

REVISTA
de la
CEPAL

NUMERO 66
DICIEMBRE 1998
SANTIAGO DE CHILE

ÓSCAR ALTIMIR
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la <i>José Antonio Ocampo</i>	CEPAL	7
La economía de Cuba <i>David Jbarra y Jorge Máttar</i>		29
La educación en América Latina: la demanda y la distribución importan <i>Nancy Birdsall, Juan Luis Londoño y Lesley O'Connell</i>		39
Determinantes de la desigualdad entre los hogares urbanos <i>Luis Felipe Jiménez L. y Nora Ruedi A.</i>		53
Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica con una perspectiva comparativa <i>Ana Sojo</i>		73
Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales <i>Joseph Ramos</i>		105
Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos <i>Celso Garrido y Wilson Peres</i>		127
Entre el control político y la eficiencia: evolución de los derechos de propiedad agraria en México <i>Gustavo Gordillo, Alain de Janvry y Elizabeth Sadoulet</i>		149
Los aranceles y el Plan Real de Brasil <i>Renato Baumann, Josefina Rivero y Yohana Zavattiero</i>		167
Publicaciones recientes de la CEPAL		185

La economía *de Cuba*

David Ibarra

*Asesor de la Dirección
en Políticas Macroeconómicas,
Sede Subregional de
la CEPAL en México*

Jorge Máttar

*Asesor Regional en
Desarrollo Económico,
en la misma Sede Subregional*

A fines de los años cincuenta, Cuba presentaba una estructura económica con marcados rezagos tecnológicos e insuficiente desarrollo industrial. El dinamismo de la producción y las inversiones era bajo, en tanto que la distribución del ingreso revelaba sesgos concentradores marcados. Durante el período 1959-1989 el producto aumentó a una tasa media anual aproximada de 4% y la política económica asignó al Estado un papel relevante 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 esa etapa, la economía experimentó trascendentes modificaciones de sus bases productivas, aun cuando repitió muchas de las deficiencias comunes de los países socialistas: sobredimensionamiento de proyectos, incorporación de tecnologías atrasadas y descuido de la competitividad. Así, durante tres décadas Cuba se mantuvo al margen de las enormes transformaciones que se sucedían en los mercados de Occidente. Al amparo de los arreglos con los países socialistas, el país contó con mercados seguros para sus exportaciones, una relación de intercambio favorable (algo menos en los años ochenta) y un generoso financiamiento de la balanza de pagos. Con ineficiencias notorias, se incrementó el acervo de bienes de capital y se expandió la infraestructura física; se amplió la capacidad de embalses de agua, se modernizó la red ferroviaria y se construyeron autopistas, carreteras y caminos rurales. Se avanzó en la electrificación del país. Se realizaron fuertes inversiones en desarrollo de recursos humanos, particularmente en los sectores de salud, educación, cultura y deporte. El elevado contenido social de la política económica permitió avances sustanciales en los servicios básicos a la población, así como la formación de recursos laborales con calificaciones crecientes.

I

Evolución reciente de la economía

El ingreso de la economía cubana al Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME), al inicio de los años setenta, determinó un período de crecimiento económico superior a las tendencias anteriores, alentado en gran medida por una importante transferencia neta de recursos externos.¹

Tras la extinción del CAME, Cuba inició los años noventa con restricciones estructurales para incorporarse al intercambio occidental. El Estado todavía maneja gran parte de la actividad económica, tanto por el lado de la oferta como de la demanda, hay inconvertibilidad de la moneda, y las vinculaciones externas no se han roto por entero con los países que habían integrado el CAME. Todo ello explica peculiaridades de la estructura productiva y distorsiones de los precios relativos, si se les compara con los prevalecientes en las economías de mercado. Por lo demás, en las nuevas circunstancias, los objetivos distributivos y los avances en el ámbito social se traducen en cargas elevadas que comienzan a exceder la capacidad de la economía nacional.

La necesidad que tiene Cuba de ajustar su economía a las nuevas realidades externas se asemeja a la de otras economías latinoamericanas en los años ochenta, sólo que en el caso cubano el período de ajuste es más breve y las restricciones son 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 el resto de América Latina y en las economías europeas, el proceso de reformas no incluyó un componente significativo de privatización e incorporó decisiones deliberadas de

equidad en la distribución de las cargas del cambio de estrategia.

