo es el segundo del mundo y cuyo turismo interno es el más elevado a nivel internacional, con un estimado de 800 millones de viajes dentro del país.

intrarregional de los países desarrollados es muy superior al turismo que reciben de países más lejanos, en especial el de largo alcance. Esos países, sobre la base del conocimiento detallado del sector, han acrecentado su capacidad competitiva y, en los hechos, constituyen alternativas al turismo de otros lugares.

El turismo de los países en desarrollo, en particular los insulares y los destinos emergentes, depende en alto grado del transporte aéreo, inclusive en el segmento de cruceros. En el Caribe, el centro aéreo regional de los vuelos regulares se encuentra en Miami, y el 70% de los viajeros se concentran en una sola línea aérea. Los puertos más importantes de salida de cruceros son también Miami y Fort Lauderdale. Cuba no tiene acceso a dicha aerolínea, ni a los puntos de enfoque y de redistribución de viajeros. En cuanto a los *charters*, son una buena solución en los destinos emergentes pero se debe evolucionar hacia el fortalecimiento de los vuelos regulares y el turismo individual.

Valga notar que el crecimiento sostenido del turismo en Cuba en la última década se diferencia sustancialmente de la situación de los demás países del Caribe. Los factores asociados al embargo de los Estados Unidos generan un contexto especial al respecto. Además, Cuba es un destino reciente en el mercado internacional del que había estado ausente durante tres décadas. Esto propicia una afluencia turística asociada a la novedad y a las condiciones de la demanda actual, que perfectamente puede variar en el tiempo. En este punto, es válido formular algunas hipótesis sobre las consecuencias del acceso de Cuba al mercado emisor de turistas de los Estados Unidos. Existe la posibilidad de que se dé una sustitución de las cuotas de mercado de los países europeos por el turismo de los Estados Unidos, o que se creen nuevas corrientes de comercio de servicios turísticos.<sup>19</sup> En cualquier caso, habría que consolidar los atractivos específicos de Cuba para evitar que resulten intercambiables con cualquier destino de sol y playa, además de mejorar sustancialmente la calidad de los servicios y eliminar las deficiencias o connotaciones negativas.

### **1. Implicaciones del turismo para los agregados económicos de Cuba**

Las llegadas de visitantes a Cuba registraron a partir de 1990 un crecimiento promedio anual de 19.5%, alcanzando 1.4 millones de turistas en 1998. Los ingresos brutos en 1998 fueron de 1 816 millones de dólares. El aporte neto del sector fue de 720 millones de dólares.

Las cuentas nacionales de Cuba incluyen al turismo en la categoría de "comercio, restaurantes y hoteles"<sup>20</sup> para determinar la contribución del turismo a los agregados económicos

---

<sup>19</sup> Se puede analizar el caso de República Dominicana, donde solamente un cuarto de los turistas proviene de los Estados Unidos, y una proporción similar de Europa. Sin embargo, la relación histórica de Cuba con los Estados Unidos, y la existencia de la comunidad cubana en ese país, harían la ecuación muy distinta. Es probable generar el turismo llamado "étnico", que usualmente no se aloja en hoteles pero arroja una derrama de gran magnitud, como se ha notado en México y El Salvador. Por otro lado, en esta situación, es posible que se desarrollara el turismo de cruceros desde Florida sin desplazar la cuota de mercado actual en hoteles.

<sup>20</sup> La llegada de viajeros se encuentra todavía dominada por el turismo de paquetes y debido a su estructura específica como parte de la economía del Estado, los movimientos de los viajeros pueden ser conocidos en el circuito monetario de divisas.

del país. Conforme a esos cálculos, los ingresos brutos del turismo representaron 8% del producto interno bruto en 1998.

En cuanto al empleo, el sector turismo proporcionaba empleo directo a 70 900 personas en 1997, cantidad 37% por encima de la correspondiente a 1990. En cuanto al empleo indirecto, se estima en 191 400 personas en 1997, frente a 140 100 en 1990. Luego, el total ascendería a unos 260 000 empleos en 1997. El efecto multiplicador en el empleo, es decir, el número de empleos indirectos generados por cada empleo directo en el turismo, es de 2.7. El efecto es desigual, porque se presente alto en los destinos turísticos emergentes y más bajo en los destinos maduros.<sup>21</sup> Al alcanzar la población civil ocupada una cifra estimada de 3.754 millones en 1998, el turismo abarcaría un 6.9% del empleo total. La participación en el empleo creció del 5.3% en 1990 al 9.3% en 1997.

Cuadro 4

## EMPLEO EN EL SECTOR TURISMO

	1990	1996	1997	1999 a/
Empleo directo (miles)	51.9	64	70.9	81.0
Empleo indirecto (miles)	140.1	172.8	191.4	219.0
Multiplicador del empleo directo	2.69	2.7	2.69	2.70
Participación sobre el empleo total	5.3	9.3	9.3	
Ingreso turístico/empleo directo (dólares)	4 690	20 830	21 763	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del INIE y ONE, 1999.

a/ Estimación preliminar a octubre de 1999.

Con relación al sector externo, los ingresos por turismo cubrían el 3% de las importaciones totales del país en 1990 y en 1997 el 33.3%. En 1990 el azúcar representaba el 79.7% de las exportaciones de bienes y servicios, mientras que el turismo sólo aportaba el 4.1%, pero en 1998 ya ascendía a 43.4%. Asimismo, en este último año el turismo significa el 37.8 %de las importaciones, el 65.2% del déficit de la balanza comercial, y la participación del subsector en el total de los ingresos por servicios asciende al 66.3 %. En este punto, debe reconocerse la contribución de las remesas en divisas del exterior cuyo monto equivale al 38% de los ingresos del turismo en 1998, de modo que ambos conceptos totalizarían alrededor de 2 500 millones de dólares. Es evidente que los ingresos del turismo receptivo seguirán siendo de fundamental importancia en la generación de divisas del país.

<sup>21</sup> En España se calcula en 1.5.

Cuadro 5

## ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS

(Porcentajes)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Azúcar	72.5	79.7	75.8	68.6	65.1	56.2	47.2	51.3	46.4	
Bebidas alcohólicas	0.3	0.2	0.2	0.4	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	
Tabaco	1.5	2.1	3.8	5.3	6.1	5.3	6.8	5.8	8.6	
Níquel	9.0	7.2	7.7	12.0	12.3	14.7	21.7	22.3	22.8	
Otros bienes	16.7	10.9	12.4	13.8	15.8	23.2	23.6	19.9	21.4	
Total de bienes	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Turismo a/	3.3	4.1	11.3	21.8	36.6	33.4	37.6	36.0	39.8	43.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la ONE.

a/ Ingresos brutos como porcentajes de exportaciones de bienes y servicios. El agregado no suma 100 por diferencias de metodologías entre las cifras del balance de pagos y el concepto de "ingresos brutos del turismo".

Cuadro 6

## INCIDENCIA DEL TURISMO EN EL SECTOR EXTERNO, 1989-1998

(Porcentajes)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
DET bienes a/	3.7	4.5	13.5	30.9	63.3	61.5	73.0	71.5	84.7	125.7
DET bienes y servicios b/	3.3	4.1	11.3	21.8	36.6	33.4	37.6	36.0	39.8	43.4
ICI c/	2.3	3.0	8.6	20.1	30.8	29.8	30.9	32.3	33.3	37.8
CDB d/	7.2	12.2	32.1	102.6	85.0	87.5	74.1	74.4	68.1	65.2
PTIS e/	33.4	46.3	68.9	74.0	86.6	73.3	77.5	72.4	75.0	66.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de ONE.

a/ Índice de dependencia económica del turismo (ingresos turísticos brutos/exportaciones de bienes).

b/ Índice de dependencia económica del turismo (ingresos turísticos brutos /exportaciones de bienes y servicios).

c/ Índice de cobertura de las importaciones (ingresos turísticos brutos /importaciones de bienes y servicios).

d/ Índice de cobertura del déficit de la balanza comercial (ingresos turísticos brutos/saldo comercial de bienes).

e/ Participación del turismo en los ingresos por servicios (ingresos turísticos brutos /exportaciones de servicios).

## 2. Inversiones

Las cifras del Ministerio de Economía y Planificación reflejan inversiones en el turismo de 405 millones de pesos anuales en promedio entre 1991 y 1996, mientras que en 1997 ascendieron a 513.2 y en 1998 se estimaban en 622.6. El total del período (1991-1998) suma 3 565.8 millones de pesos. En 1998 un promedio de 73% de la inversión anual se situó en alojamiento (básicamente hotelero), y el 27% se enfoca hacia otro tipo de infraestructura. En este último rubro destacan la inversión en aeropuertos (11.3% de la inversión anual promedio) y los pedraplenes o carreteras sobre el mar (5.6% de la inversión anual promedio).

Cuadro 7

CUBA: DINÁMICA DE LAS INVERSIONES EN EL TURISMO, 1991-1998

(Miles de millones de pesos)

	Promedio 1991-1996	Estructura %	1997	Estructura %	Relación % 1997/1991- 1996	1998 a/ 1997	Estructura %	Relación 1998/1997 %
Alojamiento	314.8	77.7	350.1	68.2	111	454.7	73.0	130
Infraestructura	90.3	22.3	163.1	31.8	181	167.9	27.0	103
Aeropuertos	26.9	6.6	93.6	18.2	348	56.2	9.0	60
Pedraplenes	24.2	6.0	33.8	6.6	141	26	4.2	77
Otros	39.1	9.6	35.7	7.0	91	85.7	13.8	240
Total	405	100.0	513.2	100.0	127	622.6	100.0	121

Fuente: Ministerio de Economía y Planificación, 1999.

a/ Estimado.

La estructura de las inversiones refleja la prioridad dada a la remodelación y construcción de hoteles, esto es, a la creación de una capacidad de alojamiento internacional. También se aprecia la fuerte inversión en la construcción de una red aeroportuaria.

La inversión extranjera directa no es la modalidad predominante en el turismo, ni a escala mundial ni en Cuba. Las cadenas hoteleras prefieren participaciones no accionarias, como los contratos de administración que se celebran al involucrarse internacionalmente, en particular en destinos nuevos o de riesgo relativo. En los hechos, el capital necesario para la remodelación y la construcción de infraestructura hotelera nueva es mayoritariamente cubano, financiado con ahorros de origen nacional y/o con créditos contratados del exterior. Sin embargo, gradualmente aumenta el interés por incrementar las inversiones mixtas, tanto por parte de los inversionistas extranjeros como de las autoridades cubanas.

El MINTUR proporciona la siguiente información sobre la participación extranjera en el subsector: hacia 1998 se habían organizado 25 empresas mixtas con un capital de más de 885 millones de dólares, que comprenden 23 empresas hoteleras con 13 100 habitaciones, de las que

están operando 3 540 y otras 9 560 se hallan en proyecto o en construcción. No se aclara si el monto de capital mencionado es conjunto o sólo extranjero. Por otro lado, las cadenas hoteleras internacionales extranjeras tienen contratos de administración en 45 hoteles con 13 850 habitaciones, y participan en 30 negocios con Cuba, particularmente en el segmento de la náutica. Por último, se menciona la existencia de créditos por 165 millones de dólares que, posiblemente, estén garantizados con contratos de administración de empresas foráneas.

El grueso de los créditos que obtiene Cuba son de corto plazo, y se otorgan con altos intereses. Aún así, el turismo ha incidido en aligerar la escasez de financiamiento externo, ya que sus ingresos se consideran garantía en la concesión de nuevos fondos. Así, Italia abrió a Cuba una nueva línea de crédito con términos preferenciales por la suma de 80 millones de dólares. La participación extranjera en turismo proviene principalmente de Europa (España, Italia y Francia), así como de Canadá. Cifras no oficiales reportan montos acumulados de 700 millones de dólares de inversión directa. También es interesante notar que el turismo impulsa el desarrollo de un mercado inmobiliario con tiempos compartidos y condominios,<sup>22</sup> donde el desarrollo podría ser dinámico y acrecentar la afluencia de capitales foráneos a la isla.

