

INT-1683

c.1

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



~~CEPAL (1683)~~

c.1

Septiembre de 1997

Original: Español

LA ECONOMIA CUBANA:

Reformas estructurales y desempeño en los noventa

(Nota informativa resumen)

Esta Nota es una síntesis de los resultados y conclusiones del estudio elaborado por la CEPAL, en el marco del Proyecto *Estudio Detallado de la Evolución Reciente de la Economía Cubana*, realizado con el apoyo financiero del Gobierno de Suecia.



La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa

PRESENTACIÓN

A fines de agosto de 1997 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) concluyó el estudio *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*, que forma parte de la serie de investigaciones sobre la realidad económica y social de la región que esta institución desarrolla de modo sistemático por mandato de los países. Este trabajo se llevó a cabo con el apoyo financiero del Gobierno de Suecia.

El texto de más de 300 páginas, acompañado de un anexo estadístico y otro legal, aborda con el mayor detenimiento y objetividad posibles la evolución reciente de una de las economías menos estudiadas —aunque no la menos interpretada— de América Latina. En particular, se tuvo el propósito de presentar un análisis independiente del desarrollo económico de Cuba y de las tendencias u obstáculos que enfrentan el acomodo estructural e institucional impuesto por una sucesión de 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 Socialistas Soviéticas (URSS), así como los avances del programa de estabilización y la índole 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.

El trabajo comprende cuatro capítulos, en los que se desarrolla una variedad de temas a nivel macroeconómico, sectorial y microeconómico. A continuación se sintetiza el contenido de cada apartado y se reproduce el capítulo II, “Visión global de la economía cubana”, que integra dicho estudio.

A manera de introducción general, en el **primer capítulo** se presenta una visión amplia de los problemas y opciones abiertas a la reorganización económica e institucional de Cuba. Se repasan las condiciones que dieron origen al denominado período especial, caracterizado por importantes reformas estructurales e institucionales, y se concluye con algunos señalamientos sobre posibles vías de desarrollo que se abren para la economía cubana.

En el **segundo capítulo** se reseñan los antecedentes históricos e institucionales de relevancia para situar en un contexto apropiado la crisis desencadenada en 1989 y las políticas de ajuste implantadas. Así, se exponen los logros y problemas de la economía interna hacia fines de los ochenta, profundizando en particular sobre el sistema de dirección y planificación de la economía, la situación macroeconómica y la evolución de los principales sectores productivos. Finalmente, se describen las transformaciones institucionales de los noventa con especial referencia al sector externo, a los cambios estructurales, a la reforma financiera, al mercado laboral y al nuevo sistema de planificación.

El **tercer apartado** explora a fondo los principales temas **macroeconómicos** referidos tanto a la situación y transformación del sector externo, como al proceso de estabilización en sus aspectos fiscales, monetarios y del mercado de trabajo. En el texto se incorporan apreciaciones sobre los cambios estructurales que vienen modificando el comportamiento previo de la economía.

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. Se analiza el papel de la **política fiscal**, que hoy tiene como propósitos básicos estabilizar a la economía; racionalizar las actividades productivas y las funciones del sector público; y elevar la eficiencia en la asignación gubernamental de recursos. Se analiza el comportamiento del gasto público y de la brecha fiscal, así como de su financiamiento. Se hace referencia a las implicaciones de la reforma impositiva, en especial por lo que respecta a sus múltiples retos durante este período de transición económica. Se expone la política de estabilización y de ajuste de las cuentas públicas aplicadas durante el período 1989-1996. Así, se ahonda en el desempeño de los principales componentes de la brecha fiscal y luego se evalúan los costos y beneficios del Programa de Estabilización Fiscal.

El vínculo de lo fiscal con lo **monetario** y lo **cambiario** se establece al explicar las complejidades de la circulación simultánea del dólar estadounidense y el peso cubano, y del circuito monetario resultante. Luego se estudia la evolución de la liquidez acumulada, su impacto en la inflación, así como el paralelismo de los ajustes fiscal y monetario. Asimismo, se discuten las perspectivas de la política de estabilización. Finalmente, se expone el funcionamiento de los sistemas bancario y no bancario, y se describe en detalle la tarea de separación de funciones de la banca central de la comercial, actualmente en proceso de implementación.