Una idea de la magnitud de los acomodos recientes se refleja en el hecho de que el producto cayó 35% en términos reales entre 1989 y 1993, año en que tocó fondo la crisis. En ese lapso, el consumo total se comprimió 13% y el de las familias en una proporción semejante. La formación de capital pasó abruptamente del 24% a menos del 6% del producto. El déficit fiscal subió del 6.7 al 30.4% del producto. Los ingresos en la cuenta de capital de la balanza de pagos se redujeron más de 10 veces (de 4 122 a 404 millones de dólares), lo que forzó el ajuste de la balanza comercial y de pagos. Por último, los salarios reales bajaron alrededor de 18%.

De 1993 en adelante, la combinación de significativos esfuerzos de estabilización y la reordenación de algunos cambios estructurales han generado un 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 inició, no sin titubeos, una fase de recuperación que promedió un crecimiento anual de 3.4% entre 1993 y 1997. En el mismo cuatrienio, el desajuste en las cuentas públicas descendió al 2% del PIB; la liquidez monetaria se contrajo de 67 a alrededor de 40% del producto; las exportaciones e importaciones se duplicaron, y el tipo de cambio paralelo se recuperó pasando de un promedio de 78 pesos por dólar en 1993 a 19 pesos en 1996, a poco más de 20 en 1997 y a 19 en marzo de 1998.

No obstante estos avances, la plena recuperación de la economía cubana pasa por lograr la reactivación y mayor competitividad de la industria azucarera, que actualmente se halla en situación muy desfavorable y tiene efectos negativos sobre las cuentas externas y fiscales, mermadas estas últimas por los subsidios que absorbe tal industria. Además, la producción de azúcar sirve de garantía para la obtención de créditos externos, lo que es determinante para enfrentar la escasez de divisas que se padece. En la coyuntura económica actual, pareciera que el desplome de los pre-

D Este artículo se basa en *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa* (CEPAL, 1997), así como en la presentación de dicha obra por David Ibarra en el Fondo de Cultura Económica en marzo de 1998.

¹ Muchas de las estadísticas económicas de Cuba están sujetas a debate por su utilización —hasta hace muy poco— de métodos de cálculo diversos de los recomendados por las Naciones Unidas. Asimismo, hay deficiencias que provienen de la falta intrínseca de información (en materia de precios, por ejemplo), del cambio en el sistema de cuentas nacionales (del sistema de contabilidad del producto material al sistema estándar de las Naciones Unidas) y de limitaciones de acceso en áreas sensibles por razones de seguridad nacional (inversión extranjera y deuda externa).

cios del petróleo pudiera revertir la tendencia desfavorable de la relación de precios del intercambio, pero

la caída de las cotizaciones internacionales del azúcar y el níquel tiende a neutralizar tal efecto.

II

Reformas económicas y transformaciones institucionales

En 1989 la disolución repentina de sus singulares nexos de asociación con los países socialistas forzó a Cuba a efectuar reformas profundas en su economía y a alterar normas de su vida social. A diferencia de lo sucedido en varios países de Europa oriental, quizás los apremios decisivos al cambio no estuvieron asociados a ideologías o paradigmas alternativos a la postura oficial que hubiesen sido abrazados por el grueso de la población.

Desde el comienzo de la crisis se decidió distribuir parejamente su costo, y se implantó un complejo sistema de medidas encaminadas a facilitar el acomodo productivo y recobrar los equilibrios macroeconómicos básicos. Ante la nueva situación, las respuestas de la política económica comenzaron a aplicarse en 1993, con la puesta en marcha de un amplio programa de ajuste y cambio estructural. Los subsidios a las empresas se redujeron drásticamente; los gastos de capital se mantuvieron en niveles muy bajos; se aprobaron impuestos especiales, y se estableció racionamiento en las importaciones y congelamiento parcial de precios y salarios, en una suerte de política de ingresos. Aunque la política monetaria siguió desempeñando un papel pasivo, el gobierno legalizó el mercado paralelo y la tenencia de divisas y creó una red de tiendas de recuperación de divisas, validando el ascenso de remesas del exterior que aliviaron la insuficiencia de los abastos.