Ahora bien, sobre la posibilidad de estos desarrollos pesa un conjunto de factores desfavorables: el acceso limitado al crédito externo; el predominio de los créditos de corto plazo y altas tasas de interés; la escasez de divisas; la acumulación de cuentas por cobrar entre las empresas que dificulta la actividad turística y las de sus proveedores; las grandes necesidades de recursos para el mantenimiento y la modernización de la infraestructura básica del país. Singular importancia asume el estrangulamiento del transporte terrestre en todo tipo de vehículo para el movimiento de mercancías y de pasajeros. Asimismo, se debe trabajar sobre la relación calidad-precio en la oferta turística. Por otro lado, no se han disipado las condiciones adversas asociadas al embargo de los Estados Unidos; afectan al turismo tanto en las inversiones y en las posibilidades de negocios e importaciones para el sector, como en los flujos de visitantes de ese país y de otras partes del mundo.<sup>23</sup> Todas estas circunstancias significan obstáculos en el desarrollo del turismo.

Es importante resaltar que, pese a las restricciones, el turismo ha mostrado un desarrollo vital para el país. En esa trayectoria se ha visto obligado a diversificar las fuentes de financiamiento y sus mercados emisores, lo que en el largo plazo puede constituir una ventaja comparativa invaluable si cambian las condiciones de la relación de Cuba con los Estados Unidos. En los resultados obtenidos debe considerarse un elemento importante los incentivos al personal empleado en el sector del turismo y en actividades relacionadas.

---

<sup>22</sup> El turismo comienza a beneficiarse de la apertura del sector inmobiliario a la inversión extranjera; ya se negocian empresas mixtas con Canadá y Francia para la construcción de hoteles en diversos polos del país. Sin embargo, todavía no se aprueba la reglamentación específica.

<sup>23</sup> Una de las consecuencias más obvias es que el arribo de cruceros a la isla se limita a cifras mínimas.

### 3. La infraestructura básica

Por lo que se refiere al abasto de agua, el Ministerio de Turismo tiene identificadas las fuentes de suministro y ha otorgado prelación a las demandas del turismo. Lo mismo ocurre con la generación de electricidad. Incluso en regiones apartadas del potencial turístico, como la Isla de la Juventud y la región norte de Ciego de Avila, se han instalado plantas diesel.

La eficiencia de una economía, y la del turismo en particular, depende cada vez más de un sistema moderno y confiable de telecomunicaciones. En términos generales, en Cuba se atiende a su modernización con apoyo de empresas italianas que proveen capital, materiales y transferencia de tecnología. Hay avances importantes, pero es urgente el tendido de fibra óptica para la transmisión mejorada de voz y datos en todo el país. La densidad telefónica ha ido en aumento; de hecho en 1997 había una relación de 60.2 líneas por cada 1 000 habitantes, cifra que aún indica una baja penetración.

La infraestructura relacionada con el transporte en general influye directamente en el turismo. En este rubro, como en el caso de las telecomunicaciones, el turismo ha obligado a impulsar significativos desarrollos, en particular en el mejoramiento y la ampliación de la red aeroportuaria.

La infraestructura de transporte terrestre se compone de la red de carreteras y de la ferroviaria. El atractivo del transporte de pasajeros ha decrecido por las restricciones energéticas, la falta de vehículos y las necesidades insatisfechas de mantenimiento de la red. La Carretera Central y la Autopista Nacional (636 km) son la espina dorsal del país.<sup>24</sup> En los últimos años se han unido los cayos del norte a la isla por medio de pedraplenes, lo que hace accesibles por tierra esos destinos turísticos. El sistema ferroviario es menos denso pero cubre también toda la isla, con más de 4 700 kilómetros de vías tendidas. En 1997, los pasajeros transportados por ferrocarril ascendían a 19.6 millones de personas mientras que por ómnibus se trasladaron 490 millones. A su vez, en 1997 por vía aérea arribaron al país 1.4 millones de pasajeros, de los cuales 300 000 lo hicieron por *charter*, de particular relevancia en el caso de las zonas de más reciente desarrollo. Los vuelos llegan indistintamente a los nueve aeropuertos internacionales del país o a los once nacionales; Cubana de Aviación maneja alrededor de 35% del tráfico. En vuelos nacionales también funcionan Air Gaviota y Aerocaribe. Así, se manejaron 10 900 toneladas de carga en el mismo año. La modernización de las pistas, de los servicios auxiliares, así como la ampliación y construcción de terminales de pasajeros, en especial en La Habana, han mejorado de manera considerable la eficiencia de este modo de transporte prioritario para el turismo.

Por lo que se refiere a la simplificación de los trámites de arribo y de salida, se ha creado el Comité de Facilitación que conjuga a las instituciones de Aviación, Aduanas, Inmigración, Sanidad, Salud, y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

---

<sup>24</sup> Se extiende desde La Fe, en Pinar del Río, hasta Santiago de Cuba, con ramales transversales en La Habana, Matanzas, Colón, Santa Clara, Sancti Spíritus, Ciego de Avila, Camagüey, Holguín y Bayamo.



En cuanto a la infraestructura del transporte marítimo vinculado al turismo, se cuenta con 14 marinas y 17 faros turísticos, así como tres nuevas terminales para cruceros en La Habana, Cienfuegos y Santiago de Cuba, además de posibilidades de atraque en los restantes puertos del país y otros puntos costeros. Al respecto destacan las ventajas que ofrecen todos los puertos cubanos para recibir buques de gran calado.

Por otro lado, la Marina Hemingway, con prestigio internacional por los eventos deportivos marinos y de todo tipo que organiza, dispone de infraestructura para el turismo náutico y se ha diversificado a otros campos, incluyendo el inmobiliario. La empresa Marlin, también del consorcio Cubanacán, opera una red de instalaciones de turismo náutico. Posee 49 instalaciones, de éstas 12 son centros de buceo, 24 clubes de playa, ocho marinas, además de talleres de reparación de naves. Puertosol cuenta con seis marinas (cinco internacionales) con servicio las 24 horas y servicios para el turismo y la pesca.<sup>25</sup> También administra nueve centros internacionales de buceo y un hotel flotante, con cámaras hiperbólicas cercanas o accesibles en poco tiempo.

El Estado cubre en buena medida los servicios de salud, y los servicios médicos están a la disposición del turista. En particular, hay plantas de purificación de agua y mecanismos de reciclaje de desechos sólidos. Existe asimismo una red de instituciones que supervisan la higiene en el manejo de alimentos, sobre todo en la hotelería, ya que éste es un aspecto que se debe cuidar en extremo para la imagen turística del país.

Las condiciones de seguridad personal para los turistas son buenas. En la cuestión puntual de las condiciones de vehículos rentados y atención en los caminos, no se cuenta con una red de servicio moderna. En cuanto a la protección civil, en particular en caso de desastres naturales o de origen humano, Cuba tiene una infraestructura, en tierra y mar, altamente desarrollada y una población bien entrenada. La empresa ASISTUR ofrece servicios de seguros y asistencia al turista.

Finalmente, la infraestructura educativa del país ha conferido a Cuba ventajas comparativas frente a otros destinos (en particular, del Caribe) en las actividades del turismo con altas necesidades de capacitación. Sin embargo, en las actividades de atención al visitante, faltaría reforzar varios ingredientes: el aprendizaje de idiomas extranjeros y, sobre todo, el cambio de mentalidad hacia el concepto de calidad total, que incluye atención al detalle y disposición de servicio, que en muchos casos se adquieren en el entrenamiento que proveen las cadenas internacionales.

---

<sup>25</sup> Las instalaciones de Puertosol son las siguientes: Centros Internacionales de Buceo Puertosol, María la Gorda y El Colony, y los que funcionan en las Marinas Puertosol, como Tarará, Dársena de Varadero, Cienfuegos, Trinidad, Cayo Coco Guillermo, y el hotel flotante Puertosol Tortuga.

#### 4. La infraestructura hotelera

De las llegadas de turistas internacionales a los medios de alojamiento en Cuba, el 90 % se reporta en hoteles y otros establecimientos, y un 10% en medios complementarios.<sup>26</sup> Con relación al número de “pernoctaciones” del turismo internacional, se pasó de 3.7 millones en 1990 a 10 millones en 1998, en el total de medios de alojamiento. La tasa media anual de ocupación hotelera del turismo internacional ha ido subiendo de menos del 40% en 1990 a 62.8% en 1998, según cifras de la ONE y del MINTUR. La cifra llega a 76.1% en 1998, si se consideran los establecimientos del turismo nacional.

Se prevé que el turismo se desarrollará en un 90% en las ocho regiones prioritarias<sup>27</sup> y sus alrededores, basándose en las proyecciones de construcción de cuartos (más de 45 000 habitaciones en todo el país.). Las autoridades centran su política de desarrollo en la construcción de hoteles, generalmente de más de 250 habitaciones y con financiamiento prioritario. Se busca promover el crecimiento del número de turistas de medianos y altos ingresos, y de alojamientos de la categoría de cuatro y cinco estrellas. Sin embargo, es esencial que las autoridades de tecnología y medio ambiente y del MINTUR sigan vigilando las consecuencias de un desarrollo turístico acelerado.

Partiendo de una cifra de 30 200 habitaciones de todo tipo en 1990, de las cuales sólo 12 900 se encontraban disponibles al turismo internacional el total de habitaciones en el país ascendió casi a 46 000 habitaciones en 1998; de éstas, 34 900 son propiamente hoteleras y 29 100 para el turismo internacional, que aumentaron a 30 900 en mayo de 1999.

Cuadro 8

#### ESTRUCTURA DE HOTELES POR CATEGORÍA, MAYO DE 1999 *a/*

Categoría en Estrellas	Habitaciones		Establecimientos		
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Tamaño Promedio
2	4 613	15	49	26	94
3	6 701	22	62	33	108
4	14 229	46	64	34	222
5	5 357	17	15	8	350
Total	30 900	100	190	100	

Fuente: MINTUR, 1999.

*a/* Sólo hoteles disponibles al turismo internacional.

<sup>26</sup> Las llegadas a los medios de alojamiento, se contabilizan cada vez que una persona se registra en un hotel u otro medio de alojamiento por lo cual se cuentan casi dos millones de registros. Este indicador muestra que el turista en Cuba se mantiene en gran medida en un solo hotel, con posibles visitas de un día a otros lugares del país.

<sup>27</sup> Véase la sección sobre la organización institucional del turismo en Cuba.

Cuadro 9

ESTRUCTURA DE PRODUCTOS, MAYO DE 1999 <sup>a/</sup>

Productos	Número de habitaciones	Porcentaje
Playa	19 914	64.4
Ciudad	8 424	27.3
Náutica	848	2.7
Naturaleza	807	2.6
Salud	639	2.1
Otros <sup>b/</sup>	268	0.9
Total	30 900	100

Fuente: MINTUR 1999.

<sup>a/</sup> Sólo hoteles disponibles al turismo internacional.<sup>b/</sup> Incluye cotos de caza.

Es de notar que al segundo trimestre de 1999 el 64% de las habitaciones (28 400), se localizan en destinos de sol y playa (que sumadas al segmento de náutica totalizan el 67%), y el 27% en destinos de ciudad. A fines de diciembre de 1998, las cuatro grandes cadenas del país representaban el 93% de la oferta, con 177 hoteles de un total de 190.