El trabajo continúa con el examen del impacto de la política de emergencia sobre el **sector externo**; en particular, se tratan el racionamiento de divisas y los insumos energéticos, la dolarización de la economía, la política arancelaria y las restricciones a la importación, así como la moratoria de la deuda externa y el ajuste de la balanza de pagos. Luego se pasa a considerar el proceso de reconstrucción del sector externo, con especial referencia al fomento de las exportaciones. Más adelante se plantea el papel de turismo internacional y las remesas familiares, como proveedores de importantes flujos de divisas. Por último, en esta sección, se comentan los temas vinculados a las negociaciones comerciales, a la apertura de nuevos mercados, el embargo económico y la formación de capital con recursos foráneos, así como la política de abasto y de sustitución de importaciones.

En la sección correspondiente al **mercado de trabajo**, se aborda la política de empleo implícita en las reformas en curso. Se discuten las causas y se estima la magnitud del subempleo. 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 reseña la política de previsión social, así como sus adaptaciones a las nuevas condiciones económicas y demográficas que se avecinan, y se argumenta que la solución al problema de empleo pasa por una reestructuración del aparato productivo para adaptarlo a las nuevas condiciones internacionales.

El **capítulo IV** se dedica al estudio de los sectores productivos: agricultura, industria y energía. Aquí se presta atención especial a los impactos de la crisis y a los ajustes que se vienen instrumentando. La dimensión microeconómica se completa con el análisis del sistema cubano de bienestar y de las tensiones a que ha sido sometido en los últimos años.

En primera instancia se describe el desempeño reciente del **sector agrícola**, prestando atención a la evolución de la oferta agropecuaria, los precios, los subsidios, así como sus implicaciones macroeconómicas. Se exponen los nuevos mecanismos de acopio y fijación de precios y se detalla la evolución del comercio exterior de productos agrícolas y sus insumos. Después se presentan los cambios en las políticas que afectan a la producción agrícola, en cuanto al balance de tierras, la organización institucional del sector, la producción y la productividad, la demanda, los mercados agrícolas y el consumo alimenticio. Se describe con especial énfasis el proceso de transformación del régimen de usufructo de la tierra y la creación de unidades de producción cooperativa.

El análisis del **sector manufacturero** parte de 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 recientemente en este sector, como la mayor autonomía de las empresas, el redimensionamiento industrial, la nueva gestión empresarial y los programas de estímulos al trabajador. Se reseña la evolución general de la manufactura 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.

Con posterioridad se practica un análisis más detallado de la evolución de la industria por ramas de actividad, poniendo el énfasis en las ramas **azucarera y del níquel**, que son importantes proveedoras de divisas y empleo. Se hace una breve descripción de la situación de la pequeña empresa, fenómeno que empieza a ganar importancia en esta economía. También se estudia la situación de los subsectores petrolero y eléctrico, y se exponen los lineamientos del programa de desarrollo de las fuentes nacionales de energía, tendiente a contrarrestar las dificultades generadas por la escasez de energéticos.

Al final de esta sección se formulan algunas reflexiones sobre las perspectivas del sector manufacturero y los retos de la nueva política industrial en Cuba. Se destacan los condicionantes macroeconómicos vigentes, la necesidad de mejorar la eficiencia energética y 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 pequeña industria y su articulación con empresas grandes.

En la sección correspondiente al **sector social** se sopesan los avances y dificultades observados en la provisión de servicios básicos a la población, con especial referencia a la salud, la educación, la vivienda, la cultura, así como el deporte, la educación física y la recreación. Finalmente, se esbozan los principales dilemas de la política social cubana en los noventa, a la luz de los programas de reformas económicas y el ajuste estructural emprendido.