El Estado continúa teniendo un papel importante en la producción y en la asignación de recursos, con reglamentaciones estrictas sobre las inversiones y el manejo de divisas e insumos escasos. Sin embargo, la planificación central ha cedido gradualmente el paso a controles de orden indirecto, sobre todo a escala macroeconómica. La reforma ha avanzado en diversos frentes y deberá seguir adelante si se busca consolidar los cambios adaptativos de la economía y la sociedad a un entorno externo que se ha trasmutado considerablemente. Aquí ha de reconocerse que los acomodos

son principalmente de orden interno, pero la velocidad e incluso la dirección de algunos cambios están relacionadas con la posibilidad de relajar las condiciones externas que mantienen al país al margen de los mercados financieros y de muchas corrientes de comercio.

Ha surgido y poco a poco se ha consolidado una "segunda economía", con la formación de empresas de capital mixto, el otorgamiento de autonomía de gestión a las empresas exportadoras y la multiplicación de actores en los mercados liberalizados. Este alejamiento de los sistemas centralizados de planeación ha impulsado una nueva ola de reformas que ha alterado las estructuras fiscales y financieras, así como establecido controles estatales indirectos de carácter macroeconómico y microeconómico.

1. El sector externo

La médula de la reforma estructural es la reconstrucción de las relaciones económicas externas con miras a resolver el estrangulamiento foráneo y el intensísimo proceso de contracción económica. Aquí debe señalarse que la dramática involución del intercambio con el exterior afectó severamente al núcleo central de la economía cubana. Todavía en 1997 las exportaciones e importaciones se encontraban por debajo del nivel de 1989 y aún parece remota la recuperación de la relación de precios del intercambio, como se apuntó anteriormente.

A fin de combatir tales tendencias, el gobierno liberalizó muchas de las regulaciones anteriores; en particular, rompió el monopolio estatal del comercio exterior al dar autonomía de gestión a las empresas públicas y permitir su convivencia con establecimientos privados. Actualmente se permite a las empresas exportadoras adquirir directamente insumos en el exterior y financiar a productores cubanos que compiten con abastecedores externos. Asimismo, el fomento al ingreso de capital y de *know how* extranjeros indujo a

aplicar modificaciones importantes a los regímenes de inversión foránea y de propiedad, así como a establecer tratamientos fiscales y aduaneros favorables.

El aliento a las exportaciones y la reducción deliberada de las compras externas han sido los elementos determinantes del ajuste de la balanza de pagos. Los saldos deficitarios de la cuenta corriente se han reducido de 3 000 a 428 millones de dólares entre 1989 y 1997. Se trata todavía de un acomodo frágil e incompleto, como lo atestigua la aguda dependencia en el abasto de bienes de capital y energéticos, y de otros insumos estratégicos, así como de bienes de consumo básicos. Con todo, hay logros: además de duplicarse las exportaciones entre 1993 y 1997, las transacciones con Occidente han pasado de menos de 20% a alrededor de dos tercios del comercio exterior.

a) *Inversión extranjera*

En 1988 se acordó establecer la primera empresa mixta en la isla, para construir y explotar el hotel Sol Palmeras en Varadero. La organización de asociaciones con capital extranjero (317 a principios de 1998) se aceleró a partir de 1992. Los capitales proceden de más de 50 países: España, Canadá, Italia, México y Francia sobresalen por su participación. Los sectores más favorecidos, son el turismo, la minería y el petróleo.

En 1995 se promulgó una nueva ley para atraer inversión extranjera y tecnología del exterior; además, se han suscrito con los gobiernos de varios países convenios de protección mutua a las inversiones. Las características principales de esta ley representan una importante flexibilización del régimen anterior; sin embargo, se mantienen prácticas restrictivas o de control, entre las que destacan la aprobación, caso por caso, de los proyectos con participación extranjera, y la contratación de personal cubano a través de entidades públicas. Las inversiones externas recientes han propiciado la creación de alrededor de 60 000 puestos de trabajo en diversas actividades, y más de 600 empresas y firmas comerciales extranjeras han instalado oficinas de representación en el país.

b) *Turismo*

En 1994 se inició la reorganización de la actividad turística. Se ha revertido la excesiva concentración anterior de las decisiones y se ha otorgado autonomía económico-financiera a las empresas constituidas, para mejorar su competitividad. 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.