Las cadenas cubanas dedicadas al turismo internacional, en especial Cubanacán y Gran Caribe, han establecido en 45 de sus hoteles contratos de administración que cubren 13 850 habitaciones. También se han creado 25 empresas mixtas que comprenden 23 empresas hoteleras con 3 540 habitaciones en operación y 9 560 en fase de proyecto y de construcción, con un capital de 885 millones de dólares y créditos por 165 millones.<sup>28</sup> Los negocios conjuntos también operan en especial en el segmento de náutica.

Cuadro 10

## HOTELES POR CADENA, 1998

Cadena	Número de hoteles	Playa <sup>a/</sup>	Ciudad
Cubanacán	57	34	11
Gran Caribe	39	27	12
Horizontes	54	26	15
Gaviota	20	7	6
Rumbos	7	2	1
Habaguanex	5	-	5
Puertosol	4	4	-
Cubamar	2	1	-
Terrazas	1	-	-
Palacio de Convenciones	1	-	1
Total	190 <sup>b/</sup>	101	51

Fuente: MINTUR, 1999.

<sup>a/</sup> Incluye náuticas en las cadenas Cubanacán y Puertosol.<sup>b/</sup> Incluye 38 hoteles en otros segmentos (naturaleza, salud y otros).

Cubanacán es la corporación de turismo más importante del país por su número de instalaciones hoteleras, que suman 57 establecimientos, y por cubrir otros servicios a través de sus 21 empresas afiliadas (servicios de restaurantes y cafeterías, agencias de viaje, de transporte y de renta de automóviles, de turismo médico, la prestación de servicios a terceros en diversos asuntos profesionales). Se trata de un caso de integración vertical, frecuente en el turismo internacional, que ofrece diversos servicios de atención al turismo. Sus ventajas comparativas residen en los siguientes puntos:

- a) Economías de escala por su tamaño y cobertura de segmentos;
- b) Organización que se visualiza como una empresa de vinculación del turismo internacional con la economía interna, con los inversionistas y con el transporte aéreo;
- c) Flexibilidad para proporcionar servicios a terceros en los segmentos en que ha obtenido experiencia, tradicional del medio cubano, o del nuevo entorno global, y
- d) Utilización de nuevas tecnologías de todo tipo, entre otras, el uso de *Internet* para promoción y reservaciones, así como para el seguimiento de la demanda potencial a través de los *hits* en las páginas *web*.

La participación de Cubanacán en la infraestructura hotelera fue de 30% en 1998. Las categorías de sus hoteles van desde dos estrellas (nueve hoteles) hasta cinco.<sup>29</sup> La cadena posee 31 hoteles de playa, once establecimientos de ciudad, siete de salud, tres náuticos (dos se localizan en la Marina Hemingway), uno de naturaleza, y cuatro del renglón de "otros" (un coto de caza).

La cadena Gran Caribe es una de las tres cadenas con autonomía financiera que resultaron de la desaparición de INTUR (1994). A fines de 1998 poseía 39 hoteles, es decir, el 20.5% de los hoteles del país, y el 29% de las habitaciones para el turismo internacional. Casi el 80% de sus hoteles son de cuatro estrellas (31), cuatro de tres estrellas y también cuatro de cinco estrellas. De las más de 9 000 habitaciones, casi 3 000 son de ciudad y alrededor de 4 400 de playa, en 27 hoteles, es decir, el 70% de sus instalaciones. Once hoteles se encuentran en Varadero, seis en Cayo Largo en la Isla de la Juventud, y cuatro en Cayo Guillermo y Cayo Coco en el norte de Ciego de Ávila. De los 12 hoteles de ciudad, 10 están en La Habana.

a) La organización y las metas de la Cadena Gran Caribe están mucho más centradas en hotelería que las de Cubanacán, aunque también, proveen de servicios a sus afiliados y a terceros.

---

<sup>29</sup> En la categoría de lujo, tiene más de la mitad del total del país con ocho hoteles, cuatro de playa y cuatro de ciudad, de los cuales cuatro (dos de ciudad y dos de playa, respectivamente en La Habana y en Varadero) también ofrecen instalaciones para negocios y convenciones. Asimismo, otro establecimiento de la misma categoría y de la modalidad "todo incluido" se encuentra en Cayo Coco. También de cinco estrellas, es el Tryp Cayo Coco, con sus 965 habitaciones en la playa y el Cubanacán LTI, de ciudad, en Santiago de Cuba. Se reparten los demás hoteles entre tres y cuatro estrellas (21 y 19 hoteles respectivamente). De éstos, 13 se encuentran en la ciudad de la Habana y once en Varadero, polos tradicionales de desarrollo. En polos nuevos, destacan los de Santa Lucía en Camagüey en donde el consorcio tiene cinco establecimientos, y dos en Cayo Coco.

b) Es una cadena más homogénea en la categoría de sus hoteles y en la concentración geográfica de sus establecimientos.

c) Su estrategia de producto parece más centrada en los segmentos de ingresos altos y medio-altos, y en desarrollar alternativas como el turismo de convenciones en las temporadas bajas, y el turismo individual.

La cadena Horizontes es la otra gran cadena internacional que también surgió de la desaparición del INTUR. Posee 54 instalaciones hoteleras, 28 de la categoría dos estrellas y 26 de tres estrellas. Abarca el 28.4% de los establecimientos del país, con más de 7 000 habitaciones distribuidas en todo el territorio, es decir, alrededor del 22% del total de las habitaciones disponibles para el turismo internacional. Atiende a un turismo de medianos y bajos ingresos, por lo que sus precios se encuentran en un promedio de 32 dólares al día, cuando la media en el país se ubica alrededor de 88 dólares (1999).

Sus características la hacen distinta al resto de las cadenas hoteleras por las razones que a continuación se enumeran.

- a) No cuentan con inversión extranjera, aunque sí administración extranjera.
- b) Sus instalaciones son, en su totalidad, reconstrucciones y remodelaciones de la planta hotelera del país antes de la reestructuración institucional del sector.<sup>30</sup> Sus establecimientos son más variados y comprenden casas, apartamentos y hoteles.
- c) Presentan un producto más variado, que abarca el segmento de playa (26 establecimientos), el de ciudad (15), ecológicos (8), con cotos de caza, y un centro relacionado con la salud.
- d) Los servicios cubren todo el territorio nacional.
- e) Posee establecimientos de menor tamaño en promedio.<sup>31</sup>

En general, los socios contractuales de los diferentes países corresponden a la nacionalidad de los clientes (franceses, italianos, españoles, canadienses y, crecientemente, alemanes). La localización geográfica dispersa genera problemas logísticos, tanto en el abastecimiento como en el transporte de pasajeros. A su vez, las debilidades de la infraestructura carretera y del transporte terrestre encarecen el tramo cubano del paquete internacional. Por lo demás, las dificultades de acceso a financiamiento de la cadena al mercado financiero internacional,<sup>32</sup> también la han obligado a avances en materia de creatividad y costos.

---

<sup>30</sup> El primer hotel totalmente nuevo de la cadena apenas está en construcción en Trinidad y tendrá 240 habitaciones.

<sup>31</sup> Sin embargo, hay excepciones, como La Villa Panamericana al Este de La Habana, que dispone de 443 apartamentos y 81 habitaciones.

<sup>32</sup> La política de reorganización del turismo ha puesto gran énfasis en los segmentos más altos, en conjunción con la inversión extranjera. Sin embargo, los créditos a cuatro o cinco años con intereses preferenciales se respaldan con la garantía de la administración del hotel por seis o siete años, y sobre todo con contratos exclusivos de comercialización con socios extranjeros, como pueden ser los operadores de tour o compañías aéreas, regulares y de *charters* que son los que se encargan de la ocupación hotelera. También se dan figuras de arrendamiento de edificios combinadas con créditos y administración extranjera.

Gaviota es una cadena creada a fines de los años ochenta con el propósito de desarrollar el segmento de turismo de naturaleza. Cuenta con 20 hoteles (10.5% del total de los establecimientos en 1998); empresas extranjeras administran una buena parte de éstos.

Rumbos, además de una extensa red de restaurantes y cafeterías, tiene siete hoteles (3.71% de los establecimientos del país). Las categorías oscilan desde dos estrellas hasta un destino de playa con campo de golf, de cinco estrellas, localizado en Varadero. Esta cadena se especializa en el segmento de ecología y naturaleza por medio de cuatro instalaciones *ad hoc*.

Habaguanex es una sociedad anónima creada en 1994 que intenta regenerar, con la supervisión de la Oficina del Historiador, el centro histórico de La Habana Vieja, declarada por la UNESCO patrimonio de la humanidad. La zona abarca 2.5 kilómetros cuadrados y una población de 106 000 habitantes.<sup>33</sup> La compañía es propietaria de siete instalaciones hoteleras que representan el 2.6% de los establecimientos del país, con un número reducido de cuartos. Cuenta con una variada oferta extrahotelera que incluye 13 restaurantes, 13 cafeterías, 10 cafés al aire libre, nueve mercados, cuatro tiendas de gastronomía y 22 tiendas. También posee una agencia de viajes, San Cristóbal, que añade a los servicios tradicionales de *tours* y transporte, los segmentos de cultura y de organización de eventos. En Habaguanex los hoteles no constituyen el centro de la vida turística, sino que se propone que todo el entorno sea el verdadero atractivo. Sus ventajas comparativas residen en la rica tradición cultural y arquitectónica del centro de La Habana.

Puertosol es una empresa especializada en el turismo náutico con cuatro instalaciones hoteleras (2% de los establecimientos), una de dos estrellas, y una de cuatro. Los servicios especializados se centran en el buceo, en la pesca y en la vida a bordo.

Las asociaciones con cadenas hoteleras extranjeras con contratos de administración o con capital suelen darse con una o más cadenas cubanas. Así, el consorcio Sol Meliá, de España, que está asociado tanto con Cubanacán, como con Gaviota y Gran Caribe, fue la primera gran cadena en llegar a la isla, y dio principio a la era de asociaciones con capital foráneo al inaugurar el hotel Sol Palmeras de Varadero en 1990 con un contrato de administración. Cuenta con catorce instalaciones hoteleras, dos de ciudad que se localizan en la Habana. De los dos, el Meliá Cohiba, de cinco estrellas, asociado con Cubanacán, ha logrado ser el parangón de la calidad en el país.<sup>34</sup> Cuatro de los hoteles administrados por Sol Meliá disponen de instalaciones para congresos y reuniones; tres tienen un centro de atención especializada para el turismo de negocios. Todos los hoteles de playa cuentan con atención y programas para adultos y niños aunque solamente seis son del tipo "todo incluido" y tres tienen campo de golf.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Véase la sección dedicada al turismo cultural.

<sup>34</sup> Inclusive, en la compra de insumos nacionales, su aprobación a los productos significa el sello de calidad para el resto de la hotelería cubana.

<sup>35</sup> Los establecimientos se encuentran situados en cuatro regiones turísticas: La Habana (2), Varadero (5), Jardines del Rey (dos en Cayo Coco y dos en Cayo Guillermo), y en Playa Esmeralda, en Guardalavaca (3).