Por último, se incluyen dos anexos. El anexo estadístico consta de numerosos cuadros con cifras oficiales y estimaciones de la CEPAL actualizadas hasta 1996. El anexo legal reproduce el texto de las principales disposiciones jurídicas de los últimos años relacionadas con la reformas de la economía.

Visión global de la economía cubana¹

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 la desvinculación orgánica de la economía estadounidense en los años sesenta, Cuba reconstruyó nexos externos y corrientes comerciales con las naciones socialistas. La inserción en el CAME no sólo determinó una división del trabajo favorable o aceptable (dado el restringido rango de opciones abiertas), sino que se constituyó también en doble mecanismo de protección —comercial y financiero— frente a las fluctuaciones de la economía internacional y las fallas estructurales internas. Junto a los esfuerzos propios, ello hizo posible la elevación de la tasa de crecimiento por encima de las tendencias históricas en el período 1972-1985 y el florecimiento de una sociedad igualitaria, si se la compara con la situación de la enorme mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, también hubieron desventajas que se advierten en la incorporación de tecnologías atrasadas y dispendiosas de energía, en el alejamiento físico de los mercados foráneos y en la separación funcional de las corrientes más dinámicas del comercio internacional o en el lento desarrollo de las capacidades competitivas.

A. El período especial²

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 estadounidense³ 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, será preciso remodelar —ya se ha comenzado— el sistema económico y parte de las instituciones que conformaban el régimen anterior de desarrollo. Al mismo tiempo, se han

¹ Con el fin de ofrecer un adelanto de los principales hallazgos y conclusiones que surgen de la investigación realizada, se reproduce en su totalidad el capítulo II del estudio.

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

³ Véase ONU, Resolución 50/10, "Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba", Asamblea General, Quincuagésimo período de sesiones, 48a. sesión plenaria, 2 de noviembre de 1995.

alterado a fondo varias circunstancias que dieron sustento en el pasado a una política exterior activa de alcances, incluso, transcontinentales.

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.⁴

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 *status* 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 exagerada de demandas de recursos, es decir, tienden a gestar una situación de escasez crónica de inversiones, 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, despreocupación por los indicadores de productividad, 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 otra 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.

⁴ 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.

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 parte de nuevo cuño y en buena parte ocultos en las singularidades de los arreglos externos anteriores. Entre 1989 y 1993 el producto se contrajo más del 30%; 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 subempleo han ascendido, como en términos reales han disminuido 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 muchas otras latitudes, se ha procurado 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 hubiese 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 de los excedentes monetarios, la corrección de los déficit 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, el camino de la transformación real de las estructuras productivas, las institucionales y el de la identificación de las nuevas formas de inserción productiva en la economía internacional apenas se ha emprendido y ello en condiciones singularmente desfavorables. Dada la vigencia de múltiples restricciones internas a la demanda y la alta dependencia de las importaciones, la recuperación enfrenta un techo bajo de crecimiento antes de dar comienzo a los ciclos macroeconómicos de desestabilización. Aquí el estrangulamiento externo y la acumulación de necesidades insatisfechas de importación se convertirían, a poco andar, en mecanismos renovadores

del alza de precios y de la insuficiencia de monedas convertibles, sobre todo por la falta de acceso al ahorro internacional.

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 artificiales de la década de los ochenta. Las ventas al exterior crecieron a razón de 19.2% entre 1993 y 1996, pero la evolución de los índices conjuntos de precios de exportaciones e importaciones registró un deterioro de 40% con respecto a 1989.⁵

La reconstrucción de los vínculos con el exterior se ha debido fincar en la vuelta a la senda de la especialización, en parte consolidada y en parte abandonada durante el período de vinculaciones con el CAME. En efecto, los esfuerzos se han dirigido a aprovechar las capacidades productivas asociadas a ventajas comparativas de vieja data (azúcar, níquel, tabaco) o a recobrar vocaciones de relación externa que habían sido dejadas de lado (turismo).

El agudo estrangulamiento 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 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 generalizado del mercado interno.

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. Se trata de políticas modernizadoras adaptativas, dirigidas a remodelar el sector externo, que han debido dejar parcialmente de lado a la producción destinada al consumo nacional.