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, que provienen principalmente de Argentina, Brasil, Canadá, España, Italia, México y el Reino Unido. Se estima que los servicios turísticos dan empleo directo a 65 000 personas. La capacidad instalada asciende en 1998 a casi 390 000 habitaciones disponibles para turismo internacional. Existe un programa para construir, con apoyo de inversiones extranjeras, 27 000 nuevas habitaciones al año 2000, las que permitirían recibir cerca de dos millones de visitantes más.

2. Reforma y modernización del Estado

a) *Redimensionamiento del aparato estatal*

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 era funcional a las exigencias de integración económica con los miembros del desaparecido CAME.

A partir de los años noventa comenzó a perfilarse un nuevo estilo en la organización estatal. En 1994 se redujo de 50 a 32 el número de ministerios e instituciones con carácter de organismo central. Se compactó el gobierno central, se asignaron funciones a las nuevas instituciones de conformidad con la reforma económica y se redujo considerablemente la plantilla de empleo del gobierno central. Conforme a las orientaciones recientes, el Estado asumió un papel menos protagónico en la economía, teniendo en cuenta las reformas y los nuevos objetivos.

Se ha emprendido gradualmente la reestructuración y redimensionamiento de los sectores productivos 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 disponibles. 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 direc-

tos 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 más de 14 millones de trabajadores (a principios de 1998), sobre todo en actividades exportadoras y en aquellas que sustituyen importaciones de manera eficiente.

b) *Reforma financiera*

La reforma financiera está apenas iniciando su adaptación a las transformaciones en el sector real de la economía, en las relaciones económicas con el exterior y en los derechos individuales y colectivos de propiedad. Se están realizando reformas institucionales encaminadas a crear y fortalecer mercados e instituciones financieros, con miras a mejorar la captación de ahorro y canalizarlo hacia la inversión y la recuperación productiva. Se tiende así a crear un sistema financiero compuesto por bancos, intermediarios no bancarios y mercados de capital.

Como primer paso de la reforma del sistema financiero, en 1993 se legalizó la tenencia de divisas y posteriormente las cuentas bancarias de ahorro en monedas convertibles. Enseguida se establecieron casas de cambio y otros intermediarios financieros. Entre estos últimos cabe destacar la formación de bancos o instituciones financieras especializadas 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. Por último, se han abierto posibilidades de participación a la banca foránea, que ya cuenta con una decena de representaciones. Lo mismo ocurre en el caso de otros servicios financieros, como los 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, conviene señalar la promulgación en 1997 de sendos decretos que crearon el Banco Central de Cuba y la banca comercial, regulando el establecimiento y funcionamiento de los propios bancos e instituciones financieras no bancarias. Así, se rompió con el sistema de banca única y se dio paso al sistema tripartito que prevalece en las economías de mercado: banca central, banca comercial y banca de inversión.

3. Mercado laboral

En 1989 se tenía una situación de empleo favorable, aunque no siempre en puestos de elevada productividad. 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. Ha crecido el autoempleo privado, pero persisten restricciones: las entidades por cuenta propia no pueden contratar personal asalariado y en la práctica se encuentran marginadas del crédito bancario. Asimismo, la política tributaria se ha tornado muy severa con estos negocios, lo que ha motivado el desaliento y el cierre de muchos de ellos, cancelando oportunidades de creación de ingreso y empleos.

Aun cuando la reforma salarial está pendiente y los trabajadores han perdido poder adquisitivo, se ha procurado distribuir con la mayor equidad posible los costos del ajuste. A través de distintos mecanismos se ha mantenido el empleo en las empresas paraestatales, así como los ingresos de los trabajadores que resultan técnicamente redundantes. Así se procura paliar los costos sociales inmediatos que son la contrapartida inevitable de los beneficios de largo plazo del ajuste productivo. 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 durante 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, cubriéndoles íntegramente los salarios.

La dualidad económica de mercados y precios se traduce 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 ha deteriorado. En cambio, en actividades de alta prioridad (exportaciones, productos energéticos, alimentos), reciben ingresos complementarios por la vía de estímulos para elevar la productividad y la generación o ahorro de 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. Así, se ha propiciado cierta emigración de trabajadores que no gozan de estímulos hacia los islotes de modernidad, como los servicios turísticos.