Las ventajas de esta cadena se exponen en seguida:

i) La cadena aporta beneficios de distinto carácter a los programas turísticos de Cuba: el acceso al financiamiento, tanto bajo la forma de créditos como de inversión; acceso a las redes de publicidad, comercialización, distribución y reservación de la cadena extranjera; acceso a los proveedores y a los grupos de compras, así como a los departamentos de innovación de productos; acceso a la transferencia de las más variadas tecnologías, uso de la marca y de la imagen con reconocimiento internacional. Asimismo, facilita la concertación de acuerdos con otras empresas que no están establecidas en el país, pero que pueden ser importantes, como las aerolíneas y sus sistemas globales de distribución. En este caso se encuentra el sistema de reservación SOLRES. El tamaño y la integración vertical y horizontal de las cadenas cubanas les da ventajas comparativas en la negociación, pues son aspectos decisivos en el turismo.

ii) A los socios extranjeros se ofrecen las ventajas del acceso al mercado cubano, y a proveedores nacionales la posibilidad de influir en la calidad de los suministros, contratar una fuerza de trabajo educada que se capacita rápidamente e implantarse en un destino novedoso a escala internacional. Además, los socios externos pueden repatriar las ganancias en divisas y nombrar al Director Gerente de cada establecimiento, al auditor, y un número limitado de personal. La utilización de manuales de operación y de la concepción de mercado de la empresa extranjera, también pasan a formar parte de la transferencia de *know how* que se plasman en este tipo de asociaciones.

En general, el costo de desarrollar la infraestructura hotelera en Cuba en la década de los noventa ha sido alto. Además, las limitaciones del acceso a los mercados de capitales y los períodos prolongados de recuperación de inversiones, determinan que el financiamiento de la hotelería revista una importancia singular. A su vez, por las limitaciones que afronta el segmento de cruceros, el esfuerzo inicial de promover el turismo se centró en el desarrollo de infraestructura hotelera, esto es, en inversiones cuantiosas. En el futuro, podría convertirse en una ventaja, sobre todo si se abre el servicio de cruceros y se aprovechan esas instalaciones para una estancia en el país.

## 5. Agencias de viaje y de transporte

La infraestructura de agencias de viaje de Cuba depende básicamente de los consorcios hoteleros. Existen empresas que venden sus servicios a otras compañías nacionales y extranjeras, en especial a los operadores de tour, en el segmento de viaje nacional de los paquetes.<sup>36</sup> Los servicios y la infraestructura, y la organización institucional del turismo, no están diseñados para atender al segmento del viajero por su cuenta. La falta de vehículos de transporte individual así

---

<sup>36</sup> Las agencias de viajes y operadores de tour extranjeros trabajan en la isla en conjunción con las agencias nacionales proveedoras de servicios. Las más importantes son Havanatur, Cubatur, Fantástico de Cubanacán, y San Cristóbal de Habaguanex. Existen asimismo empresas encargadas de la organización de eventos, convenciones y viajes de incentivo.

como de repuestos, la escasez de energéticos, condicionan que la renta de automóviles sin chofer no se haya desarrollado suficientemente.<sup>37</sup>

Las empresas de transporte (la más conocida es Veracuba de Cubanacán) están integradas con las agencias de viajes o con las cadenas hoteleras en el servicio de autobuses y taxis. En este último caso se ha permitido el trabajo por cuenta propia, así se amplía la oferta pero se tropieza con problemas similares a los de los "paladares", que se reseñan más adelante.

## 6. Otros servicios extrahoteleros

El término servicios extrahoteleros designa a la infraestructura que provee servicios turísticos distintos del alojamiento. También en este caso las empresas dependen de los consorcios hoteleros cubanos de turismo internacional. Entre éstos, se cuentan las empresas de restaurantes y cafeterías como Palmares, con más de 60 establecimientos, que depende de Cubanacán y Rumbos y es básicamente una red de restaurantes y cafeterías.<sup>38</sup> Esta actividad está integrada por alrededor de 300 establecimientos.

Se ha permitido el trabajo por cuenta propia en el renglón de alimentos y bebidas y se han abierto pequeños restaurantes privados llamados "paladares". En el último año han desaparecido un buen número de éstos por las condiciones de la competencia con los restaurantes de las cadenas, y por las restricciones a su operación. En efecto, los "paladares" efectúan algunos de sus gastos en moneda nacional, tienen derecho a ofrecer doce plazas como máximo, sólo se les permite utilizar personal familiar, y tienen que adquirir ciertos productos forzosamente en las TRD (carne de res, langosta y camarones), además de licencias para explotar el establecimiento y para el personal de ayuda familiar, y pagar impuestos sobre una base de ingresos anuales con anticipos mensuales mediante una cuota fija. Aun frente a tan complicadas regulaciones, que no permiten aprovechar economías de escala, algunos de estos establecimientos han logrado sobresalir en la calidad y asegurar una clientela de alguna importancia.

El INIE estima en más de 130 los centros nocturnos en el país (1997), cifra que probablemente haya aumentado con la apertura de nuevos hoteles. Es importante destacar que la vida nocturna es una de las ventajas comparativas de Cuba, por su variedad y calidad. Esto permite organizar giras de los espectáculos más prestigiados en el país y hacia el exterior.<sup>39</sup> Sin embargo, como en los otros segmentos del mercado, será importante mejorar la atención al cliente y la relación calidad-precio.

---

<sup>37</sup> Sin embargo, hay que recordar el éxito de la renta de vehículos de Veracuba, del consorcio Cubanacán, con su sistema de reservación a través de *Internet*. Existen cinco compañías de renta de automóviles, aún en la modalidad de *fly and drive*, y se considera que, debido a cuellos de botella importantes en el transporte terrestre, es una opción cómoda pero cara, tanto como los taxis para cubrir distancias largas.

<sup>38</sup> También empieza a incursionar en el turismo de golf y delfinarios.

<sup>39</sup> En este renglón del entretenimiento, existen bares, centros para oír música y bailar, discotecas, los grandes centros nocturnos como el Tropicana de La Habana, que depende de Gran Caribe —cadena que maneja también un cabaret en el Hotel Nacional—, el Tropicana de Santiago de Cuba, que depende de Carishow, empresa de Cubanacán que también opera discotecas y centros nocturnos en los distintos polos de desarrollo turístico del país.



Las tiendas panamericanas de la Corporación CIMEX atienden a los turistas en todo el territorio nacional. En cuanto a las tiendas diseñadas específicamente para los turistas, sobresalen El Caracol y Universo, esta última afiliada de Cubanacán, que opera las tiendas de sus propios hoteles y cuenta con más de 200 puntos de venta independientes y varios centros comerciales. Las tiendas panamericanas de la Corporación Cimex también ofrecen bienes y servicios a los turistas en todo el territorio nacional a los turistas.

## 7. Los segmentos turísticos

En 1998 el 92% de las llegadas a Cuba correspondieron al segmento turismo de placer. Aunque el turismo de negocios casi se ha triplicado, en términos relativos esos viajes han declinado del 1.2% al 0.8% entre 1990 y 1998. El segmento de tripulaciones representa un porcentaje interesante del turismo de negocios. También se ha desarrollado el turismo de congresos, de convenciones y de eventos de todo tipo, que tiene lugar en hoteles, universidades e instalaciones como Pabexpo, el Palacio de las Convenciones, Expocuba, el Capitolio. El Buró de Convenciones de Cuba y la Asociación Cubana de Organizadores de Eventos e Incentivos y Afines (ACOE), preparan un programa anual de los diferentes tipos de encuentro.<sup>40</sup> Este segmento va a crecer conforme la infraestructura hotelera pueda responder con mayor eficiencia y tecnología en la organización y la logística.<sup>41</sup>

### a) El turismo de playa

Cuba da la mayor importancia al turismo de sol y playa. El concepto vacacional ha evolucionado con el tiempo y demanda de mucho más actividad. Los turistas buscan actividades deportivas y de entretenimiento en la playa, en el hotel, en las instalaciones extrahoteleras, incluyendo zonas de interés alejadas, pero accesibles en excursiones de uno o dos días, o en viajes multidesino. La estancia en la playa se complementa con viajes de otras características, como el turismo cultural, de ciudad o de observación de la naturaleza. Cuba impulsa también el turismo de *resort* y el sistema "todo incluido", cuya expresión más acabada se encuentra en Cayo Largo. Asimismo, se ha empezado a incursionar en el turismo de golf. En cualquier caso, parece importante evitar el turismo de enclave, que resulta semejante al de cualquier otro destino de sol y playa, así como mejorar sistemáticamente calidad y precios.

---

<sup>40</sup> Los 459 eventos listados en su calendario de 1999 y su proyección de 2000 encuentros al 2002 incluyen las siguientes áreas: científico-técnicos, médicos, culturales, náuticos y deportivos, así como ferias de todo tipo, en particular las comerciales.

<sup>41</sup> Entre éstos se pueden mencionar presentaciones internacionales de moda, extranjera o cubana, la exposición y venta de arte cubano y la promoción de puros habanos a la comunidad internacional.

## Recuadro 1

## LOS CRUCEROS

Crece el interés de los viajeros por el medio ambiente y la cultura viva e histórica de los países. Al tiempo, cobra fuerza la tendencia opuesta, caracterizada por la creación de parques temáticos y de zonas de diversión y entretenimiento artificiales que atraen cada vez a mayor número de viajeros nacionales y extranjeros, sobre todo en los Estados Unidos.

Los cruceros combinan ambos aspectos de la demanda mundial, pues mantienen a los viajeros ocupados en un entorno artificial a bordo y les brindan un ambiente cultural y natural al tocar tierra. El turismo de crucero tiene la ventaja de generar ingresos, sin necesidad de una infraestructura costosa. Sin embargo, se trata de un mercado altamente competido a escala mundial. El crucero más importante que visitaba la isla pertenece a la compañía Costa Line, pero sus escalas se suspendieron en 1997 al adquirir el control una empresa estadounidense. En la actualidad, existen otros itinerarios regulares cada semana. En la pasada temporada alta de cruceros, los itinerarios eran semanales o quincenales, dependiendo del buque, y siempre otros destinos del Caribe como Jamaica, México y las Islas Caimán. Los expertos cubanos buscan instrumentar el llamado Plan Mariposa, en el que el 30% de los viajeros se alojarían en tierra.

**b) El turismo cultural**

Las tendencias mundiales indican el acrecentamiento de la demanda turística de carácter cultural e histórico. Asimismo, va en ascenso el interés de los viajeros por establecer contacto con la población del país visitado y con las costumbres de las comunidades. En este sentido, destaca por sus vertientes históricas, culturales y comunitarias, el proyecto de Habaguanex<sup>42</sup> de remozamiento de La Habana Vieja. Asimismo, se intenta dar pasos similares en ciudades como Santiago de Cuba o Trinidad.

**c) El turismo náutico**

Por otro lado, también está registrándose un ligero incremento del arribo de embarcaciones extranjeras a las marinas a la vez que adquieren relevancia los eventos asociados con el turismo náutico y de pesca, en particular los que se realizan en la Marina Hemingway,<sup>43</sup> de Cubanacán, así como en la Dársena de Varadero de Puertosol. En este segmento, tanto la compañía de marinas Marlin de Cubanacán y la cadena Puertosol ofrecen servicios de organización de eventos internacionales en sus marinas y centros de buceo.

<sup>42</sup> Corresponde mencionar que la ceremonia del cañonazo y el trabajo realizado en La Habana Vieja, son mencionados por otros países del Caribe como un ejemplo a seguir para retomar las tradiciones culturales propias y hacer de ellas un centro de orgullo nacional a la vez que una atracción turística.

<sup>43</sup> Como la IV Regata Internacional Copa Habana, la V Regata Castillo del Morro, 49º Torneo Internacional de la Pesca de la Aguja Ernest Hemingway, el XVIII Torneo Internacional de Blue Marlin, II Torneo Internacional de la Pesca del Wahoo y la VI regata de Yatismo Feliz Navidad en La Habana.