Esos esfuerzos iniciales de reordenamiento económico hacen, sin embargo, 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.

⁵ 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 suponían una estabilidad fijada por períodos largos.

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 gradualmente 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.).

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 ya una economía socialista de carácter mixto, donde Estado y mercado se entremezclan en determinar los mecanismos de coordinación de la producción y los mercados. Las empresas públicas son con mucho las dominantes y las actividades privadas todavía se caracterizan por su pequeñez y fragilidad. Sin embargo, la proliferación de negocios, en buena medida autónomos o cuasiindependientes de la planeación central, no sólo cobra fuerza sino que se ha constituido en válvula de escape a la crisis económica y también en vía para evitar parcialmente la concentración de los costos del ajuste en determinados segmentos de la sociedad cubana.

En 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 resultarían explicables 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 o el trabajo por cuenta propia. 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. Paradójica y 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 llamado "período especial" que se vive.

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 privó 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, so pena de verse obligadas a cerrar o a reducir actividades.

En Cuba la producción no se interrumpe ciertamente 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 resulta deficitaria. De ese modo, se borran las resistencias burocráticas usuales y se alienta una mayor eficiencia modernizadora de la economía. Sin embargo, pese a las 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 suprir 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.

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. La cuestión estriba en lograr, durante el período de transición, 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 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. Aquí, un escollo innegable está constituido por la política estadounidense de aislamiento al régimen gubernamental cubano.

C. La segunda economía

Como se dijo, las reformas emprendidas en Cuba han reducido el ámbito de acción de los controles planificados 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 permitirse la formación de mercados libres, de cooperativas y pequeñas empresas individuales o familiares y al concederse autonomía e incentivos al desarrollo del sector exportador. En términos productivos, la liberalización de actividades ha alentado de manera incuestionable a la producción y ha resultado socialmente benéfica por cuanto tiende a diversificar las fuentes de ingreso y a volver más tolerables los sacrificios de la crisis. Más aún, tales desarrollos resultan funcionales a las necesidades de remodelación estructural de la economía. En los hechos, el país está obligado a saltar de un modo extensivo de crecimiento a otro dominado por imperativos de competitividad, especialización, tecnología y flexibilidad de adaptación al cambio en los mercados. Y si bien la planeación central puede ser apta a la modernización extensiva, suele encontrar dificultades para abordar con éxito las exigencias del desarrollo intensivo, sobre todo en economías de tamaño pequeño. De aquí el surgimiento de la llamada "planeación estratégica" en Cuba que tiende a hacerse cargo de esos problemas.

Así lo demanda no sólo el logro de una inserción exitosa en los mercados mundiales, sino también la sana utilización —en sentido económico y social— de los cuadros de la fuerza de trabajo, abundantes en mano de obra educada. Hay aquí una ventaja comparativa importantísima, una veta de crecimiento en riesgo de involucionar por los efectos de la excesiva regulación o simplemente por la insuficiencia de la demanda estatal de empleos. Obsérvese, además, que en el período anterior de crecimiento se redujeron en extremo los excedentes de mano de obra agrícola —mientras se acrecientan las resistencias del personal entrenado a regresar a trabajos primarios—, como lo atestigua el alto grado de mecanización de buena parte de las faenas rurales. Asimismo, la ocupación en trabajos por cuenta propia absorbe ya alrededor del 5% de la población económicamente activa, sin contar a quienes lo hacen a tiempo parcial o de manera informal, ni a los empleados en los sectores descentralizados del comercio exterior.

Los mecanismos de propagación de los ingresos y de los estímulos a la oferta de la "segunda economía" resultan muy variados: los agricultores colocan en los mercados libres, a precios elevados, sus excedentes sobre las cuotas obligatorias; las empresas exportadoras han quedado liberadas de trámites burocráticos en la toma de numerosas decisiones, que van desde la adquisición de insumos foráneos hasta la obtención de financiamiento interno o externo, mientras

que sus trabajadores reciben alicientes de distinto género; ⁶ las empresas y cooperativas comercian con las tiendas de recuperación de divisas, acrecentando ingresos computables en moneda convertible; los trabajadores por cuenta propia identifican nichos rentables, cuyo aprovechamiento alivia las presiones del mercado de trabajo. Por último, están los incentivos a las empresas 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 elevan la utilización de las capacidades instaladas y de la mano de obra, a la vez que acrecientan el número de beneficiarios —personas y empresas— del cambio estructural.