4. Reformas macroeconómicas

a) *Reforma fiscal*

La reforma tributaria se está aplicando paulatinamente en vista de sus enormes exigencias administrativas y de la ausencia de prácticas impositivas previas a nivel de personas y empresas individuales. Los impuestos anteriores se vienen reemplazando por gravámenes semejantes a los que imperan en Occidente y el impuesto a la circulación monetaria será sustituido por uno a las ventas. A mediados de 1998 todas las empresas estatales estaban incorporadas al nuevo sistema tributario.

Entre los propósitos principales de la Ley del Sistema Tributario de 1994 están los de proteger a las capas sociales de más bajos ingresos, estimular el trabajo y la producción y contribuir a eliminar el exceso de liquidez. Se crearon dos impuestos directos, uno de 35% sobre las utilidades de las empresas y otro sobre los ingresos de las personas físicas, de carácter progresivo. Los ingresos del impuesto sobre las utilidades se multiplicaron por cinco entre 1995 y 1998, mientras que el segundo impuesto se concentró en las actividades mercantiles por cuenta propia y, a partir de 1996, en los ingresos en divisas de ciertas categorías profesionales.

En mayo de 1997 se legalizó el alquiler de inmuebles y se creó un impuesto calculado sobre la base de las características de la propiedad arrendada. Se estima que un 20% de los turistas, descontando los cubanos no residentes, se hospedan en casas particulares.

La gradual aplicación de la Ley mencionada se ha concretado en un aumento de las contribuciones del sector no estatal y de la población. En 1995 estos dos sectores representaban 6.7% de los ingresos totales; el año siguiente la aportación fue de 9% y se elevó a 9.4% en 1997. Esa cifra se sitúa todavía por debajo del aporte potencial del sector privado, en particular porque buena parte de las actividades productivas no estatales se ubican en el sector cooperativista agropecuario, que no se ha incorporado todavía al nuevo sistema tributario.

b) *Sistema monetario*

En materia monetaria se legalizó el mercado paralelo de divisas y también la apertura de cuentas de ahorro en moneda extranjera en los bancos nacionales. Se estableció, asimismo, una red de tiendas de recuperación de divisas (TRD), con el doble propósito de suplir limitaciones en los abastos nacionales y retirar excedentes de liquidez. Así, los mercados se han seg-

mentado y las operaciones se realizan en varias monedas: pesos cubanos, dólares estadounidenses y, más recientemente, 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 de artesanía, los precios se fijan libremente (en las tres monedas que circulan, peso, peso convertible y dólar), según las fluctuaciones de la oferta y la demanda. En las TRD los regula el gobierno y la compraventa puede realizarse en pesos convertibles o en dólares.

5. Sistema de planificación

El sistema cubano de planificación ha experimentado 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 económicos con el mundo occidental.

Así, se van alterando las fronteras institucionales que delimitan lo público de lo privado. La planeación ha de ceder terreno a los mercados, en tanto sistema de coordinación económica. Con todo, aún predomina el sistema de control centralizado y las empresas públicas ejercen un papel principal en la asignación de los recursos y en el abastecimiento de la mayoría de los bienes y servicios. Sin embargo, las fuerzas del mercado van en ascenso, propiciando la descentralización progresiva de actividades y decisiones económicas. Por consiguiente, coexisten de manera tensionada la planeación central y el mercado en más y más áreas de la economía.

Al mismo tiempo, la reconstrucción de los nexos económicos con Occidente obliga a pasar de un modo extensivo de crecimiento a otro dominado por imperativos de competitividad, excelencia técnica y flexibilidad de adaptación a los mercados. Y si bien la planeación central puede resultar apta para el primer patrón de crecimiento, tiene claras deficiencias para procurar un desarrollo intensivo, sobre todo en economías pequeñas y, por ende, abiertas al comercio exterior.

Como es natural, los resultados de los acomodos estructurales de la economía cubana ofrecen un complejo panorama de avances y rezagos. Las fuerzas internas y externas favorecen unas veces y otras entorpecen el avance y la celeridad de los esfuerzos reformistas.

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 macroeconómico y microeconómico que comenzaron a resaltar las relaciones de mercado y a apuntalar criterios más estrictos de competitividad y eficiencia. Así se perfilaron modalidades programáticas antes inéditas que configuraron la llamada "planeación estratégica".