#### **d) El turismo médico**

Ligado al notable avance de la medicina en el país, se ha desarrollado la atención médica de pacientes extranjeros en ciertas enfermedades de la piel y de los ojos así como en restauración neurológica y ortopedia. La Corporación Cubanacán, a través de la empresa Servimed, está vinculada con cinco hoteles, 23 hospitales, 11 clínicas internacionales, cuatro centros de investigación, además de ópticas, y farmacias. Sin embargo, no se esperan crecimientos importantes de este segmento, que se sitúa alrededor del 2% y se está orientando al lucrativo segmento de SPA.

### **8. Encadenamientos productivos del turismo**

#### **a) Políticas de fomento en la producción de bienes**

La vinculación del turismo con otros sectores productivos reviste importancia capital en el caso de Cuba. Los encadenamientos hacia atrás propician el desarrollo de la producción de bienes y servicios y la sustitución de importaciones. El empleo generado se traduce a su vez en encadenamientos hacia adelante, por el gasto de los empleados del sector turismo y de las empresas proveedoras. Además, los incentivos recibidos por los trabajadores en divisas o en moneda convertible estimulan la productividad y se convierten en aliciente para acrecentar los suministros nacionales al sector. El turismo, en consecuencia, no sólo es una fuente cada vez más importante de divisas, sino que también comienza a constituirse en polo de desarrollo de un complejo número de actividades internas.

Las empresas turísticas nacionales o con participación extranjera, pueden adquirir bienes y servicios dentro o fuera del país. Esta libertad generó, sobre todo en una primera etapa, fuertes importaciones, pues muchos de los productos no se encontraban disponibles en el mercado nacional o no reunían las características necesarias. Sin embargo, la competencia internacional y los incentivos a los trabajadores y a las empresas han elevado la oferta cubana en condiciones de competitividad, en un esquema de sustitución eficiente de importaciones.

Los mecanismos anteriores se asientan en cambios significativos en materia de autonomía, regulaciones y organización del sector turismo.<sup>44</sup> Aparte de flexibilizar el régimen de

---

<sup>44</sup> En la indagación sobre los avances en el coeficiente nacional del turismo por parte de la demanda se buscó información con las grandes cadenas del país. Asimismo, se procuró conocer el lado de la oferta con el organismo encargado del financiamiento de las empresas (FINATUR) que provee insumos al turismo y, por extensión, a las tiendas de recuperación de divisas (TRD). De igual manera, se hicieron consultas en ministerios y organismos encargados de la producción de bienes y servicios para el turismo, como el Ministerio de la Industria Ligera (MINIL) y una empresa de la industria alimentaria dedicada a la producción para el turismo, además del Grupo de la Electrónica para el Turismo (GET). Dentro de las cadenas turísticas se encuentran empresas externalizadas en el sentido de que proveen bienes y servicios a las otras empresas de su grupo y a terceros, en particular el consorcio Cubanacán, que así se constituye como comprador y proveedor de bienes y servicios relacionados con el turismo. El MINTUR y el INIE también proporcionaron información sobre este aspecto.

la inversión extranjera y las diversas formas de participación de las empresas foráneas, se han creado instituciones directamente encaminadas a apoyar la producción de insumos al turismo, como FINATUR, una financiera, o el Grupo de la Electrónica para el Turismo (GET), que provee equipo, software y servicios informáticos.

También se descentralizaron las empresas turísticas y sus proveedores, y se les concedió mayor autonomía financiera y de gestión. Esas empresas tienen autonomía para conseguir inversiones, programar la producción en condiciones de calidad, precio y oportunidad de entrega, y perciben el cobro de sus productos y servicios en divisas y cubren el pago de sus obligaciones a la Caja Central del Estado.

Cuadro 11

INCREMENTO DE LAS VENTAS AL TURISMO DE LOS PROVEEDORES  
NACIONALES (1995=100)

Ministerios	1997
Sideromecánica y Electrónica (SIME)	225.3
Industria Básica (MINBAS)	194.3
Agricultura (MINAG)	126.2
Industria Alimenticia (MINAL)	219.9
Industria Ligera (MINIL)	197.4
Industria Pesquera (MIP)	186.8

Fuente: INIE, 1999.

Se puede observar que en sólo dos años, las ventas de muchas entidades estatales al turismo se han triplicado, con excepción de la agricultura. Por el lado de la demanda, los directivos de las empresas de turismo entrevistados reportaron un incremento de sus compras al sector nacional debido a mejoras en calidad. El alza varía entre 45% y 60% del total de los insumos utilizado y el INIE informa que el promedio es de 44%, frente a un estimado del 10% en 1990.

Las empresas apoyadas por Financiamiento para el Turismo (FINATUR), organismo creado a principios de 1992, en 1998 realizaron ventas al sector turismo que representaron más del 50% de sus ingresos totales del año, en tanto que su valor absoluto se duplicó. Se trata de un indicador del desarrollo de la venta de insumos al turismo y de la competencia interna, aunque las cifras son parciales ya que los artículos de higiene y limpieza de la empresa Suchel, los de bebidas, de tabaco y otros insumos, se contabilizan y se reportan separadamente de las cifras de esta institución financiera.

FINATUR, cuyo socio mayoritario es FINTUR S.A., organización financiera del sistema nacional de turismo, propicia los encadenamientos productivos mediante prefinanciamientos en divisas a la producción destinada al turismo, en particular a los insumos de los proveedores de alimentos y bebidas. A partir de 1994, la producción también se canalizó a las TRD, lo que se puede considerar un efecto más del turismo en la economía.

Los criterios de fomento de esa institución impiden que lleve a cabo protecciones de corte tradicional, en cambio, impulsa el mejoramiento de las empresas financiadas, incluyendo la calidad y la presentación de productos así como la oportunidad en las entregas, y su competitividad frente a los productos de importación. El cambio de mentalidad del personal y del cuerpo directivo se ha constituido en la piedra de toque del nuevo modelo de desarrollo, de manera que se aplica una disciplina cada vez más rigurosa para conceder y manejar los créditos.

Los créditos se otorgan como capital de trabajo, en divisas, por lo cual los productores cobran y cubren sus compromisos también en divisas. Desde 1992 hasta fines de 1998, FINATUR ha proporcionado financiamientos por 437.2 millones de dólares y atendía como clientes a 246 entidades de diversos tamaños. Los financiamientos comprenden un fondo inicial y un fondo revolvente mensual; se otorgan generalmente a un plazo de 12 meses, en algunos casos por 18 meses, y en muy raras excepciones por 24 meses. El monto de los créditos varía entre 100 000 y un millón de dólares.

Cuadro 12

## FINANCIAMIENTOS OTORGADOS POR FINATUR, 1992-1998

(Millones de dólares)

Ministerios	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total
Industria ligera (MINIL)	4.3	8.7	9.9	16.0	16.5	17.8	21.1	94.3
Industria básica (MINBAS)	1.8	2.6	2.2	1.4	1.9	3.1	6.1	19.1
Sideromecánica y electrónica (SIME)	0.8	1.5	0.8	1.1	1.8	2.3	3.4	11.7
Industria alimenticia (MINAL)	6.8	14.4	12.4	9.9	17.2	19.6	28.7	109.0
Agricultura (MINAG)	9.1	19.2	26.6	28.4	34.5	36.4	35.4	189.6
Transporte (MITRANS)	-	1.2	2.8	0.6	0.1	-	-	4.7
Otros	-	-	0.2	0.7	1.9	2.8	3.2	8.8
Total	22.8	47.6	54.9	58.1	73.9	82.0	97.9	437.2

Fuente: FINATUR, 1999.

Además de este esquema que abre accesos al crédito, se han puesto en marcha otras acciones encaminadas al fomento de los proveedores nacionales del turismo. Una de éstas consiste en concluir contratos de asociación o de cooperación con empresas extranjeras en los que se adquiere tecnología y se moderniza la planta nacional con miras a penetrar los mercados abiertos a la competencia internacional del turismo en Cuba y de exportación, en particular al resto del Caribe a través de estas asociaciones en el sector de bienes o utilizando la red de cadenas hoteleras. Se busca, asimismo, la expansión al ámbito nacional —lo que ya se ha logrado en las TRD y en la cadena de turismo nacional Islazul—, y a la población en general.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> En algunas actividades se ha logrado una buena capacidad de producción; en el caso de las sábanas, un crecimiento de 5 000 cuartos anuales se podría surtir sin nuevas inversiones en planta. En cambio, otros proyectos como los muebles de plástico para playa y jardín requieren estudios que precisen la conveniencia de producirlos en el país en condiciones competitivas.

Cuadro 13

## VENTAS DE LAS EMPRESAS FINANCIADAS POR FINATUR, 1992-1998

(Millones de dólares)

Sector de destino	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total
Turismo	38.1	119.4	85.1	74.0	64.6	64.4	81.4	527.0
Tiendas de Recuperación de Divisas	-	-	4.8	11.0	22.1	26.8	28.4	93.1
Producción Intermedia	6.8	22.6	41.1	50.0	64.0	57.8	52.7	295.0
Población				15.8	20.8	9.5	6.3	52.4
Total	44.9	142.0	131.0	150.8	171.5	158.5	168.8	967.5

Fuente: FINATUR, 1999.

Se calcula que, en promedio, de 30% a 35% de la producción del país destinada al mercado doméstico se vende en el mercado en divisas, y de este monto un 60% se coloca en las TRD y un 30% va al turismo. Por el lado de la demanda, las compras nacionales del turismo han pasado de un estimado del 10% a principios de la década, a cifras que oscilan entre el 45% y el 60% de los insumos en 1998.

## Recuadro 2

## FÁBRICA DE PASTAS FRESCAS GAMBINAS

Esta empresa, financiada por FINATUR, es una fábrica de pastas frescas fundada en 1995. Emplea a 47 trabajadores —17 mujeres y 30 hombres—, en tres áreas de producción. Con un producto de alta calidad surte a 118 hoteles y a 16 restaurantes en las ocho regiones turísticas del país. En gran parte se utiliza el transporte aéreo para asegurar la frescura del producto, y no romper la cadena de frío. Por esta razón, la empresa no puede vender a las Tiendas de Recuperación de Divisas, pero estudia la posibilidad de expandir su mercado surtiendo a las aerolíneas, entre otros.

La comercialización se hace a través de un *chef* plurilingüe que asegura las relaciones con sus homólogos de las cadenas hoteleras; además, una fuerza de ventas de tres personas asesoran al cliente en la presentación de las pastas. Uno de los problemas que padece la empresa es la estacionalidad de la demanda turística. La producción se hace con materias primas nacionales (más de 400 productos) que se compran a otras empresas financiadas por FINATUR, o se importan. La maquinaria y el *know how* se adquirieron en el extranjero, y se obtiene asesoría constante por parte de la financiera.

## b) La prestación de servicios al turismo

Los mismos principios que rigen la competencia en lo que concierne a la venta de insumos en bienes se aplican a la adquisición de los servicios necesarios a las empresas turísticas. Además de los servicios de infraestructura, una economía competitiva requiere una serie de servicios eficientes y a buen precio, en particular del enorme abanico de los servicios profesionales y de los servicios especializados, que se están empezando a proveer en el país. Así también, las empresas cubanas han comenzado a externalizar muchos de los servicios que manejan y los prestan a su propia compañía y a terceros.

La construcción ha sido una actividad de especial importancia en esta etapa del desarrollo turístico del país, desde la mano de obra básica hasta los servicios profesionales ligados a la realización, operación y supervisión de obras, así como los servicios de mantenimiento rutinario y extraordinario de la planta hotelera y extrahotelera.<sup>46</sup>

La informática, junto con las telecomunicaciones y los servicios profesionales, en especial los utilizados por las empresas turísticas, representan una constelación de servicios esenciales para la eficiencia del sector y para la calidad de la prestación de los servicios propiamente turísticos.