En cualquier caso, todo ello marca el inicio de la formación de una sociedad civil asentada en la "segunda economía". Más concretamente, la multiplicación de los actores económicos 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. En particular, el nacimiento de actividades privadas y la mayor autonomía de las empresas públicas hacen 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.

Esos mismos imperativos tornan inaplazable el remozamiento del sistema financiero. En tal sentido, ya se han dado pasos imprescindibles para subdividir la banca en banca central, comercial y de inversión. Así se crean 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.

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

Así, junto a la reconstrucción del sistema financiero —para mencionar otro caso— se justifica revisar la eficiencia y la sustentabilidad del sistema de bienestar. 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

⁶ Más de un millón de trabajadores reciben estímulos pecuniarios, conforme a distintos regímenes, orientados a elevar la productividad y los beneficios.

fundamental de legitimidad. Pero eso no debiera impedir retoques o adaptaciones. La madurez demográfica del país, unida a la proporción desusada 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.

Por otra parte, sellar el desarrollo y reprimir, en vez de guiar la expansión de la "segunda economía" frente a salidas alternas inexistentes o limitadas, podría provocar el surgimiento de estallidos sociales, expresados en mercados negros y corrupción generalizada.⁷ Al menos así lo atestiguan experiencias contemporáneas de varios países inmersos en cambios estructurales profundos. Por lo demás, eso mismo anularía los esfuerzos y sacrificios invertidos en las reformas implantadas.

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 de 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.

Desde una perspectiva sociopolítica, tampoco podría pasarse por alto que proporciones importantes de profesionales, empleados gubernamentales y de los trabajadores en general no tienen acceso a los ingresos suplementarios o primarios de la segunda economía, 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 ofrecen una bifurcación de caminos. En el corto plazo, podría adoptarse una política conservadora de producción, en tanto se remueven más obstáculos estructurales e institucionales. En sentido distinto, los apremios sociales pudieran llevar a imprimir mayor velocidad al crecimiento, enfrentando con ello el riesgo de sobrecalentar la economía y revertir los avances estabilizadores.

⁷ Como fue señalado, los mercados agrícolas liberalizados, así como los restaurantes familiares (los llamados "paladares") o muchas otras actividades por cuenta propia, alientan la producción y el empleo y, por la vía de la competencia, estimulan el abatimiento general de los costos. Por otro lado, acaso pueden 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 permitirían limar razonablemente los inconvenientes del problema e incluso proveer de recursos adicionales al fisco.

En el terreno 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. Aquí, el precio a pagar pudiera ser la igualación de los ingresos de la población a niveles más bajos, la reducción de impulsos innovadores al crecimiento y, con todos sus riesgos, la prolongación quizás excesiva de la transición estructural de los sistemas productivo y social.

Una senda distinta acaso llevaría a proseguir las reformas emprendidas y a suprimir gradualmente las trabas al desarrollo de la "segunda economía",⁸ 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.

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.

⁸ Un listado parcial de estas últimas comprendería, entre otras, la generalización igualadora de los derechos de propiedad públicos y privados, el acceso al crédito de las empresas privadas, la libertad de contratación de mano de obra, el acrecentamiento de la autonomía de gestión de las empresas públicas con controles *ex-post* sobre resultados, y la simulación de reglas de mercado en las transacciones interindustriales del sector estatal. El gobierno cubano ha expresado su disposición a examinar todos los cambios que propicien la eficiencia en el sistema productivo, pero está renuente a dar la preponderancia al mercado y a la propiedad privada.