Ningún sistema de planeación o, puesto de modo más general, ningún sistema coordinador de la economía es independiente del marco legal y organizativo en el que se desenvuelve. En Cuba, el impacto de circunstancias nuevas y problemas apremiantes han llevado 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 por lo tanto subsisten tensiones, sin que se profile 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.

6. Otras reformas

a) *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 adquirido cada vez más importancia en el sector externo de la economía cubana. Ellas complementan el ingreso de las familias, y a la vez se traducen en 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, la creación de mercados libres en sí ha alentado la producción y facilitado la difusión de nuevas fuentes de ingreso para la población.

Desde un punto de vista macroeconómico, la multiplicidad del sistema de precios o de los circuitos monetarios —aunque pudiese tener desventajas a más largo plazo— ha permitido captar divisas escasas, así

como acrecentar los abastos accesibles a familias y empresas.

b) *Transformaciones en el sector agropecuario*

Entre 1959 y 1963 se promulgaron dos leyes de reforma agraria que configuraron en la agricultura cubana un sector estatal dominante, que concentró la mayor parte de las tierras del país. En 1993 se decidió permitir el usufructo por parte de terceros del grueso de las tierras estatales, con miras a alentar el crecimiento de la oferta y descentralizar funciones y responsabilidades, así como a reducir los apoyos fiscales.

Con ese fin se crearon las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), que iniciaron el camino hacia formas de organización más pequeñas y con mayor autonomía. La profundidad de la reforma puede apreciarse en el hecho de que hoy las dos terceras partes de la superficie cultivable son manejadas por entidades no estatales. Las UBPC recibieron en usufructo el 42% de las tierras cultivables y captaron préstamos equivalentes al valor de los equipos e instalaciones.

En 1994 se formalizó la creación de los "mercados agropecuarios", donde los precios se fijan libremente. Se han establecido mercados de este tipo en los 169 municipios del país y 29 en la ciudad de La Habana. De este modo quedó legalizada la comercialización de los productos de los campesinos privados, así como los provenientes de empresas públicas y cooperativas, después de haber cumplido sus compromisos de ventas al Estado. En 1997 la iniciativa privada aportó el 73% de los suministros, en tanto que los sectores estatal y cooperativo contribuyeron con 24 y 4%, respectivamente.

Los efectos inmediatos del cambio en el uso de la tierra agrícola se han traducido en aliento a la producción, la creación de fuentes independientes de empleo e incipiente formación de nuevos cuadros empresariales. El experimento todavía no ha madurado y enfrenta los riesgos asociados a toda reforma agraria, los cuales, en el caso de Cuba, están magnificados por la crisis, la sobremecanización agrícola anterior, la falta de experiencia gerencial, las insuficiencias en los abastos de insumos y repuestos esenciales y las formas de propiedad que alientan imperfectamente la reinversión, la innovación tecnológica o el cuidado de los recursos naturales. (Demsetz, 1967; Coase, comp., 1988).

III

Comentarios finales

Subsisten problemas de envergadura que afectan y afectarán la evolución de la economía y la sociedad cubanas. Los avances microeconómico se han concentrado en la producción de bienes comercializables; el proceso de formación de capital se ha debilitado considerablemente, tanto como los estándares de mantenimiento de las empresas y la infraestructura en momentos en que las necesidades técnicas de reconversión alcanzan su punto máximo. Los esquemas de reorganización de los productores agrícolas y de la industria están lejos de haberse consolidado (este es el caso en muchas de las cooperativas agrícolas, y de las plantas industriales que no se han redimensionado ni han corregido el empleo excesivo); como sucedió en 1996 con el sobrecalentamiento de la economía, el estrangulamiento externo, apenas resuelto parcialmente, impone límites estrechos a las tasas asequibles de crecimiento, y la brecha entre los ingresos y los gastos de seguridad social se ha ensanchado desde 1989, dado que los beneficios se otorgan independientemente de la recaudación por nómina.

Fenómenos demográficos (como el envejecimiento de la población y la alta proporción de pensionados en relación con la fuerza de trabajo activa), así como las necesidades financieras señaladas en el párrafo anterior, reducen más allá de lo conveniente los fondos presupuestarios de inversión y modernización productiva. De ahí la importancia de reconsiderar el conjunto de los sistemas de pensiones y las redes de seguridad social.