Los servicios profesionales necesarios al turismo comprenden un amplio espectro y en Cuba gozan de ventajas comparativas merced a los altos niveles de educación y profesionalización. En la actualidad, la mayoría de los servicios a las empresas se prestan por organismos del Estado o firmas descentralizadas de los grandes consorcios turísticos, en especial Cubanacán. Con todo tipo de servicios, este grupo maneja, entre otras, una empresa de publicidad, Publicitaria Coral; una compañía de asesoría legal, Bufete Internacional, y Cubanacán Express, servicios de mensajería, correo y tramitación aduanera que se ofrecen a cualquier cliente, nacional o extranjero que así lo solicite.

En cuanto a estudios relacionados con los planes de inversión extranjera, CONAS presta sus servicios de consultoría; CETA, con personal de la universidad, proporciona servicios de análisis de proyectos. La empresa CANEC realiza evaluaciones periódicas de gestión y ofrece retroalimentación al ministerio y a las empresas de turismo. La Universidad de la Habana realiza estudios de mercado específicos y el INIE analiza el impacto del turismo en la economía y proporciona diagnósticos, evaluaciones y estrategias de desarrollo del turismo así como las proyecciones. Varias empresas dan apoyo al MINTUR para la realización de los planes maestros de cada región. Las facultades de economía también estudian el tema del turismo y el Instituto de Investigación del Transporte trabaja para analizar los problemas del sector. En cuanto a los estudios relacionados con el medio ambiente, entre otros los de impacto ambiental, se hacen en los centros académicos y en el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Por lo que se refiere al plan de ahorro de energía eléctrica, la empresa GEYSEL es la que realiza las auditorías a los hoteles en este renglón.

---

<sup>46</sup> Se incluye en este caso electricidad, aire acondicionado, plantas purificadoras, jardinería, pintura, reparaciones etc., tareas que se prestan con personal cubano en forma interna en la empresa aunque existen empresas especializadas como EMPRESTUR, que pertenece a MINTUR y brinda desde servicios de fumigación hasta el diseño, decoración y reparación de restaurantes y cafeterías.

Servicios de todo tipo requeridos por el transporte marítimo en los puertos, la contratación de tripulaciones cubanas, el apoyo a la navegación aérea, y los servicios auxiliares aeroportuarios para las aerolíneas nacionales y extranjeras, también se derivan del desarrollo del turismo.

### Recuadro 3

#### EL GRUPO DE LA ELECTRÓNICA PARA EL TURISMO

Después de 1990, la informática en Cuba se vio en situación crítica debido a la escasez de divisas y a los precios elevados de los equipos y de los programas informáticos con avances tecnológicos de punta. Se tomó la decisión de formar el Grupo de la Electrónica para el Turismo (GETN), un organismo del Ministerio de la Sideromecánica y de la Electrónica en conjunción con el Ministerio de Turismo. El objetivo de la empresa es concurrir a licitaciones para satisfacer necesidades del turismo en comunicaciones, telecomunicaciones y sistemas de intercomunicación, redes, *software*, equipo de computación, y suministros como *modems*, cable y otros, con garantía de calidad y servicio. Sin embargo, el producto no es un bien específico sino una combinación de bienes y servicios que ofrecen soluciones integrales y adaptadas a cada situación. Los productos del grupo se utilizan en el 80% de los hoteles del país y abarcan desde la electrónica, la línea blanca, los equipos de aire acondicionado, la informática requerida para edificios inteligentes, la automática, la telemática, entre otros telecomunicaciones, fax, correo electrónico y conexión a *Internet*.

Las necesidades del turismo en el mundo actual, en materia de tecnologías de la información, se dan, por una parte, en lo que se ha llamado el *back office*, o gestión y administración de la empresa, en particular de la de los hoteles; por otra, en la del *front office* de servicio directo a los clientes y de servicio a distancia, principalmente el que se presta a las agencias de viajes, a los operadores de tour y a los clientes individuales en materia de información, reservaciones y confirmaciones. En estos aspectos, la tecnología ha tenido avances espectaculares, sobre todo en cuanto a la utilización de *Internet* y la aparición del comercio electrónico. Las necesidades del turismo en todos estos rubros son fundamentales y Cuba ha decidido generar su propia investigación y desarrollo en materia de *software* y de equipos básicos. Por lo que se refiere a las reservaciones de transporte, de alojamiento, de servicios turísticos, en especial las reservaciones por *Internet*, se ha avanzado en la instalación de páginas *web*.

El GET \*/ vende un 30% de su producción total de bienes y servicios al turismo mientras que el GETN le destina casi el 100%. Los clientes incluyen a Cubanacán y a Horizontes en un 80%, y a Islazul en un 100%, al tiempo que se está empezando a penetrar en la cadena Gran Caribe. Se planea exportar los sistemas de gestión hotelera al exterior, a cinco países de América Latina y hacia el Caribe, utilizando las redes de las cadenas hoteleras internacionales instaladas en Cuba.

\*/ La producción del grupo incluye el ensamblaje de equipo con proporcionales altas de componentes nacionales en los *chips* láser y disco duro, circuitos impresos, envase y embalaje, ensamblaje de clones, desarrollo de memoria, (16-32), *software* incorporado de plataforma *Microsoft* y su aplicación a la gestión hotelera y a cajas registradoras.



Subsisten, sin embargo, varios problemas. El turismo y los servicios conexos están sujetos a algunas restricciones que afectan a los proveedores internos y externos. Unas provienen de la legislación vigente, singularmente en materia del régimen de propiedad, de limitaciones a organizar negocios privados o de contratación de mano de obra; otras son externas, como de la segregación de Cuba de los mercados internacionales de capitales o del acceso al mercado estadounidense de oferentes y demandantes. Sin embargo, la mayor competitividad de la economía y del turismo se da cuando este tipo de servicios se presta en condiciones de eficiencia, calidad, precio y disponibilidad en el país, de fuentes nacionales o extranjeras. El libre acceso al uso de servicios de empresas nacionales o extranjeras, permite la competitividad del turismo y promueve el mejoramiento de los prestadores nacionales, como sucede en los bienes. Sin embargo, en Cuba se puede observar que varios de los modos de prestación internacional de los servicios <sup>47</sup> se ven restringidos por las legislaciones o por las condiciones del país. <sup>48</sup>

#### D. CONCLUSIONES

El desarrollo reciente del turismo ha resultado singularmente intenso, y Cuba vuelve a ocupar un lugar destacado en la Cuenca del Caribe. Al efecto, se han combinado condiciones propicias en la alta prelación otorgada a la hotelería y servicios conexos por el gobierno cubano. Entre las medidas de fomento destacan cambios importantes en la legislación sobre inversión extranjera y sobre la asociación empresarial con compañías foráneas. Al propio tiempo, se alteró a fondo la organización centralizada a fin de imprimir modernidad y flexibilidad a la expansión turística, otorgando a las empresas la necesaria autonomía financiera y de gestión. Además, se han asignado cuantiosos recursos de capital, como lo demuestra el impresionante acrecentamiento del número de cuartos de hotelería para el turismo internacional o la importancia otorgada al mejoramiento aeroportuario.

Ya el turismo empata al sector azucarero como fuente de divisas y comienza a constituirse en núcleo de impulsos dinámicos al resto de la economía. En este último sentido, las medidas adoptadas con el objeto de propiciar la sustitución eficiente de insumos importados por producción nacional de bienes y servicios, han venido avanzando con ritmo alentador, difundiendo beneficios a un número creciente de empresas y trabajadores.

---

<sup>47</sup> Se recuerda aquí la forma en que se realiza el comercio de servicios según los cuatro modos de prestación definidos en primer lugar por el GATS: el movimiento transfronterizo del servicio, el movimiento del consumidor, el establecimiento en un país extranjero, y el movimiento del prestador del servicio.

<sup>48</sup> Se afecta el movimiento transfronterizo del servicio en el caso de ciertas limitaciones en el uso de servicios extranjeros o que se prestan a través de la red de telecomunicaciones; restricciones en lo que hace al movimiento del consumidor con la aplicación de visas de entrada y de salida; algunas limitaciones cada vez más reducidas en el turismo, en particular, en el establecimiento y en la inversión extranjeras, y restricciones en el movimiento del prestador del servicio en los que se limita el acceso a profesionales extranjeros para prestar sus servicios en el país, por ejemplo, con limitaciones cuantitativas en el personal en los establecimientos hoteleros con participación extranjera y en lo que hace a empresas de servicios al turismo.

La asociación con empresas internacionales ha jugado un papel destacadísimo al aportar capacidad gerencial, tecnología y múltiples servicios, así como la utilización de las redes de estas compañías para canalizar exportaciones actuales y potenciales de bienes y servicios. Con todo, su contribución a la formación de capital directa ha sido comparativamente menor, y la carga principal descansa en el gobierno y las empresas cubanas.

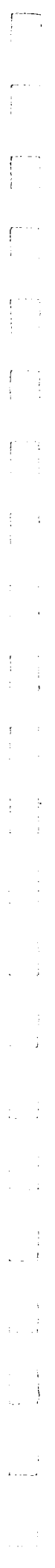
Dados los altos coeficientes de capital en la hotelería, la falta de diversificación de las fuentes de financiamiento se erige en una limitante al futuro desarrollo del sector turístico. Un alivio parcial acaso podría encontrarse en el desarrollo de un mercado inmobiliario más flexible que perfeccione los derechos de propiedad y permita el desarrollo de tiempos compartidos, entre otros esquemas bien consolidados en el área del Caribe. Desde luego, el presupuesto gubernamental podrá seguir dando prelación a los servicios turísticos, pero ello implicará sacrificios a otras actividades que vienen rezagándose. Sin embargo, no se debe olvidar que, por un lado, el turismo se ha constituido en garantía de nuevos financiamientos que se pueden dirigir a otros sectores de la economía, y por otro, que el turismo es también generador de empleos de alta calificación y utiliza mano de obra e información en forma intensiva. Estas características que gozan de ventajas comparativas en Cuba, se han de aprovechar de modo que dinamicen al resto de la economía sin generar efectos negativos, resentimientos sociales, ni daño ambiental irreversible.

Por razones análogas, es limitado el avance en la prestación de servicios conexos al turismo. El aislamiento de Cuba entorpece al turismo de cruceros, así como la multiplicación de los vuelos regulares que compensa parcialmente el uso de *charters*. En la misma situación se encuentra el desarrollo de medios de transporte terrestre (taxis, autobuses) o de las telecomunicaciones en el interior del país. Aunque suben los índices de ocupación de hotelería, en ese desarrollo limitado debe encontrarse —junto con el carácter estacional del grueso del turismo de vacaciones— la causa principal de la todavía baja utilización de la capacidad instalada. En este sentido, habrá que comprometer más esfuerzos en el fomento a otros segmentos turísticos (turismo ecológico, cinegético, de convenciones, etc.) así como combinar mejor el turismo internacional con el nacional.

Todavía la ampliación de las instalaciones hoteleras o aeroportuarias tienen innegable prioridad. Con todo, ha llegado el momento de equilibrar la distribución de las inversiones a favor del desarrollo de los servicios complementarios, más directamente asociados a la calidad y competitividad de la oferta turística, y cuidar el aspecto medioambiental.

A menos que se resuelva el diferendo con los Estados Unidos y se libere al turismo de ese origen, es probable que las extraordinarias tasas de expansión registradas hasta ahora comiencen a estabilizarse en un nivel más bajo. Si se abre ese canal, se deberá cuidar que no se sustituyan los turistas actuales por turistas estadounidenses, sino que exista una auténtica creación de comercio de turismo. Entre tanto, es probable que se incremente la competencia de los países de la región que han sufrido cierto desplazamiento. Por lo tanto, se justifica consolidar los nexos cooperativos y de inversión con las grandes cadenas hoteleras internacionales, celebrar convenios con los países vecinos para actuar en forma coordinada en foros internacionales —en particular en las negociaciones comerciales—, propiciar colaboración en el sector, y mejorar sistemáticamente la relación calidad-precio de los servicios de turismo del país.