De madurar, la transición probablemente ha de ser gradual, despaciosa. No se dispone en Cuba de muchos márgenes de maniobra, ni se pueden tomar riesgos mayores. El actual aislamiento económico internacional impone, además, limitaciones extraordinarias al ritmo asequible en 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 movimientos ideológicos organizados en favor de éstos. Ahí se optó por emprender políticas radicales de estabilización (liberalización completa de precios, convertibilidad monetaria usada transitoriamente 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. Con posterioridad 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. 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. Aquí cabría distinguir entre estrategias radicales de estabilización o de orden estructural susceptibles de instrumentarse de inmediato y el ritmo más pausado en que es asequible lograr la reconstrucción institucional. Ciertamente es posible desregular de la noche a la mañana el comercio exterior o unificar los mercados cambiarios, como también proceder a la privatización acelerada de las empresas públicas; pero ello no suele compadecerse de los procesos más lentos de cambio de los valores culturales o de reorganización y reconversión microeconómica de la producción, 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; por ejemplo, ese sería el caso de la dualidad del régimen cambiario y de precios, por cuanto a futuro importa no trastocar la asignación correcta de recursos, ni modificar artificialmente la rentabilidad de las empresas, o permitir beneficios o penalizaciones extraordinarias a unos agentes económicos en relación con otros. Pero eso mismo subraya la exigencia de compaginar armoniosamente las estrategias de corto plazo y de cambio estructural, en

particular cuando los acomodos han de emprenderse sobre la base casi exclusiva de las capacidades transformadoras propias.

En síntesis, si han de perfeccionarse los esfuerzos comprometidos hasta ahora, tendrá que consolidarse y completarse gradual pero sistemáticamente el proceso de reformas. 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 paulatinamente prioridad 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 resultar de la concertación política. Por eso es difícil alcanzar equilibrios estables entre la libertad económica y la justicia social, entre las libertades positivas y las negativas,⁹ sobre todo cuando se intenta transitar hacia una economía mixta de carácter social.

Como se anotó, el impulso reformista en Cuba no parece arrancar de ideologías modernizadoras ni de sentimientos de insatisfacción que hubiesen tomado arraigo generalizado en la sociedad. Más bien, el cambio se impuso en respuesta a perturbaciones de origen externo que exigieron estrategias terapéuticas implantadas de arriba a abajo, previo un período de análisis con las organizaciones populares. Hay entonces la ambigüedad natural de un proceso profundo de reforma, muchos de cuyos objetivos se irán desbrozando en detalle al avanzar en la construcción de un camino propio. Aunque embrionaria, la separación en curso entre Estado y economía implica transferencia de funciones a la sociedad civil, así como la armonización de intereses más diversificados. En otros términos, el Estado tendría que seguir impulsando las reformas en el período de transición en situación difícil y con poderes económicos circunscritos en forma progresiva, aunque mantenga la rectoría económica. De aquí que se necesite la formación de apoyos consensuales quizás algo distintos con la sociedad civil, así como la democratización de la política económica por vertientes poco exploradas en la experiencia nacional anterior, a fin de incorporar, en vez de segregar o combatir, a los grupos emergentes de productores.

Más aún, los avances en la evolución transicional llevan consigo el imperativo de asumir formas e instrumentos distintos de conducción económica. El mercado habría de asumir papeles más destacados en la coordinación económica y desplazar gradualmente en varias esferas a la planificación cuantitativa predominante. Por ello, sería insoslayable desarrollar nuevos mecanismos estatales de control macroeconómico y distributivo. Conforme a esa lógica —que parece haber abrazado Cuba—, se trataría inicialmente de construir una especie de economía socialista con elementos de mercado que el gobierno cubano no identifica con el concepto

⁹ 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.

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 reinsertión en los mercados occidentales. Sin embargo, en un mundo interdependiente en lo económico, lo nacional queda marcado por influencias ajenas de creciente relevancia. En consecuencia, el paso e incluso algunas de las características del proceso cubano de reforma guardarán correlación con las reacciones y respuestas de la comunidad internacional expresadas en acercamiento, en solución de diferendos o en separación y hasta hostigamientos recíprocos.