Resuelta la fase de estabilización del "período especial", se está ante una bifurcación de caminos al futuro, cuya complejidad intrínseca apenas permite un esbozo grueso de orden general. Una primera opción conduciría a limitar los procesos de liberalización de la "segunda economía", y a detener el fortalecimiento de los derechos privados de propiedad, lo que permitiría prevenir la ulterior segmentación de la sociedad o la dispersión del poder político y económico. Los inconvenientes de esta vía son igualmente claros: menores tasas de desarrollo, reducción de los impulsos innovadores al crecimiento y la riesgosa prolongación de un período de transformaciones económicas y sociales inevitables.

La otra opción sería la de proseguir con las reformas y suprimir gradualmente las trabas al desarro-

llo de la "segunda economía". Desde la óptica cubana, elegir esta variante no estaría exenta de problemas. En principio, tendría que aceptarse la separación gradual de poderes entre Estado y mercado, lo que equivaldría a modificar el paradigma socialista prevaeciente hasta ahora. Al propio tiempo, habría que compensar las tendencias estratificadoras de los ingresos, extendiendo los incentivos de la "segunda economía" a otros segmentos del mercado de trabajo a fin de resguardar los objetivos legitimadores del Estado cubano de bienestar.

Contrariamente a lo que suele suponerse, 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. A mayor abundamiento, Cuba no tiene mucho margen de maniobra. Aparte de tensiones internas, el actual aislamiento económico internacional impone limitaciones extraordinarias al ritmo asequible de la reconstrucción nacional. Por estas razones, de culminar el esfuerzo de reforma, éste se llevará a cabo gradualmente, sin fidelidad a la línea recta, sino siguiendo sendas zigzagueantes. La reciente elevación de la carga impositiva sobre las actividades privadas por cuenta propia ilustra la presencia de tensiones internas, y el embargo estadounidense la de aquéllas de origen foráneo.

Aquí cabe formular una distinción entre las estrategias radicales de cambio estructural que pueden implantarse de inmediato y el ritmo más lento de maduración de los cambios institucionales. Ciertamente es posible desregular de la noche a la mañana el comercio exterior o unificar los mercados cambiarios, pero ello podría ser incompatible con el proceso más pausado de reorganización y reconversión productiva al nivel microeconómico o con la aceptación social de nuevos valores o de mayores sacrificios en el corto plazo.

Como se anotó, el impulso reformista en Cuba surge principalmente en respuesta a perturbaciones de origen externo que exigieron estrategias terapéuticas implantadas de arriba a abajo, previo un período de consultas con las organizaciones populares. Exhibe entonces la ambigüedad propia de una reforma profun-

da, muchos de cuyos objetivos sólo se desbrozarán al avanzarse en la solución de tensiones y rigideces políticas inevitables.

Lo anterior no niega la necesidad de eliminar progresivamente distorsiones económicas flagrantes y abrazar un nuevo conjunto de reformas; sólo subraya la exigencia de seleccionar cuidadosamente las prioridades de corto y largo plazo, así como de evaluar la rapidez con que puedan aplicarse razonablemente los cambios institucionales.

En cualquier caso, el futuro cubano no está encerrado en las dicotomías clásicas de capitalismo o socialismo. Hay muchos caminos abiertos, como lo atestiguan los distintos equilibrios entre eficiencia, equi-

dad y crecimiento alcanzados en el norte de Europa, los países de la cuenca del Pacífico o Costa Rica en América Latina.

Hasta aquí se ha pasado revista principalmente a las opciones y condicionantes internas de la transición económica y de la reinserción de Cuba en los mercados occidentales. Sin embargo, en un mundo interdependiente, las decisiones nacionales son marcadas por influencias ajenas de creciente relevancia. Por eso, el ritmo del proceso cubano de reforma y algunas de sus características quedarán sujetos a las reacciones y respuestas de la comunidad internacional, expresadas en acercamiento y solución de diferendos, o en separación y hasta hostigamiento recíproco.

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997): *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*, Santiago de Chile.

Coase, R., comp. (1998): *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, Illinois, Chicago University Press.

Demsetz, H. (1967): Toward a theory of property rights. *The American Economic Review*, N° 57, Washington, D.C., American Economic Association, mayo.