Lo anterior no significa que esté próximo a agotarse el potencial del sector turismo. Todavía los márgenes de crecimiento son generosos, lo mismo desde el punto de vista de la ampliación de los flujos internacionales que de los encadenamientos hacia atrás con productores nacionales eficientes. En este aspecto, es crucial dejar abierta la puerta a la competencia de bienes y servicios extranjeros para fomentar la competitividad nacional. Aun así, el turismo en Cuba comienza a adentrarse en una etapa de consolidación, donde las prelacións tienen que alterarse para situar el énfasis no sólo en el crecimiento cuantitativo, sino también en la calidad competitiva de los servicios y en la búsqueda de socios extranjeros con quienes compartir más intensamente el esfuerzo de formación de capital.



## BIBLIOGRAFÍA

Nota aclaratoria:

Se reseñan aquí exclusivamente las obras utilizadas en esta Segunda Edición del libro que no se citaron en la Primera. Por lo tanto, debe entenderse que la fuente bibliográfica básica de este trabajo se encuentra en:

CEPAL (1997), *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

La lista siguiente complementa a la del libro citado. Por este motivo, es posible que en el texto principal aparezcan referencias bibliográficas que no se encuentren aquí. En la versión definitiva se citará la bibliografía completa, incluyendo todas las reseñas que aparecieron en la Primera Edición.

Aguilar Trujillo, Alejandro (1998a), *Repercusiones de la Ley Helms-Burton en la economía cubana y el impacto socioeconómico del bloqueo decretado por Estados Unidos contra Cuba*, XXI Congreso de la Latin American Studies Association, 24-26 de septiembre.

\_\_\_\_\_ (1998b), *El impacto socioeconómico del bloqueo decretado por Estados Unidos contra Cuba*, 1998.

Análisis de coyuntura (1998) *Cuba y el actual contexto internacional*, Año 2, No. 2, febrero.

Aoki, M. (1995), "An Evolving Diversity of Organisational Mode and its Implications for Transitional Economies", *Journal of Japanese and International Economics*, Vol. 9, pp. 330-353.

Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA) (1998a), *Cuba y el actual contexto internacional, Análisis de Coyuntura*, año 2, No. 2, febrero.

\_\_\_\_\_ (1998b), *Cuba y las zonas económicas especiales en el mundo*, Año 2, Número 2, abril-junio.

\_\_\_\_\_ (1998c), *La reinserción económica internacional de Cuba retos y oportunidades*, año 2, No. 9, octubre.

Bairam, E. I. (1997), "Levels of economic development and appropriate specification of the Harrod foreign trade multiplier", *Journal of Post Keynesian Economics*, Primavera, Vol. 19 (3), pp. 337-343.

Banco Central de Cuba (1999), *Implicaciones para Cuba del advenimiento del Euro*.

\_\_\_\_\_ (1998a) *Informe económico*.

- \_\_\_\_\_ (1998b), *El sistema bancario y financiero de Cuba*, segunda edición.
- Beta Gran Caribe Limited (1998), *Hoja de datos de la empresa*, mayo.
- Bowles, P. y Dong, X. (1994), "Current Successes and Future Challenges in China's Economic Reforms", *New Left Review*, No. 208, pp. 49-76.
- Cámara de Comercio de la República de Cuba (1998), *Foreign Trade*, Vol. 2/98.
- \_\_\_\_\_ (s/f), Tríptico informativo.
- Castro, Fidel (1999), *Deberíamos dejar a un lado, en estos tiempos que estamos viviendo, ciertas costumbres paternalistas e ingenuas*, Granma Internacional Digital, 19 de enero.
- Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) (1999), *Balance de la economía Cubana a finales de los 90's*, Universidad de La Habana, marzo.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) (1996d), *Cuba, realidades y potencialidades en el contexto de la integración caribeña*, México, D. F.
- Centro de Negocios Miramar (s/f), *Miramar Trade Center*, folleto informativo.
- CNEE - Publimere (1998), *Acuarela de las inversiones*, Año II, No. 3.
- Coase, R. (1992), "The Institutional Structure of Production", *The American Economic Review*, No. 4, Vol. 82, pp. 714.
- \_\_\_\_\_ (1988) (compilador), *The Firm, the Market and the Law*, Chicago University Press, Chicago, III.
- Coase, R. (1960), *The Problem of Social Cost*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1996f), *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1996g) *Las reformas económicas en Cuba. Aspectos recientes*, 6 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (1998) *Cuba: Evolución económica durante 1997*.
- Comité Estatal de Estadísticas (1989), *Anuario Estadístico de Cuba*.
- Cuba (1999a), Ministerio de la Industria básica, *Industria del níquel*, La Habana.
- \_\_\_\_\_ (1999b), Ministerio de Comercio Exterior (MINCEX), *Directorio de Exportadores de la República de Cuba, 98/99*, Edición 3.
- \_\_\_\_\_ (1999c), Ministerio de Comercio Exterior (MINCEX), *Tratados internacionales al 31/12/98, cuadro actualizado*.
- \_\_\_\_\_ (1999d), Ministerio de Economía y Planificación, *Presupuesto del estado, anteproyecto informe*.
- \_\_\_\_\_ (1999e), Ministerio de Economía y Planificación, *Presupuesto del estado, anteproyecto resumen ejecutivo*.

- \_\_\_\_\_ (1999f) Ministerio de Finanzas y Precios, Dirección de ingresos, *Convenio entre la República de Cuba y el reino de España para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio*, 29 de enero.
- \_\_\_\_\_ (1998a) Ministerio de Finanzas y Precios, *Reglamento para los regímenes de admisión temporal para perfeccionamiento activo, de reintegro de derechos (Drawback) y de reposición por franquicia*, Resolución No. 4-98.
- \_\_\_\_\_ (1998b), Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, *Bases generales del perfeccionamiento empresarial*, aprobadas por el acuerdo 187 del Consejo de Estado de la República de Cuba del 18/08/98.
- \_\_\_\_\_ (1998c) Ministerio de Cultura, Dirección de Economía, Depto. de Planificación y Estadística, *Estadísticas culturales*.
- \_\_\_\_\_ (1998d), Ministerio de Economía y Planificación, *Presupuesto del estado, anteproyecto informe*.
- \_\_\_\_\_ (1997), Ministerio de Economía y Planificación, *Presupuesto del estado, liquidación informe*.
- \_\_\_\_\_ (1996a) Gaceta Oficial de la República, Resolución Conjunta No5-96 de los Ministerios de Finanzas y Precios que modifica el Arancel de Aduanas, La Habana, viernes 20 de diciembre, Año XCIV.
- \_\_\_\_\_ (1996b), Ministerio de Economía y Planificación, *Presupuesto del estado, liquidación informe*.
- \_\_\_\_\_ (1996c) Ministerio de Economía y Planificación, *Resultados Económicos en 1995 y Plan 1996*.
- \_\_\_\_\_ (1993), Ministerio de Economía y Planificación, *Decreto Ley No. 142 sobre las unidades básicas de producción cooperativa*, La Habana, Cuba.
- \_\_\_\_\_ (1990), Gaceta Oficial de la República, Decreto-Ley Número 124, Arancel de Aduanas de la República de Cuba, La Habana, lunes 15 de octubre, Año LXXXVIII.
- \_\_\_\_\_ (s/f), Ministerio de Economía y Planificación, *Industria del Níquel*, La Habana.
- \_\_\_\_\_ (s/f) Ministerio de la Inversión Extranjera y la Colaboración (MINVEC), *Oportunidades para la inversión extranjera en Cuba*, Centro de Promoción de Inversiones (CPI).
- Consultores Asociados, S.A (CONAS) (1998a), *Cuba, Investment and business 1996/1997*.
- \_\_\_\_\_ (1998b) *Cuba, Legislación Aduanera*.
- \_\_\_\_\_ (1997) *Cuba, Ley para la Inversión Extranjera*.
- \_\_\_\_\_ (1996c), *Cuba, Zonas Francas y parques industriales*, Decreto Ley No.165 de las zonas francas y parques industriales, 15 de junio de 1996.
- Corporación Cubalse (1999), *La empresa Mixta Cubana en el sector inmobiliario*, Inmobiliaria Lares.

- Coutts, K. J. (1987), "Foreign trade multiplier" en Eatwell *et al.* (compiladores), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, The Macmillan Press Limited, Nueva York.
- Cubanacán (1997), *Grupo Cubanacán*, folleto descriptivo.
- \_\_\_\_\_ (s/f), *Cubanacán Tourist Directory*.
- Cupet (1997), *The Oil Industry in Cuba - A new horizon*, folleto.
- Deere, Carmen Diana (1997), "Reforming Cuban Agriculture" *Development and Change*, Vol. 28, No. 4, Blackwell Publishers, Institute of Social Studies, La Haya.
- Demsetz, H. (1967), "Toward a Theory of Property Rights", *The American Economic Review*, No. 57, Washington, D.C.
- Dirmoser, D. y J. Estay (1997), *Economía y Reforma económica en Cuba*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- Embajada de Cuba en México (1999), *Oportunidades de negocios*, Oficina Económica.
- \_\_\_\_\_ (1988), *Acuerdos, normas e instituciones vinculadas con la inversión extranjera en Cuba*, Oficina Económica, México, 17 de febrero (documento circulado en el Taller SELA/BID "La inversión extranjera en negociaciones multilaterales").
- Empresa de la Goma Conrado Piña (1999), *Perfeccionamiento Empresarial*, La Habana.
- Encuentro por la unidad de los educadores latinoamericanos (1999) *La educación en Cuba, pedagogía*, febrero.
- Enríquez, Laura (1999), *The Impact of Economic Reform on Cuba's Small Farmers*, Preliminary Draft, University of California, Berkeley.
- \_\_\_\_\_ (1998), *The Transformation of Food Crop Production in Contemporary Cuba*, Dept. of Sociology, University of California, Berkeley (mimeo).
- Equipo de Estudios Rurales (1999), "La transformación de la agricultura cubana a partir de 1993", Segundo Informe de investigación, Universidad de la Habana, Cuba.
- \_\_\_\_\_ (1998), "La transformación de la agricultura cubana a partir de 1993", Primer Informe de investigación, Universidad de La Habana, Cuba.
- Fernández Font, Mario L., María A. Fernández Mayo, José A. Quintero Gómez y Osvaldo A. Riestra Vallejo (1996), *Cuba: Realidades y potencialidades en el contexto de la integración caribeña*, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) y Oficina para el Caribe de la Fundación Friedrich Ebert, FESCARIBE, México, marzo.
- Ferradaz García, Ibrahim (1997), "Palabras del Ministro para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC)", *The Economist Conferences Unit*, Cuarta mesa redonda con el gobierno de Cuba, 5 de marzo.
- Figuroa, Víctor (1997), "Cooperativización del campesinado en Cuba: evolución y expectativas", en Pérez Rojas, Niurka, Ernel González Mastrapa y Miriam García Aguilar (compiladores), *Cooperativismo rural y participación social* (1997), Universidad de la Habana, Cuba.



- García Hernández, Adriano (1996), *Bases para la elaboración de la política industrial*, mimeo, junio, La Habana.
- García Molina, Jesús (1999), *La economía cubana: Nuevos desafíos ante la globalización y la apertura*, LACEA, octubre, Santiago de Chile.
- Granma (1999), *Demanda del pueblo de Cuba al Gobierno de Estados Unidos por daños humanos*, 1 de junio.
- Granma (s/f), *El MINCEX tiene hoy una responsabilidad mucho mayor en lograr eficiencia en todo el sistema del comercio exterior*, recorte de prensa.
- Ground, R. L. (1978), "La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 36, pp. 181-198.
- Hieke, H. (1997) "Balance of payments constrained growth: a reconsideration of the evidence for the U.S. economy." *Journal of Post Keynesian Economics*, Primavera, Vol. 19 (3), pp. 313-325.
- Hirsch, H. (1961), *Quantity and Price Planning in Soviet Planning*, University of Pennsylvania Press, Pennsylvania.
- Instituto Cubano de Investigaciones de los derivados de la caña (1990), *Manual de derivados de la caña de azúcar*, colección GEPLACEA , PNUD/GEPLACEA, México.
- Instituto de Investigaciones Financieras (1995) *La reforma económica de Cuba en las circunstancias actuales*, La Habana, Cuba.
- Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) (1998a), "Cuba: Industrialización y desarrollo", *Cuba: Investigación económica*, Año 4, No. 1, Enero-Marzo, ISSN 1026-485X.
- \_\_\_\_\_ (1998b), "Repercusión de la Ley Helms-Burton en la Economía Cubana", *Revista Investigación Económica*, Compendio de Investigaciones, Año 4, No. 2, Abril-Junio.
- \_\_\_\_\_ (1998C), *La reinserción económica internacional de Cuba. Retos y oportunidades*, Análisis de Coyuntura, Asociación por la Unidad de Nuestra América, año 2, No.9, octubre.
- \_\_\_\_\_ (1995e), "El sistema empresarial del comercio exterior en Cuba", *Revista Investigación económica*, Compendio de Investigaciones, No. 4, época II, diciembre, La Habana.
- \_\_\_\_\_ (1995f) "Impacto de la inversión extranjera en la sociedad cubana", *Revista Investigación económica*, Compendio de Investigaciones, No. 4, época II, diciembre, La Habana.
- Jesús Salcines, Fernando de, "ATEC, tomar el pulso a nuestro tiempo," *Metánica*, año V, No. 2, mayo-agosto, La Habana.
- Lage Dávila, Carlos (1998), "Los resultados de 1998 son positivos y confirman la tendencia a la recuperación económica", recorte de prensa, intervención de, vicepresidente del Consejo de Estado y Secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, *Granma*, año 34, No. 256, 24 de diciembre.

- Lee, Susana (s/f) , "Amplio análisis para mejorar y controlar el proceso de inversión extranjera", *Granma*, recorte de prensa.
- Marquetti, Hiram (s/f), "El sector externo de la economía cubana, perspectivas para 1998", primera parte, en *Cifras y hechos*.
- Marquetti, Hiram y Anicia García Alvarez (1999) "Proceso de reanimación del sector industrial, principales resultados y problemas" Centro de Estudios de la Economía Cubana, Balance de la economía cubana a finales de los noventa, marzo.
- McCombie, J. S. L. y Thirlwall, A. (1997) "Economic growth and the balance-of-payments constraint revisited." en P.Arestis *et al.* (compiladores), *Markets, Unemployment and Economic Policy*, Routledge, Nueva York.
- McGregor, P. G. y J. K. Swales, (1991) "Thirlwall's Law and the balance of payments constrained growth: further comment on the debate", *Applied Economics*, Vol. 23, pp. 9-20.
- Morales, I. (1995), *Segundo aire para la pesca cubana*.
- Moreno-Brid, J.C. (1998) "On capital flows and the balance-of-payments constrained growth model", *Journal of Post Keynesian Economics*, Invierno 1998-99, Vol. 21 (2), pp. 283-298.
- Moreno-Brid, J.C. y Pérez, E. (1999) "Balance-of-Payments-Constrained Growth in Central America: 1950-1996", *Journal of Post Keynesian Economics*, Otoño, 1999, Vol. 22 (1).
- Nova González, Armando (1999), *Cuba: nuevo sistema agroecológico productivo*, Ministerio de Agricultura (MINAG).
- \_\_\_\_\_ (1998), *Ajuste y reanimación de los cítricos en Cuba, 1994-1997*, La Habana, Cuba
- Nova, A., T. García, A. Alayeto, A. Atienza, D. Bu Wong, P. Quintana, F. Fernández, F. García (1995), *Mercado agropecuario: ¿Apertura o limitación?*
- Oficina Nacional de Estadísticas (1998a) *Metodología estadística del comercio exterior de mercancías*, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1998b), *La economía cubana, 1997*, julio.
- \_\_\_\_\_ (1998c) *Cuba en cifras 1997*, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1999a) *Panorama económico y social, Cuba, 1998*, enero.
- \_\_\_\_\_ (1999b) *Cuba en cifras, 1998*, agosto.
- Oficina Nacional de Zonas Francas (s/f), *Free Zones in Cuba - Zona franca*, folleto.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1997), "Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba", 52o. Período de Sesiones de la Asamblea General.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Industrial Commodity Statistics Yearbook*, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1995) , *International Trade Statistics Yearbook*, volumen 2, Nueva York.

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (1996), *Informe de misión a Cuba*, formulación del Proyecto TCP/CUB\*5612 sobre formulación de una nueva ley forestal.
- Pérez Rojas, Niurka y Dayma Echeverría (1999), "Transformaciones en el sector cooperativo en Cuba durante la década de los años 90", ponencia presentada en el Taller Internacional "Transiciones en la tenencia de la tierra y cambio social. Instituciones, organizaciones e innovaciones en torno a la tierra, el agua y los bosques", México, D.F., marzo.
- Pérez Rojas, Niurka, Ernel González Mastrapa y Miriam García Aguilar (compiladores) (1998), *UBPC. Desarrollo rural y participación*. Universidad de la Habana.
- Pérez-López, J.F. (1995) *Cuba's Second Economy: From behind the scenes to Center Stage*.
- Pesaran, M.H. y Pesaran, B. (1997) *Working with Microfit 4.0*. Cambridge: Camfit data Limited.
- Quintana, Eva María (1998), "Tendencias en el mercado mundial del níquel", *Cuba Foreign Trade*, Núm. 2.
- Quiñones Chang, Nancy A. (1997), *La política arancelaria en Cuba*.
- Ramírez Alonso, Esteban (1998), "Ningún inversionista ha venido engañado a Cuba", Entrevista con Ibrahim Ferradaz, recorte de prensa, *El Economista*, junio-julio. La Habana, Cuba.
- Rapaczynski, A. (1996), *Corporate Governance in Central Europe and Russia*, Central European University Press.
- Revista Business Tips on Cuba (1999), *Camaronicultura*, junio, Vol. 6/No.6.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Where and how to invest in Cuba*, diciembre, Vol. 5/12.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Dónde y Cómo Invertir en Cuba*, Vol. 5, No. 4 (abril) y No. 12 (diciembre).
- Rodríguez, José Luis (1998a), *The Transformation of the Cuban Economy: An economic outlook*, presentación del Vicepresidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía y Planificación, US-CUBA Business Summit, Cancún, 4-6 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (1998b), *Informe de los resultados económicos de 1998 a la Asamblea Nacional del Poder Popular*, diciembre.
- Sachs, J. y Woo, W. (1994), "Experiences in Transition to a Market Economy", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18, pp. 271-275.
- Stiglitz, J. (1998), "Knowledge for Development, Economic Science, Economic Policy and Economic Advice", *Annual World Bank Conference on Development*, Washington, D.C.
- Taylor, L. (1979) *Macro Models for Developing Countries*. Nueva York: McGraw Hill.
- The Economist Intelligence Unit (EIU) (1999), *Cuba Country Risk Service, 1<sup>st</sup> Quarter, 1999*.

- Thirlwall, A. P. (1979) "The Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rates Differences", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 128, pp. 45-53.
- Thirlwall, A.P. y Hussain, Nureldin N. (1982) "The Balance of Payments Constraint, Capital Flows and Growth Rates Differences between Developing Countries", *Oxford Economic Papers*, No. 34, pp. 498-509.
- Veloz, Marta (1999), "La inversión extranjera no se ha detenido", recorte de prensa, 18 de abril.
- Woo, W. (1994), "The Art of Reforming Centrally Planned Economies", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18, pp. 276-308.
- Zona Franca Mariel S.A. (s/f), Folleto informativo.

Anexo legal**RELACIÓN DE INSTRUMENTOS LEGALES**

En este anexo se presenta una relación de instrumentos legales, decretos y disposiciones diversas, la gran mayoría emitidos en la década de los noventa, cuyo contenido completo podrá consultarse en la página web de la sede subregional de la CEPAL en México: [www.cepal.org.mx](http://www.cepal.org.mx)

1. Constitución de la República de Cuba. Artículos vinculados a la problemática económica
2. Ley número 73 del Sistema Tributario
3. Ley número 76 de Minas
4. Ley número 77 para la inversión extranjera
5. Ley número 81 del Medio Ambiente
6. Decreto Ley número 140 sobre la Despenalización de la Tenencia de Moneda Libremente Convertible
7. Decreto Ley número 141 acerca del Ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia
8. Decreto Ley número 147 acerca de la Reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado
9. Decreto Ley número 165. De las Zonas Francas y Parques Industriales
10. Decreto Ley número 171 sobre el Arrendamiento de Viviendas, Habitaciones o Espacios
11. Decreto Ley número 172 del Banco Central de Cuba
12. Decreto Ley número 173 sobre los Bancos e Instituciones Financieras no Bancarias
13. Decreto Ley número 177 sobre el ordenamiento del seguro y sus entidades
14. Decreto Ley número 181 del Banco Nacional de Cuba
15. Decreto Ley número 187. Bases generales del perfeccionamiento empresarial
16. Decreto Ley número 192. Administración financiera del estado

17. Decreto número 186 sobre las Contravenciones Personales de las Regulaciones del Trabajo por Cuenta Propia
18. Decreto número 191 acerca del Mercado Agropecuario
19. Decreto número 192 acerca del Mercado de Artículos Industriales y Artesanales
20. Decreto número 206. Reglamento del Registro Nacional de Sucursales y Agentes de Sociedades Mercantiles Extranjeras
21. Resolución Conjunta número 4/95 de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Finanzas y Precios sobre Inclusiones en la Lista de Oficios y Actividades por Cuenta Propia vinculadas con la Gastronomía
22. Resolución número 10/95. Autorización a Profesionales Universitarios para Ejercer Trabajos por Cuenta Propia
23. Resolución Conjunta de los Ministros de la Agricultura y de Comercio Interior acerca del Mercado Agropecuario
24. Resolución Conjunta de los Ministros del Comercio Interior y de la Industria Ligera acerca del Mercado de Artículos Industriales y Artesanales
25. Resolución número 20. Procedimiento para el Pago del Impuesto por el Arrendamiento de Viviendas, Habitaciones o Espacios
26. Resolución conjunta número 1/1998 de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y Finanzas y Precios sobre el trabajo por cuenta propia
27. Acuerdo del Comité ejecutivo del Consejo de Ministros sobre Precios y Tarifas
28. Acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros para la creación de la Comisión Nacional Arancelaria
29. Información del Banco Nacional de Cuba sobre Uso de las Monedas Libremente Convertibles





Este documento fue elaborado por la sede subregional en México de la  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

**Dirección postal:** Presidente Masaryk No. 29  
Col. Chapultepec Morales  
México, D. F. CP 11570

**Dirección Internet:** [cepal@un.org.mx](mailto:cepal@un.org.mx)  
**Biblioteca:** [bib-cepal@un.org.mx](mailto:bib-cepal@un.org.mx)

**Teléfono:** +52 (5) 250-15-55  
**Fax:** +52 (5) 531 11 51

**Internet:** <http://www.un.org.mx/cepal>